

Zicht op Leefbaarheid

Tien essays over leefbaarheid in Rotterdamse Wijken



Zicht op Leefbaarheid

Zicht op Leefbaarheid

Tien essays over leefbaarheid in Rotterdamse Wijken

Erik Snel, Roy Geurs, Matthieu Permentier (redactie)



De Kenniswerkplaats Leefbare Wijken is een samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdam met als tweeledig doel: a) het ontwikkelen van beleids- en praktijkrelevante kennis op het gebied van leefbaarheid in stadswijken en b) bij dragen aan de uitwisseling en toepassing van deze kennis in het Rotterdamse beleid. Alle publicaties en activiteiten zijn te vinden op: www.kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl/



Colofon

Zicht op leefbaarheid

Tien essays over leefbaarheid in Rotterdamse wijken.

Redactie: Erik Snel, Roy Geurs, Matthieu Permentier

Uitgave van: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, Rotterdam, juni 2022

Vormgeving: Fenna Schaap

ISBN: 978-90-75289-66-4

© Erasmus School of Social and Behavioural Sciences & Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, 2022

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke manier dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Voorwoord: Ahmed Aboutaleb	6
H.1 Erik Snel en Matthijs Uyterlinde, Wat is leefbaarheid?	8
H.2 Erik Snel, Jan de Boom, Matthieu Permentier en Gijs Custers, De groeiende leefbaarheidskloof tussen Rotterdamse wijken	22
H.3 Gideon Bolt, Gentrification en leefbaarheid in Rotterdam	34
H.4 Jeroen Frissen en Kees Leidelmeijer, Kwetsbare burgers en leefbaarheid in Rotterdamse wijken	50
H.5 André Ouwehand en Wenda Doff, De Rotterdamwet en de leefbaarheid: een terugblik om vooruit te kunnen	66
H.6 Tamar Fischer en Gabry Vanderveen, Seksuele Straatintimidatie en leefbaarheid in Rotterdam 2016-2020	80
H.7 Ympkje Albeda, David ter Avest en Ilona van Breugel, Superdiversiteit en sociale bindingen in de buurt	102
H.8 Linda Zuiderwijk, Leefbaarheid in de stedelijke openbare ruimte: een case study naar een Rotterdams park	118
H.9 Karen Welp en Sander van der Ham: Nieuw perspectief voor werken aan leefbaarheid?	130
H.10 Beitske Boonstra, Rotterdamse veerkracht en maatschappelijke coalities in coronatijd	142
Nabeschouwing: Roy Geurs, Matthieu Permentier en Erik Snel	152

Voorwoord



Ahmed Aboutaleb,
Burgemeester van Rotterdam

We leven in een tijd waarin veel mensen een afstand ervaren tot de politiek en het stedelijk beleid. Landelijk ging slechts de helft van de kiesgerechtigden naar het stembureau tijdens de gemeenteraadsverkiezingen in maart. In Rotterdam was de opkomst dramatisch laag: 39 %. En in wijken met sociaaleconomische problemen zelfs nog lager: 20 % in Carnisse, de wijk waar ik regelmatig kom. Het antwoord op de waaromvraag van deze treurigstemmende opkomst vergt nader onderzoek.

Wat we wel weten, is dat Rotterdam de armste stad van Nederland is. Ondanks alle glimmende hoogbouw, vernieuwingsdrang en creativiteit. We zijn een stad met veel bewoners die ondersteuning nodig hebben om hun leven op de rails te krijgen of te houden. Mensen die vaak niet weten waar ze recht op hebben of terecht kunnen voor hulp. We zijn de stad met de meeste arbeidsmigranten, mensen die een makkelijke prooi zijn voor malafide huisjesmelkers en werkgevers. Mensen die door alle onzekerheid nauwelijks binding hebben met hun buurt.

In Carnisse ervaar ik iedere keer weer dat bewoners de nabijheid van de overheid missen. Een overheid die hen beschermt, de hand reikt. Maar ik zie ook veel mooie initiatieven van ambtenaren die de mouwen opstropen. Van scholen, kerken en moskeeën, woningcorporaties en wijkagenten die de handen ineen slaan. En *last but not least*, van betrokken buurtbewoners en bewonersorganisaties. Alle partijen zetten er samen de schouders onder om problemen aan te pakken en bewoners een steuntje in de rug te geven.

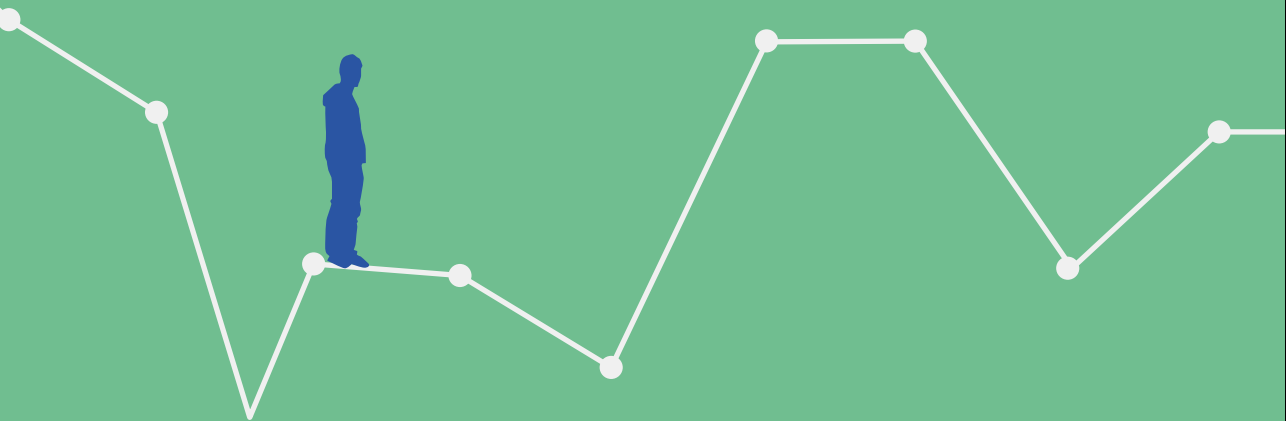
Ik zie ook hoe belangrijk het is om kennis uit te wisselen en van elkaar te leren. Daarom zijn de typisch Rotterdamse kenniswerkplaatsen, samenwerkingen tussen gemeente en Erasmus Universiteit, zo belangrijk. Dat we niet alleen in de praktijk werken, maar ook onderzoeken wat er precies aan de hand is en wat het beste werkt. Het is belangrijk dat we die kennis en ervaring delen binnen de gemeente, met de Rotterdammers en de betrokken maatschappelijke organisaties.

Ik feliciteer de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken van harte met het 10-jarig bestaan. De bundel "Zicht op Leefbaarheid: tien essays over leefbaarheid in Rotterdamse Wijken" laat de relevantie zien van het werk van de kenniswerkplaats. Het maakt ook duidelijk dat een buurt laten stijgen op de sociaaleconomische ladder een proces van de lange adem is. De kruisbestuiving tussen wetenschappelijk onderzoek en de dagelijkse praktijk binnen de kenniswerkplaats leidt ongetwijfeld tot een mooie oogst waarvan veel buurten en buurtbewoners de vruchten gaan plukken.

Zo draagt de kenniswerkplaats ook bij aan herstel van vertrouwen in de lokale overheid. Vertrouwen dat we hard nodig hebben, het is de kurk waarop onze democratie drijft.

Hoofdstuk 1

Wat is leefbaarheid?



Erik Snel en
Matthijs Uyterlinde

Leefbaarheid is een veel gebruikt begrip in Rotterdam. In politiek, beleid en de media is leefbaarheid - met ups en downs - een invloedrijk begrip als het gaat om het wonen en leven in steden en wijken. Sinds 2002 kent Rotterdam een politieke partij die de leefbaarheid hoog in het vaandel heeft staan. Ook kent Nederland sinds 2005 een wet, in de wandelgangen vaak de 'Rotterdamwet' genoemd omdat het initiatief voor de wet uit Rotterdam afkomstig is en de wet hier voor het eerst is toegepast, die het bevorderen van de leefbaarheid expliciet tot doel heeft. En tien jaar geleden, in 2012, werd in Rotterdam de Kenniswerkplaats Leefbare wijken opgericht. Dit samenwerkingsverband tussen de gemeente Rotterdam en de Erasmus Universiteit Rotterdamse stelt zich ten doel om beleids- en praktijkrelevant onderzoek te (laten) doen over stadswijken en over uiteenlopende kwesties zoals leefbaarheid en (ervaren) veiligheid, maar ook over burgerparticipatie, de sociale gevolgen van gentrificatie, seksuele straatintimidatie, de betrokkenheid van burgers bij de energietransitie, enzovoort. Wij grijpen het tienjarig bestaan van onze kenniswerkplaats aan om een bundel met essays over de leefbaarheid van Rotterdamse wijken te presenteren van auteurs die zich bij Rotterdam en bij de Kenniswerkplaats Leefbare wijken betrokken voelen.

Dit inleidende hoofdstuk onderzoekt hoe we het begrip 'leefbaarheid' precies moeten begrijpen. We doen dat op twee manieren. In de volgende paragraaf onderzoeken we hoe 'leefbaarheid' in de loop van de tijd is begrepen in het Nederlandse wijkenbeleid. Daarmee bedoelen we het gevoerde beleid om in specifieke wijken de kwaliteit van woningen en de woonomgeving te verbeteren en om sociaaleconomische achterstanden en problemen te verminderen. Vervolgens bekijken we hoe de term 'leefbaarheid' in het voorbije decennium op verschillende manieren is gebruikt in onderzoek en daaraan gerelateerde sociaalwetenschappelijke literatuur. Daarbij gaan we terug naar de kern van het begrip: de beleving van hun wijk en woonomgeving door bewoners.

Leefbaarheid in het Nederlandse wijkenbeleid

In de beleidswereld is het begrip 'leefbaarheid' de afgelopen decennia vaak gebruikt. In relatie tot beleid voor wijken en buurten - het onderwerp van deze bundel - wordt de term hoofdzakelijk in verband gebracht met goed en prettig wonen. Er is echter geen eenduidige, breed gedragen beleidsdefinitie van leefbaarheid en er wordt in beleidsdocumenten zelden uitgelegd wat er precies onder wordt verstaan. Kennelijk wordt ervan uitgegaan dat mensen wel weten wat leefbaarheid is. Volgens Lub (2013) is leefbaarheid een 'containerbegrip' dat op velerlei manieren wordt ingevuld. Uyterlinde, Van der Velden & Bouwman

(2020) constateren dat de beleidsmatige invulling van het begrip in de loop van de tijd meebeweegt met maatschappelijke en politiek-ideologische veranderingen.

Ten tijde van de stadsvernieuwing – het grootschalige beleid waardoor vanaf de jaren zestig de verkrottende en leeglopende binnensteden werden opgeknapt – raakte het begrip in zwang om aandacht te vestigen op de menselijke maat. In de loop van de jaren zeventig groeide het besef dat naast ‘stenen stapelen’ ook inzet op ‘sociaal beheer’ nodig was. In de woorden van de Rotterdamse wethouder Pim Vermeulen: “Bakstenen kun je tellen, leefbaarheid niet” (Van Dorst, 2005, p. 76). Midden jaren negentig luidde het grotestedenbeleid een nieuw tijdperk van ruim vijftien jaar wijkgericht rijksbeleid: het grotestedenbeleid.¹ Dit beleid was erop gericht om een tweedeling binnen steden langs sociaaleconomische, maatschappelijke en etnische lijnen te voorkomen. Opnieuw was leefbaarheid een centraal begrip in het beleid: maatregelen moesten ervoor zorgen dat steden vitaal, veilig en leefbaar bleven. De trias ‘schoon, heel, veilig’ was destijds een gangbare beleidsdefinitie van leefbaarheid. In tegenstelling tot het tijdperk van de stadsvernieuwing, vestigde deze definitie aandacht op fysieke aspecten in de woonomgeving – al betoogde de socioloog De Swaan (1997) dat dit eerder de randvoorwaarden zijn voor een badkamer dan voor een stadswijk.

Gaandeweg verbreedde het perspectief. Rotterdam werd in 2002 getekend door de snelle opkomst van Leefbaar Rotterdam. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van dat jaar stemde een derde van de Rotterdammers op de nieuwe partij, mede dankzij boegbeeld Pim Fortuyn. Het Fortuynisme en het nieuwe Rotterdamse college met Leefbaar Rotterdam in een leidende rol werd achteraf gezien als een ‘paradigmawisseling’ in het Rotterdamse bestuur (Tops, 2007, p. 14-15). De agenda van het lokaal bestuur moest nauwer aansluiten bij die van ‘de burger’, wat in praktijk vooral betekende dat veiligheid ‘topprioriteit’ werd in het Rotterdamse beleid. Onder invloed van ‘de leefbaren’ werd leefbaarheid toenemend geassocieerd met veiligheid. Overigens was dit volgens Tops geen absolute breuk met het verleden. Ook eerder was er al aandacht voor veiligheid in Rotterdam. Daarnaast veranderde ook de stijl van het lokale bestuur. De overheid moest daadkrachtiger zijn met meer aandacht voor de uitvoering van beleid en het ‘monitoren’ van de resultaten daarvan.

In 2004 schreef het (toenmalige) ministerie van VROM dat leefbaarheid “(...) steeds meer een verzamelbegrip [is] geworden voor alles wat er mis kan zijn met de leefomgeving van mensen, in het bijzonder in de grote steden.

Leefbaarheid weerspiegelt dus een totaaloordeel over de leefomgeving met vaak een negatieve bijklank” (VROM, 2004, p. 7). Ook het destijds invloedrijke rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) *Vertrouwen in de buurt* (2005) gebruikte het begrip vooral in problematiserende zin. Het rapport onderzocht hoe activiteiten in buurten kunnen bijdragen aan de aanpak van ‘alledaagse leefbaarheidsproblemen’. De WRR onderscheidde een viertal ‘leefbaarheidsterreinen’, waarbij naast veiligheid ook opnieuw aandacht is voor sociale aspecten: de fysieke inrichting van de directe woon- en leefomgeving, veiligheid, onderwijs en kinderopvang en de sociale infrastructuur (WRR, 2005). Deze brede opvatting van het begrip klonk in 2007 later ook door in het Krachtwijkenbeleid van toenmalig minister Vogelaar. Met een langdurige, integrale inzet op wonen, werken, leren en opgroeien, veiligheid en integratie moesten veertig wijken in tien jaar tijd worden omgevormd tot ‘prachtwijken’. Onder druk van de toenmalige economische crisis en een veranderde politieke wind (onder het kabinet Rutte I) werd de financiële ondersteuning van het krachtwijkenbeleid in 2012 vroegtijdig stopgezet – zes jaar eerder dan beoogd.

Ook na de afbouw van het grotestedenbeleid, nu bijna tien jaar geleden, duikt leefbaarheid nog regelmatig op in beleidsdocumenten, zowel bij gemeenten als bij het Rijk. Waarbij het begrip, wederom impliciet, enigszins van betekenis verandert. Ingegeven door ingrijpende stelselwijzigingen die in 2015 tegelijk beslag kregen in de volkshuisvesting (herziening van de Woningwet) en het sociaal domein (decentralisatie van de Jeugdwet, de Participatiewet en de WMO), kreeg het begrip een nieuwe dimensie. Zowel gemeenten als woningcorporaties brachten leefbaarheid toenemend in verband met de opstapeling van sociale problemen bij individuele huishoudens (‘verwarde personen’, multi-probleemgezinnen) en de mogelijke woonoverlast die daarmee gepaard gaat. Naast een ander inhoudelijk accent – de verschoven aandacht van fysieke naar sociale aspecten van leefbaarheid – veranderde ook het schaalniveau: van de buurt naar de woning. Leefbaarheid ging steeds minder over ‘schoon, heel en veilig’ in de woonomgeving en steeds meer over sociale problematiek ‘achter de voordeur’ (Uyterlinde, Van der Velden & Bouwman, 2020).

Deze accentverschuiving kwam mede voort uit de veranderde rol en taakstelling van de betrokken partijen. Met de decentralisaties in het sociaal domein werd ondersteuning van kwetsbare huishoudens anders georganiseerd: dichter bij de burger, meer vraaggericht, met meer maatwerk, ‘eigen kracht’ en ‘samenwerkzaamheid’ en meer gericht op preventie. Veel gemeenten formeerden sociale wijkteams om problematiek ‘achter de voordeur’ aan te pakken. Deze aandacht

voor individuele zorg en hulpverlening ging in veel wijken echter ten koste van budgetten voor samenlevingsopbouw (Uyterlinde & Gastkemper, 2018).

