



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

De noodzaak van ontrafeling van problemen in stedelijk beleid: Het 40-wijkenprogramma

van Gent, W.

Publication date

2009

Document Version

Final published version

Published in

Problemen in wijken of probleemwijken?

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

van Gent, W. (2009). De noodzaak van ontrafeling van problemen in stedelijk beleid: Het 40-wijkenprogramma. In S. Musterd, & W. Ostendorf (Eds.), *Problemen in wijken of probleemwijken?* (pp. 85-95). Van Gorcum.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

De noodzaak van ontrafeling van problemen in stedelijk beleid: het 40-wijkenprogramma

Wouter van Gent

8.1 - Inleiding

In West Europa is er de afgelopen jaren veel tijd en energie gestoken in het aanpakken en vernieuwen van zogenaamde probleemwijken. Niet alleen lokale actoren, maar ook de centrale staat is een belangrijke rol gaan spelen in deze aanpak door middel van stedelijk beleid. De gesignaleerde problemen beperken zich niet tot fysieke achterstanden zoals verkrotting, maar hebben ook betrekking op sociale en culturele aspecten van de wijk. In het politieke en publieke debat worden ze aangeduid als aandachtswijken, verticale sloppen, getto's, concentratiebuurten, kritische gebieden, of als brandhaarden.

Hoewel de staat van de woningen, de gebouwen en de openbare ruimte en het stedenbouwkundige ontwerp belangrijk zijn, kan het stedelijk beleid gezien worden als een reactie op het feit dat deze wijken vooral bekend staan als plaatsen waar sprake is van problemen zoals armoede en werkloosheid, maar ook van onveiligheid, overlast van jongeren, vandalisme, vervuiling, verkeersproblemen, en een gebrek aan sociale en culturele integratie. De aandacht voor deze problemen impliceert dat een sociale verandering in de wijk het doel is van het stedelijk beleid. Deze verandering is te interpreteren als de verbetering van de sociaal-economische positie van individuen in de wijk. Maar lokale armgedebestrijding is niet de enige reden. Zoals opgemerkt, zijn fysieke achterstanden een belangrijke rationale voor stedelijk beleid. In de uitvoering van de aanpak en vernieuwing, gaat het leeuwendeel van de investeringen naar de sloop, renovatie en nieuwbouw van woningen en voorzieningen. Hierbij moet worden opgemerkt dat beleidsmakers in de rechtvaardiging vaak wel een verband aanbrengen met een gewenste sociale verandering. Men wil sociale stijgers faciliteren door nieuwe voorzieningen aan te bieden en door de woningmarktsituatie te herstructureren. De aanname is dat de aanwezigheid van middenklasse huishoudens een aantal voordelen heeft voor buurtbewoners uit een lagere sociaal-economische klasse. Deze voordelen worden later in dit stuk verder besproken. Naast een betere sociale menging, worden fysieke investeringen ook gedaan om de leefbaarheid van een wijk te verbeteren. Leefbaarheid is een subjectief begrip dat te maken heeft met de ervaring van bewoners met betrekking tot de dagelijkse werkelijkheid in de buurt. Leefbaarheid kan betrekking hebben op fysieke aspecten van de wijk zoals fysieke achterstanden, onderhoud en beheer, maar ook op meer sociale aspecten

zoals veiligheid en overlast. In Nederland wordt het adagium 'schoon, heel en veilig' gebruikt om de essentie van leefbaarheid te typeren.

Dit korte overzicht van stedelijk beleid maakt duidelijk dat stedelijk beleid een breed scala aan problemen tegelijk aanpakt in een aantal territoriaal beperkte gebieden (namelijk de probleemwijken). Met andere woorden, stedelijk beleid is te omschrijven als gebiedsgericht beleid waarbij verschillende beleidsterreinen aan de orde komen met als doel zo efficiënt mogelijk een sociale verandering teweeg te brengen, namelijk het verbeteren van zowel de leefbaarheid van de wijk als de sociaal-economische positie van individuen. In dit stuk wil ik een kritische noot plaatsen bij deze strategie en betogen dat het noodzakelijk is om een onderscheid aan te brengen tussen ten minste twee typen problemen en daar de beleidsstrategie op aan te passen. Zonder problemen te ontrafelen en realistische doelen te stellen, zal de huidige territoriale strategie van selectie niet de gewenste resultaten opleveren. De noodzaak heeft niet alleen te maken met de vraag of de juiste selectie wel gemaakt wordt, maar ook met de keuze voor een territoriale strategie. Met andere woorden, wat zijn de redenen om te kiezen voor een (nationale) beleidsstrategie die territoriaal, of gebiedsgericht is, in plaats van een thematisch of sector gebaseerd beleid dat minder gebonden is aan specifieke plekken, zoals onderwijs, veiligheid, werkgelegenheid en inkomen. Om hier zicht op te krijgen wil ik het verschil maken tussen problemen van individuen en omgevingsproblemen (naar Lawless 2007); over sociaal-economische achterstanden zoals werk, inkomen, opleiding aan de ene kant en leefbaarheidproblematiek zoals veiligheid, kwaliteit van de woning en van wonen, vervuiling, vandalisme, jeugdproblematiek aan de andere kant. De vraag die dit stuk wil beantwoorden is:

Wat is het verband tussen problemen van individuen en omgevingsproblemen en welke gevolgen heeft dit verband voor geïntegreerd gebiedsgericht stedelijk beleid in Nederland?

