

City journal

WETENSCHAPPELIJK
TIJDSCHRIFT VOOR
DE STEDEN

Opmaat

Debunking

Geen geliefder sport onder beleidsonderzoekers dan schieten op de vooronderstellingen van het onderzochte beleid. Ze doen wel graag aan debunking, zegt socioloog en onderzoeker Jan Willem Duyvendak, geïnterviewd in deze *City journal* (pagina 6).

Hoe dan ook, bij de stedelijke vernieuwing is door beleidsonderzoekers van meet af aan geknaagd aan de vooronderstellingen. Zoals de bewering dat de instroom van middenklasse en koopwoningen in probleemwijken ('de fysieke aanpak') de sociale problemen aldaar helpt oplossen: de emancipatie van de daar wonende kansarmen, het versterken van de sociale cohesie in de wijk. Of dat concentratie van allochtone kansarmen de vooruitgang voor wijk en bewoners belemmert.

Wat te doen met de karrenvracht aan onderzoek, waarmee de beleidsaannamen beurtelings werden ondersteund, betwist of genuanceerd? In opdracht van het ministerie van VROM nam André Ouwehand de stapel rapporten de maat. En constateerde dat de fysieke aanpak in de praktijk maar een beperkte bijdrage levert aan de oplossing van sociale problemen. Maar die bijdrage kan groter, en daarvoor doet hij aanbevelingen (pagina 8).

Twee loffelijke pogingen in dit *City journal* om het veelbesproken begrip sociale cohesie inzichtelijk en tastbaar te maken. Carlinde Adriaanse ging daarvoor 'buurten' in een naoorlogse portiekwijk, die helemaal geen probleemwijk blijkt te zijn: het Amsterdamse Buitenveldeert. Waarop draait de gemeenschapszin in zo'n geïndividualiseerde woonwijk? Publieke familiariteit blijkt het sleutelbegrip (pagina 14). Boonstra en Van der Graaf pakten het weer heel anders aan. Zij ontwierpen een diagnose-instrument, de Contactladder, waarmee de aard van en de waardering voor contacten in de buurt kunnen worden gemeten (pagina 20).

De kwaliteit van uitbreidingswijken blijft de gemoederen bezig houden. Met Vinex zou 'duurzame' kwaliteit worden geleverd, was de belofte in de jaren negentig. John van den Hof nam drie Vinex-lokaties onder de loep: het resultaat viel nog niet mee. Recepten voor verbetering worden - gelukkig - meegeleverd (pagina 24).

En verder:

- waarschuwt Marja Gastelaars dat het axioma van klant- of vraaggerichtheid dat ook de publieke dienstverlening beheerst, voor diezelfde klant lang niet altijd een pretje blijkt (Axioma's, pagina 30)

- ziet Alexander Mok een verband tussen de gemeentelijke grenscorrecties rond Den Haag en de jongste landelijke verkiezingsprogramma's (Na dato, pagina 4).

Pieter Nieuwenhuijsen
Hoofdredacteur City journal

Na dato

Een rechte lijn naar de verkiezingsprogramma's

INTERVIEW: PIETER NIEUWENHUIJSEN

City Journal volgt het spoor terug naar onderzoek dat jaren geleden opviel of opzien baarde. Enkele jaren geleden verscheen het boek *Grondoorlog*, een reconstructie van de perikelen rond de gemeentelijke herindeling van Den Haag, die in 2002 werd afgerond. Onderzoeker Alexander Mok dacht van doen te hebben met een standaard-herindeling, maar ontdekte een poel van bestuurlijke ellende, met een ommekeer voor de provincie. Coalitiedwang en compromissen in de achterkamers geven de doorslag. "De grote stad is een bestuurslaag op zichzelf, dankzij de macht van het grote stedencircuit."

Een prettig uit de hand gelopen afstudeerproject: 247 pagina's dik ligt het boek *Grondoorlog* op tafel. Op de cover taferelen uit de Tweede en de Eerste Kamer en van boze burgers met een spandoek: annexatie nee! Dit boek moet wel over gemeentelijke herindeling gaan. Een onderwerp dat wel vaker plaatselijke emoties oproept, en dat gold zeker voor de 'beperkte' Haagse stadsuitbreiding, waarover in de jaren 1988 tot 2002 een hard gevecht werd gevoerd. Aanvankelijk was er het wenkend perspectief van de komst van een stadsprovincie of een stadsgewest. En toen dat er allemaal niet van kwam, restte voor het ingesloten Den Haag

de grenscorrectie als troostprijs. Den Haag kreeg uiteindelijk de begeerde lappen grond (waar nu de Vinex-wijken Ypenburg en Leidschenveen verrijzen), randgemeenten likken nog steeds hun wonden, bestuurlijke reputaties zijn beschadigd. Dat laatste gold in de eerste plaats de bestuurders op het Zuid-Hollandse provinciehuis, die niet de vereiste bestuurskracht wisten op te brengen om de grenscorrecties tot een goed einde te brengen. En toen in arren moede het stokje maar overgaven aan de minister van Binnenlandse Zaken, eerst Bram Peper en later Klaas de Vries, die uiteindelijk het varkentje wist te wassen. Al

zou het er in de Eerste Kamer tot op het laatst om spannen.

Alexander Mok, Hagenaar en student bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, zag de strijdbare raambiljetten hangen, huis-aan-huis in de randgemeenten, en besloot zijn afstudeerscriptie te wijden aan het conflict. Hij bekeek honderden documenten en interviewde 27 spelers, waaronder de (oud-)ministers Peper en De Vries. "Aanvankelijk dacht ik van doen te hebben met een gewone gemeentelijke herindeling. Maar toen ik me er eenmaal in verdiepte bleek sprake van een poel van bestuurlijke ellende." De scriptie trok de aandacht van de lokale media en vervolgens

van uitgever Van Genep; de boekuitgave verscheen in 2004.

De onvermijdelijke beginvraag: welk nieuw inzicht bood de reconstructie van deze machtsstrijd?

Alexander Mok: "Het gewest Haaglanden en de provincie zaten elkaar in de weg. Haaglanden was een compromis, nadat de stadsprovincie van de baan was, maar zo'n compromis compliceert alleen maar. Complex bestuur vraagt om een simpele structuur. Je moet dus uitgaan van hooguit drie lagen met een duidelijke rol, en geen stadsgewest naast een provincie." "De grote stad is een bestuurslaag op zichzelf, als gevolg van de sterke positie van het

emoties bij de politieke elite niet. Toen vier VVD'ers in de Eerste Kamer tegen dreigden te stemmen zijn die flink onder druk gezet. De enig overgebleven dissident kreeg zelfs bezoek van minister Jorritsma die met aftreden dreigde. Het moest allemaal vanwege de paarse coalitie."

Het boek bevat een onthullend verslag van een inspraakavond van de provincie Zuid-Holland. Voor een massaal opgekomen publiek van tegenstanders van herindeling stellen de provinciebestuurders zich ambtelijk en nietszeggend op. De Commissaris der Koningin reageert laatdunkend op het gedrag van opgewonden toehoorders.

"De wankelmoedigheid van de provincie is misschien wel de opmerkelijkste lijn die door deze studie loopt. Stelselmatig heeft ze de impact van de herindeling onderschat. Keer op keer stootten de bestuurders hun neus bij de inspraak. Toen in 1998 de ondernemingskamer van de rechtbank de provincie een stok tussen de benen stak - er was verzuimd om de ambtenaren van de betrokken gemeenten te raadplegen - gaf ze de pijp aan Maarten. De statenverkiezingen

naderden en ze wilden er maar wat graag vanaf."

Welke gevolgen zou dit falen hebben voor de bestuurlijke positie van de provincie?

"Ik vrees dat er een rechte lijn loopt van de provinciale afgang rond Den Haag en het huidige bestuurlijk denken van de politieke partijen. De PvdA bijvoorbeeld heeft in haar jongste verkiezingsprogramma weinig op met het middenbestuur en degradeert de provincie tot een bestuur zonder eigen initiatief, met alleen een consensus zoekende rol. De VVD wil Zuid-Holland opheffen om het te laten opgaan in een Randstadprovincie."

Gemeentelijke herindelingen zijn zelden populair, maar worden gewoon van hogerhand doorgedrukt. Dit wordt wel gezien als een van de voedingsbodems van de leefbaren en de fortuynisten.

"Ja, tot dat inzicht geeft mijn studie wel aanleiding, met als duidelijkste voorbeeld de gemeente Rijswijk. Onafhankelijk Rijswijk was daar veruit de grootste fractie en het verzet uit die gemeente was erg fel. Rijswijk zou ook de grootste verliezer zijn van de grenscorrectie.

Dit heeft ongetwijfeld de afkeer van de landelijke politiek en de voorliefde voor het lokale en regionale aangewakkerd."

U bent niet zo positief over de uiteindelijke winst van de Haagse herindeling. Zou deze anders moeten worden aangepakt?

"Het vervelende van gemeentelijke herindeling is dat het oogt als bestuurlijke daadkracht. En meestal is het politieke risico gering. Maar we moeten niet vergeten dat schaalvergroting vóór alles wordt aangedreven door het eigenbelang van bestuurders.

Er zou meer geredeneerd moeten worden vanuit de maatschappelijke problematiek en de bestuurskracht die dit vereist. Dan zou herindeling breder gedragen worden in de maatschappij. Maar ja, nu wordt er weer een Randstadprovincie van bovenaf bedacht. Leren ze het nooit?"

AUTEUR

Pieter Nieuwenhuijsen is hoofdredacteur van City Journal.

grote-stedencircuit. Dat stelt de gemeente Den Haag in staat om rechtstreekse contacten te onderhouden met de Commissaris der Koningin en de minister. Als Den Haag iets vroeg sprongen de ambtenaren bij Rijk en provincie bij wijze van spreken in de houding en gingen ze het meteen uitzoeken."

"Bepalend voor de uitkomst van de Haagse herindeling was wat de grote fracties in de Tweede Kamer binnenskamers met elkaar

regelden. Ik noem dat acoco-beleid: achterkamer-coalitie-compromis. Als er een winnaar is van deze grondoorlog, dan is het de paarse coalitie."

Opmerkelijk is ook de felle emotie die zo'n bestuurlijk onderwerp blijkt op te roepen.

"Pikant was in dit geval dat zich onder de actievoerders uit de randgemeenten nogal wat vertegenwoordigers bevonden van de Haagse ambtelijke elite. En vergeet ook de

Beleid vs onderzoek

De feitelijkheid van een Amsterdamse socioloog

INTERVIEW: PIETER NIEUWENHUIJSEN

Overheidsbeleid en onderzoek verhouden zich niet probleemloos tot elkaar. City journal laat ervaren beleidsonderzoekers aan het woord die hun visie geven op het spanningsveld. Deze keer Jan Willem Duyvendak, hoogleraar algemene sociologie aan de Universiteit van Amsterdam. "Sociale wetenschappers reizen voortdurend naar Den Haag."

Hij houdt *sabbatical* in Berkeley, Californië, en is even in Amsterdam. City journal schuift aan in een kamertje in een somber universiteitsgebouw, waar hoogleraar algemene sociologie Jan Willem Duyvendak een reeks afspraken met het thuisfront afwerkt. Verblijf in den vreemde scherpt de blik op het land van herkomst. Duyvendak is de situatie van de sociale wetenschappen in Nederland beter gaan waarderen, nu hij

deze kan vergelijken met de situatie in de VS. "Daar bestaat grote zorg over de afwezigheid van de rol van de wetenschap in het beleid. Als er al eens een socioloog wordt uitgenodigd op het Capitool of het Witte Huis, dan leidt dat meteen tot een trotse foto in de vakpers. In Amerika wordt door de overheid wel heel weinig gebruik gemaakt van wetenschappelijk onderzoek. Universiteiten voelen zich daardoor eenzaam, hebben nauwelijks contact met de wereld van de politiek of de rest van de samenleving."

Hoe anders is de situatie in Nederland: "Bij ons reizen sociale wetenschappers voortdurend naar Den Haag." Zo bezien kan Duyvendak alleen maar verbaasd zijn over het verwijt van premier Balkenende dat intellectuelen geen rol spelen in het maatschappelijke debat. "Dat is toch een ongelooflijke

stelling? Hij kan toch weten dat de wetenschap bij ons juist heel publiek is, en wel in een tweeledige betekenis: wetenschappers zijn niet uit de media weg te slaan en ze dragen door middel van onderzoek heel veel bij aan het beleid." Het overheidsapparaat in Nederland is sowieso sterk 'academisch'. "De overheid wordt gevoed door instroom van mensen die direct van de universiteit komen. Binnen het apparaat zijn er afdelingen waar mensen de ruimte krijgen om na te denken en discussies te entameren."

DEBUNKING

Waarmee niet gezegd is dat alles naar tevredenheid loopt in Nederland. Zo maakt Duyvendak zich zorgen over de toegenomen invloed van de ministeries op het NWO. "Er is een tendens dat onderzoek vooral direct beleidsrelevant moet zijn. Zo wordt het geïn-

strumentaliseerd." Het verklaart - bijvoorbeeld - waarom de laatste jaren zoveel onderzoek wordt gedaan naar de multiculturele samenleving, een onderwerp dat top-prioriteit geniet bij de beleidsmakers. Duyvendak: "Nu moeten we ons allemaal blindstaren op het migratieprobleem. Onderzoek naar een urgent probleem als de toenemende vereenzaming van hulpbehoevende ouderen en mensen met een fysieke, psychische of verstandelijke handicap heeft minder prioriteit, terwijl deze vereenzaming direct lijkt voort te vloeien uit overheidsbeleid: Den Haag heeft in zijn wijsheid besloten dat al deze mensen zo lang mogelijk zelfstandig moeten blijven wonen." Duyvendak is overigens redelijk te spreken over de wijze waarop ministeries optreden als opdrachtgever. Ambtenaren, is zijn ervaring,

zijn in het algemeen goede opdrachtgevers, al zouden ze wat meer tegenspel kunnen bieden. "De angst van de onderzoeker is altijd dat de opdrachtgever zijn pen vasthoudt. Maar dat gebeurt zelden, ze gaan niet direct op onze stoel zitten. De cultuur is dat je best iets kunt opschrijven dat politiek onwelgevallig is." En de beruchte bureau-lade, waar rapporten met ongewenste resultaten in verdwijnen? "Wij eisen altijd dat we mogen publiceren. Openbaarheid van resultaten zou trouwens altijd een beding moeten zijn bij onderzoek voor de overheid, ook voor commerciële onderzoeksbureaus. Bij kennisproductie in opdracht voor de overheid is openbaarheid gewenst. Net zo goed als ook transparant moet zijn wie welk onderzoek doet in opdracht van wie." Er zou, zegt hij, meer nagedacht moeten worden over de specifieke taak van de onderzoeker. De eis van de overheid dat onderzoek directe relevantie moet hebben voor het beleid leidt tot een roep om beleidsaanbevelingen. Die moeten er tegenwoordig bij worden geleverd. Bij onderzoekers zelf bespeurt Duyvendak daarentegen een neiging tot voortdurende debunking: de aannamen van het beleid kloppen niet! Bij beide ontwikkelingen plaatst hij vraagtekens. "Onderzoek moet in de eerste plaats feiten laten zien, verschuivingen en veranderingen registreren, attenderen op nieuwe perspectieven, uitnodi-

gen tot nuancering. Zo kun je als wetenschapper een prachtige rol spelen, waarbij je kracht niet schuilt in je normativiteit. Meningemachines zijn er in dit land al voldoende."