Tegelijkertijd dwong de herziening van de Woningwet woningcorporaties hun activiteiten te herijken. Corporaties moesten terug naar hun kerntaak: huisvesting verzorgen voor mensen die zich dit niet zelf kunnen veroorloven. De wijk werd voor corporaties een minder relevant schaalniveau: "...de brede focus op leefbaarheid in de wijk is vervangen door aandacht voor kwetsbare huurders en het voorkomen van problemen op complexniveau" (Uyterlinde & Gastkemper, 2018, p. 8-9). De Woningwet uit 2015 brengt leefbaarheid in verband met 'ongestoord woongenot', 'de bestrijding van overlast' en 'het bevorderen van veiligheid', maar een definitie verschaft de wet niet. Mede door de veranderingen in het sociaal domein (extramuralisering, het scheiden van wonen en zorg) nam in buurten met goedkope sociale huurwoningen de sociale druk toe. Juist hier kregen corporaties te maken met een groeiende instroom van kwetsbare huishoudens en spoedzoekers.

De afgelopen jaren diende zich weer een verbreding aan van het leefbaarheidsbegrip: van de woning terug naar de buurt. Vanaf 2017 wijzen opeenvolgende onderzoeken op groeiende concentraties van diverse kansarme groepen in buurten met veel sociale verhuur (Uyterlinde & Van der Velden, 2017; Leidelmeijer, Van Iersel & Frissen, 2018; idem, 2020). De zorg dat de grenzen van het incasservermogen van deze wijken in zicht komen en dat de 'sociale draagkracht' van buurten onder druk staat, krijgt steeds meer aandacht. Het leidt ertoe dat leefbaarheid op lokaal niveau opnieuw gebruikt wordt om te verwijzen naar het samenleven in buurten en de omgangsvormen in het publieke domein. Zo wordt leefbaarheid in de wijkvernieuwing in de Groningse wijk Selwerd uitgelegd in termen van gezondheid, geluk en het welbevinden van bewoners (Uyterlinde & Gastkemper, 2018).

Bijna tien jaar na de afbouw van het grotestedenbeleid lijkt de tijd rijp voor een nieuw wijkenbeleid. Eind 2019 kondigde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) het Programma Leefbaarheid en Veiligheid aan, gericht op het verkennen van handelingsperspectief voor de opstapeling van problematieken in kwetsbare wijken.² Ook kwam het Rijk langszij bij de aanpak van zestien stedelijke vernieuwingsgebieden, met als doel samen met gemeenten en maatschappelijke partners het leefklimaat en de uitgangspositie van inwoners structureel te verbeteren. Het kabinet Rutte IV geeft met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid een nadere invulling aan dit wijkenbeleid, al is er vooralsnog geen substantieel budget voor vrijgemaakt. Het nieuwe beleid

is opgebouwd rond drie programmalijnen: verbeteren van de fysieke woonomgeving (meer goede, duurzame woningen in een gezonde en veilige leefomgeving), perspectief bieden (talentontwikkeling voor kinderen, toeleiding naar werk en tegengaan problematische schulden) en vergroten van de veiligheid (gebieden weerbaarder maken tegen georganiseerde en ondermijnende criminaliteit).³

Na de stadsvernieuwing en de stedelijke vernieuwing dient zich volgens Uyterlinde, Boutellier & De Meere (2021) de derde generatie wijkenbeleid aan. Opvallend is dat hierin het begrip veiligheid, naast leefbaarheid, apart genoemd wordt als onderdeel van het nieuwe beleidsprogramma – terwijl veiligheid voorheen veelal onder – het containerbegrip leefbaarheid werd geschaard. Ook dit is het gevolg van een politiek-maatschappelijke trend: de groeiende aandacht voor ondermijnende criminaliteit. Verschillende onderzoekers wijzen erop dat kwetsbare wijken een vruchtbare voedingsbodem vormen voor criminele netwerken (Tops & Tromp, 2017; Tops, 2018; Boutellier, Boelens & Hermens, 2019; Noordanus, 2020). De maatschappelijk gevoelde bezorgdheid over ondermijning zorgt voor politieke urgentie om beleid te ontwikkelen voor kwetsbare gebieden.

Het moge duidelijk zijn: in de wereld van politiek en beleid is leefbaarheid een retorisch begrip dat als een kameleon van kleur verschiet. Het begrip beweegt mee met de dominante beleidsopgaven die ervaren worden in kwetsbare stedelijke gebieden. Met de opkomst van 'leefbaar'-partijen kreeg het begrip begin deze eeuw een politieke dimensie, die vooral stond voor het gebrek aan daadkracht van de gevestigde politieke orde. Toch zijn een aantal rode draden zichtbaar. Voor beleidsmakers verwijst leefbaarheid zowel naar fysieke als sociale aspecten in een gebied (meestal een buurt of wijk), waaraan een waardering gekoppeld wordt. Soms in de vorm van een score (waarover later meer), maar vaak ook in beschrijvende zin. Welke aspecten er precies onder worden geschaard, vanuit wiens perspectief de leefbaarheid wordt beoordeeld en welke meetlat wordt gebruikt, verschilt echter steeds. Hoewel een definitie veelal achterwege blijft, wordt de betekenis van leefbaarheid op pragmatische wijze geassembleerd uit de volgende aspecten: de samenstelling en kenmerken van de bevolking, de kwaliteit van woningen, de aanwezige voorzieningen, de kwaliteit van de buitenruimte en de beleving van de veiligheid. De betekenis die bewoners, beleidsmakers en politici aan het begrip toedichten, en de oordelen die ze over de leefbaarheid vellen, vallen lang niet altijd vanzelfsprekend samen. De invulling van het begrip is mede afhankelijk van de doelen, ambities en belangen van partijen.

Het begrip leefbaarheid in onderzoek

Ondanks alle conceptuele onduidelijkheden zijn er in de beschikbare omschrijvingen van leefbaarheid – of vergelijkbare termen uit de internationale literatuur zoals ‘liveability’, ‘quality of place’ of ‘neighbourhood satisfaction’ – twee gemeenschappelijke elementen te ontdekken. In de eerste plaats slaat leefbaarheid altijd op een bepaalde locatie: het gaat om de leef- of woonomgeving van mensen. In de tweede plaats drukt de term leefbaar een bepaalde kwaliteit uit. Zo omschrijft Van Dale ‘leefbaar’ als ‘geschikt om erin of ermee te leven’. Leefbaarheid slaat in algemene zin op een omgeving waarin de menselijke soort kan gedijen (Veenhoven, 2000). Bij leefbaarheid gaat het om de kwaliteiten van een bepaalde locatie (iemand's woonomgeving of -buurt) waarin mensen zich prettig voelen en waarover ze tevreden zijn.

Beide elementen (de locatie en subjectieve waardering daarvan) zien we steeds terug in veel omschrijvingen van leefbaarheid en soortgelijke termen uit de Nederlandse en internationale literatuur. Zo omschrijven Van der Valk & Musterd (1998) leefbaarheid als “...de waardering, of het gebrek aan waardering, van het individu voor zijn of haar leefomgeving”. Volgens Leidelmeijer & Van Kamp (2003) heeft leefbaarheid betrekking op “...de mate waarin de omgeving aansluit bij de eisen en wensen die er door de mens aan worden gesteld.” Deze laatste definitie stond aan de basis van de zogenaamde Leefbaarometer, een in Nederland veel gebruikt instrument om de mate van leefbaarheid te ‘meten’ (waarover hierna meer). Andere auteurs geven een meer specifieke invulling aan het begrip leefbaarheid. Volgens De Klerk (1995) gaat het om een “...omgeving waar het individu zich kan ontplooiën omdat het zich geborgen weet in een veilige thuishaven waarvan een gewaarborgde privacy en een sociaal homogeen buurt de twee pijlers vormen”. Meer in het algemeen gaat het volgens 't Hart (2002) bij leefbaarheid om “...het samenspel tussen de fysieke kwaliteit, de sociale kenmerken en de veiligheid van de woonomgeving”. Deze drie dimensies van leefbaarheid – fysieke kwaliteit, sociale kenmerken en veiligheid – komen in Nederlandse beschouwingen over dit onderwerp steeds terug en vormen bijvoorbeeld ook de centrale dimensies van het Rotterdamse Wijkprofiel – het statistisch instrument van de gemeente Rotterdam om ontwikkelingen in Rotterdamse wijken en buurten te ‘monitoren’.

In de internationale literatuur treft men vergelijkbare omschrijvingen van leefbaarheid en aanpalende begrippen. Zo worden leefbare gemeenschappen volgens Wheeler (2001) gekenmerkt door “...the quality of being pleasant, safe, affordable, and supportive of human community.” Hij geeft aan dat leefbaarheid grotendeels een subjectief concept is, maar dat er doorgaans wel

consensus is over welke kenmerken buurten of gemeenschappen leefbaar maken of niet. Meer recent stellen Kennedy e.a. (2010) dat liveability “represents the characteristics that make a place where people want to live now and in the future” (Burema, Leidelmeijer & Muilwijk, 2021, p. 23). Dit laatste voegt een tijdsdimensie toe aan het leefbaarheidsbegrip: een leefbare wijk is een wijk waar mensen ook in de toekomst graag willen wonen. Paul & Sen (2020) menen: “In general, liveability is the sum of the socio-physical and socio-cultural factors that can improve and upgrade living standards of any spaces”. Vergelijkbare begrippen in de internationale literatuur zijn termen als ‘neighbourhood satisfaction’ of ‘residential satisfaction’. Dit laatste wordt omschreven als “...the residents’ appraisal of their residential environment based on their needs, expectations and achievements” (Emami & Sadeghlou, 2020). De auteurs merken op dat ‘residential satisfaction’ een ‘cognitief construct’ is dat qua tijd en plaats een andere betekenis krijgt en mede afhangt van de subjectieve waardering van bewoners. Over ‘neighbourhood satisfaction’ wordt ten slotte opgemerkt dat dit samenhangt met de mate waarin bewoners hun buurt aantrekkelijk vinden, ze van plan zijn er te blijven wonen, maar ook met de reputatie van de buurt (Langella & Manning, 2019; Permentier, Bolt & Van Ham, 2009).

Op basis van een vergelijkbaar overzicht van de vele omschrijvingen van ‘leefbaarheid’ uit de Nederlandse en internationale literatuur onderscheidt Van Dorst (2005, p. 77-78) drie benaderingen van leefbaarheid:

- a) De *gepercipieerde leefbaarheid* of de waardering van het individu voor zijn of haar leefomgeving.
- b) De *veronderstelde leefbaarheid* of leefomgevingskwaliteit is de mate waarin de leefomgeving voldoet aan gunstig geachte omgevingskenmerken van een buurt of wijk
- c) De *kennelijke leefbaarheid* is de mate waarin een leefomgeving aansluit op het adaptief repertoire van een individu, groep of soort.

Bij de *gepercipieerde leefbaarheid* gaat het enkel om de subjectieve beleving en waardering van een bepaalde locatie of buurt door bewoners of andere ruimtegebruikers. De gepercipieerde leefbaarheid is contextafhankelijk: in een andere tijden of op andere plaatsen zullen mensen (bewoners) andere aspecten van de woonomgeving of buurt noemen die een buurt volgens aantrekkelijk of bedreigend maken. Ook is dit een louter subjectieve benadering van leefbaarheid: wat de buurt voor de ene persoon of groep aantrekkelijk maakt, vindt een ander wellicht onbelangrijk of zelfs bedreigend. Zo weten we uit onderzoek over onveiligheidsgevoelens dat er aanzienlijke groepsverschillen

bestaan naar gender, leeftijd en etniciteit tussen wat mensen bedreigend vinden of niet. Wat de één als een leuke, levendige buurt ervaart, zal een ander wellicht als bedreigend ervaren. Kenmerkend voor deze benadering is dat enkel de waardering of beleving van de woonomgeving centraal staat, zonder dat er bij voorbaat vanuit gegaan wordt dat bepaalde buurtkenmerken positief of negatief bijdragen aan de leefbaarheid van een buurt.

Beide andere benaderingen van leefbaarheid gaan wel uit van bepaalde, feitelijke buurtkenmerken, waarvan men aanneemt of waarvan met onderzoek is vastgesteld dat die samenhangen met hoe mensen hun leefomgeving waarderen. De *veronderstelde leefbaarheid* gaat uit van a priori lijst met indicatoren van buurtkenmerken waarvan wordt aangenomen dat ze bijdragen aan het welzijn van mensen. Deels zijn dit omgevingskenmerken waarvan uit onderzoek blijkt dat ze samenhangen met de waardering of beleving van die omgeving, deels betreft het normatieve of politieke aannames of voorkeuren. Soms staan beide zaken op gespannen voet met elkaar. Hoewel we uit onderzoek weten dat (fysieke) verloedering en onveiligheidsgevoelens slechts beperkt samenhangen met de subjectieve waardering van de woonomgeving door bewoners, vormen 'schoon, heel, veilig' toch vaak het ijkpunt om de leefbaarheid van buurten te monitoren (Van der Wardt & De Jong, 1997; Van Dijk e.a., 2000; geciteerd door Van Dorst, 2005, p. 79, 87). Bij de *kennelijke leefbaarheid* staat de interactie tussen de mens (of 'soorten') en diens omgeving centraal, maar het uitgangspunt is hier dat dit verband alleen achteraf kan worden vastgesteld, al was het maar omdat het mede wordt bepaald door menselijk handelen ('het adaptief repertoire van de soort') (Veenhoven, 2000). Of bepaalde omgevingskenmerken al dan niet bijdragen aan de gepercipieerde leefbaarheid, kan bijvoorbeeld worden vastgesteld door na te gaan hoe lang en/of gelukkig mensen hier leven.

De al genoemde Leefbaarometer geldt als een voorbeeld van de benadering van kennelijke leefbaarheid (Burema, Leidelmeijer & Muilwijk, 2021, p. 24). De leefbaarometer 2.0 bestaat uit 100 indicatoren, gegroepeerd rond vijf dimensies, woningen, fysieke omgeving, voorzieningen, bevolking en veiligheid. Deze indicatoren betreffen soms percepties van bewoners (bijvoorbeeld surveygegevens over ervaren overlast), maar vaker gaat het om administratieve buurtgegevens (zoals aandelen huur- en koopwoningen, aanwezige voorzieningen, maar ook diverse bewonerskenmerken zoals het aandeel uitkeringsgerechtigden en personen met een migratieachtergrond per buurt). Van al deze buurtkenmerken wordt (op basis van onderzoek) aangenomen dat ze positief dan wel negatief samenhangen met de leefbaarheid van buurten (Leidelmeijer & Van Kamp, 2003).

Critici wijzen echter op de tekortkomingen van dit veelgebruikte meetinstrument. Ten eerste zou bij zulke complexe, samengestelde maten al snel uit zicht raken welke specifieke indicatoren in welke mate de gemeten leefbaarheid (mede) bepalen. Welke van de 100 indicatoren maken dat de gemeten leefbaarheid van een wijk in een bepaalde mate voor- of achteruitgaat? Ten tweede zou achter de Leefbaarometer 2.0 impliciet een specifiek beeld schuilgaan wat een leefbare buurt is, namelijk een buurt met veel koopwoningen, veel hogere inkomens en weinig bewoners met een uitkering en/of een migratieachtergrond. Dit zijn immers allemaal indicatoren die een positief effect op de gemeten leefbaarheid hebben. Dit kan echter tot paradoxale uitkomsten leiden. Worden bijvoorbeeld in een buurt huurwoningen verkocht of vestigen meer migranten zich dan stijgt of daalt de leefbaarheid van de buurt navenant – zonder dat er daadwerkelijk iets in de (ervaren) leefbaarheid van de buurt hoeft te veranderen (Uitermark, Hochstenbach & Van Gent, 2017). Recentelijk is de Leefbaarometer zelfs 'discriminerend' genoemd. Dit zou het geval zijn als een buurt op basis van lage leefbaarheidsscores (mede bepaald door grote aandelen bewoners met migratieachtergrond) ⁴ als 'probleebuurt' wordt gedefinieerd en vervolgens een oplossing wordt gezocht in het vervangen van goedkope woningen door duurdere woningen, bedoeld voor een rijkere (en veelal 'wit') publiek.⁵

Recent heeft een 'herijking' van de Leefbaarometer plaats gevonden; dit gebeurde op verzoek van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De belangrijkste reden voor de herijking was het opgelaaide publieke debat over de indicatoren in de (tot dan) bestaande Leefbaarometer die betrekking hebben op de migratieachtergrond van bewoners. Deze indicatoren zouden een "...potentiële stigmatisering van specifieke bevolkingsgroepen" inhouden (Mandemakers e.a., 2021, p. 5). Daarom zijn deze indicatoren niet opgenomen in de vernieuwde Leefbaarometer 3.0, net als onder meer indicatoren die verwijzen naar de aandelen bijstandsontvangers, arbeidsongeschikten en eenoudergezinnen per buurt (idem, p. 60). Met deze vernieuwing men dat de Leefbaarometer 3.0 niet stigmatiserend is.⁶

In Rotterdam wordt het Wijkprofiel gebruikt als instrument om de leefbaarheid van Rotterdamse wijken en buurten te 'monitoren'. Het Wijkprofiel bestaat uit drie aparte meetinstrumenten, de sociale index, de fysieke index en de veiligheidsindex, die net als de Leefbaarometer ieder op zich weer een groot aantal indicatoren bevatten. Soms wordt de buurtscore van het hele Wijkprofiel gezien als indicator van leefbaarheid, soms alleen de sociale index.⁷ Maar ook in het laatste geval worden allerlei indicatoren gebruikt die op het eerste, maar

ook op het tweede gezicht nauwelijks verband houden met hoe bewoners de leefbaarheid van hun woonomgeving ervaren – bijvoorbeeld het aandeel werkenden of uitkeringsontvangers in een wijk. Overigens geldt het aandeel bewoners met een migratieachtergrond in het Wijkprofiel, anders dan bij de Leefbaarometer 2.0, niet als indicator van de ‘kwaliteit’ van buurten.⁸

Zonder iets aan de herziening van de Leefbaarometer af te willen doen, kiezen we in deze bundel voor een andere benadering – die van de gepercipieerde leefbaarheid. In deze bundel brengen we de leefbaarheid van Rotterdamse wijken in kaart door enkel af te gaan op de *subjectieve* ervaring en waardering van diverse aspecten woonomgeving – van de gebouwde omgeving, sociale relaties, voorzieningen in de wijk, enzovoort – door bewoners. Hoe ervaren bewoners hun buurt? Voelen ze zich daar thuis en veilig? Ervaren ze problemen in de buurt? Zijn ze trots op hun buurt en zien ze voor zichzelf een toekomst in hun huidige buurt. Het grote voordeel van het al genoemde Rotterdamse Wijkprofiel is namelijk dat het veel informatie bevat over zulke subjectieve indicatoren en dat die per buurt geanalyseerd kunnen worden. Hoe we de ‘gepercipieerde leefbaarheid’ meten, wordt nader toegelicht in het volgende hoofdstuk van deze bundel.