Na een kort overzicht van de theoretische argumenten over het verband tussen individu en omgeving, wordt het 40-wijkenprogramma besproken om een antwoord te krijgen op de hoofdvraag en om de noodzaak van het onderscheid van verschillende problemen duidelijk te krijgen. Het 40-wijkenprogramma is een Nederlands gebiedsgericht beleidsprogramma dat op basis van 18 indicatoren 40 gebieden in Nederlandse steden heeft geselecteerd om geïntegreerd sociale en fysieke achterstanden en problemen aan te pakken. De aandacht van dit stuk zal vooral gericht zijn op de brede doelen van het beleid in combinatie met de selectie.

8.2 - Omgevingsfactoren en sociaal economische achterstanden

Sinds begin jaren negentig is het stedelijk beleid in West-Europese landen, waaronder Nederland, verder opgeschoven in de richting van de sociale problematiek in wijken (Atkinson 2000; Parkinson 1998; Schuiling 2007). Een belangrijke reden voor gebiedsgericht beleid met een nadruk op sociaal-economische problemen heeft te maken met de notie dat plaats van belang is voor de sociaal-economische positie en de ontwikkeling van individuen. Er wordt daarom niet over armoede gesproken maar over sociale uitsluiting waarbij de probleemdefinitie zich richt op het mechanisme van sociale uitsluiting, de buurt. Het discours van sociale uitsluiting impliceert hiermee een verband tussen de sociaal-economische positie en de ontwikkeling van individuen enerzijds en omgevingsfactoren anderzijds (Atkinson 2000).

Het verband tussen de dagelijkse leefomgeving en het individu wordt in de literatuur aangeduid als buurteffecten (Buck 2001; Musterd 1996; Ostendorf et al. 2001; Sampson et al. 2002), waarbij de vraag voornamelijk draait om de invloed die een buurt heeft op de

ontplooiingskansen van de bewoners. Deze invloed kan zich via een aantal mechanismen manifesteren. Ellen en Turner (1997) onderscheiden er zes:

- Positieve en negatieve socialisatie tussen volwassenen over gedragsnormen en waarden (zie ook Wilson 1987).
- het wel of niet bestaan van sociale netwerken in de buurt die toegang geven tot sociale ondersteuning, informatie en sociaal kapitaal (zie Portes 1998).
- positieve en negatieve groepsinvloeden onder kinderen en jongeren (zie Jencks en Mayer 1990).
- blootstelling aan misdaad en geweld wat kan leiden tot gedragsverandering en sociale isolatie.
- de kwaliteit en beschikbaarheid van lokale dienstverlening zoals scholen, gezondheidszorg, welzijnswerk et cetera.
- isolatie en fysieke afstand van de buurt tot de plaatsen van werkgelegenheid.

Aan deze opsomming van interne mechanismen kan een extern mechanisme worden toegevoegd, namelijk buurtreputatie. Een zeer slechte reputatie door onveiligheid, onlusten en onleefbare situaties in een buurt kan leiden tot stigmatisering, die psychologische, materiële en sociale gevolgen kan hebben voor de bewoners (Permentier 2007). Het negatieve stempel van de buitenwereld kan vertrouwen ondermijnen en tot schaamtegevoelens leiden. Materiële schade kan zich voordoen wanneer het stigma zich vertaalt in een verslechterde positie op de arbeidsmarkt en wanneer banken en financiële instellingen diensten en leningen in het gebied weigeren (zogenaamde 'redlining', voor Nederland zie Aalbers 2005). Tenslotte kunnen bewoners uit gestigmatiseerde gebieden moeite hebben om sociale contacten op te doen of te onderhouden als gevolg van een negatief beeld van de buurt en de bewoners van de buurt. Dit kan ook gelden voor contacten tussen bewoners binnen de buurt, wanneer buurtbewoners zich proberen te distantiëren van het beeld (zie Wacquant 2007).