ALGEMEEN INTELLECTUEEL

Jan Willem Duyvendak zegt niet blij te zijn met de 'rolvermenging' die hij ziet bij een groep invloedrijke intellectuelen, waaronder Paul Schaffer, Gabriel van den Brink en Ad Verbrugge. Met name de twee laatstgenoemden maken zich regelmatig tot tolk van royale cultuurkritiek, die zij toepasbaar achten op alle mogelijke sectoren zoals het onderwijs en de gezondheidszorg. Duyvendak: "Ad Verbrugge vertelt hoe scholen en ziekenhuizen er uit moeten zien. En dat op basis van de meest

platte managementkritiek. Toen Paul Scheffer in 2000 zijn veelbesproken essay *Het multiculturele drama* schreef, een belangrijk artikel overigens, hadden we net een aantal jaren achter de rug waarin de werkgelegenheidspositie van allochtonen juist spectaculair was verbeterd. Maar over zulke feiten lezen we niet." "Het is deze groep die streeft naar de positie van algemeen intellectueel, een nieuwe intellectuele klasse die pertinente meningen uitdraagt. Het is niet mijn type intellectuelen zich moeten laten leiden door feiten, door precieze lokale kennis op basis van concreet empirisch onderzoek. Ze moeten niet voor schrijven hoe het moet, die kwestie moet open blijven. Onderzoek

moet een toegevoegde waarde hebben. Dat bereik je bijvoorbeeld door wekenlang rond te lopen in een stadswijk en daar onderzoek te doen." Jan-Willem Duyvendak staat in de traditie van de Amsterdamse sociologie, die volgens hem de feitelijke hoog in het vaandel heeft. Graag stelt hij zijn Amsterdamse medesocioloog Kees Schuyt ten voorbeeld. "Die heeft over talloze maatschappelijke kwesties geschreven, maar hij blijft altijd heel precies en empirisch. Hij zal nooit vertellen hoe het verder moet met de wereld. Bij De Swaan zie je dat ook. Ze tonen een zekere bescheidenheid, in die zin dat zij niet op de stoel van de beleidsmaker gaan zitten." En die precieze, empirische benadering - zonder grote meningen - laat wel degelijk

haar sporen na in het beleid, weet Duyvendak. "De feitelijke die wetenschappers en adviesraden inbrengen heeft vaak een schokkend effect. Beleid wordt er door genuanceerd, rechtlijnigheid gecorrigeerd. Verdonk mag hoogideologische teksten uitspreken, haar ambtenaren nuanceren deze in uitvoeringsbesluiten, mede dankzij de feitelijke uit onderzoek."

In vorige nummers van City journal werden in deze serie geïnterviewd: Hans Boutellier, Marc Vermeulen, Wim Derksen en Theo Roes.

AUTEUR

Pieter Nieuwenhuijsen is hoofdredacteur van City journal.

De vele sociale zegeningen van herstructurering

ANDRÉ OUWEHAND

De stedelijke vernieuwing was bij de start in de jaren negentig gebaseerd op de vooronderstelling dat in vele stadswijken forse fysieke ingrepen nodig waren. Ofwel herstructurering. Een meer gedifferentieerde bevolkingsamenstelling en een dito aanpassing van de woningvoorraad waren nodig om de achtergestelde wijken uit het slop te halen. Niet alleen de sociale structuur van de wijk zou daarmee gediend zijn, ook de segregatie in die wijken kon worden tegengegaan en middengroepen zouden voor de stad behouden kunnen worden. Sindsdien verschenen meters onderzoeksrapporten, waarin vraagtekens werden geplaatst bij de vooronderstellingen van de stedelijke vernieuwing of bij de daaraan verbonden beleidsaanbevelingen. Onderzoekers spraken elkaar soms tegen. Maatschappelijke opinies wijzigden zich intussen. Tijd voor een overzicht en voor het opmaken van een balans. Wat leert al dat onderzoek over de noodzaak en de zegeningen van herstructurering?

Stedelijke vernieuwing heeft als doel om condities te scheppen voor een beter woon-, werk-, productie- en leefmilieu in en rond de steden. In de Nota Stedelijke Vernieuwing (Ministerie van VROM, 1997, p. 47) staat in een paragraaf over de sociale dimensie:

“De vitale stad is een gedifferentieerde en gevarieerde, maar niet een gedeelde stad. (...) Als het vertrek van hogere inkomensgroepen uit de bestaande stad door blijft gaan, dreigen de meest kwetsbare bevolkingsgroepen achter te blijven. Hoewel geen sprake is van extreme concentraties van deze groepen in bepaalde wijken, zijn er wijken en buurten waar problemen het beeld overheersen. Er is een risico dat dit op termijn leidt tot zichzelf versterkende processen van verloedering van delen van de steden. (...) Voor een gezonde toekomst van de stad is een gedifferentieerde samenstelling van de bevolking en woningvoorraad noodzakelijk.”

Het gaat om het tegengaan van selectieve migratie op stedelijk niveau en daarmee het verstevigen van het economisch draagvlak voor de voorzieningen en om het vasthouden van midden- en hogere inkomens in de wijken. Dat moet leiden tot een positief effect op de sociale netwer-

ken en het functioneren van deze (hogere) inkomensgroepen als rolmodel voor andere bewoners.

In de tweede helft van de jaren negentig bestond er grote overeenstemming tussen gemeenten en rijk over deze inzet van de stedelijke vernieuwing als een doorgaande opgave. De aannamen en onderdelen van het beleid zijn echter van meet af aan herhaaldelijk betwist door onderzoekers. Dit leidde weliswaar tot enige nuanceringen in het rijksbeleid, het debat is nooit verstomd, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het themanummer van ‘Ruimte in Debat’ (Ruimtelijk Planbureau 2005) en het recente advies van de VROM-raad ‘Stad en stijging’ (2006).

Het ministerie van VROM, geconfronteerd met steeds wisselende resultaten van onderzoek en wisselende opinies, vroeg Onderzoeksinstituut OTB TU Delft de vracht aan onderzoeksrapporten van de afgelopen tien jaar te bestuderen en een antwoord te geven op de vraag:

Welke conclusies zijn er te trekken uit de veelheid aan onderzoeksrapporten en publicaties die in de afgelopen jaren zijn uitgebracht ten aanzien van de relatie tussen sociaal en fysiek in de stedelijke vernieuwing?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden identificeerden de onderzoekers een vijftal thema's die in het debat naar voren kwamen (zie: Ouwehand *et al*, 2006). We zullen die vijf thema's navolgend de revue laten passeren, waarbij we alleen de belangrijkste bronnen aangeven; de complete literatuurstudie (A. Ouwehand, R. Kleinhans, W. van der Laan Bouma-Doff & M. van der Land (2006) *Een stap vooruit? De pretenties van fysiek voor sociaal bij herstructurering*) zal binnenkort beschikbaar zijn via internet (zie de literatuurlijst).

ZWAKKE WONINGMARKTPOSITIE

Een belangrijke invalshoek levert het vele onderzoek dat in de economisch voorspoedige tweede helft van de jaren negentig is uitgevoerd naar de relatie tussen woningmarktpositie en sociale achteruitgang, de kwaliteit van wijken en de sociale gevolgen daarvan.

Het voorop stellen van deze relatie, en ook de daaraan ontleende transformatieopgave, zou op kritiek stuiten in het debat over stedelijke vernieuwing, onder meer van de zijde van de VROM-raad. In de beleidspraktijk bleken partijen het echter snel eens te zijn over de noodzaak van ingrijpen bij een overduidelijk zwakke woningmarktpositie. Ook als die veel sloop omvatte (Helleman, *et al*, 2001). Daarin spelen sociale motieven een belangrijke rol.

Een zwakke woningmarktpositie leidt namelijk niet alleen tot risico's voor de verhuurder, maar ook voor de bewoners. De wijk komt in de problemen: zittende bewoners vertrekken, woningzoekenden met alternatieven zullen zich er niet snel vestigen. Dat kan (afhankelijk van de woningmarktsituatie ter plekke) leiden tot leegstand of tot de concentratie van huishoudens met een zeer kwetsbare woningmarktpositie en tot sociaal ongewenst verval in de vorm van vervuiling, vandalisme en verloedering. De fysieke kenmerken van de wijk en de woningen spelen een dominante rol bij de positie van de wijk op de woningmarkt, maar evengoed zijn het imago en de reputatie van de wijk van belang. Deze worden mede bepaald door de sociale samenstelling van de wijk.

Waar de woningmarktpositie te zwak is om het verval met beperkte maatregelen in betere banen te leiden, zal een stevige fysieke ingreep noodzakelijk zijn. Voor een sociaal gezonde wijk is het voorwaarde dat de wijk tegemoetkomt aan

de woonvoorkeuren van de bewoners en inspeelt op de veranderingen in woonwensen, nu en in de toekomst. Het aanpassen van de woningvoorraad is immers een langdurige kwestie waarbij vooruit denken noodzakelijk is.

COHESIE EN KAPITAAL

Het idee dat herstructurering in sterke mate bijdraagt aan de sociale cohesie in de wijk, is de meest betwiste beleidspretentie van de stedelijke vernieuwing. De veronderstelling dat het aantrekken van hogere inkomensgroepen leidt tot menging van verschillende bevolkingsgroepen, onderlinge contacten en het zich beter thuis voelen in de buurt, wordt door verschillende onderzoekers gelogenstraft (Kleinhans, *et al*, 2000).

Nu is het ook wel hoog gegrepen om op buurt- en wijkniveau veel sociale samenhang te verwachten. In sociaal opzicht zijn het portiek, het woonblok en de straat meer betekenisvol. Op dat lagere schaalniveau komt men wel meer sociale controle tegen, kunnen afspraken over leefregels gemaakt worden of worden praktische zaken onderling geregeld. Op het niveau van subbuurt en buurt is vreedzame coëxistentie een meer reële inzet. Zeker als differentiatie gepaard gaat met een fysieke scheiding van nieuwe en oude delen van de wijk, ontstaan gemakkelijk nieuwe sociale begrenzingen, met dito 'wij' en 'zij' – gevoelens.

Herstructurering in de wijk kan wel nieuwe mogelijkheden bieden tot het zetten van stappen in de wooncarrière:

van een slechte(re) naar een duurdere of koopwoning, een betere sociale huurwoning, een 55-pluswoning. Het aanboren van huishoudens in de wijk die een stap willen maken in hun wooncarrière, heeft vaak wel gunstige gevolgen voor de sociale cohesie. Terwijl bestaande contacten kunnen worden voortgezet, helpt de herstructurering deze bewoners vooruit. Het probleemoplossende vermogen voor samenlevingsproblemen blijft echter beperkt. Herstructurering leidt eerder tot probleemverdunding of -verplaatsing. Voor bewoners die de overlast veroorzaken en gedwongen worden te verhuizen, is het geen antwoord op hun problemen.

Voor de bewoners die blijven is er wel een positief effect, want de wijk wordt beter beheersbaar.

Het is de vraag intussen of de pretentie van het versterken van de sociale cohesie nog wel zo duidelijk aanwezig is in het beleid. Het debat verschuift meer in de richting van het begrip sociaal kapitaal: de (toegang tot) hulpbronnen die voortvloeien uit sociale netwerken, normen, vertrouwen en wederkerigheid. Daarmee komt de nadruk meer te liggen op het profijt dat individuen uit sociale interactie kunnen halen. Door herstructurering neemt wel de mogelijkheid toe dat het sociaal kapitaal zich op een lager schaalniveau verder ontwikkelt en zo een positieve bijdrage levert aan het sociale leefklimaat (Kleinhans, 2005). Of dat ook een positief effect heeft op het rondkomen en vooruitkomen van alle huishoudens in de wijk, is nog nauwelijks onderzocht en dus nog maar de vraag.

Het bezwaar dat herstructurering leidt tot gedwongen verhuizingen en daarmee tot vermindering van sociaal kapitaal in de buurt - dit zou namelijk samenhangen met woonduur - blijkt niet altijd houdbaar. In de praktijk blijkt de doorstroming in gehandhaafde complexen nogal eens aanzienlijk, terwijl daar nauwelijks sprake is van sociale binding. Daarentegen blijkt bij huurders of kopers van in het kader van de herstructurering opgeleverde (ver)nieuwde complexen de gelijkgestemdheid groot en zijn de voorwaarden gunstig voor de ontwikkeling van sociaal kapitaal.

CONCENTRATIE EN INTEGRATIE

Een veelgenoemd argument voor differentiatie van het woningbestand en het tegengaan van ruimtelijke concentratie van kansarmen, is het veronderstelde bestaan van zogeheten buurteffecten. Buurteffecten zijn negatieve effecten die bewoners ondervinden bij hun persoonlijke ontwikkeling en het verkrijgen van werk als gevolg van het feit dat ze in een eenzijdig samengestelde buurt met veel kansarmen samenwonen.

Volgens sommige onderzoekers trad dit buurteffect maar zeer beperkt op. En als het toch verwaarloosbaar blijkt, dan hoeft het ook niet te bestrijden met herstructurering en differentiatie van de woningvoorraad.

Met de opkomst van het Fortuynisme kreeg de vraag echter een nieuwe poli-

tieke lading, wat leidde tot aanscherping van de discussie. Daarbij werd de focus gericht op de aanwezigheid van veel allochtone huishoudens in kansarme buurten. Herstructurering werd gezien als middel om deze concentratie en de daaruit voortvloeiende etnische segregatie te doorbreken. Dit zou bij kunnen dragen aan de integratie van allochtone bevolkingsgroepen. De vooronderstelling daarbij is dat concentratie en segregatie nadelig zijn uit een oogpunt van integratie en daarmee voor de maatschappij als geheel. Ook naar deze vooronderstelling is onderzoek verricht.

Het beeld dat daaruit naar voren komt laat zien dat er een zwakke samenhang bestaat tussen het aandeel allochtone huishoudens in een wijk en hun sociaal-economische positie, gemeten naar opleidingsniveau, kans op werk en (zij het in iets mindere mate) arbeidsinkomen. Er bestaat enige samenhang tussen de

contacten die allochtonen onderhouden met autochtonen, het hebben van werk en de moderniteit van opvattingen enerzijds en etnische concentratie in de woonbuurt anderzijds, maar deze is beperkt. Ook heeft het wonen in een etnische concentratiewijk een beperkt indirect effect op de beheersing van de Nederlandse taal en de culturele oriëntatie, als gevolg van het relatief weinig frequente contact met autochtonen (Van der Laan Bouma-Doff, 2005; SCP, 2005).

Het doorbreken van de concentratie door differentiatie van de woningvoorraad kan dan dus integratie ondersteunen en bevorderen. De ondersteunende werking zit vooral in het mogelijk maken van meer contact tussen allochtonen en autochtone huishoudens en het positieve effect dat daarvan uitgaat op de beheersing van de Nederlandse taal.