Eindnoten

- 1 Wij gebruiken hier de term ‘grotestedenbeleid’. Dit beleid begon in 1995 en ging over in het stedelijke-vernieuwingsbeleid dat stopte in 2014. Met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing stelde het Rijk subsidie beschikbaar voor gemeenten en werden er gebieden aangewezen die extra ondersteuning ontvingen, waaronder de 56-wijkenaanpak (2003), de 40 krachtwijken (2007) en de pluswijken (2009 en 2010). Na 2014 is er geen sprake meer van een gericht wijkenbeleid in Nederland. De enige uitzondering is het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ) dat sinds 2011 specifiek richt op zeven wijken in dit deel van de stad.
- 2 Kamerbrief over gebiedsgerichte aanpak leefbaarheid en veiligheid, 28 oktober 2019 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/28/kamerbrief-gebiedsgerichte-aanpak-leefbaarheid-en-veiligheid>
- 3 Algemene beleidsbrief portefeuille Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 14 februari 2022 <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/02/14/kamerbrief-over-portefeuille-volkshuisvesting-en-ruimtelijke-ordening>.
- 4 Zeven van de zestien indicatoren binnen de dimensie ‘Bewoners’ van de Leefbaarometer 2.0 hadden betrekking op hun migratieachtergrond. Zie: <https://www.leefbaarometer.nl/page/indicatoren>.
- 5 Dit stelt althans stadsgeograaf Cody Hochstenbach, onderzoeker van de UvA (zie <https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/lees/artikelen/2020/leefbaarometer.html>). Hetzelfde verwijt werd in de Rotterdamse gemeenteraad gemaakt door Ercan Büyükcifci, raadslid namens NIDA (zie <https://joop.bnnvara.nl/opinies/stop-racisme-op-de-woningmarkt>).
- 6 Eén punt van de kritiek van Uitermark e.a. (2017) blijft ook van toepassing op de Leefbaarometer 3.0. Nog steeds worden de aandelen particuliere huiseigenaren en goedkope particuliere huurwoningen in de buurt als indicator van leefbaarheid gezien (Mandemakers e.a., 2021, p. 116, 117). Nog steeds geldt dus: als een huurwoning wordt verkocht aan een particuliere eigenaar, dan stijgt de leefbaarheid van de buurt per definitie.
- 7 Zie bijvoorbeeld: Nationaal Programma Rotterdam Zuid, Voortgangsrapportage NPRZ 2019, deel II.
- 8 <https://wijkprofiel.rotterdam.nl/2020/rotterdam>

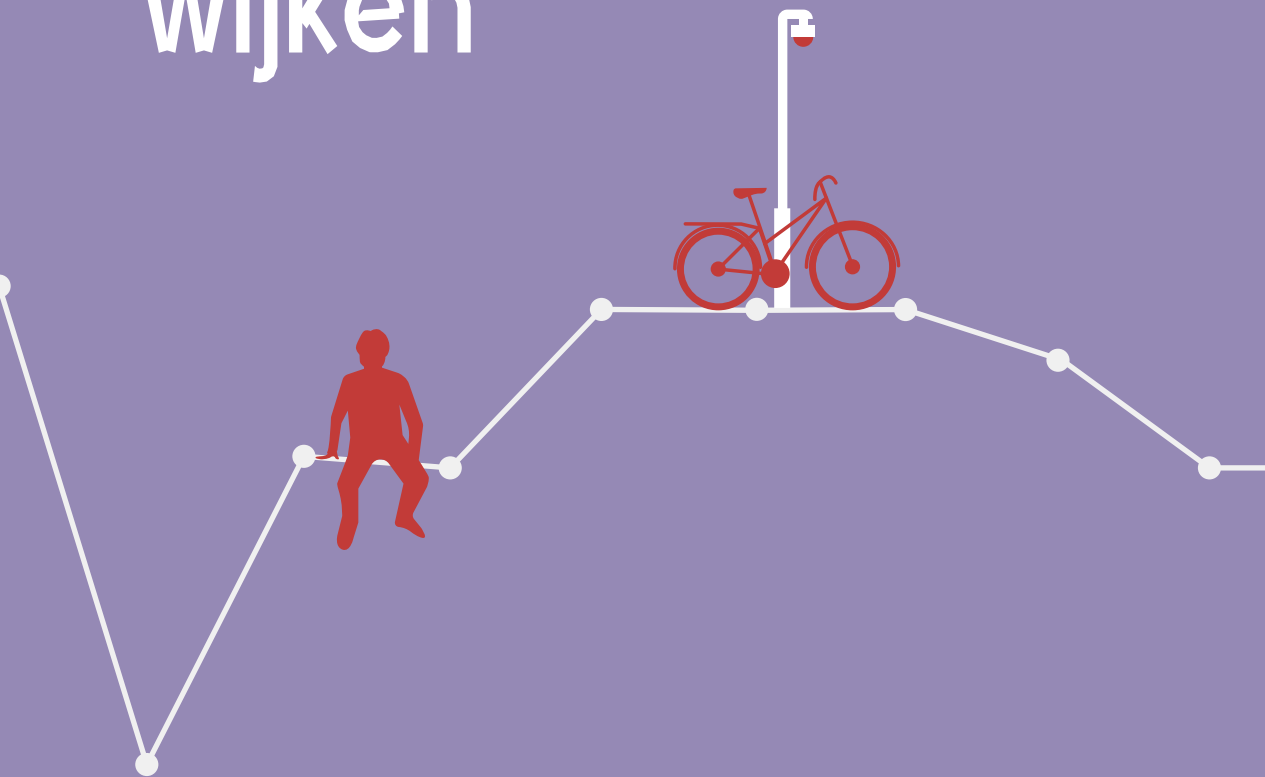
Literatuur

- Boutellier, H., M. Boelens & N. Hermens (2019) *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Burema, F., K. Leidelmeijer & S. Muilwijk (2021) *Herijking Leefbarometer. Beoordelingskader, literatuurstudie en kwalitatieve toets* (Concept)
- Dorst, M.J. van (2005) *Een duurzaam leefbare woonomgeving*. Eburon.
- Dijk, T. van, S. Flight & E. Oppenhuis (2000) *Voor het beleid, achter de cijfers*. Hilversum: Intomart.
- Emami, A., S. Sadeghlou (2020) Residential Satisfaction: A Narrative Literature Review Towards Identification of Core Determinants and Indicators, *Housing, Theory and Society* 38(4), 512-540. DOI: 10.1080/14036096.2020.1844795.
- Hart, J. 't (2002) 'Theoretische uitgangspunten, conceptualisering en doelstellingen'. J. de Hart (red.), *Zekere banden – sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Klerk, L. de (1995) Leefbaarheid: de conjunctuur van een planologisch begrip. *Stedenbouw en Volkshuisvesting*, (9/10), 7-13.
- Langella, M. & A. Manning, (2019) Diversity and neighbourhood satisfaction. *The Economic Journal*, 129 (November), 3219-3255. DOI: 10.1093/ej/uez030 C.
- Lub, V. (2013) *Schoon, heel en werkzaam? Een wetenschappelijke beoordeling van sociale interventies op het terrein van buurtleefbaarheid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Leidelmeijer, K. & I. van Kamp, (2003) *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid. Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering*. Bilthoven: RIVM.
- Leidelmeijer, K., J. van Iersel & J. Frissen (2018) *Veerkracht in het corporatiebezit*. Amsterdam: Rigo.
- Leidelmeijer, K., J. Frissen & J. van Iersel (2020) *Veerkracht in het corporatiebezit; de update: een jaar later, twee jaar verder...* Amsterdam: In.Fact.Research.
- Mandemakers, K., K. Leidelmeijer, F. Burema, e.a. (2021) *Leefbaarometer 3.0. Instrumentontwikkeling*. Amsterdam: In.Fact.Research. (<https://www.leefbaarometer.nl/resources/LBM3Instrumentontwikkeling.pdf>)
- Noordanus, P. (2020) *Een Pact voor de Rechtsstaat. Een sterke terugdringing van drugscriminaliteit in tien jaar*. Den Haag: Aanjaagteam Ondermijning.
- Paul, A. & J. Sen (2020) A critical review of liveability approaches and their dimensions. *Geoforum Journal of physical, human, and regional geosciences*, (117), 90-92. DOI:10.1016/j.geoforum.2020.09.008
- Permentier, M., G. Bolt & M. van Ham, (2009) Determinants of Neighbourhood Satisfaction and Perception of Neighbourhood Reputation. *Urban Studies* 48(5) 977-996.
- Swaan, A. de (1997) *Blijven kijken*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Tops, P. (2007) *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas.
- Tops, P. & J. Tromp (2017) *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstregeld raken*. Amsterdam: Balans.

- Tops, P. (2018) *Een ongetemde buurt. Achterstand, ondernemingszin en criminaliteit in een volksbuurt*. Amsterdam: Balans.
- Uitermark, J., C. Hochstenbach & W. van Gent (2017) The statistical politics of territories. *Political Geography*, (57), 60-70.
- Uyterlinde, M. & J. van der Velden (2017) *Kwetsbare wijken in beeld*. Den Haag: Platform31.
- Uyterlinde, M. & N. Gastkemper (2018) *Naar een wendbare wijkaanpak. Het waarom en hoe van lokaal gestuurde wijkenvernieuwing*. Den Haag: Platform31.
- Uyterlinde, M., J. van der Velden & R. Bouwman (2020) *Wijk in zicht. Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken*. Den Haag: Platform31.
- Uyterlinde, M., H. Boutellier & F. de Meere (2021) *Perspectief bieden. Bouwstenen voor de gebiedsgerichte aanpak van leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare gebieden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Valk, A. van der & S. Musterd (1998) *Leefbare steden en een duurzame omgeving*. Assen: Van Gorkum.
- Veenhoven, R. (2000) *Leefbaarheid, betekenissen en meetmethoden*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) (2004) *Leefbaarheid van wijken*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Wardt, J.W. van de & F. de Jong (1997) *Tussen Dam en Arena*. Amsterdam: UvA.
- Wheeler, S.M. (2001) *Livable communities: Creating safe and livable neighborhoods, towns and regions in California* (Working Paper 2001-2004). Berkeley: Institute of Urban and Regional Development, University of California. <http://www.iurd.ced.berkeley.edu/pub/WP-2001-04.PDF>
- Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam University Press.

Hoofdstuk 2

Leefbaarheid in Rotterdamse wijken



Erik Snel, Jan de Boom,
Matthieu Permentier
en Gijs Custers

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling van de leefbaarheid in Rotterdam het afgelopen decennium. Zoals in het vorige hoofdstuk al is uitgelegd, gaan we daarbij uit van een specifieke opvatting van leefbaarheid, namelijk de door bewoners gepercipieerde leefbaarheid. Rotterdam verkeert in de gelukkige omstandigheid dat al ruim tien jaar systematisch gegevens worden verzameld over hoe Rotterdammers hun woonbuurt ervaren en waarderen. Dit onderzoek, het Rotterdamse Wijkprofiel, is dermate grootschalig dat de door bewoners gepercipieerde leefbaarheid per Rotterdamse woonbuurt kan worden gevolgd.

Gebruikmakend van gegevens van het Rotterdamse Wijkprofiel schetsen wij in dit hoofdstuk de ontwikkeling van de gepercipieerde leefbaarheid van Rotterdamse buurten tussen 2008 en 2021. We kijken hierbij niet alleen hoe deze leefbaarheid in Rotterdamse wijken zich gemiddeld heeft ontwikkeld, maar ook of er een verschil is tussen de meest en de minst welvarende wijken van de stad. Dit naar aanleiding van diverse publicaties van de afgelopen jaren (waarover hierna meer) waarin werd gesteld dat de leefbaarheid in armere stadswijken achterblijft bij de situatie in de rijkere delen van de Nederlandse steden. In dit hoofdstuk gaan we na of deze ontwikkeling ook zichtbaar is in Rotterdam wanneer we kijken naar de ontwikkeling van de gepercipieerde leefbaarheid. De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. We schetsen eerst wat op grond van bestaand onderzoek bekend is over de ontwikkeling van leefbaarheid in armere en rijkere stadswijken in Nederland. Daarna geven we een beknopte uitleg van de manier waarop gepercipieerde leefbaarheid wordt vastgesteld. Vervolgens schetsen we de ontwikkeling hiervan in Rotterdamse wijken, waarbij we inderdaad een (zij het licht) groeiende leefbaarheidskloof tussen de rijkste en armste wijken van de stad zien. Tot slot opperen we enkele mogelijke achtergronden en verklaringen van de uiteenlopende leefbaarheidsontwikkeling in de armere en rijkere wijken van Rotterdam.

Achterblijvende leefbaarheid in kwetsbare stadswijken

Versillende studies hebben gewezen op de achterblijvende leefbaarheidsontwikkeling in de meest kwetsbare Nederlandse stadswijken vergeleken met het stedelijk gemiddelde en met de ontwikkeling in de meest welvarende Nederlandse stadswijken. Kwetsbare stadswijken worden daarbij op verschillende manieren onderscheiden van de meer welvarende wijken in steden. Diverse studies onderzochten de leefbaarheidsontwikkeling in de zogenaamde 'krachtwijken' die centraal stonden in de wijkaanpak van het protestedenbeleid (1995-2012), waaronder nogal wat Rotterdamse wijken (Wittebrood & Permentier, 2011, p. 107). Meer recente studies onderzochten

de leefbaarheidsontwikkeling in stadswijken met relatief veel sociale huurwoningen (oftewel ‘corporatiebezit’). In beide gevallen gaat het echter om relatief armere stadswijken. In dit hoofdstuk vergelijken we de ontwikkeling van gepercipieerde leefbaarheid in de twintig procent armste wijken van Rotterdam (gemeten naar het gemiddeld inkomen in de buurt) met de ontwikkeling van de twintig procent rijkste Rotterdamse wijken. Werd in eerdere studies veelal gebruik gemaakt van de (hiervoor besproken) ‘Leefbaarometer’ om de ontwikkeling van leefbaarheid vast te stellen, hier kijken we alleen naar de subjectief ervaren of gepercipieerde leefbaarheid door bewoners.