Het beknopte overzicht hierboven laat zien dat buurteffecten op meerdere manieren hun invloed kunnen hebben. De meeste aandacht in studies naar buurteffecten gaat naar de negatieve effecten die kansarme individuen zouden ondervinden van het wonen en opgroeien in een wijk met veel armen, werklozen en/of immigranten. Daarnaast is er veel aandacht voor het positieve effect dat de aanwezigheid van middenklasse huishoudens zou kunnen hebben op armere huishoudens. Deze aandacht heeft te maken met het vermeende belang van een bepaalde sociale menging in buurten of wijken. Middenklasse huishoudens kunnen als positief rolmodel fungeren, de 'juiste' normen en waarden verspreiden, toegang verschaffen tot sociale netwerken en sociaal kapitaal (Kleinhans 2004). Daarnaast zou de middenklasse het sociaal leiderschap in de wijk op zich kunnen nemen en als gesprekspartner met de gemeente kunnen opereren (Uitermark 2003). Deze twee stromen van onderzoek kunnen positieve buurteffecten associëren met de middenklasse en negatieve effecten met armere wijken.

Hoewel er veel over geschreven is en veel (stedelijk) beleid gericht is op sociale menging, heeft de studie naar buurteffecten in Nederland tot nu toe slechts beperkte resultaten opgeleverd. In een overzicht van Galster (2007) wordt duidelijk dat buurteffecten moeilijk meetbaar zijn en dat effecten op sociaal economische status, indien aangetoond, erg contextafhankelijk zijn en niet voor iedereen hetzelfde (zie ook Galster et al. 2008; Musterd et al. 2003; Van Kempen 2001).

8.3 – Twee redenen voor gebiedsgericht beleid ten behoeve van individuele uitkomsten

De bovenstaande schets maakt duidelijk dat het bestaan van buurteffecten door omgevingsfactoren zoals leefbaarheid of demografische compositie een theoretische rechtvaardiging voor gebiedsgericht beleid kan zijn. Overigens is het bestaan van negatieve buurteffecten in arme buurten geen vrijbrief voor een herziening van de sociale compositie van de buurt door middel van sloop en nieuwbouw van duurere middenklasse woningen. Sociale netwerken binnen bepaalde sociale of culturele groepen kunnen kansen bieden voor werk en ondersteuning (Goetz 2003; Pinkster 2007). Deze netwerken zouden kapot geslagen kunnen worden wanneer de leden verspreid raken. Hoewel grootschalige herstructurering dus niet vanzelfsprekend wenselijk is, zou een gebiedsgerichte aanpak zijn rechtvaardiging kunnen vinden als negatieve buurteffecten daadwerkelijk invloed zouden blijken te hebben. Deze aanpak zou op van basis van lokale ingrepen en (wellicht) een 'sociaal duurzame' vorm van herstructurering moeten gebeuren om negatieve effecten weg te nemen.

Naast buurteffecten, is er een tweede rechtvaardiging te bedenken om gebiedsgericht beleid te voeren om armoede effectief te bestrijden. In het geval van extreme ruimtelijke segregatie van de categorie die geholpen moet worden, zou een gebiedsgerichte benadering uit het oogpunt van efficiëntie wenselijk kunnen zijn. Simpel geformuleerd is het dan een zaak van beleid uitoefenen waar de doelgroep woont. In de Amerikaanse context hebben verschillende auteurs geschreven over het bestaan van parallelle of duale steden en samenlevingen waar een minderheidsgroep gesegregeerd en geïsoleerd als 'onderklasse' of als 'stedelijke verschoppelingen' in een aantal buurten woont en afwezig is in andere buurten (Massey en Denton 1993; Mollenkopf en Castells 1993; Wacquant 2008). In dit geval zou gebiedsgericht beleid niet alleen efficiënt zijn qua bereik, maar ook om stigmatisering van een aantal duidelijk te identificeren buurten en bevolkingsgroepen tegen te gaan.

Samenvattend zijn er vanuit de theorie twee redenen aan te voeren om plaatsgericht armoede, werkloosheid, en scholingsachterstanden aan te pakken naast de plaatsgebonden leefbaarheidproblemen. Deze zijn de buurteffecten die ervoor zorgen dat de problemen van individuen versterkt worden door de woonomgeving; en het bestaan van een extreem gesegregeerde samenleving waar de doelgroepen van beleid in een beperkt aantal en duidelijk identificeerbare wijken woont. De rest van dit stuk zal het Nederlandse 40-wijkenprogramma onder de loep nemen en bekijken in hoeverre de plaatsgerichte strategie van dit programma gerechtvaardigd is en of een onderscheid tussen problemen gemaakt moet worden om de doelmatigheid van beleid te vergroten.