Gemengd wonen in een buurt leidt echter niet zonder meer tot contacten. Om de in-

tegratie te versterken zullen die bevorderd moeten worden (RMO, 2005). Dat kan gestimuleerd worden door daar bewuster rekening mee te houden: bij de inrichting van het publieke domein, door het creëren van ontmoetingsruimten waar mensen elkaar meer dan eens tegenkomen, door koppeling aan functies die bruikbaar zijn, handig of zelfs verplicht.

Maar primair ligt het aangrijpingspunt voor maatschappelijke ontplooiing en integratie bij het onderwijs en de arbeidsmarkt.

Er is ten aanzien van concentratie nog een aspect dat de aandacht verdient, en dat is de beeldvorming. Een hoge concentratie van allochtone huishoudens leidt zowel onder autochtone als onder allochtone bewoners tot een negatief beeld van de wijk (Rigo, 2004). Bij de waardering van de wijk is de fysieke staat daarvan het belangrijkste, maar daarnaast speelt ook de bevolkingssamenstelling een grote

rol. Een snelle toename van het aandeel allochtone huishoudens wordt negatief gewaardeerd. Herstructurering gericht op het aantrekken of juist vasthouden van autochtone huishoudens wordt in de wijk positief gewaardeerd (Bolt en Torrance, 2005; SCP, 2005).

BINDING MIDDENGROEPEN

Herstructurering van wijken wordt niet alleen gemotiveerd vanuit de ervaren problematiek aldaar, maar ook vanuit een algemeen stedelijk economisch belang (Van der Wouden & De Bruijne, 2001). De stedelijke woningvoorraad wordt gekenmerkt door een relatief klein aandeel koopwoningen en een naar verhouding groot aandeel goedkope en gestapelde woningen. De woningvoorraad is daarmee te weinig afgestemd op de behoefte van midden- en hogere inkomens.

Herstructurering kan een bijdrage leveren aan het vasthouden en aantrekken van

deze inkomensgroepen, door het realiseren van door hen gewenste woningen en woonmilieus. De motieven die aangevoerd worden om de middengroepen aan de stad te binden variëren van de bijdrage die zij leveren aan bestaande sociale structuren in de stad, de sleutelrol die hen wordt toegedicht in de economische ontwikkeling en hun bijdrage aan de productie en consumptie van culturele activiteiten. De aanwezigheid van goedopgeleide middengroepen is voorts een voorwaarde voor het aantrekken van nieuwe kennisintensieve bedrijvigheid, ze fungeren als draagvlak voor stedelijke voorzieningen als onderwijs of kinderopvang en ze leveren een positieve bijdrage aan het imago van wijk en stad.

Er is echter nog maar weinig bekend over de mate waarin de herstructurering van wijken per saldo bijdraagt aan het binden en aantrekken van middengroepen. Laat staan dat er al veel te zeggen valt over de veronderstelde zegenrijke effecten van hun aanwezigheid. Er is sinds enige jaren weliswaar sprake van een lichte toename van het aandeel midden- en hogere inkomens in de stad, maar deze is niet herleidbaar tot de herstructureringsinspanning en kan net zo goed het gevolg zijn van de realisering van nieuwbouw in uitlegebieden. Voor het economisch draagvlak van de stad maakt dat geen verschil (dat draagvlak is overigens evenzo gediend met het realiseren van locaties net buiten de stad).

DRAAGVLAK EN VERTROUWEN

De stadsvernieuwing die drie decennia geleden echt goed van start ging, was voor een groot deel het gevolg van politieke druk van bewoners. Zij eisten aandacht voor hun woon- en leefsituatie. De stedelijke vernieuwing die tien jaar geleden startte, werd veel meer betwist door bewoners. Ze leek vooral gestoeld op toekomstscenario's voor de woningmarkt die resulteerden in hoge aantallen te slopen woningen en een nadruk op tempo. Vanaf de eeuwwisseling kreeg het draagvlak voor het beleid onder bewoners meer aandacht. De afstemming tussen de sociale en fysieke aanpak werd een belangrijk beleidsthema. De politieke aardverschuiving in 2002 maakte eens te meer de kloof tussen bewoners en beleidsmakers zichtbaar. Maakte de praktijk van de stedelijke vernieuwing de kloof nu juist groter of kleiner?

In het rapport 'Vertrouwen in de buurt'

(WRR, 2005) wordt gepoogd een antwoord te geven op die vraag door deze te plaatsen in het bredere kader van de relatie tussen burgers, overheid, dienstverleners en andere intermediairs. Het rapport bevestigt een groot aantal van de principes die in de 'sociaal-fysieke wijkaanpak' van de ministeries van VROM en VWS al eerder aan de orde zijn gesteld (zie o.a. Fortuin & Ouwehand, 2003). Het creëren van draagvlak, van betrokkenheid en inzet van de bewoners is een voorwaarde voor de verbetering en het beheer van de wijk. De waardering van de wijk door de bewoners bepaalt mede of men blijft wonen in de wijk en de waardering is deels afhankelijk van hun betrokkenheid bij en zeggenschap in het beheer en de aanpak van de wijk. Er kunnen in de praktijk van de stedelijke vernieuwing veel verschillende motieven voor bewonersparticipatie onderscheiden worden. Het beeld van de bewonersparticipatie verschilt ook per partij. Gemeenten en corporaties zijn vaak van mening dat bewonersparticipatie positief is, ze zijn ook van mening dat er al genoeg mogelijkheden worden geboden. Gelijktijdig

zijn bewoners van mening dat de wensen ten aanzien van participatie nog duidelijk verschillen van de mogelijkheden. Die discrepantie is het duidelijkst ten aanzien van het onderwerp besluitvorming. Gemeenten en corporaties zien participatie vaak nog als nuttige informatieverzameling, terwijl ze graag zelf de touwtjes in handen houden.

Deze lijn trekt het WRR-rapport krachtig door: heb vertrouwen in de buurt, ga veel meer uit van interactieve beleidsvorming. Daarbij ontstaat een breder spectrum aan vormen. Bewonersparticipatie heeft ook positieve effecten op de sociale cohesie, zo blijkt uit onderzoek, zij het dat dit slechts betrekking heeft op een relatief kleine groep mensen en zij zich vaak beperkt tot de duur van het desbetreffende project.

ENKELE CONCLUSIES

Welke conclusies kunnen nu getrokken worden uit dit alles?

De fysieke aanpak levert een - zij het bescheiden - bijdrage aan de aanpak van sociale problemen, zo blijkt uit onderzoek. Die bijdrage kan groter worden dan nu het

geval is. Herstructurering is een omvattend proces dat elke bewoner van een aanpak raakt. Ingrijpen in de wijk zal steun krijgen, naarmate het voor bewoners zonneklaar is dat de (fysieke en sociale) doelen die er mee worden gediend ook in hun belang zijn. De cruciale vraag is of de zittende bewoners als probleem worden gezien, of de herstructurering als een oplossing voor hun problemen. Herstructurering kan meer dan nu een bijdrage leveren aan het dagelijkse rondkomen en de sociale vooruitgang van alle bewoners. Dat stelt wel eisen aan de aanpak en de na te streven resultaten van de herstructurering zoals:

- aanbod van goedkope koopwoningen, aansluitend bij de potentie van de wijkbewoners;
- investeringen en inventiviteit in het aanpakken van de bestaande, bereikbare voorraad middels renovatie en nieuwbouw;
- een zorgvuldige inpassing van nieuwbouw en het voorkomen van het zich afzetten van 'nieuw' tegenover 'oud' en vice versa door gelijktijdig te investeren in 'oud';
- een hedendaags 'bouwen voor de buurt' middels een terugkeergarantie, of beter nog: een 'wooncarrière-stap-garantie' voor de huishoudens die dat willen;
- het realiseren van keuzevrijheid, ook voor huishoudens met een smalle beurs;
- het vergroten van de contactmogelijkheden tussen allochtone en autochtone huishoudens, bijvoorbeeld bij de inrichting van de publieke ruimte en de bouw van publieke voorzieningen;
- het niet alleen het met de mond belijden van het belang van invloed en participatie van bewoners, maar deze ook feitelijk gestalte geven bij de programmabepaling en besluitvorming

Bovenstaande aanbevelingen resulteren in een grotere bijdrage van herstructurering aan sociale doelen. Maar voor het bereiken van die doelstellingen, is het als eerste noodzakelijk om te investeren in scholing, ondersteuning en werkgelegenheid.

GEDACHTESTEUNEN VOOR BELEIDSMAKERS

Herdifferentiatie van de woningvoorraad is geen oplossing voor samenlevingsproblemen. Het leidt eerder tot probleemverdunning of probleemverplaatsing. Voor de bewoners die blijven is dat wel positief, maar het is geen antwoord op het probleem van de overlastveroorzakers.

Het is niet realistisch om te streven naar sociale cohesie op buurt- of wijkniveau. Herstructurering is daar ook geen wondermiddel voor. In sociaal opzicht zijn het portiek, het woonblok en de straat meer betekenisvol; op hoger schaalniveau is vreedzame coëxistentie een meer reële inzet.

Herstructurering maakt het mogelijk dat het sociale kapitaal zich verder ontwikkelt en een positief effect heeft op het sociale leefklimaat. De bijdrage van dat sociale kapitaal aan het rondkomen en vooruitkomen van bewoners is een wenkend perspectief, maar kan nog niet door onderzoek gestaafd worden.

Dat zij in een concentratiewijk wonen heeft voor allochtone bewoners slechts een gering negatief effect op hun (kansen op) sociale mobiliteit. Het doorbreken van de concentratie van allochtone huishoudens door differentiatie van de woningvoorraad in een wijk heeft een positief effect op de beheersing van de Nederlandse taal en daarmee op hun sociale mobiliteit, dankzij de verbeterde mogelijkheid van contact met autochtonen.

Voor de economische structuurversterking van de stad maakt het niet veel uit in welke wijk de midden- en hogere inkomens wonen, als ze maar een plek kunnen vinden.

Heb als gemeente of corporatie veel meer vertrouwen in de buurt, ga uit van interactieve beleidsvorming, waarbij bewoners ook in de besluitvorming daadwerkelijke invloed hebben. Dat heeft ook weer positieve gevolgen voor de sociale samenhang in de buurt.

OVER DE AUTEUR

André Ouwehand is senior onderzoeker stedelijke vernieuwing en wonen aan het Onderzoeksinstituut OTB van de TU Delft.

LITERATUUR

BOLT, G. EN TORRANCE, M. I. (2005)
Stedelijke herstructurering en sociale cohesie.
Utrecht: DGW/NETHUR-partnership 30

FORTUIN, K. & A. OUWEHAND (2003)
Leidraad sociale wijkvisie.
Den Haag: Ministerie van VROM en Ministerie van VWS

HELLEMAN, G., R. KLEINHANS & A. OUWEHAND (2001)
Sloop en opbouw van de wijk: herstructurering als sociale interventie.
Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, Utrecht.

KLEINHANS, R. (2005)
Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting. Sustainable Urban Areas nr. 6.
Delft University Press, Delft

KLEINHANS, R., L. VELDBOER, & J.W. DUYVENDAK (2000)
Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen.
Den Haag/Rotterdam: Ministerie VROM/Erasmus Universiteit

LAAN BOUMA-DOFF, W. VAN DER (2005)
De buurt als belemmering?
Assen: Van Gorcum.

MINISTERIE VAN VROM (1997)
Nota Stedelijke Vernieuwing.
Den Haag: Ministerie van VROM

A. OUWEHAND, R. KLEINHANS, W. VAN DER LAAN BOUMA-DOFF & M. VAN DER LAND (2006)
Een stap vooruit? De pretenties van fysiek voor sociaal bij herstructurering.
Delft: Onderzoeksinstituut OTB (te downloaden via www.minvrom.nl; www.kei-centrum.nl of www.otb.tudelft.nl)

RAAD VOOR DE MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING (2005)
Niet langer met de ruggen naar elkaar.
RMO-advies 37. Den Haag: RMO/SDU

RIGO RESEARCH EN ADVIES (2004)
Leefbaarheid van wijken.
Den Haag: Ministerie van VROM

SOCIAAL CULTUREEL PLANBUREAU (2005)
Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming.
Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

RUIMTELIJK PLANBUREAU (2005)
Ruimte en Debat, 2005 nr. 5.
Den Haag: Ruimtelijk Planbureau

VROM-RAAD (2005)
Stad en stijging.
Den Haag: VROM-raad

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (WRR) (2005)
Vertrouwen in de buurt.
Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press

Wouden, H.C. van der & E. de Bruijne (2001)
De stad in de omtrek: problemen en perspectieven van de vier grootstedelijke gebieden in de Randstad.
Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Publieke familiariteit bindt in Buitenveldert

CARLINDE ADRIAANSE

Niet elke vergrijsde, naoorlogse portiekwijk is een probleemwijk. Bestudering van een probleemloze portiekwijk kan interessante aanknopingspunten bieden voor het stedelijk vernieuwingsbeleid, gericht op versterking van de sociale cohesie in stadswijken. Men neme de Amsterdamse wijk Buitenveldert. Hoe sociaal-cohesief is deze 'probleemloze' wijk, in hoeverre is sprake van een hechte gemeenschap? En waar komt de gemeenschapszin uit voort?

Wijken met veel portiekflats, hoogbouw-wijken en vooroorlogse stadsvernieuwingswijken staan bekend als potentiële probleemwijken. Boekenkasten zijn volgeschreven over de daar optredende problemen en over de oorzaken, de achtergronden en de effecten van de inmiddels getroffen maatregelen. Is het niet zinvol om ook eens te kijken naar wijken die wél goed functioneren, terwijl je er gezien het wijctype - wel problemen zou verwachten? Dit type onderzoek is tot nu toe nauwelijks gedaan. Het meerjarige onderzoeksproject *Succesfactoren van probleemloze wijken in problematische wijktypen* is door het onderzoeksinstituut OTB TU Delft opgezet om deze leemte te vullen. Een kwalitatieve *casestudy* in Amsterdam-Buitenveldert, een naoorlogse flatwijk uit de jaren zestig die tot het type van de vergrijsde portiekwijk behoort, maakt deel uit van dit onderzoeksproject en vormt de basis voor dit artikel.

De naoorlogse wijken werden gebouwd als ruimtelijke en functionele eenheden aan de toenmalige stadsrand met een

scheiding van functies. Als structurerende elementen werden het groen en de voorzieningen gezien. Daarnaast werden vooral open verkavelingstypen toegepast zoals het open bouwblok, strokenbouw die als 'stempel' worden herhaald. Van het merendeel van de naoorlogse wijken bestond de woningvoorraad voor tachtig procent of meer uit sociale huurwoningen.

De woningvoorraad van Buitenveldert laat een ander beeld zien: ongeveer een derde werd er in de particulier huursector gebouwd en een even groot deel is eigen woningbezit. Dit gegeven trok in de jaren zestig een middenklassebevolking aan, waarvan maar liefst 25 procent er nu nog

steeds woont. Ook zijn in Buitenveldert in de loop der jaren veel minder laaggeschoolde migranten ingestroomd dan in - bijvoorbeeld - de 'bekende' probleemwijken in Amsterdam-West.