Een eerste studie over de leefbaarheidsontwikkeling in stadswijken is het onderzoek van Permentier e.a. (2013, p. 68-70) over de effectiviteit van het indertijd gevoerde ‘krachtwijkenbeleid’. De onderzoekers onderzochten of de leefbaarheid, veiligheid en sociaaleconomische positie van de veertig ‘aandachtswijken’ van dit beleid zich in de onderzochte periode (tussen 2006 en 2011) afweek van de ontwikkeling in wijken die ‘net niet’ tot deze aandachtsgebieden behoorden. Zij vonden vrijwel geen verschillen tussen beide soorten wijken, ook niet als het om leefbaarheid (sociale cohesie, buurttevredenheid, toekomstverwachting voor de buurt, enz.) gaat.¹ Latere studies lieten zien dat hoewel de leefbaarheid in heel Nederland en ook in de grote steden gestaag toenam, juist in de genoemde aandachtswijken van het grotestedenbeleid sprake was van een ongunstige ontwikkeling. Vooral na 2012 (het jaar waarin het ‘krachtwijkenbeleid’ voortijdig werd beëindigd) daalde de leefbaarheid in deze kwetsbare wijken voor het eerst sinds lange tijd, om ook daarna relatief achter te blijven bij het stijgende stedelijk gemiddelde (Dorigo e.a., 2017; Leidelmeijer e.a., 2018; Uyterlinde & Van der Velden, 2017). Uyterlinde en Engbersen (2018) lieten zien dat deze ontwikkeling ook zichtbaar was in Rotterdam.

Een tweede reeks studies richtte zich op de leefbaarheidsontwikkeling in stadswijken met relatief veel corporatiebezit. Net als de aandachtswijken uit het voormalige grotestedenbeleid zijn dit sociaaleconomisch zwakkere wijken waar relatief veel (en in toenemende mate) arme huishoudens wonen. Ook deze studies wijzen op de groeiende verschillen tussen stadswijken. Zowel voor heel Nederland (Leidelmeijer e.a., 2018; 2020) als specifiek voor Rotterdam (Leidelmeijer & Frissen, 2020; zie ook hoofdstuk 4 van deze bundel) geldt dat de leefbaarheid in wijken met veel corporatiebezit de afgelopen jaren achterbleef vergeleken met de rest van de stad. Met andere woorden, er lijkt sprake van een groeiende leefbaarheidskloof in de Nederlandse steden: waar de leefbaarheid in meer welvarende delen van de stad toeneemt, is juist in de armere wijken sprake van stagnatie of zelfs achteruitgang.

In al deze studies werd leefbaarheid overigens op verschillende manieren vastgesteld en dat kan wellicht ook verklaren waarom de gevonden resultaten van studies kunnen verschillen. In sommige studies staat het bewonersoordeel centraal (de door bewoners ervaren overlast en onveiligheid wordt gebruikt in het onderzoek over corporatiewijken en leefbaarheid, Leidelmeijer e.a., 2018; 2020; Leidelmeijer & Frissen, 2020), in andere studies naar leefbaarheid in aandachtswijken staat de ‘objectieve’ Leefbaarometer-score centraal (Dorigo e.a., 2017; Leidelmeijer e.a., 2018; Uyterlinde & Van der Velde, 2017; Uyterlinde & Engbersen, 2018) en weer andere studies gebruiken een combinatie (bijvoorbeeld Permentier e.a., 2013).

In dit hoofdstuk gebruiken we het bewonersoordeel over leefbaarheid. We beschrijven eerst de ontwikkeling van de gepercipieerde leefbaarheid in Rotterdamse wijken tussen 2008 en 2021 en de, zoals we zullen zien, uiteenlopende leefbaarheidsontwikkeling in de twintig procent armste en twintig procent rijkste wijken van de stad. We besluiten met een korte reflectie op hoe de uiteenlopende ontwikkeling in de armste en rijkste wijken van Rotterdam verklaard kan worden. We beginnen echter met uit te leggen hoe de gepercipieerde leefbaarheid is vastgesteld.

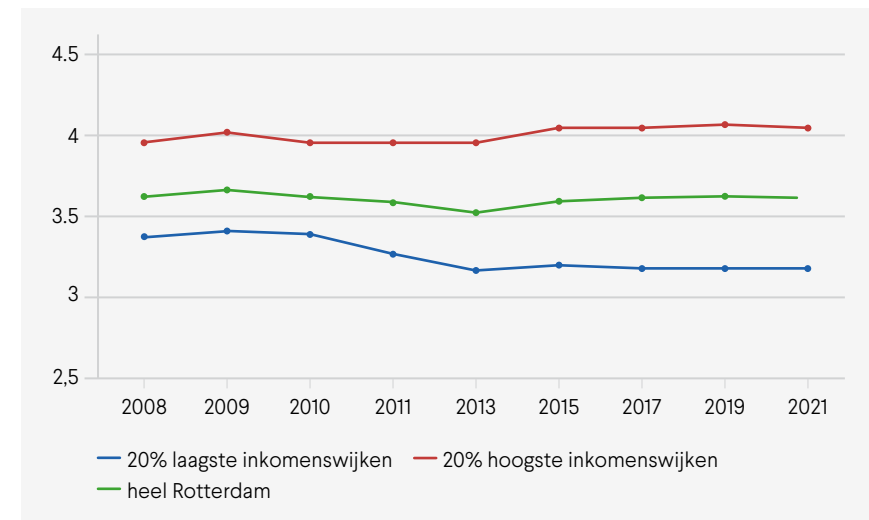
Het meten van “gepercipieerde leefbaarheid”

Deze studie richt zich op de gepercipieerde leefbaarheid van de buurt, met andere woorden hoe mensen de eigen woonbuurt *subjectief* ervaren en waarderen. Men kan de gepercipieerde leefbaarheid ook aanduiden als de mate waarin bewoners tevreden zijn over de eigen buurt en er voor zichzelf een toekomst zien. Anders dan in veel ander Nederlands onderzoek over de leefbaarheid van buurten kijken we hier dus niet naar allerlei feitelijke buurtkenmerken die de leefbaarheid (of waardering) van buurten positief of negatief beïnvloeden. We verkeren daarbij in de gelukkige omstandigheid dat we in Rotterdam gebruik kunnen maken van de gegevens van het Wijkprofiel. Het Wijkprofiel is een beleidsinstrument van de gemeente Rotterdam om de sociale en fysieke staat van de stad en afzonderlijke wijken te monitoren. Het Wijkprofiel combineert gegevens uit administratieve bronnen en twee groot-schalige enquêtes (het Wijkonderzoek en de Veiligheidsenquête). Hier maken we gebruik van het Wijkonderzoek waarin bewoners van Rotterdamse wijken allerlei vragen worden gesteld over hun persoonlijke situatie, hun woonbuurt en de stad. Het Wijkonderzoek laat dus zien hoe bewoners de eigen woonbuurt (en de stad) ervaren en waarderen; het Wijkprofiel spreekt daarom van subjectieve indicatoren.

We lichten vijf enquêtevragen uit het Wijkonderzoek waarin respondenten werd gevraagd naar hun waardering van de eigen buurt. Het betreft stellingen zoals “Als je in deze buurt woont, heb je geluk” of “Als het kan, verhuis ik uit deze buurt”. Respondenten konden aangeven of ze het (helemaal) eens of (helemaal) oneens zijn met deze stellingen of dat ze meer neutraal zijn. Op basis van de antwoorden op deze vijf vragen hebben we een betrouwbare schaal gemaakt die varieert tussen 1 en 5. De schaal geeft de gemiddelde score van alle respondenten uit de stad of uit een bepaalde buurt weer. Een hogere score betekent dat de respondent de eigen buurt als (zeer) leefbaar of aantrekkelijk ervaart, een lagere score betekent dat hij of zij de buurt als minder leefbaar of als onaantrekkelijk ervaart.² Met dit instrument onderzochten we de ontwikkeling van de gepercipieerde leefbaarheid van Rotterdamse wijken tussen 2008 en 2021, zowel voor heel Rotterdam als voor de twintig procent armste en twintig procent rijkste wijken van de stad (gemeten naar het gemiddeld inkomen van huishoudens in de wijk).³

De ontwikkeling van de gepercipieerde leefbaarheid in Rotterdamse wijken

Figuur 1 laat de uitkomsten van de analyse zien. Zijn Rotterdammers de eigen buurt de afgelopen jaren als meer of minder leefbaar en aantrekkelijk gaan ervaren? En verschilt de ontwikkeling van gepercipieerde leefbaarheid tussen de meest en minst welvarende wijken van de stad? Op basis van de uitkomsten kunnen we concluderen dat Rotterdammers over het algemeen vrij positief zijn over de eigen buurt. Op een schaal van 1 tot 5 geven zij hun buurt gemiddeld steeds een cijfer rond 3,5 (zie de stippellijn in figuur1; op een schaal van 1 tot 10 zou dat ‘ruim voldoende’ zijn). Het is opmerkelijk hoe stabiel de buurtwaardering in heel Rotterdam over de jaren heen is. In de dertien onderzochte jaren fluctueert de waardering rond 3,5 en 3,6. Rotterdammers zijn de eigen buurt het afgelopen decennium dus niet als meer, maar ook niet als minder aantrekkelijk of leefbaar gaan ervaren. Deze constatering wijkt iets af van de uitkomsten van eerdere studies waarin leefbaarheid werd gemeten met de “Leefbaarometer”. Deze studies vonden dat de leefbaarheid in Nederlandse steden en ook in Rotterdam gemiddeld licht toenam.



Figuur 1 Gepercipieerde leefbaarheid in Rotterdam (2008-2021), in heel Rotterdam en in de 20 procent hoogste en 20 procent laagste inkomenswijken van de stad

Vervolgens onderzochten we of de gepercipieerde leefbaarheid zich in de armste wijken van Rotterdam anders ontwikkelde dan in de rijkste wijken van de stad. Figuur 1 laat duidelijk zien dat dit het geval is. Terwijl de gepercipieerde leefbaarheid in de onderzochte periode in heel Rotterdam en ook in de twintig procent rijkste wijken gemiddeld vrijwel gelijk bleef (rond 4,0 in zowel 2008 als 2021), zien we in de twintig procent armste wijken van Rotterdam een lichte daling (van 3,4 naar 3,2). Vooral tussen 2010 en 2013 (de periode dat het krachtwijkenbeleid voortijdig werd beëindigd) daalde de gepercipieerde leefbaarheid in deze lage-inkomenswijken, om daarna vrij stabiel te blijven (op een niveau rond 3,2). Hoewel de veranderingen op zich niet groot zijn, zien we dus groeiende verschillen in de gepercipieerde leefbaarheid tussen de rijkste en armste wijken van Rotterdam. In 2008 was het verschil in gepercipieerde leefbaarheid tussen beide type wijken 0,6 punt (op een schaal tussen 1 en 5). Een decennium later, in 2021, was dit opgelopen tot 0,9 punt. Daarmee ligt de gepercipieerde leefbaarheid in de armste wijken van Rotterdam dus bijna een kwart lager dan in de rijkste wijken van de stad.

Reflectie: mogelijke redenen voor een groeiende leefbaarheidskloof

De vraag rijst natuurlijk hoe deze toegenomen leefbaarheidskloof tussen de armste en rijkste wijken van Rotterdam verklaard kan worden. We geven hieronder een aantal mogelijke verklaringen. Een eerste mogelijke verklaring heeft te maken met het in 2008 ingezette krachtwijkenbeleid. De aanwijzing van zogenaamde krachtwijken heeft tot veel media-aandacht geleid voor deze wijken in positieve, maar ook in negatieve zin. Het is denkbaar dat wijkbewoners door deze aandacht extra op de status van hun wijk zijn geweest en dit, door de buitenwereld gecreëerde beeld, ook overgenomen hebben. Dit stigma kan ertoe hebben geleid dat wijkbewoners 'negatievere associaties en gevoelens hebben' ten aanzien van de wijk en de leefbaarheid in de wijk (Permentier e.a., 2013, p. 70). Los van deze stigmatisering is het mogelijk dat het gevoerde beleid ontoereikend is geweest, bijvoorbeeld vanwege de omvang van de projectencarrussel, de vluchtigheid ervan en de beperkte tijd die het beleid kreeg voordat bezuinigingen onder Rutte II in 2012 een einde aan het krachtwijkenbeleid maakte. Het voortijdig staken van het beleid heeft mogelijk tot een afname van vertrouwen geleid en bewoners pessimistischer gemaakt: afspraken zijn niet nagekomen en de betrouwbaarheid van de overheid (en andere instanties) liep een deuk op. Overigens opperen sommige onderzoekers dat het krachtwijkenbeleid juist wel tot betere omstandigheden heeft geleid en dat daarmee het verwachtingspatroon van bewoners omhoog is gegaan (Kullberg e.a., 2015).

De feitelijke afname van problematiek vertaalt zich daarbij niet altijd tot een positiever oordeel over de leefbaarheid omdat de eisen van bewoners toenemen en ze minder snel tevreden zijn, ook als het objectief gezien beter gaat in de buurt. Absolute verbeteringen vertalen zich volgens dit idee niet altijd in een grotere tevredenheid en leefbaarheid vanwege gewenning aan de betere omstandigheden (Kullberg e.a., 2015, p. 11). Waar men eerst ontevredenheid uitte vanwege criminaliteit en vernielingen is dat nu vanwege ongemak als hondenpoep en vuil op straat.

Een tweede mogelijke verklaring is de diepe economische crisis waarin Nederland destijds verkeerde: de bankencrisis van 2008, nadien uitmondend in de eurocrisis (2009-2014). Volgens Hooimeijer (2013) zijn de arme Rotterdamse (en Haagse) wijken veel gevoeliger voor de economische ontwikkelingen dan andere wijken en is dat een belangrijke reden voor achterblijvende (en verminderde) leefbaarheid in deze arme wijken tijdens een crisis. In tijden van economische voorspoed profiteren deze arme wijken minder dan de rijkere wijken. Dat vertaalt zich in grotere kwetsbaarheid van de bewoners (tijdelijke

banen, lage bestaanszekerheid) die zich uit in een toename van het precariaat die mogelijk ongunstig samenhangt met de leefbaarheid (Custers, 2021).

Als gevolg van de economische crisis is onder kabinet Rutte II in 2013 een verhuurdersheffing van 1 miljard euro op jaarbasis ingevoerd om zo het begrotingstekort te verminderen (Van Gent & Hochstenbach, 2019). Dit leidde tot een sterke terugval van nieuwe herstructureringsprojecten in de armere (corporatie)wijken. Uit veel onderzoek blijkt dat juist dergelijke herstructureeringen op korte en lange termijn bij kunnen dragen aan het verbeteren van de leefbaarheid. Ook draagt het tegengaan van problematische concentraties bij aan het verminderen van de concentratie van kwetsbare bewoners (Kullberg e.a., 2015, p. 20).

Ook steden moesten bezuinigen, wat al snel tot een kaalslag van de lokale publieke infrastructuur leidde. Ook in Rotterdam sloten tal van buurthuizen, jongerencentra, bibliotheken en andere lokale voorzieningen de deuren. Er kwam ook een eind aan veel professioneel sociaal werk, zoals het jongerenwerk, opbouwwerk, enz. (Bureau Bartels, 2012; Kullberg e.a., 2015, p. 16). Dit leidde tot het wegvallen van allerlei 'vanzelfsprekende ontmoetingsplaatsen' in buurten waardoor tot die tijd mensen zich er meer thuis en vertrouwd voelden (Blokland, 2005; Blokland & Nast, 2014). Het is bekend dat juist in armere wijken bewoners meer afhankelijk zijn van lokale (welzijns)voorzieningen. Door deze structurele bezuinigingen herstelde de ervaren leefbaarheid in kwetsbare wijken zich niet toen het na 2015 economisch weer beter ging.

Een derde mogelijke verklaring voor de (relatief) verslechterde leefbaarheid in de armste wijken is de veranderende rol van woningcorporaties, zoals vastgelegd in de Woningwet van 2015. Scherpere inkomensnormen voor nieuwe huurders, het passend toewijzen en een afname van het corporatiebestand leidde ertoe dat de sociale huurwoningen steeds verder het domein werden van de allerlaagste inkomens (Van Gent & Hochstenbach, 2019; RLI 2020).⁴ Door deze residualiseringstendens kennen wijken met veel corporatiebezit steeds sterkere concentraties van huishoudens met een laag inkomen, waarvan een deel kwetsbare huishoudens zijn met onderliggende problemen. De herziene Woningwet hield ook in dat het investeren in de leefbaarheid van wijken door middel van sociaal beheer niet langer een kerntaak was van woningcorporaties. Dat dit samenviel met decentralisaties van de Wmo (Wet maatschappelijke ondersteuning) van Rijksoverheid naar de gemeenten is een ongelukkige samenloop van omstandigheden. Samenwerkingsprojecten tussen corporaties, welzijnswerk en gemeenten kwamen ten einde en daarmee verloor het

integraal werken aan belang. Juist in de armere stadswijken met een concentratie van kwetsbare personen kan de nieuwe rol van woningcorporaties een grote doorwerking hebben gehad.