8.4 – Het 40-wijkenprogramma

Het gebiedsgerichte 40-wijkenprogramma is begin 2007 ingesteld onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en de nieuw aangestelde programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie. Hoewel het voortkomt uit eerdere programma's van het Ministerie van VROM die waren gericht op het versnellen van de herstructurering in een aantal wijken, verschilt het 40-wijkenprogramma van zijn voorgangers door de grotere nadruk op sociale problematiek. Het programma constateert de volgende problemen in de wijken: "veel schooluitval, een verloederde woon- en leefomgeving, hoge (jeugd)werkloosheid, (...) weinig mogelijkheden om te verhuizen naar een betere woning, weinig werkgelegenheid in de buurt, criminaliteit en

gevoelens van onveiligheid."⁸ Deze problemen zijn zowel plaatsgebonden als problemen van individuen. De doelen van het 40-wijkenprogramma zijn dan ook tweeledig: "Het kabinet wil deze veertig wijken binnen acht tot tien jaar veranderen in gebieden waar mensen kansen hebben en waar het prettig is om te wonen."⁹

De doelen hebben betrekking op zowel de leefbaarheid van wijken als op de sociaal-economische kansen van de bewoners. Het programma is gebaseerd op een verband tussen wijken en ontplooiingskansen van individuen. Dit wordt duidelijk in de woorden van de verantwoordelijke minister, die stelt dat er in Nederland sprake is van "het gevaar van toenemende tweedeling", zowel ruimtelijk als sociaal economisch, en het risico dat huishoudens "de aansluiting bij de samenleving kwijt (...) raken" of zij "hebben die aansluiting reeds | 89 | verloren (Vogelaar 2007)." Met andere woorden, er is sprake van een toenemende tweedeling die veroorzaakt wordt, althans voor een belangrijk deel, door sociaal uitsluitende werking van buurten: buurteffecten die de Nederlandse samenleving dreigen te ondermijnen. Om de tweedeling door sociale uitsluiting in de geselecteerde wijken tegen te gaan wordt er op basis van lokale wijkactieplannen een groot aantal interventies, ingrepen en projecten op het gebied van wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid ontwikkeld. Uit de verantwoording van het beleid en de gekozen gebiedsgerichte strategie blijkt dat er drie fundamentele aannames zijn:

- Er is verband tussen de leefbaarheid van een wijk en de sociaal-economische positie van het individu;
- die zich nadrukkelijk manifesteert in 40 wijken;
- en die uiteindelijk een kloof tussen groepen en wijken veroorzaakt in de Nederlandse samenleving.

Om deze aannames te testen is een analyse uitgevoerd op de 'objectieve indicatoren' die het 40-wijkenprogramma heeft gebruikt om de wijken te selecteren (Brouwer en Willems 2007; Vogelaar 2007). Deze indicatoren weerspiegelen het belang van sociaal-economische achterstanden, de leefbaarheid en de woningvoorraad binnen het programma.

Hoewel het programma gebruik maakt van 18 indicatoren op het gebied van sociale en fysieke achterstanden en problemen, is in deze analyse sprake van 13 indicatoren. In het huidige onderzoek is de VROM analyse opnieuw uitgevoerd, waarbij is getracht zo dicht mogelijk bij de data te blijven, maar onjuistheden in de VROM analyse te elimineren. Vijf indicatoren zijn daarom invalide of onbetrouwbaar geacht (zie Van Gent et al. 2007b). Enkele indicatoren zijn net als het programma samengevoegd in een sociale overlast index en een fysieke overlast index. Voor deze analyse zijn de volgende variabelen gebruikt:

- Gemiddeld inkomen per ontvanger, CBS 2004.
- % werkzamen, CBS 2004.
- Index Sociale Overlast (2x vandalisme, 2x sociale overlast, onveiligheid), WoON 2006.¹⁰
- Index Fysieke Overlast (geluidsoverlast, vervuiling, verkeersoverlast, verkeersveiligheid), WoON 2006.

8 Website Ministerie van VROM (2008) 'Dossier Wijkverbetering, vraag en antwoord', geraadpleegd op 2 mei 2008, URL: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31002>

9 Website Ministerie van VROM (2008) 'Dossier Wijkverbetering, introductie', geraadpleegd op 2 mei 2008, URL: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31001>

10 Omdat WoON data op basis is van een vragenlijst, zijn de meningen van individuen geïndexeerd en geaggregeerd naar een 4-cijferig postcode niveau. Deze gegevens zijn vervolgens geprojecteerd op de kleinere CBS buurten binnen de postcodegebieden. De eerste stap is ook door VROM uitgevoerd.

Tabel 8.1 - Geroteerde Component Matrix (Varimax rotatie met Kaiser Normalization)

	Component	
	1	2
Gemiddeld inkomen	0,099	0,835
Werkzamen	-0,301	0,637
Index Fysieke Overlast	0,850	0,062
Index Sociale Overlast	0,884	-0,061
Waardering woning	0,585	-0,423
Waardering woonomgeving	0,685	-0,383

Data: CBS 2004; WoON 2006

- Gemiddelde waardering woonomgeving index, WoON 2006.
- Gemiddelde waardering woning index, WoON 2006.