Veel naoorlogse flatwijken zijn na verloop van tijd zo ernstig in de problemen geraakt dat kostbare ingrepen als sloop, nieuwbouw en herstructurering van grote delen van de wijk worden ingezet om de wijken weer op de kaart te zetten. Voor Buitenveldert bestaan er op de korte termijn geen plannen voor grootschalige ingrepen. De wijk heeft een redelijke tot goede positie op de woningmarkt, de sociaal-economische structuur is met een gemiddeld

besteedbaar jaarinkomen tussen de 22.701 en de 26.300 euro, zeker niet zwak en de leefbaarheid (in sociaal-cultureel opzicht) is bevredigend tot goed. Waar ligt het aan dat deze wijk wél goed functioneert, terwijl je er wel de nodige problemen zou verwachten?

Omdat de succesvolle wijk Buitenveldert tot hetzelfde stedenbouwkundige type behoort als veel probleemwijken, en er dus weinig verschillen zijn van fysiek-ruimtelijke aard, veronderstellen we dat sociaal-culturele factoren in belangrijke mate het verschil bepalen tussen wel en geen succes. Deze redenering sluit aan bij de in onderzoek en beleid vaak gebezigde veronderstelling dat succesvolle wijken in sterke mate sociaal-cohesief zijn, omdat probleemwijken - zo blijkt vaak - de benodigde ingrediënten voor sociale cohesie ontberen (Kearns & Parkinson; 2001). In de onderzoeks- en beleidsliteratuur wordt dan ook vaak gewezen op het belang van sociale interactie, sociale homogeniteit en de onderlinge betrokkenheid van bewoners op elkaar. In dit artikel staat de vraag centraal hoe sociaal-cohesief het probleemloze Buitenveldert is en in hoeverre er inderdaad sprake is van een hechte gemeenschap. En als er sprake is van een gemeenschap waaruit komt die gemeenschapszin dan voort?

VREEDZAME COËXISTENTIE

In Buitenveldert werden weinig hechte lokale sociale netwerken aangetroffen. Uit de diepte-interviews met bewoners kwam naar voren dat men geen of weinig vrienden in de buurt heeft wonen en de sociale contacten verspreid zijn over de hele stad. In de literatuur over gemeenschappen op

wijk- en buurniveau komen we verschillende soorten wijken tegen waarvan de bevolking op een specifieke manier een gemeenschap vormt. Buitenveldert is niet het type wijk waar sterke banden en gemeenschappelijke doelen bewoners samenbrengen in een gezamenlijke strijd tegen bedreigingen vanuit de samenleving. Voor een bepaald type arme wijken is dit wel het geval. De basis van de gemeenschapszin is daar de gedeelde armoedeproblematiek (Ypeij, Snel & Engbersen, 1999). Of zoals bij *communities of limited liabilities of defended communities*, waar functionele gemeenschapszin is ontstaan doordat men gezamenlijk het hoofd wist te bieden aan

een dreiging van buitenaf (Suttles, 1972). De bevolking van het hedendaagse Buitenveldert bestaat voor het grootste deel uit autochtone Nederlanders (67 procent). Onder hen bevindt zich een omvangrijke joodse gemeenschap. Ook wonen er expatriots uit onder meer Japan, Korea, Engeland en de Verenigde Staten die veelal werkzaam zijn in het nabijgelegen World Trade Centre of op Schiphol. De meesten van hen spreken geen Nederlands. Net als de joodse gemeenschap beschikken de expatriots over hun eigen voorzieningen in de wijk, zoals winkels, scholen, restaurants, lunchrooms, een Japanse stomerij en een Aziatische videoshop. Ook zijn er een inter-

nationale school, een aantal synagogen en een joods bejaardentehuis.

De Buitenveldertse bevolking is, kortom, een compositie van uiteenlopende etnische en religieuze groepen met nauwelijks onderlinge groepsrelaties. Van divers samengestelde wijken wordt vaak verondersteld dat ze minder stabiel zijn en dat de onderhandelingen over de dagelijkse gang van zaken in de wijk gemakkelijk problematisch worden (Nyden et al., 1997 p. 516). In Buitenveldert lukt het de verschillende etnische en religieuze groepen echter prima om in vreedzame coëxistentie (Lijphart, 1968) 'gescheiden' naast elkaar samen te leven in één wijk zonder dat dit tot conflicten of andere samenlevingsproblemen leidt.

GEDEELDE IDENTITEIT

Bewoners van Buitenveldert zijn dus geen vrienden van elkaar, noch bondgenoten in de strijd tegen een gemeenschappelijke dreiging van binnenuit of van buitenaf. Bovendien zijn er grote onderlinge verschillen ten aanzien van de eigendomsvorm van de woning, leeftijd, etnische achtergrond en ras, religiositeit en levenswijze. Hoe gaat men in Buitenveldert onder die omstandigheden met elkaar om, om er voor te zorgen dat de wijk leefbaar blijft? Een bewoner van een eengezinswoning, een sociaal-geograaf van middelbare leeftijd, verwoordt het als volgt:

'De algehele sfeer in de wijk kan worden getypeerd als vriendelijk maar niet joviaal, eerder afstandelijk... een typische middenklasse wijk, zeker geen volkswijk. Mensen gaan op een nette manier met elkaar om zonder intensieve sociale contacten met elkaar te onderhouden, men is niet zo zeer op de wijk gericht men heeft wijder verbreide netwerken in tegenstelling tot bewoners van volkswijken. Mensen proberen elkaar wat te ontzien en geen overlast te bezorgen, men is vriendelijk naar elkaar maar ook wat op afstand.'

Uit de interviews blijkt dat een algemeen belang wordt gehecht aan de eigen privacy en het hoog houden van de normen van de middenklasse. Privacy is een belangrijke culturele verworvenheid die de mate van sociaal contact tussen wijkbewoners reguleert. In de private sfeer onderhouden mensen betekenisvolle sociale contacten met elkaar op basis van eigen keuze en vrijwilligheid, tegelijkertijd worden ongewenste contacten met anderen zoveel mogelijk vermeden.

Buren kies je evenwel niet uit. In het merendeel van de gevallen zijn buren totaal buiten onze beleving en leven ze levens die zich onafhankelijk van elkaar afspelen. Maar met name in dichtbebouwde wijken met veel hoogbouw en gehorige woningen, zoals ook in Buitenveldert, hebben buren met elkaar te maken, of ze willen of niet. Om de noodzakelijke contacten met buren te reguleren zonder dat men elkaar daarvoor per se moet kennen, nemen de bewoners in Buitenveldert specifieke 'ongeschreven' regels in acht en vertrouwen ze er tegelijkertijd op dat hun buren hetzelfde doen omdat men elkaars privacy en recht op woongenot respecteert. Een weduwe (83) woont in een koopappartement op de begane grond; ze legt het als volgt uit:

'Dat is iets wat van binnen komt. (...) Ja, dat is fatsoen denk ik. Het is een heel fatsoenlijke buurt. Ik woonde hiervoor dicht bij de Albert Cuypmarkt en daar wonen een heel ander soort mensen, niet minder, maar heel anders. Die wonen hier niet, is het hier ook te duur voor, denk ik.'

Buitenveldert heeft vanaf het ontstaan een middenklassebevolking aangetrokken, met een mentaliteit van fatsoen en een hang naar privacy. Die mentaliteit is nog steeds dominant in het huidige Buitenveldert; de specifieke karakteristieken van de Japanse cultuur waarin etiquette en vertrouwen erg belangrijk zijn, sluiten hier goed bij

aan. Door het gebruik van ruimte, privacy, informele middelen, en gedeelde 'ongeschreven regels' van sociale controle ter voorkoming van nabijheidproblemen, is de 'private' wijk Buitenveldert een wijk die vreedzame coëxistentie mogelijk maakt, maar tegelijkertijd weinig intimiteit biedt. Er is dus sprake van sociale homogeniteit in Buitenveldert, maar niet in termen van etniciteit, leeftijd, religiositeit of de eigendomsvorm van de woning. Homogeniteit is er op het punt van het belang dat gehecht wordt aan privacy en het respect voor elkaars woongenot, en de normen en waarden ten aanzien van het wonen, waardoor men elkaar interpreteert als 'hetzelfde soort mensen'.

ONGESCHREVEN REGELS

De gedeelde sociale identiteit en de 'privacy gemeenschap' in Buitenveldert worden gevormd en in stand gehouden door een systeem van 'ongeschreven regels' van gedrag in de publieke en de semi-publieke sfeer. Over 'hoe het hoort' bestaat grote consensus onder bewoners, aldus de geïnterviewden, zonder dat het nodig is dat er huisregels naast de lift of in

het trappenhuis worden opgehangen. Een Antilliaanse jongeman (28), woonachtig in een sociale huurflat, beschrijft zijn ervaringen als volgt:

'Iedereen houdt zich toch wel aan bepaalde, ongeschreven regels, volgens mij. Want het is allemaal hier zo burgerlijk, zo netjes, niemand heeft last van iemand. Buitenveldert komt nooit in een negatief daglicht. En het is niet zo dat de politie hier zo druk is, ik zie eigenlijk bijna nooit politie hier (...) en camera's hangen er ook niet, althans niet dat ik weet... Ik denk dat het toch de bewoners, de mensen onderling zijn die het hier goed weten te houden.'

Er is sprake van een set van algemeen gedeelde 'ongeschreven' regels waar men zich aan houdt; nieuwkomers worden er snel mee bekend gemaakt en overtreders worden gecorrigeerd. Een belangrijke rol spelen hierbij psychologische processen als schaamte of schuldgevoelens die teweeg worden gebracht als men zich niet aan de regels zou houden. Ook wordt uit de interviews duidelijk dat er sociale processen, mechanismen en strategieën zijn die een cruciale rol spelen bij het handhaven van

deze 'ongeschreven regels' en het in stand houden van het onderlinge vertrouwen en respect tussen bewoners. Hoe werkt dit in de praktijk?

Uit de interviews blijkt dat het uiterlijk van de straten en de woningen als bron van signalen wordt gebruikt om aan te geven hoe bewoners zelf staan tegenover het overheersende sociale klimaat in de wijk. En om aan af te lezen of medebewoners en gebruikers van de wijk het sociale klimaat onderschrijven. Dit gebeurt door het goed schoonhouden van de eigen buitenruimte, het niet buitenhangen van wasgoed. Fietsen worden in fietsenrekken geplaatst, in de straten met eengezinswoningen worden de auto's zoveel mogelijk voor de eigen deur geparkeerd. Bewoners die dit niet doen, worden daarop aangesproken. Kinderen die in het park papier laten vallen worden berispt. Een vrouw van middelbare leeftijd woonachtig vier hoog in een koopflat aan de Van Leijenberglaan, vertelt hoe ze de *curb appeal* van de wijk bewaakt:

'Als ik op mijn balkon sta en ik zie een stuk papier in de bosjes hangen hier beneden, dan haal ik het weg als ik even naar beneden ga

om de krant te halen. En ook als ik iets op de grond zie liggen als ik door het park loop op weg naar het Groot Gelderlandplein, dan raap ik het op en gooi het in de vuilnisbak. Ja, als ik iets van vuilnis op de grond zie dan raap ik het altijd op, want het irriteert me als er ergens iets ligt.'

De meeste bewoners lijken de ongeschreven regels te onderschrijven, ongeacht hun etnische achtergrond of leeftijd, of ze nu eigenaar-bewoner zijn of huurder van een sociale huurwoning. Sommige mensen passen zich evenwel aan, niet zozeer omdat ze de regels onderschrijven, maar in eerste instantie omdat ze geen gezeur willen hebben met de burens en geen *outcast* willen zijn. Het gaat hier om een instrumentele vorm van betrouwbaarheid. Een bewoner van een particuliere huurflat (58) vertelt:

'Buitenveldert is... ja.. ik denk dat er een bepaald soort mensen woont. Het gaat heel erg over 'je straatje netjes houden', 'hoe zie ik er zelf uit?', 'hoe ziet die ander eruit?', mensen hier zijn erg bezig met op elkaar te letten, .. ja van mij zou het allemaal wel wat lossen mogen, maar ik heb hier een heel pret-

tig huis, dus ik pas me aan, ik weet hoe ik me moet gedragen om niet in de problemen te komen...'

Ongeveer hetzelfde geldt voor de student die nog maar kort in de wijk woont, en die zich aanpaste nadat hij op zijn vingers getikt was door zijn oudere burens:

'Je voelt wel dat je jezelf aan moet passen, ja, je kunt niet zo maar rare dingen gaan doen, want daar zijn ze niet echt blij mee, het valt wel op als je wat doet. Sommige studenten zijn overweldigend en maken echt elke avond een feestje. En omdat je hier in een buurt met veel ouderen en werkenden woont, moet je het wel een beetje rustiger aan doen. (...) Ze kwamen een keertje aan de deur en ze snapten het allemaal wel en ze zijn zelf ook zo geweest. (...) Ja, nu beginnen we dan rond een uurtje of zeven's avonds en dan om twaalf uur stop je er mee, dan moet je mensen zo'n beetje naar huis sturen (...). Dus we houden er wel degelijk zoveel mogelijk rekening mee.'

Ook wordt uit de interviews duidelijk hoe de ongeschreven regels helpen om etnische scheidslijnen te overbruggen. Het volgende voorbeeld is van een man van middelbare leeftijd die lijkt te denken 'ze weten niet beter dus moet ik het ze maar leren':

'Wij hebben (...) de opvoeding met regels gekregen van onze ouders, maar ik bedoel, die regels hebben die mensen niet gehad. De Turk die boven mij woont en die uit de Filippijnen, die hebben andere regels geleerd, maar ze weten zich toch aan te passen aan de normen en waarden hier in Nederland. Dat vind ik dus belangrijk. De buurvrouw boven maakt de trap schoon, de mevrouw uit de Filippijnen maakt ook de trap schoon. Ik heb meteen met ze kennismaat toen ze hier kwamen wonen (...). Je moet altijd laten zien dat je ook wilt helpen, dat hoeft niet

intensief te zijn, maar het is het belangrijkste van het wonen. Want je kunt nog zo'n mooie woning hebben, maar als boven je, naast je, de grootste poppenkast is, dan heb je geen leven.'

De vraag die vervolgens rijst is: aan welke structurele voorwaarden moet zijn voldaan, wil een normatieve gemeenschap gebaseerd op vertrouwen en respect, kunnen ontstaan.

PUBLIEKE FAMILIARITEIT

Uit voorgaande beschrijving concluderen we dat de directe woonomgeving in Buitenveldert niet zozeer een sociaal integratiekader vormt als wel een sociaal identificatiekader biedt. De mensen die in de wijk bij elkaar wonen, leven vaak in verschillende sociale werelden, maar hebben tegelijkertijd de behoefte om zich in sociaal opzicht met hun buurtgenoten te kunnen identificeren, om zich 'thuis' te kunnen voelen in hun woonomgeving. In dit verband is de term 'publieke familiariteit' van Fischer (1982) relevant. Publieke familiariteit komt voort uit herhaalde ontmoetingen van dezelfde mensen in de publieke ruimte op basis waarvan we gemakkelijker kunnen inschatten wie we kunnen vertrouwen en wie niet. Want zoals Jane Jacobs al in 1961 in *The Death and Life of Great American Cities* constateerde: 'The trust of a city street is formed over time from many, many little public sidewalk contacts.' Als we anderen vertrouwen dan anticiperen we erop dat hun handelen onze behoeften, belangen en verwachtingen ten goede zullen komen. Juist die publieke familiariteit is in veel buurten afgenomen. Met name probleembuurten kennen daardoor vaak geen situatie van vertrouwen of wantrouwen, maar van wat in het Engels zo mooi 'mistrust' heet. Het begrip doelt op een onzekere situatie, waarin men niet weet of men

positieve of negatieve inschattingen van het handelen van anderen moeten maken bij gebrek aan kennis van die ander: kan men zich sociaal met de ander identificeren of moet men zich van hem distantiëren (Sztompka, 1999)?