Niet alleen het volkshuisvestingsbeleid, maar - ten vierde - ook veranderend overheidsbeleid op andere terreinen resulteerden in een groeiende instroom van specifieke kwetsbare burgers in deze wijken. Binnen de GGZ wordt intramurale zorg toenemend vervangen door ambulante zorg voor thuiswonende cliënten ('ambulantisering'). Ook de ouderenzorg is toenemend gericht op thuiswonende ouderen ('extramuralisering'). Al deze gelijktijdige ontwikkelingen resulteerden in een toenemende concentratie van kwetsbare burgers in armere wijken met veel sociale verhuur: naast uitkeringsgerechtigden en andere lage inkomensgroepen ook mensen met een psychiatrische achtergrond, nog zelfstandig wonende mensen met dementie en mensen afkomstig uit vluchtelingenlanden (Leidemeijer & Frissen, 2020; zie ook hoofdstuk 4 van deze bundel). Ook dit had wellicht een negatief effect op de gepercipieerde leefbaarheid van Rotterdamse wijken.

Eindnoten

- 1 Over dit resultaat is opgemerkt dat er mogelijk geen effecten zijn gevonden omdat de investeringen in de krachtwijken niet onderscheidend genoeg zijn geweest van de referentiegebieden (onduidelijke definitie interventie), de onderzoeksperiode te kort is geweest, er de aanname is dat de economische recessie een gelijke invloed heeft gehad op beide wijktypen (niet-geobserveerde heterogeniteit van de context) en dat de onderliggende interventie van fysieke herstructurering in zowel krachtwijken als referentiewijken (Hooimeijer, 2013). Wel wordt opgemerkt dat de beschrijvende statistiek geen aanleiding geeft om grote verschillen in ontwikkeling te verwachten (Hooimeijer, 2013, p. 3).
- 2 Technische toelichting. Naast de twee genoemde items is de schaal gebaseerd op de meningen van respondenten over de volgende drie stellingen: "Het is niet leuk om in deze buurt te wonen", "Ik voel mij thuis bij mensen in deze buurt" en "In deze buurt zijn veel problemen". Ieder item resulteert in een score tussen 1 en 5. Voor de schaal zijn de negatief geformuleerde stellingen eerst 'omgedraaid' zodat een hogere score altijd op een meer positieve waardering van de buurt duidt. Voor de schaal nemen we het gemiddelde van de vijf scores van de losse items. De vijf items bleken in een PCA-test goed op één factor te scoren. De Cronbach's Alpha varieert in de diverse jaren tussen .79 en .83. We kunnen dus concluderen dat de afzonderlijke items onderling goed samenhangen en de schaal betrouwbaar is. De analyse controleert overigens niet voor diverse persoonskenmerken die mogelijk de leefbaarheidsperceptie beïnvloeden. Zo is bekend dat respondenten naarmate ze ouder zijn minder overlast in de wijk ervaren en dat vrouwen vaker overlast in de wijk benoemen dan mannen (Van Steenbeek, 2009). Met zulke effecten wordt hierna geen rekening gehouden.
- 3 De indeling van wijken naar inkomensniveau is vastgesteld op basis van inkomensgegevens per wijk uit 2018. Overigens is de lijst met armste wijken in Rotterdam opmerkelijk constant. Slechts drie van de armste Rotterdamse wijken uit 2008 (Oude Noorden, Nieuw Crooswijk en Zuiderpark & Zuidrand) behoorden in 2018 niet meer tot deze categorie.
- 4 Volgens de Woningwet van 2015 dienden corporaties minimaal 80 procent van hun woningbezit te verhuren aan huishoudens met een laag inkomen (d.w.z. een inkomen onder de huursubsidiegrens).

Literatuur

- Blokland, T. (2005) *Niet langer met de ruggen naar elkaar Een advies over verbinden*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Blokland, T. & J. Nast (2014) From public familiarity to comfort zone: The relevance of absent ties for belonging in Berlin's mixed neighbourhoods. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(4), 1142-1159.
- Bureau Bartels (2012), *Participatie onder druk. Onderzoek naar bezuinigingen in Welzijn & Maatschappelijke dienstverlening in relatie tot de transitie*. Amersfoort: Bureau Bartels.
- Custers, G. (2021) *The new divided city: Class transformation, civic participation and neighbourhood context*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Dorigo, M., K. Leijdermeijer & S. Zeelenberg (2017) *Aandachtswijken op eigen kracht. Ontwikkeling van de leefbaarheid in de (voormalige) aandachtswijken*. Amsterdam: RIGO.
- Gent, W. van & C. Hochstenbach (2019) The neo-liberal politics and socio-spatial implications of Dutch post-crisis social housing policies. *International Journal of Housing Policy*, 20(1), 156-172.
- Hooimeijer, P. (2013) *Werk aan de wijk. Een nadere duiding*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Kullberg, J., L. van Noije, E. van den Berg, W. Mensink, M. Igalla e.a. (2015), *Betrokken wijken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Leidelmeijer, K & J. Frissen (2020) *Kwetsbare bewoners en leefbaarheid. Trends en ruimtelijke verschillen in Rotterdam*. Amsterdam: In.Fact.Research en Circusvis.
- Leidelmeijer, K., J. van Iersel & J. Frissen (2018) *Veerkracht in het corporatiebezit Kwetsbare bewoners en leefbaarheid*. Amsterdam: RIGO.
- Leidelmeijer, K., J. Frissen & J. van Iersel (2020) *Veerkracht in het corporatiebezit: een jaar later, twee jaar verder*. Amsterdam: In.Fact.Research en Circusvis.
- Permentier, M., J. Kullberg & L. van Noije (2013) *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) (2020) *Toegang tot de stad. Hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen*. Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.
- Steenbeek, W. (2009) Het meten van 'de wijk': wanneer is een wijk schoon, heel en veilig? In: S. Musterd & W. Ostendorf (red.) *Problemen in wijken of probleemwijken?* Assen: Van Gorcum.
- Uyterlinde, M. & J. van der Velden (2017) *Kwetsbare wijken in beeld*. Den Haag: Platform31.
- Uyterlinde, M. & R. Engbersen (2018) *Zijn vitale gemengde wijken maakbaar? Kenniswerkplaats leefbare wijken*. Rotterdam: KWP Leefbare wijken/Platform 31.
- Wittebrood, K. & M. Permentier (2011) *Wonen wijken & interventies. Krachtwijkenbeleid in perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Hoofdstuk 3

Gentrificatie en leefbaarheid in Rotterdam



Gideon Bolt

Rotterdam voert sinds jaar en dag een actief beleid om de stad en specifieke wijken aantrekkelijk te maken voor middengroepen. Dit gentrificatiebeleid wordt onder andere gevoerd via beleidsprogramma's als 'Sterke schouders' en 'Kansrijke wijken'. Deze programma's zijn in zoverre succesvol dat de beoogde instroom van middengroepen in deze buurten is gerealiseerd (Permentier, 2018). De vraag is echter wat deze verandering van de bevolkingssamenstelling betekent voor de sociale cohesie en leefbaarheid in de betreffende wijken. Daarnaast is het van belang om te weten wat de gevolgen zijn van gedwongen verhuizingen die door gentrificatie- en sloop/nieuwbouwprogramma's op gang zijn gebracht. Wat betekent het voor de betreffende huishoudens en voor de leefbaarheid van de wijken waar ze in terecht komen? Maar eerst een toelichting op wat gentrificatie is en hoe het via beleid wordt gestimuleerd.

Gentrificatie en verdringing

Gentrificatie is de vervanging van lagere inkomensgroepen door een bevolking met een hoger inkomen. Veel onderzoek richt zich op sociale en fysieke wijkveranderingen, maar het is ook van belang is om oog te hebben voor de pijn van verdringing door gentrificatie. Marcuse (1985) onderscheidt enerzijds directe verdringing en anderzijds indirecte verdringing, waarbij die laatste uiteenvalt in 'exclusionary displacement' en 'displacement pressure'. Bij directe verdringing wordt de bewoner door de huiseigenaar gedwongen om zijn woning te verlaten, bijvoorbeeld door sloop of door de huur zo te verhogen dat de huurder die niet meer op kan brengen. *Exclusionary displacement* heeft betrekking op bewoners die geen toegang tot huisvesting hebben in een wijk omdat deze al is gegentrificeerd. Als een huishouden een woning vrijwillig verlaat en die woning wordt betrokken door een huishouden met een hoger inkomen, dan is deze woning niet meer beschikbaar voor een huishouden met een lager inkomen. *Displacement pressure* verwijst naar de gevoelens van ontheemding bij de oorspronkelijke bewoners als gevolg van gentrificatie. Hoewel huishoudens niet gedwongen worden te verhuizen, verliezen zij sociale contacten omdat voormalige buurtgenoten zijn vervangen door een bevolking met een andere levensstijl. Winkels en andere voorzieningen die men kent verdwijnen en worden vervangen door diensten die meer zijn afgestemd op de nieuwe bewoners en de oorspronkelijke bewoners ervaren mogelijk een andere behandeling door (beleids)instanties.

Gentrificatie en stedelijke herstructurering

Gentrificatie verloopt, als gevolg van brede internationale politieke en economische ontwikkelingen, op veel verschillende plaatsen op vergelijkbare wijze (Hackworth & Smith, 2001). De eerste gentrificatiegolf (tot 1973) was beperkt tot de Amerikaanse Oostkust en West-Europa en werd ingezet als middel tegen stedelijk verval en gedeeltelijk gefinancierd door de overheid. De tweede golf, grofweg van eind jaren '70 tot eind jaren '80, kenmerkte zich door minder overheidsbemoediging en door een grotere verspreiding in zowel wereldsteden als kleinere steden. Deze golf kenmerkte zich door veel strijd over directe verdringing van lage inkomensgroepen. In de jaren '90 kwam de derde gentrificatie-periode en die verschilde doordat:

- (1) Gentrificatie zich uitbreidde naar wijken verder weg van het stadscentrum.
- (2) Er minder protest was tegen gentrificatie door verdringing en inkapseling van tegenstanders.
- (3) Grotere projectontwikkelaars het proces van gentrificatie steeds meer in gang zetten.
- (4) De overheid veel meer bij het proces betrokken was, onder meer door subsidies aan private partijen om de gebouwde omgeving aan te passen.

Deze derde golf valt in Nederland samen met het herstructureringsbeleid, waarin woningcorporaties een grote rol krijgen. Kern van dit beleid is om de woningvoorraad in (vooral naoorlogse) stadswijken met een eenzijdige woningvoorraad te differentiëren door middel van renovatie, sloop en nieuwbouw. Dat moet de kwaliteit van de woonomgeving verbeteren. Woningcorporaties doen de grootste investeringen en het Rijk is medefinancier hiervan via het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). De opvolging van de stedelijke vernieuwing, het krachtwijkenbeleid, was overigens van korte duur door het wegvallen van de financiering als gevolg van de wereldwijde financiële crisis endoor de aan woningcorporaties opgelegde Verhuurdersheffing. (Ouweland, 2018).

De wereldwijde financiële crisis maakt tegelijkertijd de weg vrij voor een nieuwe golf van gentrificatie waarin een grotere rol is weggelegd voor de financiële sector. Financiële actoren spelen een meer directe rol bij het sturen van het gentrificatieproces, zoals blijkt uit de opkomst van zakelijke verhuurders (d.w.z. verhuurders ondersteund door internationale kapitaalmarkten) en 'sharing economy' verhuurplatforms, zoals Airbnb (Aalbers, 2019).

Wijkenbeleid in Rotterdam

In Rotterdam is het wijkenbeleid, tegen de landelijke stroom in, tot de dag van vandaag fier overeind gebleven. Terwijl in de rest van het land het wijkenbeleid is afgebouwd, is in Rotterdam juist het Nationaal Programma Rotterdam Zuid opgetuigd. Omdat de problemen in Rotterdam-Zuid zo groot waren hebben het Rijk, de gemeente Rotterdam, corporaties, zorginstellingen, schoolbesturen, bedrijfsleven, politie en het Openbaar Ministerie zich in 2011 gecommitteerd aan een twintigjarig programma gericht op het verhogen van opleidingsniveau, arbeidsparticipatie en woonkwaliteit. Voor wat betreft de pijler 'Wonen' ademt het programma de geest van de hoogtijdagen van de stedelijke herstructurering: *"De ambitie is de wijken diverser te maken: qua woningaanbod, bevolkingssamenstelling, voorzieningen en inkomensniveau. Het gemiddelde van de wijken moet in 2030 vergelijkbaar zijn met het gemiddelde van de vier grote steden in ons land, ook wel bekend als de G4. De verhouding tussen lage, midden- en hoge inkomens is hiervoor een goede graadmeter"* (Programmabureau NPRZ, 2015, p. 45). Dat doel moet bereikt worden door 35.000 woningen aan te pakken, in meerderheid woningen in particulier bezit (23.000 woningen). De aanpak bestaat in de meeste gevallen uit grootschalige renovatie. Daarnaast wil men ongeveer 8.000 woningen slopen.

Ook voor andere delen van Rotterdam is het beleid om gentrificatie te bevorderen. Zo beoogde het programma 'Kansrijke Wijken' om door investeringen in woningen en de openbare ruimte negen wijken rondom het centrum aantrekkelijker te maken voor 'kansrijke gezinnen'. Het idee was dat Rotterdam aantrekkelijker wordt voor middengroepen ('sterke schouders') en dat tegelijkertijd de oorspronkelijke (veelal minder welgestelde) wijkbewoners daarvan profiteren (Permentier, 2018). Volgens Doff & Van der Sluis (2017) verwachten beleidsmakers in Rotterdam dat de aanwezigheid van sterke schouders zorgt voor een versterking van de lokale economie door de komst van nieuwe voorzieningen. Bovendien zou het de organisatiekracht van de buurt ten goede komen en kunnen sterke schouders functioneren als positieve rolmodellen. Dit alles vergrootte leefbaarheid in de buurt. Tegelijkertijd zijn beleidsmakers niet blind voor mogelijke schadelijke neveneffecten, zoals verdringing, het verminderen van het thuisgevoel ('displacement pressure') en het ontstaan van spanningen en conflicten tussen bevolkingsgroepen.

Gentrificatie in Rotterdamse wijken: de gevolgen volgens de bewoners

In eerder (landelijk) onderzoek naar de gevolgen van herstructurering wordt beperkt aandacht besteed aan het perspectief van de bewoners zelf. Hoe ervaren bewoners de veranderingen in de wijk? Hieronder wordt eerst ingegaan op bewoners van wijken die gentrificeren.. Daarna verschuift de focus naar de mensen die hun wijk moesten verlaten als gevolg van stedelijke herstructurering. Tot slot komt de vraag aan bod of de verhuisstroom van herstructurerings-urgenten gevolgen heeft voor de leefbaarheid van de wijken waar ze terecht komen.

Ontwikkeling van buurttevredenheid

Als er in een buurt geherstructureerd wordt, gaat de leefbaarheid in eerste instantie meestal (verder) achteruit. De leegstand die aan de sloop voorafgaat komt niet ten goede aan de sociale controle. In de Afrikaanderwijk zegt een bewoonster hierover: *“Nu ze begonnen zijn met de sloop van de Leeuwenkuil, is er veel minder toezicht. Daar woonden oudere Nederlandse mensen, die hielden alles scherp in de gaten. En nu die weg zijn, zie je ook ander gedrag hier.”* (Koenders, 2014, p. 65). In Carnisse, een wijk met overwegend particuliere woningeigenaren, zijn veel oorspronkelijke bewoners al vertrokken en hun huizen worden nu verhuurd aan Oost-Europese uitzendkrachten. Nu de woningen toch gesloopt gaan worden is er weinig animo om ze nog te onderhouden (Van Eijk & Naafs, 2019).