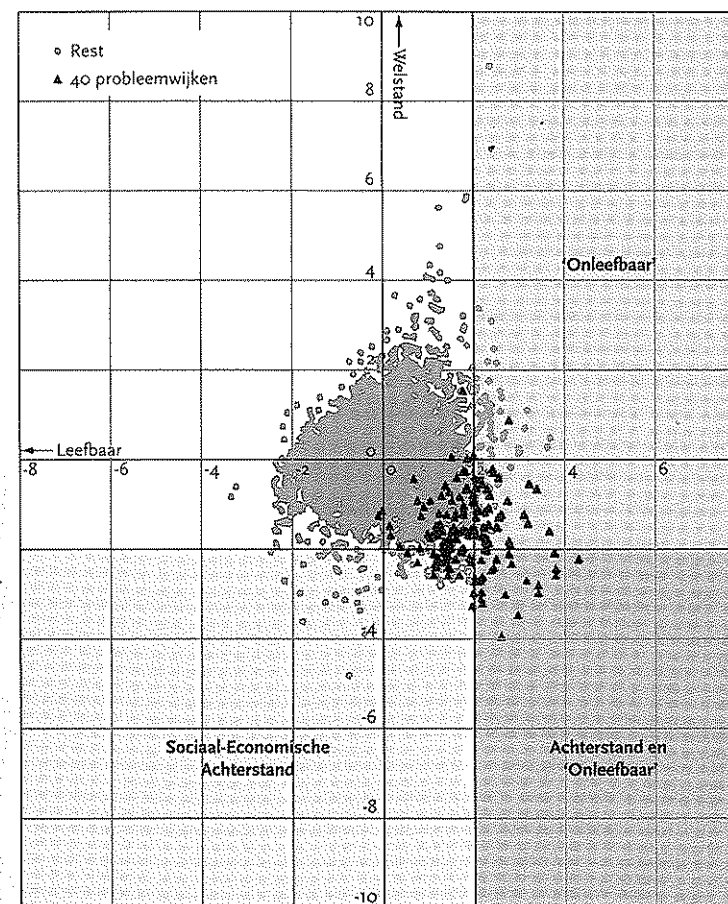
De eerste twee weerspiegelen sociaal-economische achterstanden en de overigen hebben betrekking op de leefbaarheid van de buurt. Om te zien of er op buurtniveau een samenhang tussen deze variabelen is, is een Principale Componenten Analyse (PCA) uitgevoerd. Deze statistische analyse is een manier om data te reduceren en componenten te vinden die de variantie van de indicatoren verklaren. De analyse is uitgevoerd op 4367 CBS buurten (11,5 miljoen inwoners).

Uit de PCA blijkt dat er twee onafhankelijke componenten te onderscheiden zijn die samen 64% van de variantie verklaren. Tabel 8.1 laat zien dat component één voornamelijk de leefbaarheid indicatoren verklaart en component twee de gemiddelde sociaal-economische situatie van buurtbewoners. Het blijkt dus dat op buurtniveau er geen verband is tussen leefbaarheid (component één) en sociaal-economische achterstand (component twee). Immers, de twee componenten zijn onafhankelijk. Deze uitkomst botst met de eerste aanname van het programma, die stelde dat deze twee componenten samenhangen.

Hoewel het verband tussen plaatsgebonden processen en individuele achterstanden ontbreekt op buurtniveau binnen het land, kunnen zich toch in een wijk sociaal-economische achterstanden en leefbaarheidproblemen tegelijk voordoen. Het verband is immers ook niet negatief. Hoewel de retoriek anders doet vermoeden, zou het kunnen zijn dat het beleid is gericht op 40 wijken waar bewoners hinder ondervinden van zowel persoonlijke achterstand en een overlastgevende en/of onveilige leefomgeving. Om een beeld te krijgen van de buurten die binnen de 40 wijken selectie vallen en de andere buurten in Nederland, zijn de component scores van de PCA in figuur 8.1 weergegeven. In navolging van Brits stedelijk beleid, spreekt het programma van problemen of van achterstand bij meer dan tweemaal de standaard afwijking ten opzichte van het nationale gemiddelde. Deze operationalisatie is overgenomen en de afwijking wordt aangegeven in figuur 1.¹¹

Het is moeilijk om in figuur 8.1 een tweedeling in de Nederlandse samenleving te ontdekken. Er is wel een groep van 28 CBS buurten die sociaal-economische achterstand kennen en een groep buurten met bovengemiddelde overlast en leefbaarheidproblemen (rechtsonder in figuur 8.1). Deze CBS buurten vallen binnen 15 van de 40 wijken. Ze scoren beneden het

11 Met als kritische noot dat zolang er een statistische variatie in een dataset is, er een standaardafwijking berekend kan worden. Tenzij alle wijken exact hetzelfde zijn en sociale fenomenen exact verspreid zijn, zal met dit relatieve criterium altijd een probleemcategorie aangewezen kunnen worden.