Voor het ontstaan van publieke familiariteit is het van belang dat er plaatsen zijn waar mensen elkaar spontaan kunnen ontmoeten, zogeheten *social seams* (Jacobs, 1961). Zulke plekken zijn de wijkwinkels, de school waar ouders elkaar op een dagelijkse basis tegenkomen, maar ook het park of een jaarlijks buurtfeestje. In de herhaalde interacties tussen mensen die in dezelfde wijk wonen, doen zij van elkaar allerlei indrukken op en zo ontstaat een kader voor sociale identificatie (Nyden, *et al*, 1997). Al die subtiele maar niet te vermijden signalen in de publieke en semi-publieke ruimte zijn cruciaal voor het proces van sociale identificatie en de ontwikkeling en het onderhoud van de ongeschreven regels voor gedrag in de publieke sfeer.

Een belangrijke tweede voorwaarde voor het kunnen ontstaan van de vertrouwensgemeenschap in Buitenveldert, is de stabiliteit van de sociale orde. Als in een wijk een kritische massa van de bevolking een lange woontijd in de wijk heeft, is de kans groter dat er referentiepunten voor het sociale leven in de wijk ontstaan en daarmee een gevoel van zekerheid en gemak. Herhaalde routines die mensen volgen maken het mogelijk om hun gedrag te voorspellen. Snelle veranderingen in de bevolkingssamenstelling kan de sociale orde en de patronen van coöperatie in een wijk gemakkelijk ondergraven. Als de sociale samenstelling van een wijk snel verandert, geeft dit zittende bewoners een gevoel van onzekerheid en onbehagen omdat men dan vaak niet meer wie er wel en niet in de wijk woont en wat voor soort wijk het is (Kleinhans, 2005).

GEDACHTESTEUNEN VOOR BELEIDSMAKERS

Heterogeniteit ten aanzien van etniciteit, geloofsovertuiging, eigendomsvorm van de woning en leeftijd kan zeker een nastrevenswaardig doel zijn van wijkverbetering. Dan moet er wel sprake zijn van homogeniteit en eensgezindheid ten aanzien van een set (ongeschreven) regels voor gedrag in het (semi-)openbare domein. Regels die van essentieel belang zijn voor de instandhouding van de leefbaarheid in een wijk. Deze 'ongeschreven' regels komen in Buitenveldert voort uit een gedeelde hang naar privacy en het respecteren van elkaars privacy.

Effectief werkende mechanismen en strategieën zoals het door bewoners 'uitdragen' van de 'ongeschreven' regels, het uitoefenen van informele sociale controle en het corrigerend optreden ten aanzien van ongewenst gedrag, kunnen er voor zorgen dat nieuwkomers en regelover-treders zich aanpassen en dat het goede sociale klimaat intact blijft.

Als er ten aanzien van de (ongeschreven) regels voor gedrag in het (semi-)openbare domein uniformiteit van opvatting bestaat, en er is wederzijds vertrouwen tussen bewoners ten aanzien van de naleving van die regels, dan is voor de leefbaarheid van de wijk van onderge-schikt belang of bewoners onderling hechte sociale netwerken onderhouden. Een bijkomende voorwaarde is dat in de wijk voldoende effectief werkende mechanismen en strategieën aanwezig zijn, die ervoor zorgen dat nieuwkomers zich aanpassen aan die (ongeschreven) regels. Hetzelfde geldt voor de participatie in het lokale verenigingsleven en de deelname aan collectieve activiteiten.

Bij de (her)inrichting van wijken in het kader van herstructurering of nieuwbouw is het schep-pen van fysieke voorwaarden voor het ontstaan en de bevordering van publieke familiariteit van groot belang. Als identificatiekader en randvoorwaarde voor het ontstaan van publieke familiariteit zijn naast de 'klassieke' publieke welzijnsvoorzieningen, juist de 'spontane' ontmoetingsplekken belangrijk. In Buitenveldert vervullen de parken en groenstroken, het overdekte winkelcentrum, de kleinere winkelstrips, de bibliotheek en de speeltuintjes die rol. Belangrijk is het om te kijken voor wie een bepaalde ontmoetingsplek van betekenis is en welke groep zo'n plek mist.

Tenslotte kan de ervaringskennis van opbouwwerkers, buurtagenten en uiteraard bewo-ners van grote waarde zijn bij het ontwerpen en verder uitbouwen van ontmoetingsplekken die een sociaal identificatiekader vormen.

FISCHER, C. (1982)
To dwell among friends. Personal networks in town and city.
Chicago: University of Chicago Press

JACOBS, J. (1961)
The life and death of great American cities.
New York: The Modern Library.

KEARNS, A. & M. PARKINSON (2001)
The significance of neighbourhood.
Urban Studies 38 12, pp. 2103– 2110.

KLEINHANS, R. (2005)
Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting.
Delft: Delft University Press.

LIJPHART, A. (1968)
The politics of accommodation: pluralism and democracy in the Netherlands.
Berkeley: University of California Press.

NYDEN, P.; M. MALY AND J. LUKEHART (1997)
The Emergence of Stable Racially and Ethnically Diverse Urban Communities: A Case Study of Nine U.S. Cities.
In: Housing Policy Debate Vol. 8, No. 2 p. 491-534.

SUTTLES, G. D. (1972)
The Social Construction of Communities.
Chicago/London: The University of Chicago Press. p. 47-48.

SZTOMPKA, P. (1999)
Trust; a sociological theory.
Cambridge: University Press.

YPEIJ, A, E. SNEL AND G. ENGBERSEN (1999)
Armoede in Amsterdam-Noord; eerste deelstudie van project 'Landschappen van armoede'.
Rotterdam: RISBO.

OVER HET ONDERZOEK

Het onderzoek 'Succesfactoren van probleemloze wijken in problematische wijktypen' maakt onderdeel uit van het onderzoeksprogramma Corpovenista. Meer informatie over het onderzoek, zie www.corpovenista.nl.

Corpovenista - 'corporaties vernieuwen de stad' - is een samenwerkingsverband van negen grote woningcorporaties, Aedes (de vereniging van woningcorporaties), het Onderzoeksinstituut OTB TU Delft en onderzoeksgroepen van de Universiteiten van Utrecht en Amsterdam.

OVER DE AUTEUR

Carlinde Adriaanse is onderzoeker bij de sectie Stedelijke Vernieuwing en Wonen van Onderzoeksinstituut OTB, TU Delft (c.c.m.adriaanse@tudelft.nl).

LITERATUUR

ADRIAANSE, C. C.M. (2004)
'Succesfactoren van wijken die werken'. Een verkennende studie in twee naoorlogse flatwijken.
Delft: Onderzoeksinstituut OTB TU Delft.

Ladder kan sociale cohesie tastbaar maken

NANNE BOONSTRA EN PETER VAN DER GRAAF

De sociale binding in en aan de buurt is een belangrijk thema in de stedelijke vernieuwing. Maar beleidsinterventies gaan hier op de tast, bij gebrek aan duidelijk zicht bij beleidsmakers op de informele sociale structuur van buurten en wijken. Welke contacten onderhouden bewoners met elkaar en hoe worden deze gewaardeerd? Om beleidsmakers meer houvast te bieden is een diagnose-instrument ontwikkeld: de Contactladder. Toegepast onderzoek in Leiden-Zuidwest laat zien hoe een abstract begrip als sociale cohesie zichtbaar en hanteerbaar kan worden gemaakt.

In stedelijke vernieuwing proberen beleidsmakers en professionals de sociale, fysieke en economische pijler met elkaar te verbinden. Het revitaliseren en herstructureren van de bestaande woningvoorraad staat daarbij vaak voorop. Daarenboven zien veel gemeenten in herstructurering een kans om een aantal hardnekkige sociale problemen in hun wijken structureel aan te pakken. Herstructurering moet leiden tot meer veiligheid, minder armoede en overlast en tot meer leefbaarheid en sociale cohesie in buurten en wijken.

Om herstructurering als sociaal instrument in te kunnen zetten wordt naarstig gezocht naar afstemming en samenwerking met de sociale sector, een samenwerking die moeizaam van de grond komt. Debet aan deze moeizame relatie is het feit dat er weinig zicht is op sociale structuren van buurten wijken. Voorts ontbreekt het aan een duidelijk concept van het begrip. Anders dan de fysieke infrastructuur die zich makkelijker laat (samen)vatten in masterplannen en cijfers, lijkt de sociale infrastructuur, vooral op het niveau van informele contacten tussen bewoners, veel minder grijpbaar. Toch dichtten veel beleidsmakers en bestuurders een centrale plaats toe aan de contacten tussen bureaus, omdat zij menen dat de leefbaarheid daarmee is gebaat en het bewoners vooruit kan helpen. Dit belang neemt alleen maar toe met de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, begin 2007.

Pogingen in de wetenschappelijke literatuur om het begrip te definiëren en te operationaliseren hebben niet geleid tot eenduidige definities en tot een invulling die beleidsmakers en professionals kunnen gebruiken bij de sociale vernieuwing van wijken en buurten. Op basis van ervaringen in verschillende stedelijke vernieuwingspraktijken en met behulp van een internationale literatuurstudie, heeft het Verwey-Jonker Instituut, samen met de Universiteiten van Amsterdam en de Vrije Universiteit, een instrument ontwikkeld

dat behulpzaam is bij het in kaart brengen van de sociale structuur van buurten: de Contactladder. Dit instrument is vervolgens uitvoerig getest door middel van een onderzoek in de wijk Leiden-Zuidwest. De resultaten van dit onderzoek en de wenken die dit oplevert voor beleidsmakers zullen in dit artikel besproken worden.

TWEE SCHOLEN

De afbrokkeling van sociale contacten, de steeds grotere omvang en heterogeniteit van netwerken die mensen er op na houden. Dit thema hield de grondleggers van de sociologie, Max Weber, George Simmel and Emile Durkheim, al bezig. In onderzoek wordt de term sociale cohesie echter op zeer uiteenlopende wijze gebruikt, variërend van de participatie van mensen in publieke instituties, de sociale contacten die zij er op na houden tot het aanhangen van collectieve normen en waarden. De verbindingen (kleefkracht) tussen mensen zijn ook op zeer verschillende niveaus bestudeerd: van micro (individuen) tot meso (buurten, steden en regio's) en macro (landen en globale netwerken). Dit maakt de term sociale cohesie tot een gelaagd en multi-dimensionaal begrip, dat moeilijk te vangen is in één definitie. Paul Schnabel heeft geprobeerd om deze diversiteit te vangen in zijn definitie van sociale cohesie: "De mate waarin mensen in gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven,

als burger in de maatschappij en als lid van de samenleving" (Schnabel 2000: 22). In onderzoek naar sociale contacten in buurten zijn twee scholen te ontdekken. De eerste richt zich op de positie van individuele bewoners: hoe kunnen zij vooruit worden geholpen door mobilisatie van hulpbronnen in hun netwerk. De andere school verlegt de aandacht naar het buurtniveau en kijkt naar het vreedzaam samenleven van verschillende groepen die daar wonen.

Deze richtingenstrijd in het onderzoek naar sociale cohesie heeft ook geleid tot twee verschillende manieren van meten. De ene school onderzoekt meer de gedragsmatige (*neighbouring*) dimensie van sociale cohesie, waarbij de mate en soorten van contact die bewoners met elkaar onderhouden centraal staan, terwijl het andere kamp sociale cohesie zichtbaar maakt op basis van attitudionele (*community sense*) data, die de belevingskant en verbondenheid met de buurt benadrukt. De gedragsmatige kant is daarbij het sterkst ontwikkeld. Onderzoekers binnen deze traditie onderscheiden verschillende typen van contact tussen bewoners. Zo maken zij onderscheid tussen oppervlakkige contacten (groeten, praatje maken), die meer gericht zijn informatie-uitwisseling, en intensievere vormen waarbij goederen en diensten worden uitgewisseld (gereedschap lenen, op de kinderen passen). Bij dit laatste wordt vaak weer onderscheid gemaakt tussen praktische hulp (pakketje aannemen, de kat voeren) en emotionele ondersteuning (uithuilen bij de buurman).

Wat vaak nog al eens vergeten wordt bij het meten van sociale contacten, zijn negatieve vormen van contact: onderlinge ergernissen en overlast, maar ook onverschilligheid en intolerantie. Dit raakt aan de normatieve invulling van sociale cohesie waarbij perceptie van contacten en beleving van de buurt centraal staan. Dit is een nog minder onderzocht terrein binnen stedelijke vernieuwing. Identificatie met de buurt en het ontstaan van normen-en waardenpatronen zijn vaak nog het terrein van exotische antropologen. Een ander onderbelicht punt is de toekomst. Bij het meten van sociale cohesie wordt veel aandacht besteed aan de contacten die bewoners met elkaar onderhouden. Heel wat minder is bekend over de behoefte aan contact van de bewoners zelf. Dit hangt samen met het feit dat de positieve benadering van buurtcon-

tacten voorop staat: meer contacten wordt automatisch als beter gezien. Niet iedere bewoner is echter even sterk op de buurt georiënteerd en hecht belang aan contacten met buurtgenoten. Voor het vaststellen van mogelijke interventies is het daarom van groot belang dat men niet alleen op de hoogte is van de bestaande contacten tussen burens, maar ook weet welke contacten gewenst zijn en als belangrijk worden ervaren onder bewoners. Veel monitorinstrumenten zijn gebaseerd op een beperkt aantal stellingen en brengen vooral de problemen als gevolg van (een gebrek aan) sociale cohesie in beeld: criminaliteit, onveiligheid, overlast en slachtofferschap. Wat ontbreekt, is een instrument dat de verschillende dimensies van buurtcontact met elkaar samenbrengt. De Contactladder moet in deze lacune voorzien.

DIMENSIES VAN CONTACT

De Contactladder is een diagnose-instrument en geeft met betrekking tot verschillende dimensies aan hoe buurtgenoten de contacten tussen elkaar beleven. Allereerst wordt een onderscheid gemaakt tussen negatieve (onverschilligheid of ergernis) en positieve contacten. Bij positieve contacten wordt onderscheid gemaakt tussen latente contacten (waarop zonodig een beroep kan worden gedaan), buurtverbondenheid (sociaal-emotionele binding) en contacten gericht op het samenleven in de buurt (oogje in het zeil houden, afspraken maken). De verschillende dimensies staan in principe los van elkaar: het is zeer wel mogelijk dat bewoners zich thuis voelen in een buurt, zonder er een uitgebreid sociaal netwerk op na te houden. Anderen zullen niet zo zeer behoefte hebben aan allerlei intensieve contacten, maar willen als dat nodig is wel een beroep op hun burens kunnen doen, bijvoorbeeld wanneer ze op vakantie gaan en de planten water moeten hebben. Anders dan de term Contactladder suggereert, sluiten de verschillende vormen van contact elkaar niet uit. De ene vorm van contact is ook niet beter dan de andere: ze overlappen elkaar en vullen elkaar aan. Gezamenlijk vormen ze een patroon waarop verschillende groepen bewoners met elkaar zijn te vergelijken. Het is mogelijk een heldere diagnose te maken van aanknopingspunten voor sociale interventies en beleid door aanwezige contacten af te zetten tegen de behoeften

aan verschillende contacten en door mee te laten wegen welk belang bewoners zelf aan deze contacten hechten. Dit is geschematiseerd in tabel 1.