Op de lange termijn heeft herstructurering overigens wel een positief effect op de woontevredenheid, blijkt uit landelijk onderzoek (Permentier e.a., 2013). Ook Rotterdamse onderzoeken laten zien dat er positief tegen de vernieuwingen in de wijk wordt aangekeken. Zo zijn de meeste bewoners in de Kansrijke Wijken van Rotterdam het erover eens dat de vernieuwingen in de wijk een positieve invloed hebben op de buurt, zoals een toegenomen ervaren veiligheid (Weltevrede e.a., 2018). Ook in Oudeland (Hoogvliet) ervaren bewoners een toename van veiligheid door de sloop van flats waar veel mensen woonden die voor overlast zorgden in de wijk (Van Egmond, 2021). Verder blijkt uit een onderzoek onder omwonenden van het Voornsehof (een kleine nieuwbouwwijk in Oud-Charlois waar 104 betaalbare huurwoningen plaats moesten maken voor 54 koopwoningen) dat een ruime meerderheid vindt dat het straatbeeld van de wijk is verbeterd. De vernieuwingen in de wijk voeden ook het optimisme dat de wijk er de komende jaren op vooruit zal gaan (Van der Ven, 2018). In de Afrikaanderwijk vinden ook veel bewoners dat de buurt is

opgeknapt. Sommigen zeggen dat de wijk weer wat allure krijgt en vernieuwde delen van de wijk worden als visitekaartje getypeerd. De vernieuwing van de Afrikaanderwijk is voor veel bewoners ook een signaal dat gemeente en woningcorporaties aandacht hebben voor de wijk en dat de wijk niet meer het ‘afvoerputje’ van Rotterdam zal zijn (Koenders, 2014).¹ Datzelfde optimisme over de toekomst bleek al eerder in Pendrecht (Van Bergeijk e.a., 2008). Destijds was er veel ontevredenheid over het effect van herstructurering. De leefbaarheid en de sociale cohesie waren alleen maar verder achteruitgegaan, maar desondanks waren veel bewoners optimistisch over de toekomst van de wijk. Dit vooruitgangsidee trof Ouwehand (2018) ook aan in Zuidwijk toen (2008) de wijk-vernieuwing daar nog in volle gang was. Net als in Pendrecht en Zuidwijk hopen veel bewoners (van diverse herkomstgroeperingen) in de Afrikaanderwijk dat de gentrificatie ervoor zorgt dat er weer meer mensen met een Nederlandse achtergrond komen wonen. Een bewoner met een Marokkaanse herkomst zegt hierover: *“Ja er zijn zeker nieuwe bewoners. Ja ik zie vooral de panden. En ik zie dat de blanken terugkomen naar de Afrikaanderwijk. Ja ik vind het echt leuk, echt waar. Eerst was het toch een ja ghetto, ja alle allochtonen bij elkaar. Waar zijn alle blanke mensen? Die waren gemigreerd naar buiten en nu komen ze terug. Ik vind het echt goed, die diversiteit van de maatschappij. Het beweegt nu, echt goed.”* (Koenders, 2014, p. 61). Sommige bewoners zien Katendrecht als een positief voorbeeld en hopen dat de Afrikaanderwijk dezelfde kant op zal gaan. Anderen zien het juist als een negatief voorbeeld. De veryupping zou daar te ver doorgeschoten zijn en daarmee verliest de wijk zijn authenticiteit.

Sociale Cohesie

Ook in Rotterdam gaat gentrificatie niet gepaard met veel onderlinge contacten tussen oude bewoners en *gentrifiers*. Nieuwe bewoners die in een van de Kansrijke Wijken komen wonen, geven weliswaar aan dat ze zich aangetrokken voelen tot de diversiteit in de wijk, maar in de praktijk leven de nieuwe en oude bewoners langs elkaar heen. Dat wordt soms in de hand gewerkt door de stedenbouwkundige opzet. De sociale cohesie in nieuwe wooncomplexen met binnentuinen is sterk, maar dat lijkt ten koste te gaan van de sociale contacten met mensen buiten het blok. Nieuwe bewoners die een woning hebben gekocht in een oudere straat hebben wel wat meer contact met mensen van een lager opleidingsniveau of een andere herkomst. Meestal gaat het dan om de directe burens (Weltevrede e.a. 2018).

Ook in het nieuwbouwwijkje de Voornsehof in Oud-Charlois is er een sterk gemeenschapsgevoel. Volgens een bewoner ontstond er al een 'wijk-gevoel' tijdens de bouw van het project: *"Paar keer geweest dat je elkaar tegenkomt met de eerste paal heien en er waren nog wat activiteiten. (...) Je kende elkaar al een beetje voordat je echt helemaal ging settelen. In die zin waren de sociale contacten al op gang gezet voordat we eigenlijk kwamen wonen."* (Burger, 2018, p. 37). De bewoners van Voornsehof zijn aangesloten op een groepsapp. Ze letten goed op elkaar en kennen elkaars kinderen. De onderlinge saamhorigheid en sociale controle strekt zich echter niet uit tot buiten de grenzen van het nieuwbouwproject. Er is weinig betrokkenheid bij de rest van de wijk, ook al komt driekwart van de bewoners uit Rotterdam-Zuid zelf. Een enkele bewoner kijkt zelfs neer op de bewoners van de omliggende wijk en neemt daarbij het woord 'tokkiefamilie' in de mond.

Ook de oude bewoners geven aan dat ze de *gentrifiers* weinig tegenkomen (Van der Ven, 2018). Ze wijten dat aan het feit dat ze in andere delen van de wijk wonen en dat ze overdag meestal werken. Bij buurtactiviteiten of bijeenkomsten in het buurthuis komen ze ook weinig nieuwe bewoners tegen. In Oudeland, Hoogvliet, is er ook nauwelijks contact tussen oude en nieuwe bewoners. Terwijl de oude bewoners voor hun sociale contacten sterk op de buurt gericht zijn, hebben nieuwe bewoners, buiten de directe burens om, nauwelijks contacten in de buurt. In de ogen van de oude bewoners zijn de nieuwe bewoners veel meer gesteld op hun privacy (Van Egmond, 2021). Een bewoner van de Afrikaanderwijk verwoordt dat als volgt: *"Het zijn net weermantjes die nieuwe mensen. Ze komen thuis, doen de deur open met de eigen boodschappen en doen de deur weer dicht."* (Koenders, 2014, p. 57). Ook elders in stadsdeel Feijenoord valt op dat veel nieuwkomers met een hogere sociaaleconomische status weinig op de eigen buurt zijn gericht voor het ondernemen van activiteiten (Tersteeg e.a., 2017). Vooral in Katendrecht lijkt er een sterke scheiding te zijn tussen de oude bewoners en de nieuwkomers. Oude bewoners missen het saamhorigheidsgevoel van vroeger en wijten dat aan de nieuwe instroom. De aanduiding van nieuwkomers als 'bakfietsmensen' door een van de respondenten van Poelen (2016) illustreert welke scheidslijnen oude bewoners ervaren.

De verwachting van beleidsmakers dat nieuwkomers zich wel voor de buurt in zullen zetten komt niet uit. De nieuwe bewoners zetten zich juist minder in voor de buurt dan de oorspronkelijke bewoners. Vaak is er wel de intentie om meer te doen, maar de drukte met andere bezigheden (werk, studie, gezin) maakt het in de praktijk lastig. (Weltevrede e.a., 2018). In Oudeland geven

de oorspronkelijke bewoners aan dat door de herstructurering juist ook de mensen zijn vertrokken die allerlei buurtactiviteiten organiseerden en dat het ook daardoor wat saai is geworden (Van Egmond, 2021). De oude bewoners van de Afrikaanderwijk zien ook dat de nieuwkomers zich (nog) weinig inzetten voor de buurt, maar sommigen hebben wel de hoop dat ze meer van de gemeente gedaan zullen krijgen zodra ze dat wel gaan doen (Koenders, 2014).

Dat herstructurering geen boost betekent voor de sociale cohesie in de wijk komt overeen met eerder onderzoek (Van Bergeijk e.a., 2008; Permentier e.a., 2013). Nieuwe bewoners fungeren dan ook niet als positief rolmodel voor de andere bewoners. Zo kon in het onderzoek van Weltevrede e.a. (2018) vrijwel niemand een positief rolmodel aanwijzen. Tegelijkertijd leidt de instroom van *gentrifiers* niet of nauwelijks tot spanningen. Dat geldt zowel voor de Kansrijke Wijken (Weltevrede e.a., 2018) als voor de wijken in Rotterdam-Zuid (Koenders, 2014; Van der Ven, 2018). Volgens Koenders speelt mee dat mensen al gewend zijn aan diversiteit in de wijk. De nieuwkomers worden daarom niet als bedreiging gezien.

Voorzieningen

Veel bewoners van buurten die in de lift zitten hopen dat met de komst van nieuwkomers de scholen beter en gemengder worden (Koenders, 2014). De praktijk is echter weerbarstig. De meeste ouders in de nieuwbouwwijk Voornsehof sturen hun kind niet naar een school in de buurt (Burger, 2018). In de Kansrijke Wijken gaat meer dan de helft van de basisschoolleerlingen naar een school buiten de wijk en dat aandeel is stijgend (Permentier, 2018). Nieuwe bewoners met kinderen in Kansrijke Wijken houden hun kinderen op hun oude school (als deze niet te ver is) of vinden geen geschikte school in de eigen wijk (Weltevrede e.a., 2018).

Gentrificatie heeft invloed op winkelvoorzieningen in de wijk. In de Kansrijke Wijken van Rotterdam is het aantal winkels, ondanks een groeiende bevolking, afgenomen. Alleen in Schiedam en Katendrecht is er sprake van een toename, wellicht omdat deze buurten relatief veel nieuwbouw kennen (Permentier, 2018). Door de instroom van huishoudens met een hoger inkomen is het draagvlak voor een nieuw type winkelvoorzieningen toegenomen. Ook de bewoners in andere Kansrijke Wijken (Nieuwe Westen, Oude Noorden en Kralingen-West) zien een verbetering van het voorzieningenaanbod (Weltevrede e.a., 2018). Het is in hun ogen minder eenzijdig, moderner en hipper geworden.

Ook in de Afrikaanderwijk verandert het voorzieningenaanbod als gevolg van gentrificatie. Veel oorspronkelijke bewoners staan daar niet negatief tegenover, ook al stappen ze zelf niet zo makkelijk binnen in een winkel die op de nieuwkomers is gericht. Zo zegt een bewoonster over een nieuwe winkel. *“Beetje, kil, koel, eng. Mij trekt het niet, maar ik ziet het wel liever dan beluizen en weet ik het wat”* (Koenders, 2014, p.48). Veel bewoners zien de nieuwe voorzieningen qua sfeer en prijs als ‘niet voor ons’, maar ze vinden het wel een aanwinst voor de buurt, omdat daarmee de eenzijdigheid van de voorzieningen (goedkoop en gericht op specifieke migrantengroepen) doorbroken wordt. Slechts één voorziening die gericht is op nieuwe bewoners roept gevoelens van vervreemding en uitsluiting op. Het betreft een restaurant dat vroeger op de oorspronkelijke bevolking was gericht. Een bewoner zegt hierover: *“Eerst was het een restaurant waar iedereen welkom was. En nou vind ik dat je eigenlijk niet meer welkom bent (...), dat je gewoon het gevoel hebt dat je er niks te zoeken hebt.”* (Koenders, 2014, p. 52). In een wijk als Katendrecht, waar gentrificatie verder is gevorderd, wordt er overigens meer geklaagd over de nieuwe voorzieningen. Oorspronkelijke bewoners vinden de prijzen in de nieuwe cafés en culturele voorzieningen te hoog. Daarmee zijn veel ontmoetingsplekken in de wijk voor hen verdwenen (Poelen, 2016; Tersteeg e.a., 2017).

In Oud-Charlois is nog geen verandering waarneembaar in het voorzieningenaanbod (Van der Ven, 2018). Nieuwe bewoners zijn dan ook niet tevreden over het winkelaanbod en doen hun dagelijkse boodschappen voornamelijk buiten de wijk (Burger, 2018). Een gebiedsnetwerker in Charlois zegt hierover: *“Ik vind dat het voorzieningenniveau niet aansluit bij de beoogde bevolkingmix. We willen midden- tot hoogopgeleide mensen en die willen bepaalde voorzieningen. Die willen goede scholen, exclusieve scholen, die willen een bepaald onderwijssegment. Het winkelaanbod is bovendien heel eenzijdig, marginaal en heel erg gericht op de lage inkomens, terwijl een hele grote groep kunstenaars in de wijk zit die toch een wat exclusiever aanbod wil, vooral in voeding.”* (Van der Ven, 2018, p. 38). Wellicht is de herstructurering in Oud-Charlois nog te pril om een effect op het winkelaanbod te verwachten.

Directe verdringing en leefbaarheid

Hoewel een gedwongen verhuizing vaak stressvol is, stelt Kleinhans (2019) op basis van een overzicht van Nederlandse studies dat huishoudens die vanwege stadsvernieuwing moeten verhuizen niet als slachtoffer moeten worden afgeschilderd. De meeste huishoudens geven aan tevredener te zijn met hun nieuwe woonsituatie dan met de oude. Sommige categorieën bewoners, zoals

alleenstaande ouders en senioren, lopen een groter risico om relevante sociale banden in de buurt te verliezen, maar de meeste verhuisden vinden sociale banden met burens relatief onbelangrijk. Volgens Kleinhans (2019, p. 320) moet verdringing als gevolg van stadsvernieuwing dus in een minder negatief daglicht worden gezien dan verdringing in de context van ‘pure marktgedreven gentrificatie’. Een cruciaal verschil met marktgedreven gentrificatie is dat huishoudens die in het kader van stadsvernieuwing gedwongen moeten verhuizen, recht hebben op compensatie. Ze krijgen een alternatieve woning en een financiële vergoeding voor hun verhuiskosten aangeboden en hebben vaak ook recht op begeleiding om het verhuisproces te vergemakkelijken.

De opvatting van Kleinhans dat stadsvernieuwing een kans is om naar een betere woonsituatie te verhuizen wordt gestaafd door Posthumus e.a. (2012) met een enquête onder Rotterdamse huishoudens die wegens herstructurering gedwongen moesten verhuizen in de periode 2007-2009. De verhuizing stelde de herstructurerings-urgents in staat om naar iets grotere woningen te verhuizen en een deel van hen maakte van de gelegenheid gebruik om door te stromen naar een eengezinswoning of een seniorenwoning. Samengenomen met de cijfers van de vier andere onderzoekssteden, Den Haag, Groningen, Breda en Ede, is er sprake van een substantiële toename van de woontevredenheid. Het gemiddelde rapportcijfer voor de woning stijgt van een 6,2 voor verhuizing naar een 7,6 na verhuizing. Ook het rapportcijfer voor de buurt laat een flinke stijging zien, van 6,2 naar 7,3. Voor vrijwel alle respondenten in Rotterdam (94%) brengt de verhuizing wel een huurstijging met zich mee, maar een ruime meerderheid (60%) vindt dat de verbeterde woonsituatie die huurprijs wel waard is.

De herhuisvestingsurgents in de vijf onderzoekssteden zijn vooral positief over het onderhoud van de buurt. Ruim de helft vindt hun nieuwe buurt op dit punt beter dan de oude buurt en slechts een kleine groep (8%) ziet op dat punt achteruitgang. Ook bij aspecten als sociale veiligheid, nabijheid van voorzieningen en sfeer spreken substantieel meer betrokkenen van vooruitgang dan van achteruitgang. Alleen als het gaat om sociale contacten in de buurt houden beide groepen elkaar redelijk in evenwicht, mogelijk omdat een deel van de verhuisden de contacten met vroegere buurtgenoten mist.

Een hoger inkomen maakt de kans groter dat men tevreden is met de nieuwe woning en woonomgeving (Posthumus e.a., 2014). Huishoudens met een niet-westerse achtergrond profiteren juist wat minder van de gedwongen verhuizing. Ook zij zijn tevredener over de nieuwe woning en buurt, maar in mindere mate dan andere huishoudens. Een andere factor die van invloed is

op de tevredenheid met de buurt is het contact met de burens. Mensen die minder buurtcontacten hebben dan in de oude buurt, zijn minder tevreden met de huidige buurt. Tot slot maakt het ook uit hoe het verhuisproces is verlopen. Mensen die positief zijn over de begeleiding door de woningcorporatie zijn tevredener over hun nieuwe woning. Hetzelfde geldt voor de mensen die in eerste instantie al positief waren over de sloopplannen. Deze mensen hadden vaak al verhuisplannen en hebben de herstructurering aangegrepen om hun woonsituatie te verbeteren.

Als herstructureringsurgente niet zo tevreden zijn met hun nieuwe buurt is dat vaak omdat zij niet naar hun voorkeursbuurt hebben kunnen verhuizen. In Rotterdam had volgens het onderzoek van Posthumus e.a. (2012) ruim de helft de voorkeur voor een alternatieve woning in de eigen buurt, maar is slechts een derde erin geslaagd om daadwerkelijk naar een woning in de eigen buurt te verhuizen. Dat komt vooral door een gebrek aan betaalbare alternatieven. Onderzoek in Hoogvliet wijst uit dat de ruime mogelijkheden daar om in de buurt te kunnen blijven een grote rol spelen in de woontevredenheid van herstructureringsurgente. Een enquête onder senioren in Hoogvliet laat zien dat juist degenen die verhuisd zijn als gevolg van herstructurering tevreden zijn over de ontwikkeling van de leefbaarheid (Kleinhans e.a., 2018). Van de ouderen die binnen Hoogvliet verhuisd zijn (veelal naar nieuwbouwwoningen) vindt bijna de helft dat Hoogvliet erop vooruit is gegaan en slechts een klein aandeel van 5% vindt juist dat de buurt achteruit is gegaan. Onder niet-verhuisde ouderen is het aandeel dat vindt dat de buurt achteruit is gegaan veel groter (28 procent). De tevredenheid onder de verhuisden is waarschijnlijk voor een groot deel te danken aan de manier waarop de herstructurering is aangepakt. Bewoners kregen de garantie dat ze na de sloop van hun woning terug mochten keren in dezelfde buurt of anders in ieder geval in een ander deel van Hoogvliet. Bovendien kregen oudere bewoners die binnen de sociale huursector verhuisden behalve verhuiskostenvergoeding ook korting op de huur in hun nieuwe woning én een aangepaste seniorenwoning (bijvoorbeeld met lift of aangepaste badkamer). Veel oudere bewoners waren bovendien actief betrokken bij de herstructureringsplannen, wat onder andere geleid heeft tot de ontwikkeling van diverse 'cohousing' (centraal wonen) projecten. Volgens de verhuisden is de sociale cohesie in Hoogvliet niet achteruitgegaan. Zij ontvangen niet minder sociale steun en ervaren niet meer eenzaamheid dan een paar jaar geleden. Juist huishoudens die niet verhuisden, ervaren op deze punten achteruitgang.