Figuur 8.1 - Componentenscores van de CBS buurten (Bron: Van Gent et al. 2007a)

landelijke gemiddelde en lijken goed gekozen wanneer men buurten met zowel achterstand als leefbaarheidproblemen wil selecteren. Echter, de geselecteerde wijken vormen geen afzonderlijke groep en er is een groot aantal CBS buurten met vergelijkbare scores dat niet geselecteerd is. Dit maakt dat de programmaselectie weinig rigoureuus is. Belangrijker is dat de tweede en derde aannamen door deze bevindingen ondermijnd worden. De aanname dat de 40 geselecteerde wijken een combinatie van achterstand en leefbaarheidproblemen tonen klopt niet, omdat 25 van de geselecteerde 40 wijken geen achterstands- of geen leefbaarheidproblemen bezitten. Ook is het bestaan van een kloof tussen de 40 wijken en de rest afwezig. Er is juist sprake van een overlap in achterstand en leefbaarheidproblemen tussen niet-geselecteerde en geselecteerde CBS buurten. Zo zijn CBS buurten met serieuze plaatsgebonden leefbaarheidproblemen niet in de selectie opgenomen. Het verschil tussen deze analyse en de officiële selectie is waarschijnlijk voor een groot deel te wijten aan de uitsluiting van de indicatoren en een verschil in type analyse.¹² Bovendien

12 De officiële selectie is gebaseerd op een optelling van Z-scores (zie Brouwer & Willems, 2007).

is er een politieke component in de programmaselectie die overigens strijdig lijkt met het idee van een 'objectieve analyse'.

8.5 - Plaats en individu: twee theoretische rechtvaardigingen revisited

De vraag is nu of de strategie om plaatsen te selecteren teneinde individuele achterstanden te bestrijden gerechtvaardigd is? Zoals hierboven beschreven zijn er vanuit de theorie twee rechtvaardigingen te bedenken om dit te doen: buurteffecten of tweedeling.

Om met buurteffecten te beginnen; de analyse heeft laten zien dat plaatsgebonden leefbaarheidproblemen en achterstand niet duidelijk met elkaar samenhangen. Toch kan er nog sprake zijn van buurteffecten in bepaalde buurten, bijvoorbeeld in de buurten in het kwadrant rechtsonder in de grafiek van figuur 8.1. In deze wijken zouden plaatsgebonden elementen de achterstanden van individuen kunnen veroorzaken, versterken, of in stand houden. Zoals hierboven al is gesteld, is het echter moeilijk om in de West-Europese context buurteffecten vast te stellen (Galster 2007). In de Nederlandse context blijkt vooral dat de buurt een belangrijke rol speelt in het contact tussen verschillende etnische groepen en in de structurele en culturele integratie van immigrantengroepen in de Nederlandse samenleving (Van der Laan Bouma-Doff 2007). Het bestaan van effecten door stigmatisering en het bestaan van effect van plaats op sociaal-economische positie en ontwikkeling van individuen zijn echter niet overtuigend aangetoond. Hier ligt duidelijk een grote uitdaging voor beleid en onderzoek.

Buurteffecten zijn dus (vooralsnog) onvoldoende aangetoond om als rechtvaardiging te dienen voor een plaatsgerichte aanpak van sociaal-economische achterstanden in Nederland. De tweede rechtvaardiging heeft te maken met tweedeling in de samenleving die zich ruimtelijk en institutioneel manifesteert. Figuur 8.1 laat zien dat tweedeling zich niet op buurtniveau manifesteert. Dit wordt onderstreept door het gegeven dat hooguit 8% van de hulpbehoevenden in Nederland in de geselecteerde 40 wijken woont (Van Gent et al. 2007b). De hoge mate van spreiding en sociale menging van sociaal-economische groepen in Nederland maakt dat meer dan 90% van de armen buiten de 'probleemwijken' woont. Dit percentage maakt ook duidelijk dat er grenzen zijn aan wat een plaatsgericht programma kan bereiken op het gebied van sociaal-economische achterstanden en tweedeling van inkomensgroepen in Nederland.

8.6 - Implicaties voor beleid

Het voorafgaande heeft geprobeerd duidelijk te maken dat het Nederlandse gebiedsgerichte beleid op wankel aannames is gebaseerd. Wat betekent dit?

In het geval van het plaatsgerichte 40-wijkenprogramma, mist de retoriek over sociale tweedeling en buurten goede fundamenten. Engbersen e.a. (2007) spraken eerder de zorg uit dat de 40-wijkenaanpak een *self-defeating policy* zal zijn, omdat de doelen en gecreëerde verwachtingen niet haalbaar zijn met de methoden en beleidsstrategieën. Een groot deel van de geconstateerde problemen in wijken heeft te maken met achterstanden. De sociaal-economische achterstanden van individuen binnen de geselecteerde 40 wijken hebben echter oorzaken die zich niet in die wijken zelf bevinden. Armoede kent vele oorzaken en het is in Nederland niet vanzelfsprekend dat de woonomgeving van doorslaggevend belang is. Elk stedelijk beleid dat pretendeert plaatsgericht, en per probleemwijk, een sociale tweedeling aan te pakken zal daarom tekortschieten.