Voor de vertaling van de verschillende dimensies naar concrete vragen en indicatoren is gebruikt gemaakt van stellingen en vragen die door eerdere onderzoekers op deze dimensie bedacht en getest zijn. Als uitgangspunt is gekozen voor een multidimensionale schaal (*Multidimensional Measure of Neighboring*) die ontwikkeld is door Skjaeveland en Garling (1996). Deze schaal bestaat uit veertien vragen. Deze vragen zijn aangevuld met relevante stellingen uit eigen onderzoek, waardoor de Contactladder in totaal uitkomt op dertig items.

Tot dusver is de Contactladder kleinschalig ingezet voor kleine groepjes bewoners of professionals en voornamelijk als discussie-instrument (Duyvendak & Van der Graaf, 2001; Kleinhans, Veldboer en Duyvendak, 1999; Duyvendak, Krouwel, Kraaijkamp en Boonstra, 1998). Om de ladder geschikt te maken als fijnmazig diagnose-instrument hebben we deze uitgezet onder een omvangrijke groep bewoners in een buurt, zodat nauwkeurig kon worden gemeten welke informele en formele vormen van sociaal contact in een buurt aanwezig zijn. Daartoe is, in samenwerking met de gemeente Leiden, de Psychosynthese Adviesgroep en de woningcorporaties Ons Doel, Portaal en Sleutels van Zijl van Vliet een grootschalige pilot opgezet in Leiden-Zuidwest, in de wijk Boshuizen.

Corporaties en gemeente weten weinig over de informele sociale infrastructuur in dit gebied. De woningen zijn er van relatief goede kwaliteit, dankzij de investeringen van de afgelopen jaren in de huisvesting en de openbare ruimte.

Dit maakt het gebied extra interessant: de ruimte tot fysieke ingrepen is beperkt, waardoor interventies op het sociale vlak juist het verschil kunnen maken. Daarvoor is gedetailleerde kennis nodig van de lokale, informele sociale infrastructuur. Uitgangspunt voor de gekozen methode is bovendien deze op eenvoudige wijze overdraagbaar is naar andere wijken in Leiden, en eventueel in andere steden.

BUURTCONTACT IN DE PRAKTIJK

In de periode van april tot juni 2006 is bij 753 huishoudens in de wijk Boshuizen aangeboden. Dit leverde 427 ingevulde Contactladders op. Op het eerste gezicht lijkt er weinig aanleiding tot zorgen over de contacten tussen bewoners in Boshuizen. De overgrote meerderheid (82 procent) voelt zich thuis in de buurt, driekwart (73 procent) voelt zich veilig, en 54 procent voelt zich zelfs sterk betrokken bij de buurt. De contacten in de buurt beperken zich voornamelijk tot incidentele ontmoetingen: burens kennen elkaar bij naam en groeten elkaar, maken een praatje als ze elkaar tegenkomen in winkels en cafés. Als het nodig is weten ze elkaar te vinden, maar bewoners bemoeien zich niet echt met elkaar. Tegelijkertijd geven ze aan dit geen probleem te vinden: de meeste bewoners willen dit zelfs graag zo houden. Dat wil niet zeggen dat bewoners geen ruimte voor verbetering zien. Alleen is deze minder ambitieus en omvattend dan vaak wordt aangenomen. Op basis van de Contactladder wordt duidelijk dat de ruimte voor verbetering onder meer zit in het onderlinge samenleven: bewoners verschillen van mening over wat wel en niet kan in de buurt en hierover zouden duidelijker afspraken gemaakt kunnen worden. Daarnaast zouden bewoners elkaar wel vaker willen helpen als dat nodig is. Bijvoorbeeld

bij het doen van een boodschap voor de buurman of het planten water geven voor de buurvrouw die op vakantie is.

De Contactladder maakte in Leiden duidelijk dat de ene straat of buurt de andere niet is. Allochtone bewoners en gezinnen met kinderen zijn sterker op hun buurt georiënteerd dan andere. Ze beschikken niet alleen over meer contacten in de buurt, maar zijn tegelijkertijd veeleisender en willen graag hun netwerk uitbreiden. Ten aanzien van sociale contacten hebben allochtone bewoners het grootste verlanglijstje en willen ze graag op alle onderscheiden dimensies meer contacten met buurtgenoten. Gezinnen met kinderen zoeken minder de directe interactie met buurtgenoten en zoeken het meer in latente contacten en sociaal-emotionele binding met de buurt. Een andere groep die graag meer contacten in de buurt zou willen opdoen, zijn de jongeren en bewoners die pas kort in de buurt wonen. Zij kennen nog relatief weinig mensen in de buurt en zoeken naar meer interactie met hun buurtgenoten. Opvallend is dat een langer verblijf in de

Tabel 1. Dimensies van contact

Aanwezige contacten		Gewenste contacten	
Type contact	Mate van contact	Behoefte aan contact	Belang van contact
BUURTERGERNISSEN			
	ONDERSTEUNENDE CONTACTEN		
		SOCIALE INTERACTIE	
			BUURTVERBONDENHEID

buurt niet automatisch leidt tot meer contacten. Met het toenemen van de woonduur neemt de contactfrequentie af en zien buurtgenoten elkaar minder regelmatig. De langblijvers die al meer dan 22 jaar in de buurt wonen) onderhouden voornamelijk incidentele contacten. Dit wordt door hen niet als een probleem ervaren: deze groep heeft het minste behoefte aan uitbreiding van de contacten, zowel latent, sociaal-emotioneel als op het vlak van samenleven. Ook tussen straten zijn er de nodige verschillen. In de hoogbouwflats van het Jacques Urlus-plantsoen onderhouden de bewoners meer structurele contacten met elkaar dan in de rest van Boshuizen. In tegenstelling tot de behoefte aan contact, zijn de verschillen in soorten contacten tussen de straten niet groot.

INTERVENTIES

De Contactladder maakt meteen duidelijk dat een aanpak gericht op veiligheid in Leiden-Zuidwest niet veel zin heeft. Veiligheid is voor verreweg de meeste bewoners geen issue. Ook het credo 'meer contacten is altijd beter' gaat niet op. De meeste bewoners vinden het prima dat buurtgenoten zich niet met elkaar bemoeien. De vanzelfsprekendheid van intensief sociaal verkeer die de WMO veronderstelt in de buurt staat daarmee op losse schroeven in Boshuizen. Interventies om de sociale verkeersdruk in de buurt te vergroten, bijvoorbeeld via activiteiten gericht op zelfbeheer en zelfregulering, kunnen op weinig animo rekenen. Bewoners zijn meer gebaat bij het wegnemen van ergernissen en overlast, en het vergroten van de mogelijke hulp aan elkaar: weten waar je terecht kunt als je een ingrediënt voor het eten mist of behoefte hebt aan gezelschap. Dit geldt ook voor professionals: weten aan welke groepen je wat kunt vragen en waar ze behoefte aan hebben. Allochtonen en gezinnen met kinderen zijn gemakkelijker aan te spreken en eerder bereid zich in te zetten voor de buurt. Jonge mensen die nog niet zo lang in de buurt wonen en allochtone bewoners zitten het meeste te wachten op nieuwe contacten en voor deze groep kun je gerichte activiteiten ontwikkelen om hun sociale netwerk te verbreden en te intensiveren. Jonge gezinnen daarentegen laten zich eerder aanspreken via bijvoorbeeld een eigen buurtkrant of nieuwsbrief, waarmee een gezamenlijk

buurtgevoel wordt uitgedragen en waarin praktische informatie over de buurt en de mensen kan worden verspreid. Voor het tegengaan van buurtergernissen en overlast kan het beste een beroep worden gedaan op vrouwen en samenwonende stellen zonder kinderen. De wijkagent kan bijvoorbeeld met deze groepen afspraken maken over het melden van overlast en de reactie daarop.

GEDACHTESTEUNEN VOOR BELEIDSMAKERS

De Contactladder biedt een scherpere sociaal-culturele diagnose dan bestaande instrumenten. Ze is te gebruiken wanneer een gemeente of corporatie meer wil weten over de sociale structuur in haar buurten. Andere instrumenten en monitoren, zoals de leefbaarheids- en veiligheidsmonitor, geven daarover onvoldoende informatie. Verschillen tussen groepen bewoners zijn moeilijk zichtbaar en het wordt niet duidelijk waar deze verschillen vandaan komen en hoe ze kunnen worden aangepakt. De Contactladder maakt daarnaast de behoefte en wensen van bewoners inzichtelijk, waardoor vraaggericht werken in buurten beter mogelijk is.

De Contactladder is geschikt voor effectmeting en het ontwikkelen van benchmarks. Het is een gestandaardiseerd instrument, waardoor herhaling van metingen en vergelijking tussen verschillende locaties (straten, wijken, steden) goed mogelijk is. Door de Contactladder na verloop van tijd opnieuw te gebruiken, kan worden nagegaan wat het effect is geweest van gepleegde interventies op de sociale structuur in de buurt.

De Contactladder is een instrument dat bewoners op een positieve manier aanspreekt. Waar bestaande monitoren de nadruk leggen op problemen (criminaliteit, onveiligheid, overlast, slachtoffer-schap) gaat de Contactladder op zoek naar potenties: hoe willen bewoners met elkaar samenleven in hun buurt?

NOOT

De ontwikkeling van de Contactladder is een gezamenlijk project van een multidisciplinair onderzoeksteam, bestaande uit prof.dr.J.W. Duyvendak (hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Amsterdam), dr. A.P.M. Krouwel (universitair docent Politicologie aan de Vrije Universiteit Amsterdam), drs. L. Veldboer (universitair medewerker aan de Universiteit van Amsterdam), drs. N. Boonstra en drs. P. van der Graaf (onderzoekers bij het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht).

OVER DE AUTEURS

Peter van der Graaf en Nanne Boonstra werken als onderzoekers bij het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht.

LITERATUUR

- DUYVENDAK, J.W. & P. VAN DER GRAAF (2001) Opzoomeren: stille kracht? Een onderzoek naar de kwaliteiten van Opzoomeren in Rotterdam. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- DUYVENDAK, J.W. , A. KROUWEL, R. KRAAIJKAMP & N. BOONSTRA (1998). Integratie door sport? Een onderzoek naar gemengde en ongemengde sportbeoefening van allochtonen en autochtonen. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- GRAAF, P. VAN DER, N. BOONSTRA & R. BOS (2006) Buurtcontact in Leiden Zuidwest. De Contactladder© als diagnose-instrument. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- KLEINHANS, R., L. VELDBOER. & J.W. DUYVENDAK (2000) Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen. Den Haag: Ministerie van VROM.
- SKJAEVELAND, O., T. GARLING, & J.G. MAELAND (1996) A multidimensional measure of neighboring. In: American Journal of Community Psychology, Vol. 23, No. 3: pp. 413-435.

Stadsuitbreiding voor toekomstige generaties

JOHN VAN DEN HOF

Veel stedelijke woonwijken uit de jaren zestig en zeventig verliezen in rap tempo hun aantrekkelijkheid. De ruimtelijke kwaliteit is verre van duurzaam. Om een continue groei in gebruiks- en belevingswaarde van woonwijken te garanderen is ander beleid nodig. Immers, als het economische, sociale en ecologische 'kapitaal' van een wijk blijft groeien, zullen ook volgende generaties bereid zijn om in kwaliteit te investeren.

Voor de Vinex-wijken lag deze uitdaging op tafel, maar is die ook waargemaakt? Vergelijkend onderzoek naar drie Vinex-locaties geeft het antwoord.

In discussies over duurzame ruimtelijke kwaliteit staan Vinex-wijken al jaren in het middelpunt van de belangstelling. Op de kwaliteit van Vinex is veel kritiek gekomen. Volgens de Vijfde Nota (2001) zou er te eenzijdig worden gebouwd, met te weinig aandacht voor de wensen van consumenten en voor de kwaliteit van de woonomgeving. Halverwege de jaren negentig klonk in het politieke debat reeds de zorg over de kwaliteit van de toekomstige Vinex-wijken, die toen nota bene nog gebouwd moesten worden. Kritiek - met name van liberale zijde - was er op het concept van compact bouwen, de beperkte rol van de burger in de planvoorbereiding en het hoge gehalte aan 'maakbaarheidpretenties'. Niet iedereen is het overigens eens met de kritiek. In City journal van juli 2006

brak Han Lörzing van het Ruimtelijk Planbureau een lans voor de stedenbouwkundige kwaliteit van de gerealiseerde Vinex-locaties.

Met de Vinex (1990) is ingezet op compact en duurzaam bouwen, in of tegen bestaand stedelijk gebied en met een grotere rol voor marktpartijen. In de Vinex worden kwantiteit en kwaliteit in onderlinge samenhang gezien. De oplossing van de woningnood mocht niet ten koste gaan van de kwaliteit. De nieuwe wijken moesten volgens de Vinex compact en duurzaam zijn.

De Vinex markeert een trendbreuk in het rijksbeleid. Door meer ruimte te geven aan de markt zou volgens de nota voor hetzelfde geld meer kwaliteit gerealiseerd kunnen worden. Publieke taken zouden vaker dan voorheen met of door de private sector dienen te worden uitgevoerd. Dat gold in het bijzonder voor Vinex-wijken. Op veel van de aangewezen locaties hadden private partijen al zoveel grond gekocht dat gemeenten niet meer om samenwerking heen konden. Bovendien is vervlechting van publieke en private belangen inherent aan gebiedsontwikkeling. Woningbouw en inrichting van de openbare ruimte zijn niet los van elkaar te zien.

Bij ruimtelijke investeringen zou dus wel sprake moeten zijn van coproductie tussen overheid en bedrijfsleven (Teisman, 1998). Daarbij hebben overheid en markt elk hun specifieke sterke en zwakke punten. Zo is de overheid beter in procedures en

aandacht voor ruimtelijke kwaliteit, maar zwakker in woningmarketing, risicoanalyse en procesmanagement. Die zwakke punten zijn sterke punten van de marktpartijen, die ook bedrijfsmatiger opereren en meer verstand hebben van financiering en fiscale aspecten. Daarentegen zijn zij minder bedreven in overleg met veel verschillende partijen en in proceduremanagement.

Maar over de vraag hoe duurzame ontwikkeling moet worden geborgd en hoe pu-

blik-private samenwerking (PPS) daaraan kan bijdragen, is op rijksniveau nauwelijks nagedacht. Voor een drietal Vinex-locaties is daarom het borgingsproces en de rol van PPS daarbij onderzocht (Van den Hof, 2006). Kennis van gebruikerswensen, concurrentiegerichte dialoog met marktpartijen en continuïteit in exploitatie blijken cruciale succesfactoren.