Waterbedeffecten

Een van de kritiekpunten op het stedelijke herstructureringsbeleid is dat het eerder leidt tot een verplaatsing van de sociale problematiek in de stad dan tot een structurele oplossing. Vooral aan het eind van het eerste decennium was er veel discussie over het zogenaamde waterbedeffect (Slob e.a., 2008). Het idee was dat herstructurering weliswaar zou leiden tot verbetering van de leefbaarheid in de aangepakte wijken, maar dat sociale problemen zich verplaatsen naar andere delen van de stad als gevolg van de instroom van herstructureringsurgente. Verschillende onderzoeken (Ouweland 2018; Posthumus e.a., 2012; Schulenberg e.a., 2011) hebben laten zien dat de angst voor waterbedeffecten overtrokken is. In wijken waar veel herstructureringsurgente terecht komen staat de leefbaarheid vaak wel onder druk, maar lijkt de rol van gedwongen verhuizingen daarin beperkt te zijn.

Zo klagen bewoners van Zuidwijk (Rotterdam) wel over de instroom van herstructureringsurgente in hun buurt, maar blijkt uit cijfers (2007-2009) dat slechts 11 procent van de instroom in sociale huurwoningen uit sloopurgente bestaat (157 huishoudens), waarvan het overgrote deel uit Zuidwijk zelf komt (74 procent). Sommige bewoners klagen specifiek over de instroom vanuit Hoogvliet, maar het daadwerkelijk aantal vestigers uit Hoogvliet betreft slechts 4 huishoudens. Posthumus e.a. (2012) keken naar de ontwikkeling van de leefbaarheid in 10 buurten (verdeeld over 5 steden) die te maken kregen met een relatief grote instroom van sloopurgente. Slechts in een van de buurten, het Rotterdamse Vreewijk, vonden zij een duidelijke aanwijzing voor het optreden van waterbedeffecten. Dat komt omdat hier een aantal unieke factoren bij elkaar kwamen. Ten eerste was de instroom van herhuisvestingsurgente in de onderzoeksperiode (2007-2009) behoorlijk hoog. Het ging om 182 huishoudens, bijna een kwart van alle woningtoewijzingen in Vreewijk. Een deel van deze huishoudens kwam vanuit het aangrenzende Smeetsland, dat kampte met een negatief imago. Een bewoner van Vreewijk zei hierover *"We hadden hier dus een dorp, Smeetsland, dat is helemaal gesloopt. Die mensen woonden in huizen van Com-wonen, waar deze huizen ook van zijn. Dus toen hebben ze die mensen die huizen aan moeten bieden. En over het algemeen was dat ook een echte arbeiderswijk, laat ik het zo zeggen. En toen hebben ze dus die mensen overal zo'n beetje tussen gestopt. Ook goeie mensen, maar ook minder goeie mensen."* (Posthumus e.a., 2012, p. 237).

Een andere reden dat de nieuwkomers met wantrouwen werden bekeken is de sterke onderlinge betrokkenheid bij de 'oude garde'. Juist omdat contacten in de buurt een belangrijk deel uitmaken van het sociale netwerk

worden veranderingen in de bevolkingssamenstelling als bedreigend ervaren (Posthumus, 2013). Volgens geïnterviewde professionals is de tolerantiegrens in Vreewijk dan ook laag in vergelijking met andere wijken en trekken bewoners veel eerder aan de bel bij lichte vormen van overlast (Posthumus e.a., 2012). Veel bewoners hebben vooral moeite met de veranderende etnische samenstelling van de buurt, hetgeen overigens maar voor een klein deel op het conto van de sloopurgenten geschreven kan worden. Hetzelfde vond Ouwehand overigens in Zuidwijk, waar veel bewoners – ten onrechte – denken dat de instroom van huishoudens met een niet-Nederlandse herkomst het gevolg is van herstructurering (Ouwehand, 2018).

Conclusie

Veel van de (inter)nationale literatuur over gentrificatie is kritisch over het effect op sociale cohesie. Er zijn weinig overbruggende contacten tussen oorspronkelijke bewoners en nieuwkomers en nieuwkomers zetten zich vaak maar in beperkte mate in voor de buurt. In de Rotterdamse casestudies die in deze bijdrage zijn aangehaald komt precies hetzelfde beeld naar voren. Toch is het veel te kort door de bocht om te stellen dat *displacement pressure* (gevoelens van ontheemding bij de oorspronkelijke bevolking) een wijdverbreid probleem is. Voor lang niet alle bewoners is het van belang om veel sociale contacten in de buurt gekeken. Bovendien kijken de meeste bewoners positief aan tegen de vernieuwingen. Ze zien dat de buurt ervan opknapt en het voedt ook hun optimisme over de toekomst van de wijk. De komst van nieuwe voorzieningen die met gentrificatie gepaard gaat, wordt ook als iets positiefs gezien, zolang het leidt tot een diversificatie van het aanbod en niet tot het verdwijnen van voorzieningen die op de oorspronkelijke bevolking gericht zijn.

Ook als het gaat om de directe verdringing laten verschillende studies zien dat de gevolgen voor mensen die moeten verhuizen vanwege gentrificatie erg meevallen. Sterker nog, de meeste herstructureringsurgenten gaan erop vooruit en zijn tevredener over hun nieuwe woonomgeving dan over hun oude woonomgeving. Verder heeft de onevenredige toestroom van herstructureringsurgenten in bepaalde wijken niet of nauwelijks gevolgen voor de leefbaarheid daar.

Het algehele beeld dat naar voren komt is dat de gevolgen van gentrificatie erg meevallen op twee van de vormen van verdringing, die door Marcuse (1985) onderscheiden zijn, namelijk directe verdringing en *displacement pressure*. Het grootste pijnpunt zit hem in *exclusionary displacement*, de derde vorm van gentrificatie. Gentrificatie is er mede debet aan dat bewoners met een laag inkomen

steeds beperkter toegang hebben tot de woningmarkt (RIGO, 2020). Dat zijn de Rotterdammers die helaas nooit aan het woord komen in gentrificatiestudies. Omdat de afname van betaalbare woningen door gentrificatie niet gecompenseerd wordt door elders meer betaalbare woningen te bouwen worden de wachtlijsten langer. Van het beperkte aanbod aan sociale huurwoningen (van corporaties) dat vrijkomt gaat al meer dan de helft naar òf woningzoekenden met één of andere vorm van voorrang òf naar woningzoekenden die via directe bemiddeling slagen (Permentier, 2020). Hierdoor blijven veel woningzoekenden in ongewenste woonsituaties zitten (bv. ongewenst bij ouders of ex-partners) of moeten ze hun heil buiten Rotterdam proberen te zoeken.

Eindnoten

- 1 Dit staat wel in contrast met de meer recente ophef rond van de Tweebosbuurt, dat ook onderdeel is van de Afrikaanderwijk. Een belangrijk verschil met eerdere vernieuwingsprojecten is dat het hier niet gaat om kleine blokken of stukjes die opgeknapt worden, maar dat een complete buurt wordt gesloopt. Het karakter van de buurt verdwijnt daarmee en bovendien kunnen maar weinig bewoners terugkeren (als ze dat al zouden willen). Gezien het oplopende tekort van betaalbare huurwoningen valt de sloop ook steeds lastiger uit te leggen. (Van der Velden, 2020).

Literatuur

- Aalbers, M. B. (2019) Introduction to the forum: From third to fifth-wave gentrification. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 110(1), 1-11.
- Bergeijk, E. van, A. Kokx, G. Bolt & R. van Kempen (2008) *Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*. Delft: Eburon.
- Burger, G. (2018) *Sociale stijging in Oud-Charlois. Betekenis van nieuwbouwproject Voornsehof voor de sociale ontwikkeling van Oud-Charlois vanuit het oogpunt van bewoners*. Utrecht: master thesis Stadsgeografie, Departement Sociale Geografie en Planologie.
- Doff, W. & M. van der Sluis (2017) *De invloed van sterke schouders. Een literatuurstudie naar mogelijke effecten van het Rotterdamse Woonbeleid*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Edmond, N. S. van (2021) *De sociale gevolgen van fysiek ingrijpen - een onderzoek naar de beleving van bewoners in Oudeland van de sociale cohesie en sociale netwerken na stedelijke herstructurering*. Utrecht: master thesis Stadsgeografie, Departement Sociale Geografie en Planologie.
- Eijk, G. van & S. Naafs (2019) Wie onderhoudt zijn woning nog als 'ie toch gesloopt gaat worden? *Vers Beton*: <https://versbeton.nl/2019/04/wie-onderhoudt-zijn-woning-nog-als-ie-toch-gesloopt-gaat-worden>.
- Hackworth, J. & Smith, N. (2001) The changing state of gentrification. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 92(4), 464-477.
- Kleinhans, R. (2019) Urban Restructuring, Demolition, and Displacement in the Netherlands: Uncovering the Janus Head of Forced Residential Relocation. *The Routledge Handbook of Housing Policy and Planning* (p. 317-329). New York: Routledge.
- Kleinhans, R., L. Veldboer, M. van Ham & S. Jansen (2018) Older People in a Long-term Regeneration Neighbourhood. An Exploratory Panel Study of Ageing in Place in Hoogvliet, Rotterdam. *Sociology and Anthropology*, 6(10), 751-763.
- Koenders, D. (2014) 'At least this is not a ghetto anymore'. *Neighborhood perceptions of original residents in times of Gentrification in the Afrikaanderwijk in Rotterdam*. Utrecht: master thesis Stadsgeografie, Departement Sociale Geografie en Planologie.

- Marcuse, P. (1985) Gentrification, abandonment, and displacement: Connections, causes, and policy responses in New York City. *Journal of Urban and Contemporary Law* 28, 195-240.
- Ouwehand, A. (2018) *Menging maakt verschil: Hoe bewoners buurt- en wijkverandering ervaren en waarderen ondanks en dankzij herstructurering*. Delft: TU Delft.
- Permentier, M. (2018) *Dynamiek in de kansrijke wijken*. Rotterdam: Onderzoek en Business Intelligence, gemeente Rotterdam.
- Permentier, M. (2020) Monitor woonruimtebemiddeling regio Rotterdam 2020 – 2^e druk. Rotterdam: Onderzoek en Business Intelligence, Gemeente Rotterdam.
- Permentier, M., J. Kullberg & L. van Noije (2013) *Werk aan de wijk. Een quasi-experimentele evaluatie van het krachtwijkenbeleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Poelen, J. (2016) *De invloed van gentrification op sociale cohesie. Onderzoek naar de invloed van gentrification op sociale cohesie in Katendrecht Rotterdam en de Van der Pekbuurt in Amsterdam*. Nijmegen: bachelorthesis Geografie, Planologie en Milieu (GPM) Faculteit der Managementwetenschappen Radboud Universiteit Nijmegen.
- Posthumus, H. (2013) When displaced tenants move in...: A Rotterdam case study on the role of the inflow of displaced tenants in perceived neighbourhood decline. *Cities*, 35, 445-452.
- Posthumus, H., G. Bolt, & R. van Kempen (2014) Victims or victors? The effects of forced relocations on housing satisfaction in Dutch cities. *Journal of Urban Affairs* 36(1), 13-32.
- Posthumus, H., R. J. Kleinhans & G. Bolt (2012) *Bijwerkingen van herstructureringsoperaties. Verhuizingen, waterbedeffecten en veranderingen in de woningvoorraad*. Delft: Eburon.
- Programmabureau Nationaal Programma Rotterdam Zuid (2015) *Nationaal Programma Rotterdam Zuid - Uitvoeringsplan 2015-2018*. Rotterdam: NPRZ.
- RIGO (2020) *Schaarste in de Rotterdamse woningvoorraad*. Amsterdam: RIGO.
- Slob, A., G. Bolt & R. van Kempen (2008) *Na de sloop: waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid*. Den Haag: Nicis Institute.
- Schulenberg, R., K. Leidelmeijer, W. Nijland, G. Marlet, C. van Woerkens e.a. (2011) *Waterbedeffecten van het wijkenbeleid 2008-2010 (eerste herhalingsmeting)*. Amsterdam: RIGO.
- Tersteeg, A.K., G. Bolt & R. van Kempen (2017) *DIVERCITIES: Dealing with Urban Diversity – The case of Rotterdam*. Utrecht: Utrecht University, Faculty of Geosciences.
- Velden, S. van der (2020) *Gentrification, een taak van de gemeente?* Nijmegen: bachelor thesis Geografie, Planologie en Milieu, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Ven, T. van der (2018) *Het Voornse Hof door de ogen van de omgeving - Wat brengt de komst van het nieuwbouwproject te weeg in de wijk Oud-Charlois?* Utrecht: master thesis Stadsgeografie, Departement Sociale Geografie en Planologie.
- Weltevrede, A., A. van den Heerik, N. Helmer & J. de Boom (2018) *Nieuwe burens - Een onderzoek naar de veranderende sociale compositie in drie Rotterdamse wijken*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam/ Risbo.

Hoofdstuk 4

Kwetsbare burgers en leefbaarheid in Rotterdamse wijken

Jeroen Frissen en
Kees Leidelmeijer

De aanleiding voor dit onderzoek in Rotterdam waren twee eerdere studies uitgevoerd in opdracht van Aedes, de koepelorganisatie van woningcorporaties in Nederland, over 'Veerkracht in het corporatiebezit' (Leidelmeijer e.a., 2018 en 2020). In beide studies werd een beeld geschetst van een toename van kwetsbare groepen en overlast, vooral in wijken met veel corporatiebezit. Het gevolg van deze ontwikkelingen is een toename van ruimtelijke verschillen in veel Nederlandse steden. In de wijken met veel corporatiewoningen nemen de problemen steeds meer toe, terwijl in de wijken met vooral koopwoningen de leefbaarheid verder verbetert. Het tweede onderzoek laat zien dat deze ontwikkelingen na 2016 niet zijn gestopt, maar onverminderd zijn doorgaan.

Een belangrijke nuance die in het onderzoek werd gemaakt, is dat dit beeld een gemiddelde voor Nederland weergeeft. Uiteraard kunnen tussen en binnen steden belangrijke verschillen zijn. In sommige steden speelt de gesignaleerde ontwikkeling misschien nauwelijks, terwijl in andere steden de tweedeling sterk toeneemt. Daarom vroeg de gemeenteraad van Rotterdam samen met de Rotterdamse corporaties Havensteder, Woonstad, Woonbron, Vestia en SOR om een aanvullend onderzoek om na te gaan of de gesignaleerde problemen in corporatiewijken ook in Rotterdam spelen. Dit resulteerde in de studie "Kwetsbare bewoners en leefbaarheid. Trends en ruimtelijke verschillen in Rotterdam" (Leidelmeijer & Frissen, 2020).¹ Dit artikel is geschreven op basis van dit rapport.

Het onderzoek en ook dit artikel bestaan uit twee delen. Het eerste deel van dit artikel is kwantitatief van aard en beschrijft de ontwikkelingen op de gebieden bevolking en leefbaarheid in Rotterdamse wijken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op trends in het Rotterdamse corporatiebezit, op de variatie in bevolkingsontwikkelingen in verschillende soorten Rotterdamse wijken en tenslotte op de ontwikkeling van leefbaarheid en veiligheid in deze wijken. Het tweede deel van dit artikel is kwalitatief van aard en beschrijft de achtergronden van de ontwikkelingen in vier Rotterdamse buurten die alle een groeiend aandeel kwetsbare bewoners laten zien, maar die van elkaar verschillen in de ontwikkeling van overlast en onveiligheid. De vraag is wat hier het verschil maakt.

Trends in het Rotterdamse corporatiebezit

Al enige decennia ontwikkelt het beleid van Nederlandse woningcorporaties zich van 'goede woningen tegen een redelijke prijs voor iedereen' tot 'huisvesting van de meest kwetsbare huishoudens'. Deze beleidswijziging heeft ingrijpende gevolgen voor de bewoners van sociale huurwoningen van de corporaties. We zetten enkele zaken op een rij.