Het ligt meer voor de hand om de oplossing op een hoger schaalniveau dan de buurt te zoeken. Economische bedrijvigheid en werkgelegenheid kennen immers een ander schaalniveau dan de wijk. De meeste mensen werken overigens niet in hun wijk. De arbeidsmarkt en economische situatie zijn daarom van groter belang op regionaal of nationaal niveau dan op wijkniveau. Een wijkgerichte aanpak van achterstanden kan de aanbodkant van de arbeidsmarkt echter niet in acht nemen. Wat betreft de vraagkant, hebben we gezien dat wijkgericht beleid een klein bereik heeft. Minder dan 10% van de hulpbehoevenden woont in de 40 wijken. Dit betekent dat het versterken van sectoraal beleid op het gebied van onderwijs en werk de voorkeur geniet zodat meer individuen met achterstanden kunnen profiteren.

Hoewel de verleiding groot is om deze bezwaren opzij te schuiven en te wijzen op het reguliere armoedebeleid en de positieve effecten van een wijkaanpak, zijn er ook andere bezwaren verbonden aan een wijkgerichte strategie. Behalve de kans op betekenisloos, of *self-defeating*, beleid, kan de retoriek en het beleid een schadelijke werking hebben. Dit risico heeft te maken met de plaatsgerichte aandacht voor het armoedeprobleem waarbij structurele economische en maatschappelijke mechanismen worden genegeerd, en waarbij interventies zich op de plaats en op (arme) bewoners richten. De verwachting dat arme bewoners nadat de leefomgeving opgeknapt is en de overlast onder controle is, zelf door middel van 'empowerment' en uitwisseling van sociaal kapitaal met hun nieuwe (middenklasse) burens, uit hun sociale uitsluiting kunnen komen, kan suggereren dat de bewoners uiteindelijk zelf verantwoordelijk en schuldig zijn voor die uitsluiting (zie Alcock 2004). Wanneer sociale problemen gekoppeld worden aan diegenen die het ervaren (de armen) en aan hun (woon)omstandigheden, en wanneer interventies zich vervolgens richten op die omstandigheden, dan pathologiseren beleidsmakers het armoedeprobleem (*blaming the victim*) (zie Ryan 1971). Dit is een risico dat in alle vormen van sociaal beleid dat zich richt op plaats, empowerment en bottom-up initiatieven, aanwezig is (Alcock 2004). Wanneer het stedelijk beleid er zo niet slaagt om de achterstanden in een wijk aan te pakken, dan zal dit het beeld verder versterken dat de problemen vooral aan de bewoners en de buurt zelf liggen. Het gevolg kan een (verdere) stigmatisering van de buurt en haar bewoners zijn, wat de sociale uitsluiting zou vergroten en het onbruikbare onderklassediscours versterken (Wacquant 2008). Dit gevaar wordt groter wanneer er meer politieke aandacht en politiek kapitaal aan het beleid wordt besteed.

Het is dus van belang voor het beleid om plaatsgebonden en individugebonden problemen te scheiden. Een wijkaanpak zou veel kunnen betekenen om extreme plaatsgebonden leefbaarheidproblemen in een verzameling wijken in Nederland het hoofd te bieden en de woningbouw te vernieuwen en te renoveren waar nodig. Maar om sociale tweedeling en achterstand in Nederland tegen te gaan, lijkt het effectiever om het inkomens- en onderwijsbeleid te versterken en te verbeteren. Deze strategie zal uiteindelijk meer resultaten opleveren dan een wijkaanpak.

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het Corpovenista onderzoeksprogramma, onderdeel van het Habiforum kennisprogramma Vernieuwend Ruimtegebruik, zie ook www.corpovenista.nl. De verantwoordelijkheid voor de argumentatie is echter geheel voor de rekening van de auteur.

Literatuur

Aalbers, M.B. (2005), Place-Based Social Exclusion: Redlining in the Netherlands. *Area* 37 (1), pp. 100-109.

Alcock, P. (2004), Participation or Pathology: Contradictory Tensions in Area-Based Policy. *Social Policy & Society* 3 (2), pp. 87-96.

Atkinson, R. (2000), Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge. *Urban Studies* 37 (4-5), pp. 1037-1055.

Brouwer, J. en J. Willems (2007), *Ruimtelijke Concentratie Van Achterstand Problemen; Vaststelling Selectie 40 Aandachtswijken En Analyse Achtergronden*. Delft: ABF Research.

Buck, N. (2001), Identifying Neighbourhood Effects on Social Exclusion. *Urban Studies* 38 (12), pp. 2251-2275.

Ellen, I.G. en M.A. Turner (1997), Does Neighbourhood Matter? Assessing Recent Evidence. *Housing Policy Debate* 8 (4), pp. 833-866.