GEbruikerswensen

Het begrip ruimtelijke kwaliteit vormt al sinds de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening uit 1988 een centraal thema in het rijksbeleid. Kwaliteit is echter niet objectief te definiëren. Opvattingen zijn subjectief en veranderlijk naar tijd en plaats. Volgens de Nota Ruimte (2004) is kwaliteit 'duurzaam' wanneer de ruimte gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde heeft, zowel in economisch, sociaal-cultureel als ecologisch opzicht.

Al in de eerste eeuw voor Christus definiëerde de Romeinse architect Vitruvius (architectonische) kwaliteit vanuit de optiek van de gebruiker als een samenstel van *utilitas* (gebruikseisen), *venustas* (schoonheid, authenticiteit) en *firmitas* (constructie, duurzaamheid). In de hedendaagse opvattingen over kwaliteit is het nog steeds de gebruiker die centraal staat. De vraag is nu hoe duurzame ruimtelijke kwaliteit het beste kan worden gewaarborgd, gegeven de samenwerking tussen publieke en private partijen (PPS).

Figuur 1



(Waar)borgen is volgens Van Dale te omschrijven als 'zekeren'. In de context van kwaliteitsmanagement wordt het zekeren van de door de gebruiker gewenste kwaliteit gezien als een systematisch proces (figuur 1).

Voorspelbaarheid van de uitkomsten van dat proces is de belangrijkste veronderstelling waarop het concept van kwaliteitsborging is gebaseerd. De idee die aan deze veronderstelling ten grondslag ligt, is dat mensen in dezelfde institutionele

omstandigheden min of meer identiek zullen handelen. Die institutionele omstandigheden worden volgens Scott (2001) in hoofdzaak bepaald door regels, rollen en cultureel-cognitieve systemen. Een gemeente die de ontwikkeling van een woonwijk wil sturen via regels verwacht veel van de inzet van instrumenten zoals contracten, vergunningen en (bestemmings)plannen. Deze wijze van sturing is kenmerkend voor het bouwclaimmodel. In dit model, waarin private partijen hun grond ruilen tegen bouwrech-

ten, is dominant op circa twee derde van de grotere Vinex-locaties.

Bij sturing via rollen bevinden publieke en private partijen zich in een meer gelijkwaardige positie. Besluiten komen tot stand via dialoog en onderhandeling. Vaak ontwerpen partijen daarvoor een institutioneel arrangement (grondexploitatie-maatschappij).

Bij borging door middel van cultureel-cognitieve systemen moet vooral worden gedacht aan het organiseren van marktwerking. Concurrentie tussen bedrijven ontstaat niet door dat via regels voor te schrijven, en ook niet door een verdeling van rollen. Concurrentie is een mechanisme dat diep geworteld is in onze westerse samenleving.

De meest vergaande vorm van concurrentie is het in concessievorm openbaar aanbesteden van een project. De winnaar mag (én moet), binnen randvoorwaarden, de Vinex-wijk als geheel ontwikkelen. Voor Leidsche Rijn (bij Utrecht, bouwclaimmodel), Vathorst (Amersfoort, publiekprivate grondexploitatie-maatschappij) en Ypenburg (Den Haag, concessie) is geanalyseerd in hoeverre de PPS-modellen de kwaliteit van die Vinex-wijken effectief borgen.

AMERIKAANSE INZICHTEN

Duurzame ruimtelijke kwaliteit wordt op de drie onderzochte Vinex-locaties verschillend ingevuld. Opvallend is dat het concept 'gebruikswaarde-belevingswaarde-toekomstwaarde' in geen van de

plannen is toegepast, terwijl het zich juist prima leent als leidraad voor een discussie over kwaliteitsambities of de analyse daarvan (figuur 2).

Ambities zijn vaak hoog, maar de uitvoering laat nogal eens te wensen over. Snelle openbaar-vervoerverbindingen en een streng parkeerbeleid zijn kenmerkend voor de functionele gebruikswaarde. Dat geldt ook voor de ambitie om tijdig voldoende voorzieningen te realiseren. Leefbaarheid krijgt geen uitgesproken aandacht. De realisering van openbaar-vervoerverbindingen en aansluitingen op snelwegen is in elke wijk jaren vertraagd. In combinatie met een veel intensiever autogebruik dan voorzien, is de bereikbaarheid een groot probleem. Erven,

groenstroken en trottoirs zijn voor een deel veranderd in parkeerplaats. Verder houdt de realisatie van voorzieningen geen gelijke tred met de snel groeiende vraag.

Het inspelen op de voorkeuren van specifieke gebruikersgroepen is in geen van de plannen concreet ingevuld. De stedenbouwkundige plannen leunen sterk op identiteit en architectuur als bepalende elementen voor de aantrekkelijkheid van de wijk. De kwaliteitsopvattingen van professionele ontwerpers zijn doorslaggevend. Van aandacht voor stedelijke vitaliteit en het creëren van een levendig urbaan milieu was al helemaal niets te merken. Pas de laatste tijd verandert dat onder invloed van nieuwe (Amerikaanse) inzichten over de betekenis van bele-

Figuur 2. Waardedimensies duurzame ruimtelijke kwaliteit

Dimensie	Gebruikerswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
Economisch	Functionaliteit	Aantrekkelijkheid	Flexibiliteit
Sociaal	Beschikbaarheid	Vitaliteit	Stabiliteit
Ecologisch	Leefbaarheid	Diversiteit	Robuustheid

vingswaarde van de woonomgeving voor de waardeontwikkeling van woningen. De waardedimensie diversiteit tenslotte krijgt vorm door bestaande landschappelijke en cultuurhistorische structuren in het plan te integreren. De tijdshorizon van de Vinex-plannen reikt niet verder dan het moment van realisatie. Er is niet aangegeven hoe wordt omgegaan met de effecten van toekomstige maatschappelijke veranderingen. Zo is er in deelplannen met hoge dichtheden niet gedifferentieerd naar economische levensduur van woningen en is verdunning door selectieve sloop vrijwel onmogelijk. Het ontbreekt in de Vinex-plannen aan een visie op flexibiliteit en continuïteit na realisatie van de wijk. De sociale toe-

komstwaarde is ingevuld door een mix van woningtypen en variaties in prijsklasse en architectuur. Dit voorkomt wellicht schoksgewijze veranderingen in de sociale structuur van de wijk. De invulling van deze kwaliteitsdimensie onderscheidt de onderzochte Vinex-wijken het meest zichtbaar van de uitbreidingslocaties uit de periode 1960-1990. Ecologische toekomstwaarde wordt in de plannen gezocht in een robuust watersysteem en de aanleg en inrichting van grotere groenstructuren. Verder zijn de ambities voor duurzaam bouwen en energiebesparing wezenlijke onderdelen van het duurzaamheidsconcept, maar die ambities bleken in de praktijk veel te hoog gegrepen. Een deel van het probleem lijkt voort

te komen uit ingesleten paradigma's over de wijze van sturing van ruimtelijke ontwikkelingen. Vasthouden aan eenmaal gestelde doelen lijkt belangrijker dan het anticiperen op de dynamiek van markt en samenleving: de 'illusie van het houdbare plan'.

KWALITEIT BORGING

Voor elk van de drie onderzochte locaties is in figuur 3 kwalitatief weergegeven hoe het borgingsproces in de praktijk functioneert.

Rekening houden met gebruikerswensen en evaluatie blijken zwakke schakels in het borgingsproces. Kennelijk is voor die aandachtspunten de vorm van PPS niet of nauwelijks differentiërend. De wensen van toekomstige gebruikers ten aanzien

Figuur 3. Evaluatie effectiviteit kwaliteitsborging

Aandachtspunten borgingsproces	Leidsche Rijn	Vathorst	Ypenburg
Gebruikerswensen	-	-	-
Commitment	-	+	+/-
Monitoring	+/-	+/-	+
Evaluatie en bijsturing	-	+/-	-

+ sterk | +/- matig | - zwak

van de kwaliteit van de woonomgeving zijn niet systematisch onderzocht. De masterplannen zijn opgesteld vanuit het perspectief van beleidsmakers en vormgevers. De plannen bleken daardoor vooral gericht op functionaliteit, diversiteit en robuustheid. Andere waardedimensies bleven onderbelicht.

Kenmerkend voor het bouwclaimmodel is het gebrekkige commitment van private partijen en dito haalbaarheid van ambities. De joint venture blijkt vanwege de intensieve sociale interactie tussen partijen beter voor een sterk commitment.

De institutionele structuur van de joint venture bevordert een proces van dialoog en onderhandeling en stimuleert daarmee het commitment van marktpartijen. Het vergemakkelijkt de communicatie over wederzijdse belangen.

Bij de mate van afdwingbaarheid van verplichtingen scoort het concessiemodel juist weer beter, omdat de wijze van aanbesteding de binding aan het overeengekomen prestatieniveau vergroot. In het concessiemodel is de zelfcontrole door marktpartijen en rapportage daarover goed verankerd. In de praktijk van gebiedsontwikkeling blijkt de overheid moeite te hebben om de markt meer ruimte te geven en zelf uitsluitend te sturen op prestaties. Concurrentie om een concessie leidt echter wel tot relatief hogere financiële biedingen en haalbare plannen.

TOEKOMSTIGE BEWONERS

De gebrekkige kwaliteitsborging uit zich met name in geringe aandacht voor een aantal cruciale kwaliteitsaspecten, vooral rond leefomgevingskwaliteit en belevingswaarde van de wijk. De overheid deed nauwelijks pogingen om (toekomstige) Vinex-bewoners bij de planvorming te betrekken.

Voor gemeenten is ruimtelijke planning een kernactiviteit en zij hebben daardoor al vanaf de start van het proces een voor-sprong op andere partijen. In de Vinex-

plannen is niets terug te vinden van aandacht voor omgevingskwaliteit die is afgestemd op de verschillende leefstijlen en voorkeuren van gebruikersgroepen.

Op geen van de drie onderzochte locaties maakte de gemeente een integrale analyse van de behoeften van de toekomstige gebruikers. Kwaliteitsambities zijn achter het bureau bedacht en vertonen alle kenmerken van ambtelijke verkoking.

Vinexplannen zouden meer het karakter moeten hebben van strategische plannen die richting geven aan het daaropvolgende planningsproces. Het wordt tijd dat de overheid wensen van (toekomstige) gebruikers serieus gaat nemen (gelukkig zien we de laatste tijd een opmars van burgerparticipatie-initiatieven). Het gepresenteerde kwaliteitsmodel biedt een goede basis voor een meer evenwichtige en integrale benadering van duurzame ruimtelijke kwaliteit. Het hanteren van dit model kan voorkomen dat publieke en private partijen zich te veel richten op hun eigen belangen.

De borging van ruimtelijke kwaliteit wordt nu te veel gestuurd door regels. Overheden hebben moeite om meer ruimte te geven aan de markt, consequent te sturen op meetbare kwaliteitsdoelstellingen, resultaat gericht te evalueren en tijdig bij te sturen. Kortom, vanuit publiek belang constructief én zakelijk met marktpartijen omgaan blijkt lastig.

Overheden moeten vaker de concurrentiegerichtede dialoog zoeken met private partijen die belangstelling hebben voor participatie in een gezamenlijke exploitatiemaatschappij of een concessie voor gebiedsontwikkeling. Via dialoog ontstaat wederzijds begrip en onderhandelen in een competitieve arena leidt tot meer creativiteit en hogere opbrengsten voor de overheid. Vanzelfsprekend moeten daarbij wel de Europese aanbestedingsrichtlijnen in acht worden genomen. Kwaliteitsambities die de overheid stelt

moeten voldoende ruimte laten voor concurrentie om de gunst van de consument. Die beleeft immers zijn woning en woonomgeving als één geheel en is bereid om meer te betalen wanneer zijn woonwensen worden gehonoreerd. Het Ruimtelijk Planbureau heeft laten berekenen dat meer dan de helft van de vierkante meterprijs wordt bepaald door de woonomgeving (VROM, 2006). Door de gebruiks- en belevingswaarde van Vinex-wijken te optimaliseren zullen ook toekomstige generaties blijven investeren in hun wijk.

GRONDPOSITIE

In gebiedsontwikkeling, Vinex-wijken vormen daarop geen uitzondering, is het niet gebruikelijk om de realisatie en exploitatie als een concessie in de markt te zetten. In de planfase wordt gewoonlijk invulling gegeven aan kwaliteitsambities, die vaak verder reiken dan het moment van realisatie.

De verantwoordelijkheid van de PPS-partijen houdt echter op nadat vastgoed en openbare ruimte zijn opgeleverd. Zodra een plan is gerealiseerd start de beheer- en onderhoudsfase, met de daarbij behorende, vaak karige budgetten. De taakopvatting en het budget van (wijk)beheersorganisaties is niet afgestemd op continue ontwikkeling van een gebied vanwege veranderende gebruikerswensen. Ingrijpende aanpassingen zoals functieveranderingen komen daardoor alleen schoksgewijs en dus vaak te laat tot stand. In Vinex-wijken ontbreekt bovendien de daarvoor noodzakelijke 'transformatieruimte' vanwege de compacte stedenbouwkundige opzet (gemiddeld zo'n 38 woningen per hectare op de onderzochte locaties).

In een gebiedsconcessie die ook de beheerfase omvat blijven de ontwikkelende partijen ook na realisatie verantwoordelijk voor de ruimtelijke kwaliteit van het totale gebied. Een directe relatie tussen

GEDACHTESTEUNEN VOOR BELEIDSMAKERS

Bevorder burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling, in het bijzonder als het gaat om leefbaarheid en belevingswaarde. Bewoners zijn op dat terrein de deskundigen bij uitstek.

Ga de concurrentiegerichte dialoog aan met marktpartijen. Maak slim gebruik van de mogelijkheden die institutionele systemen bieden om marktpartijen medeverantwoordelijk te maken voor het publieke belang en maximaal te prikkelen tot creatieve oplossingen en een scherpe prijs. Maak daarbij gebruik van de ruimte die de Europese aanbestedingsrichtlijnen bieden.

Kies waar mogelijk voor aanbesteding van gebiedsontwikkeling én –exploitatie in de vorm van een concessie. Bouw financiële *incentives* in het contract om een continue groei in waarde van het gebied te bereiken.

Geef een nieuwe aanzet voor onderzoek en discussie rond het vraagstuk van de ontkoppeling van grondeigendoms- en ontwikkelingsrechten.

de prestaties van de concessiehouder en de groei in ruimtelijke kwaliteit is wenselijk, bijvoorbeeld door een koppeling met de WOZ-waarde van de woningen in het gebied aan het regionale gemiddelde. Groeit de economische waarde van het gebied, dan groeien ook de inkomsten van de concessiehouder. Er zullen nog wel oplossingen moeten worden gevonden voor lastige kwesties als het overdragen van publieke taken, maar het perspectief is daarvoor wenkend genoeg. Om de concessievorm te kunnen toepassen dienen overheden over een sterke grondpositie te beschikken. In Nederland wordt dat steeds moeilijker. Private partijen zijn veel gemeenten een stap voor, ondanks de toegenomen inzet van het instrument voorkeursrecht. Een fundamentele beleidswijziging, het volledig loskoppelen van eigendoms- en ontwikkelingsrechten, zou een oplossing voor dit probleem kunnen bieden, maar ligt politiek nog uiterst gevoelig.

OVER DE AUTEUR

John van den Hof is als consultant en manager werkzaam bij advies- en ingenieursbureau DHV BV in Amersfoort. Hij is in juni 2006 aan de Universiteit Utrecht gepromoveerd op een onderzoek naar de betekenis van PPS voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties.

LITERATUUR

- HOF, G.J.J. VAN DEN (2006)
PPS in de polder.
Utrecht: NGS/Copernicus Instituut.
- RUIMTELIJK PLANBUREAU (2006)
De prijs van de plek. Woonomgeving en woningprijs, Petra Visser & Frank van Dam
Rotterdam/Den Haag: NAI Uitgevers.
- SCOTT, W.R. (2001)
Institutions and Organizations.
London: Sage.
- TEISMAN, G.R. (1998)
Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen.
Den Haag: VUGA.
- VROM (1988)
Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel a: beleidsvoornemen, TK 1987-1988, 20490, nrs. 1-2.
Den Haag: Sdu.
- VROM (1990)
Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra; deel 1: ontwerp-PKB, 1990.
Den Haag: Sdu.
- VROM (2004)
Nota Ruimte.
Den Haag: Sdu.

Klantgericht lang geen pretje voor burger

MARJA GASTELAARS

Beleidsbegrippen en slogans zijn soms zo populair dat ze gaandeweg promoveren tot axioma of dominant vertoog. Tot een heersende opvatting die beleidsmakers, bewust of onbewust, beïnvloedt: het is gewoon zo. Aan City journal de taak om de houdbaarheid van zulke axioma's door te lichten aan de hand van wat uit onderzoek bekend is. Deze keer de populariteit van de begrippen klantgericht en vraaggericht en het veel beleiden streven om publieke diensten zo in te richten. Marja Gastelaars deed onderzoek naar de vele gevolgen van klantgericht organiseren in de publieke dienstverlening. "Publieke diensten moeten gewoon hun werk doen."

Vraagsturing, klantgericht, marktgericht; termen die steeds meer *bon ton* zijn bij dienstverlenende organisaties in en rond het publieke domein. Net als commerciële bedrijven stellen deze dienstverleners het graag voor dat keuzevrijheid voor de burger uitgangspunt is. Wat in de politiek geldt – daar heeft de burger inderdaad wat te kiezen – zou ook op moeten gaan voor uitvoerende, dienstverlenende organisaties van de overheid. In de praktijk leidt dit beleden uitgangspunt bij de dienstverleners tot allerlei structurele veranderingen achter de schermen. Veranderingen overigens die de organisaties vaak minder begaanbaar maken voor de klanten dan je zou

verwachten op grond van het klantgerichte uitgangspunt. Achter het streven naar klantgerichtheid kunnen twee verschillende interpretaties schuil gaan. De eerste is dat de burger (als klant) zo beter aan zijn trekken komt. De tweede interpretatie neemt meer de organisatie als uitgangspunt. Deze moet hoe dan ook de regie over de gang van zaken behouden, en wel om haar eigen belangen te beschermen. Het laatste zien we volop bij grote commerciële bedrijven. Onder de vlag van klantgerichtheid is het daar gangbaar dat de toegang tot het primaire proces beter wordt afgeschermd, enerzijds met breed toegankelijke call centers en

anderzijds door veel scherpere selecties bij de ingang. Vervolgens moeten de processen zodanig worden gestroomlijnd, dat niet alleen de klant weet waar hij aan toe is, maar dat ook de organisatie weet wat ze doet. En, of we nu spreken van de Dienst Burgerzaken of van de Gemeentereiniging, van de politie of van de sociale dienst, varianten van dit soort klantgerichtheid hebben bij alle lokale dienstverleners ingang gevonden. Keuzevrijheid en de zelfbeschikking van de burger spelen daarbij een rol, maar of de burger dat ook zo ervaart, is maar de vraag. De burger ervaart deze publieke dienstverleners niet als een shop waar wat te kiezen valt, maar veeleer als onmisbaar onderdeel van de sociale infrastructuur. Of erger: als een noodzakelijk kwaad of als een onontkoombare interventie, zoals de sociale dienst of

de politie. Wat heeft klantgerichtheid hen eigenlijk te bieden?

NUTSBEDRIJVEN

Voor burgers is deze dienstverlening voor alledaagse zaken gewoon werk dat gedaan moet worden. Deze diensten, zoals het schoonhouden van de straat en het onderhouden van het plantsoen, vallen eigenlijk pas op wanneer ze hun werk niet naar behoren doen. De klant relatie wordt pas interessant als er iets niet in orde is. In zulke gevallen moet de dienstverlener goed bereikbaar zijn en adequaat reageren. In het verleden gold dat evenzeer voor de openbare nutsbedrijven: gas, water en elektriciteit. En ook na hun privatisering is er ten principale niets veranderd: deze diensten moeten gewoon hun werk doen en bij storingen en ongemakken vooral bereikbaar zijn voor hun klanten. Omdat het om essentiële levens-

behoeften gaat, moet er bovendien snel en betrouwbaar worden gereageerd. De keuzevrijheid van de klant werd binnen de publieke sector overigens vooral door deze privatiseringen een thema. Nutsbedrijven sluiten immers rechtstreekse contracten met individuele klanten, en ze proberen die klanten intussen met heel veel nieuwe energie te bereiken voor nieuwe diensten. Een actieve marketing werkt echter ook nog wel eens averechts (Gastelaars 2006). De klanten voelen zich immers door de vele aanbiedingen wel eens 'gedwongen' tot keuzes die ze zelf nooit hadden bedacht. Bovendien is het vertrouwen in de kostenreductie op termijn niet groot. De enige uitzondering op deze regel vormt de telefonie, want door allerlei oorzaken (fraaie toestelletjes, variatie in aanbiedingen en

abonnementen) is het gebruik van de telefoon bij uitstek gepersonaliseerd. Hier is de commerciële marketing juist een succes. Maar voor andere publieke diensten geldt: ze moeten er gewoon zijn. De burger ontkomt er niet aan, hij kan niet zonder.

De vuilophaal doet zijn werk als vanzelf. Maar de burgers moeten wel zelf organisch en niet-organisch afval van elkaar scheiden. Chemisch afval, glas en papier moeten ze apart houden, en zelf transporteren naar

andere plekken. Het overige afval moet worden aangeboden in voorgeschreven zakken of containers. En ten slotte moet het afval op gezette tijden - en niet daarbuiten! - langs de weg worden gezet. Anders haalt de vuilophaal het niet op. Er kunnen zelfs boetes worden opgelegd aan burgers die zich hier niet aan houden.

AANGEWENZENHEID

Bij andere overheidsdiensten, zoals Burgerzaken of het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) zou men de

relatie tot de burger kunnen typeren als 'aangewezenheid'. Voor een identiteitskaart of een paspoort, voor aangifte van geboorte of overlijden en van een verhuizing is de burger aangewezen op de lokale Dienst Burgerzaken. Befaamd is inmiddels het streven naar 'één loket' aan de voorkant van de organisatie. De burger kan via internet of telefoon nagaan wat te doen. De portier controleert de noodzakelijke stukken en dan is het wachten tot men aan de

beurt is in de daarvoor bestemde ruimte. Maar te kiezen heeft de burger niets. En wie - bijvoorbeeld - ter ere van een geboorteaangifte aandringt op een feestelijke behandeling zal bot vangen. Soms blijken zulke diensten voor hun klanten zelfs een noodzakelijk kwaad. Zo zijn mensen die over een baan noch inkomen beschikken bij uitstek aangewezenen op het plaatselijke Centrum voor Werk en Inkomen. Ook daar werd de toegang vergemakkelijkt, via een website en via de telefoon, (al stelt de Nationale Ombudsman (2006) vast dat deze middelen soms onbedoeld de afstand tussen de diensten en hun klanten lijken te vergroten). Sinds 2002 vormt het CWI de toegangspoort tot de gemeentelijke sociale diensten. Deze organisaties zitten intussen beide in de zogenaamde SUWI-keuten (met het UWV en de commerciële Arbo- en reïntegratiebedrijven die bij de uitvoering van de sociale zekerheid betrokken zijn). Die is ongetwijfeld bedoeld om de gang door de wereld

van de uitkeringen van binnenuit te stroomlijnen en deze ook beter toegankelijk te maken voor de klanten. Ook een uitgebreide elektronische infrastructuur draagt daar toe bij. Toch maakt deze herinrichting van de primaire processen de weg meestal niet beter begaanbaar voor de klant. Zo is er vaak sprake van een strenge selectie aan de poort. De klanten worden niet alleen vaker uitgeselecteerd maar ondergaan daarbij ook vaker dan voorheen allerlei uitgebreide virtuele controles. In de commerciële wereld was dit soort risicoselectie trouwens al veel langer van kracht (Gastelaars 2006).

Bij de aanvraag van een uitkering worden al gauw zes databestanden

geraadpleegd: het eigen SUWINET, de databases van de Rijksdienst voor het Wegverkeer (RDW) in verband met uitstaande bekeuringen, die van de lokale Kamers van Koophandel, van het landelijke Fraude Informatiesysteem (FRIS), van de landelijke schuldenregistratie en de Belastingdienst. (Rapport Dienst Sociale Zaken en Welzijn in Amsterdam, 2006)

'REGELS ZIJN REGELS'

De klantgerichtheid heeft in dit soort organisaties al op voorhand haar beperkingen. De ambtenaren moeten handelen zonder onderscheid tussen mensen of uitzonderingen te maken.

Verder verdwijnen klanten in dit soort organisaties tegenwoordig bijna volledig achter de

schermen, onder meer door de grote mate van automatisering. Het streven mag gericht zijn op vergroting van de efficiëntie en op de objectiviteit en de onafhankelijkheid van de beslissing, maar de inbreng van de klant is hierbij per definitie zeer beperkt. Zo zijn in de SUWI-keten de zogenaamde kansmeter en de Kwint nog steeds in gebruik. Maar we zien dit soort beslismomen intussen ook bij de Centrale Indicatie Zorg (CIZ, de vroegere RIO's).

De kansmeter bepaalt voor elke afzonderlijke werkzoekende aan de hand van een aantal criteria - opleidingsniveau, werkervaring, sociale vaardigheid, fysieke en psychische beperkingen - de zogenaamde 'af-

stand ten opzichte van de arbeidsmarkt', in termen van de bekende fasen 1 tot en met 4. Mensen in fase 1 zoeken op eigen kracht werk en mensen die op het moment van aanvraag niet in aanmerking komen voor een uitkering krijgen fase 5. De klanten uit fase 2, 3 en 4 ondergaan een 'uniform kwalificerende intake', de zogenaamde Kwint, die het inzicht van de organisatie in de individuele 'kansen' op de arbeidsmarkt moet

verfijnen. Op grond daarvan worden bijvoorbeeld bepaalde vormen van individuele begeleiding en ondersteuning toegekend. (Rapport Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid in Amsterdam).

Bovendien is de uitkomst van dit soort beoordelingen niet echt te voorspellen, en verkeert de betrokken burger zolang de procedure duurt per definitie in het ongewisse. (Van

Gennep 1960, 21). Hij verkeert in deze fase 'tussen twee toestanden', zonder te weten waar hij aan toe is. De Nationale Ombudsman waarschuwt dan ook met kracht tegen de gevolgen van deze 'verwaarlozing van de relatie met de burger' (De Nationale Ombudsman 2006, 31), maar zelfs de nieuwe call centers kunnen die indruk niet wegnemen. Integendeel, ook die maken de afstand tot de burger

alleen maar groter: 'Kon vroeger een cliënt met vragen (...) eerst direct bellen met een medewerker (...) die hem vaak direct kon helpen, met een callcenter (...) zal het vaker voorkomen dat er terugbelafspraken moeten worden gemaakt met alle risico's van dien.' (De Nationale Ombudsman 2006, 31)

Tenslotte wordt het feitelijke dienstverleningsproces ook nog eens opgesplitst in verschillende 'stromen' waarbij de klant vaak nauwelijks inzicht heeft in wat er daar gebeurt.

MEDIAHYPES

Soms worden de klanten opgenomen in volstrekt ondoorgroendelijke processen; dat geldt vooral als toezicht een belangrijke drijfveer vormt. Het grote maatschappelijke belang van

thema's als veiligheid en volksgezondheid perkt het individuele recht van de burgers om met rust gelaten te worden behoorlijk in. Deze tendens wordt nog versterkt door mediahypes die volgen op incidenten waarbij het toezicht blijkt te hebben gefaald.

Het mag dus op het eerste gezicht best overtuigend klinken als de positie van de klant, of de veranderende vraag, als ratio worden gepresenteerd voor veranderingen in de organisatie. Maar de macht van de klant moet men bepaald niet overschatten, ook daar waar klantgerichtheid gepredikt wordt. En voor publieke diensten is het vaak nog maar de vraag of de klanten méér klantgerichtheid

moeten begeren. Want bij publieke organisaties die zich te veel op hun klanten richten kan er gemakkelijk iets misgaan op het punt van hun integriteit.

OVER DE AUTEUR

Dr. Marja Gastelaars is onderzoeker en docent aan de Utrechtse School voor Bestuurs- en Organisatiewetenschap

LITERATUUR

DE NATIONALE OMBUDSMAN
De maakbare Overheid. Verslag van de Nationale Ombudsman over 2005.
's Gravenhage 2006

ERICSON, RICHARD V., AND KEVIN D. & HAGGERTY
Policing the Risk Society.
Oxford: Clarendon Press 1997

GASTELAARS, MARJA
Excuses voor het ongemak. De vele gevolgen van klantgericht organiseren.
Amsterdam: SWP 2006

VAN GENNEP, ARNOLD
The Rites of Passage,
Chicago, University of Chicago Press 1960

Rapport Dienst Sociale Zaken en Welzijn 2006
(Ron Minken, afstudeerproject UU)

COLOFON

City journal, wetenschappelijk tijdschrift voor de steden, is een uitgave van NICIS, het Maatschappelijk Topinstituut voor de steden. Het Kenniscentrum Grote Steden is nauw betrokken bij deze organisatie.

City journal richt zich op beslissers, beleidsmakers en uitvoerders op het gebied van grootstedelijke problematiek. Citeren uit City journal is uitsluitend toegestaan onder bronvermelding.

ISSN 1574-8782

NICIS

Postbus 90750
2509 LT Den Haag
www.nicis.nl
Telefoon: 070-3440 966

HOOFDREDACTIE

Pieter Nieuwenhuijsen

BUREAUCOÖRDINATIE

Nienke Ledegang

REDACTIE ADRES

Postbus 90750
2509 LT Den Haag
info@nicis.nl

OPMAAK

Louwrens Poorter

AAN DIT NUMMER WERKTEN MEE:

Carlinda Adriaanse, Nanne Boonstra, Jan Willem Duyvendak, Marja Gastelaars, Peter van der Graaf, John van den Hof, Alexander Mok, André Ouwehand.

DRUK

Veenman Drukkers

OMSLAGFOTO

Bewonersprotest tegen voornemen woningen te slopen in de Zwaardencroonstraat, Rotterdam.
Hollandse Hoogte

OPLAGE

5000

ABONNEREN

Een gratis abonnement is aan te vragen via de website: www.nicis.nl

© NICIS, 2006