Engbersen, G., E. Snel, en J. de Boom (2007), *De Adoptie Van Wijken; Een Evaluatie Van Nieuwe Coalities Voor De Wijk*. Rotterdam: RISBO/Erasmus Universiteit.

Galster, G. (2007), Should Policy Makers Strive for Neighborhood Social Mix? An Analysis of the Western European Evidence Base. *Housing Studies* 22 (4), pp. 523-545.

Galster, G., R. Andersson, S. Musterd, en T. Kauppinen (2008), Does Neighborhood Income Mix Affect Earnings of Adults? New Evidence from Sweden. *Journal of Urban Economics* 63 (3), pp. 858-870.

Goetz, E.G. (2003) *Clearing the Way*. Washington, DC: The Urban Institute.

Jencks, C. en S.E. Mayer (1990), The Social Consequences of Growing up in a Poor Neighbourhood. In: L. Lynn en M.G.H. McGeary (red.), *Inner City Poverty in the United States*, pp. 111-186. Washington, DC: National Academy Press.

Kleinhans, R. (2004), Social Implications of Housing Diversification in Urban Renewal: A Review of Recent Literature. *Journal of Housing and the Built Environment* 19, pp. 367-390.

Lawless, P. (2007), *New Deal for Communities in England: Is Area Based Regeneration Possible?* City: Paper presented at Regional Studies Association International Conference, April.

Massey, D.S. en Denton, N.A. (1993), *American Apartheid: Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge: Harvard University Press.

Mollenkopf, J.H. en M. Castells (1991), *Dual City: Restructuring New York*. New York: Russell Sage Foundation.

Musterd, S. (1996), *Ruimtelijke Segregatie En Sociale Effecten*. Assen: Van Gorcum.

Musterd, S., W. Ostendorf en S. de Vos (2003), Neighbourhood Effects and Social Mobility: A Longitudinal Analysis. *Housing Studies* 18 (6), pp. 877-892.

Ostendorf, W., S. Musterd en S. de Vos (2001), Social Mix and the Neighbourhood Effect. Policy Ambitions and Empirical Evidence. *Housing Studies* 16 (3), pp. 371-380.

Parkinson, M. (1998), *Combating Social Exclusion. Lessons from Area-Based Programmes in Europe*. Bristol: Policy Press.

Permentier, M. (2007), Gevolgen Van Negatieve Buurtreputaties. In: R. Van Kempen en S. Musterd (red.), *De Stadsbuurt: Ontwikkeling En Betekenis*, pp. 133-143. Assen: Koninklijke Van Gorcum.

Pinkster, F.M. (2007), Localised Social Networks, Socialisation and Social Mobility in a Low-Income Neighbourhood in the Netherlands. *Urban Studies* 44 (13), pp. 2587-2603.

Portes, A. (1998), Social Capital: Its Origins and Application in Modern Sociology. *Annual Review of Sociology* 24, pp. 1-24.

Ryan, W. (1971), *Blaming the Victim*. New York: Orbach & Chambers.

Sampson, R.J., J.D. Morenoff en T. Gannon-Rowley (2002), Assessing 'Neighbourhood Effects': Social Processes and New Directions in Research. *Annual Review of Sociology* 28, pp. 443-478.

Schuiling, D. (2007), Stadsvernieuwing Door De Jaren Heen. *Rooilijn* 40 (3), pp. 159-165.

Uitermark, J. (2003), 'Social Mixing' and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring. *Urban Studies* 40 (3), pp. 531-549.

Van Der Laan Bouma-Doff, W. (2007), Confined Contact: Residential Segregation and Ethnic Bridges in the Netherlands. *Urban Studies* 44 (5/6), pp. 997-1017.

Van Gent, W., S. Musterd en W. Ostendorf (2007a), Van Prachtwijken Naar Probleemcumulatiewijken. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 13 (6), pp. 41-43.

Van Gent, W., S. Musterd en W. Ostendorf (2007b), Van Probleemwijk Naar Prachtwijk? *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 13 (4), pp. 44-50.

Van Kempen, R. (2001), Social Exclusion: The Importance of Context. In: H.T. Andersen en R. van Kempen (red.), *Governing European Cities: Social Fragmentation, Social Exclusion and Urban Governance*, pp. 41-70. Aldershot: Ashgate.

Vogelaar, E. (2007), *Wijkenselectie En Wijkentoe; Brief Aan De Voorzitter Van De Tweede Kamer*. Den Haag: Directoraat-Generaal Wonen, VROM.

Wacquant, L. (2007), Territorial Stigmatization in the Age of Advanced Marginality. *Thesis 11 91* (1), pp. 66-77.

Wacquant, L. (2008), *Urban Outcasts: A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Cambridge, UK: Polity Press.

Wilson, W.J. (1987), *The Truly Disadvantaged; the Inner City, the Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.