- Zowel in Nederland als in Rotterdam steeg het aandeel lage inkomens onder bewoners van corporatiewoningen. In Rotterdam steeg dit aandeel van krap 35% in 1998 tot 45% in 2018. Tegelijkertijd daalde het aantal midden- en hogere inkomens in deze woningen. Deze trend is het gevolg van drie trends: groeiende instroom van laagste inkomens, groeiende uitstroom van midden- en hoge inkomens en afnemende sociale stijging van de bewoners van sociale huur (doordat minder jonge kansrijke huishoudens instromen in de sociale huur) (Leidelmeijer e.a., 2020).
- De bewoners van corporatiewoningen zijn ook vaker kwetsbaar op andere terreinen. Zo is de ervaren gezondheid – een indicatie van het fysiek en psychisch welbevinden – van Nederlanders de afgelopen decennia vrij constant gebleven. Onder bewoners van sociale huurwoningen daalde echter het aandeel dat de eigen gezondheid als (zeer) goed ervaart (in Rotterdam van 72% in 1998 tot 60% in 2018 onder 60-minners). Deze daling komt deels door het groeiende aandeel lage inkomens onder de bewoners van corporatiewoningen. Maar dat verklaart niet alles. Ook binnen dezelfde inkomensgroepen zijn bewoners van sociale huurwoningen de eigen gezondheid minder positief gaan beoordelen.
- Bewoners van corporatiewoningen ervaren in toenemende mate overlast en voelen zich minder veilig in hun wijk. In Rotterdam lag het aandeel bewoners van corporatiewoningen dat zich onveilig voelt in de eigen buurt lange tijd ruim boven het landelijk gemiddelde. Tussen 2006 en 2014 daalde dit aandeel, maar sinds 2014 is het weer vrij stabiel.

Deze trends in het corporatiebezit zijn deels de resultante van decennialang beleid waarin de sociale huisvesting meer en meer een voorziening is geworden die efficiënt wordt ingezet voor de laagste inkomens. Maatregelen die hieraan moesten bijdragen, stapelden zich op: van de overgang van object- naar subjectsubsidie, het stimuleren van de doorstroming (bij goedkoop scheef wonen), het meetellen van het tweede inkomen bij het recht op een sociale huurwoning, aanpassingen in de huursubsidie/-toeslageregelingen die het bereik beperkten, de inkomensafhankelijke huurverhoging, de toewijzingsnorm (90% van de woningen moest worden toegewezen aan de doelgroep met lage inkomens, inmiddels (tijdelijk) aangepast tot 80%) tot meer recent de 'passendheidsstoets' (huishoudens met een inkomen onder de huurtoeslaggrens krijgen een woning toegewezen met een huur onder de aftoppingsgrenzen). De toename van kwetsbare huurders in corporatiewoningen is verder versterkt doordat intramurale zorg werd afgebouwd. Dat geldt zowel voor de GGZ ('ambulantisering') als

voor de ouderenzorg ('extramuralisering'). Het beleid is dat mensen in de buurt komen of blijven wonen, ook als ze zorg nodig hebben, en niet in een instelling. Het resultaat is dat er meer kwetsbare mensen zelfstandig blijven wonen en veelal in sociale huurwoningen terecht komen.

Toenemende verschillen tussen Rotterdamse wijken

De beschreven trends in het Rotterdamse corporatiebezit spelen zich uiteraard in sterkere mate af in wijken met veel corporatiebezit. Kenmerkend voor Rotterdam is dat er daarnaast ook een omvangrijke particuliere huursector is, waar vergelijkbare trends zich kunnen afspelen. Deze paragraaf beschrijft de ruimtelijke verschillen tussen 2012 en 2018 tussen Rotterdamse wijken met (1) vooral corporatiebezit, (2) vooral goedkope particuliere huur, (3) vooral duurdere particuliere huur en (4) vooral koopwoningen. We kijken naar de toe- of afname van het aantal lage inkomens, maar ook naar de ontwikkeling van het aantal kwetsbare groepen in deze wijken. Onder 'kwetsbare groepen' verstaan we: mensen met een bijstandsuitkering, mensen uit vluchtelingenlanden, mensen met een licht verstandelijke beperking, mensen met een psychiatrische aandoening en mensen met chronische somatische aandoeningen en mobiliteitsbeperkingen, waaronder veel ouderen en personen met een lagere sociaaleconomische status.

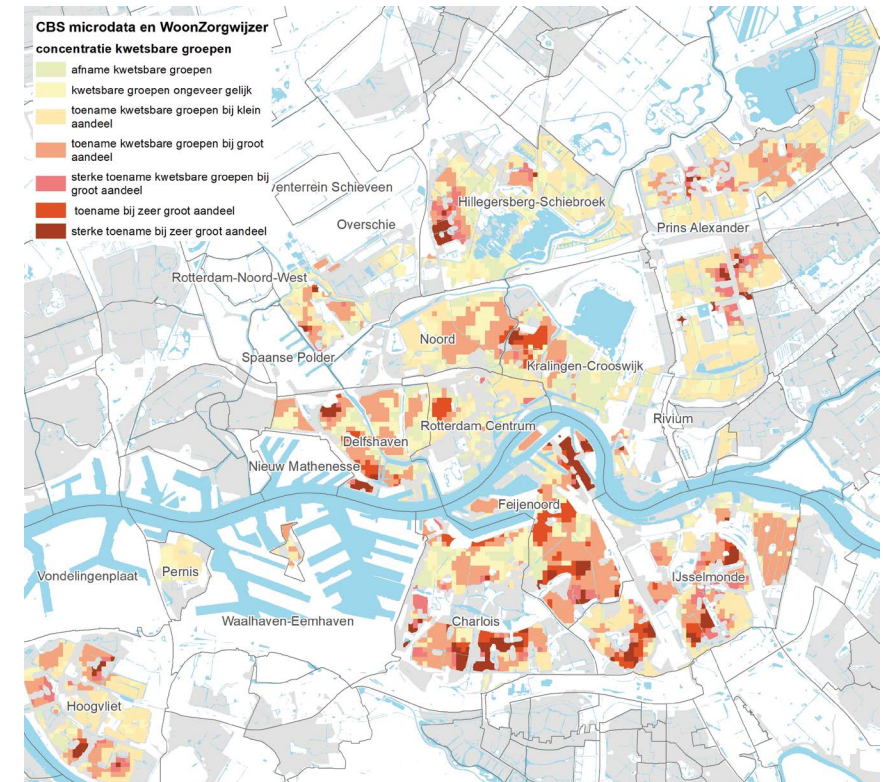
- Vergeleken met de Nederlandse situatie ligt het aandeel *lage inkomens* in Rotterdamse corporatiewijken een stuk hoger. Dit aandeel steeg eerst licht tot 2016, daalde daarna iets, maar per saldo was tussen 2012 en 2018 sprake van een beperkte toename van de groep laagste inkomens in de Rotterdamse corporatiewijken. In de wijken met veel particuliere huur daalde het aandeel lage inkomens licht. In de overige Rotterdamse buurten nam het aantal lage inkomens ook iets af of was het al minimaal (in wijken met overwegend koopwoningen). Per saldo is het verschil in het aandeel lage inkomens tussen gebieden met veel en weinig corporatiewoningen iets toegenomen.
- Ook het aandeel *bijstandsgerechtigden* ligt in Rotterdamse corporatiewijken hoger dan in vergelijkbare Nederlandse wijken. Meer dan driekwart van alle Rotterdamse bijstandsontvangers woont in een wijk met overwegend corporatiebezit. Ook in wijken met veel goedkope particuliere huur wonen relatief veel bijstandsontvangers, al nam dit aandeel na 2016 licht af. In de overige wijken ligt het aandeel bijstandsontvangers een stuk lager en nam het vooral na 2016 nog iets af. Per saldo is het verschil in aandeel

bijstandsgerechtigden tussen wijken met een aanzienlijke hoeveelheid (ruim tweederde) corporatiewoningen en de overige wijken tussen 2021 en 2018 iets toegenomen.

- Ook *bewoners uit vluchtelingenlanden*² zijn in toenemende mate gehuisvest in gebieden waar corporatiewoningen het grootste segment vormen, in heel Nederland zelfs nog iets meer dan in Rotterdam. In Rotterdamse wijken met de meeste corporatiewoningen is het aandeel bewoners afkomstig uit vluchtelingenlanden in 2018 gestegen tot ruim 1,5 procent (ruim 4500 personen).
- Ook het aandeel bewoners met een *licht verstandelijke beperking* (LVB) steeg tussen 2012 en 2018 in Rotterdamse wijken met overwegend corporatiewoningen, hoewel het de laatste twee jaar licht daalde. In alle andere wijken daalde het aandeel personen met LVB.
- Ook het aandeel personen met *psychiatrische problematiek* steeg gestaag in de Rotterdamse wijken met veel corporatiewoningen. Hoewel het om een in omvang beperkte groep gaat, kan de impact op overlast en ervaren onveiligheid in de buurt groot zijn. Ook in wijken met veel goedkope particuliere verhuur steeg het aandeel van deze groep.
- Het aandeel personen met *chronische somatische aandoeningen*, waaronder veel kwetsbare ouderen, steeg in Rotterdam minder dan het landelijk gemiddelde. In de Rotterdamse wijken met de meeste corporatiewoningen daalde het aandeel van deze groep sneller dan gemiddeld in de stad.

De conclusie is dat in Rotterdam veel kwetsbare groepen wonen. Het aandeel laagste inkomens is er hoog, evenals het aandeel specifieke kwetsbare groepen zoals mensen met psychiatrische problemen of LVB. Dat komt allereerst door de grote voorraad goedkope woningen in de stad. Voor de meeste kwetsbare groepen geldt dat binnen die goedkope woningvoorraad – in het bijzonder in gebieden met de meeste corporatiewoningen – hun aandeel hoger is dan gemiddeld in corporatiewijken elders in het land. Alleen de groep bewoners afkomstig uit vluchtelingenlanden is in Rotterdam relatief vaker buiten de corporatiesector gehuisvest. Over een langere periode (sinds 2012) bezien is er voor veel kwetsbare groepen – bijstand, LVB, psychiatrie, vluchtelingen – sprake van toenemende verschillen tussen gebieden met veel goedkope huurwoningen en de rest van de stad. Vooral in gebieden met veel corporatiebezit is

een toename van kwetsbare groepen te zien. De ruimtelijke doorwerking hiervan in de stad is ter illustratie weergegeven op kaart 1.

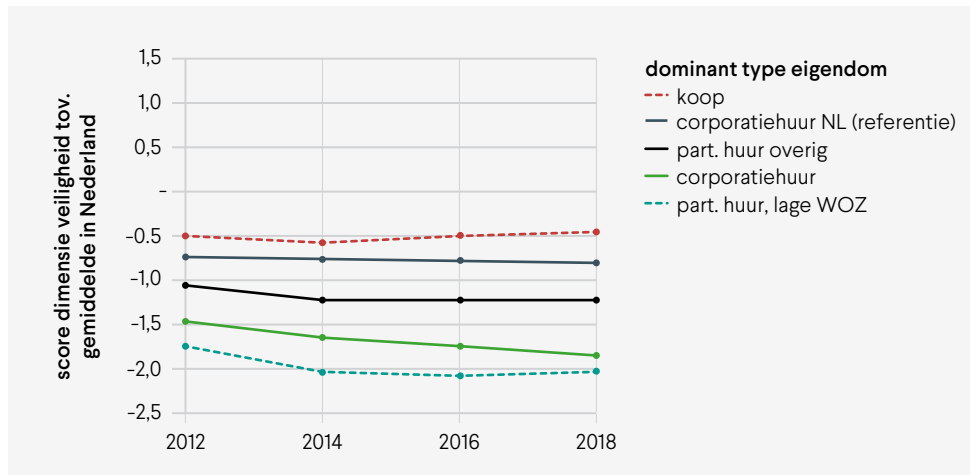


Kaart 1 Ontwikkeling concentratie kwetsbare groepen in Rotterdam (2012-2018)

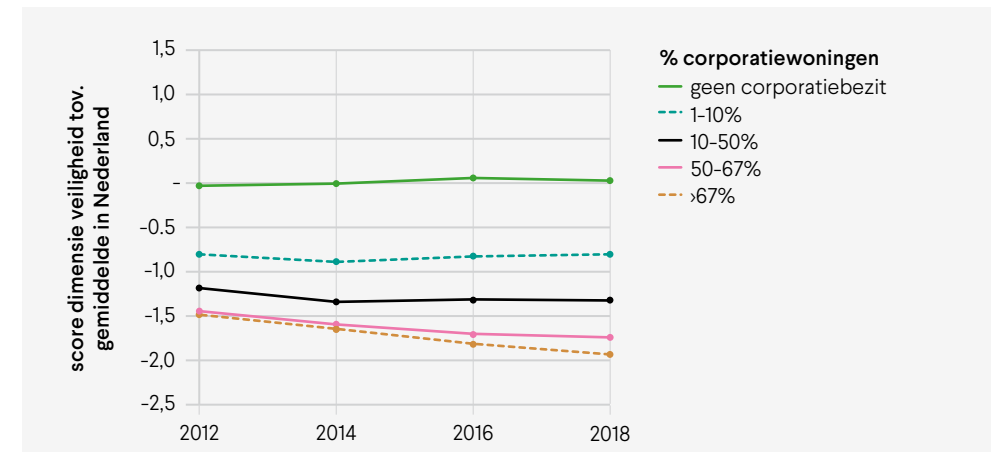
Verminderde leefbaarheid, overlast en onveiligheid

'Leefbaarheid' wordt vaak gemeten met de 'Leefbaarometer' van het ministerie van Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), omdat die op laag schaalniveau inzicht biedt in verschillen tussen gebieden en in hun ontwikkeling. Afgezet tegen de gemiddelde ontwikkeling van de score op de Leefbaarometer in Nederland verbeterde de leefbaarheid in Rotterdamse wijken met veel koopwoningen en veel duurdere particuliere huur zich bovengemiddeld. In Rotterdamse wijken met overwegend corporatiebezit – met name in de wijken waar de meeste corporatiewoningen staan – nam de leefbaarheid echter sinds 2012 af. In de Rotterdamse wijken met veel goedkope particuliere huur daalde de leefbaarheid sinds 2012 zelfs nog sterker. Over de maatschappelijke

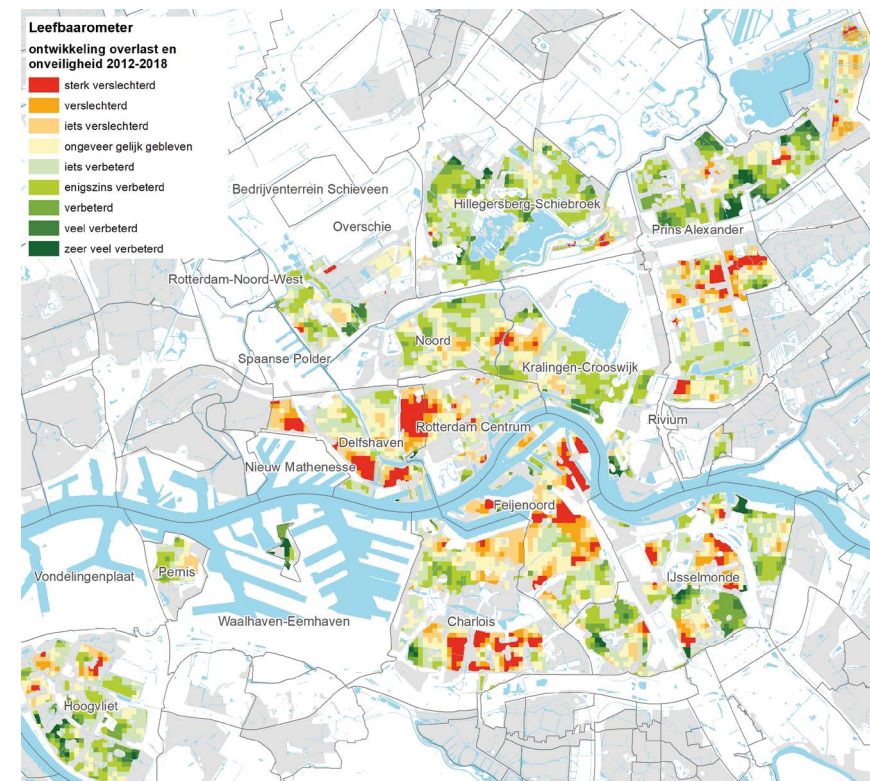
acceptatie van het gebruik van de Leefbaarometer bestaat discussie omdat dit instrument ook indicatoren zoals het aandeel bewoners met een specifieke migratieachtergrond gebruikt om de kans op leefbaarheidsproblemen te bepalen (zie ook Hoofdstuk1 van deze bundel). De Leefbaarometer wordt om die reden aangepast door het ministerie van BZK en in dit onderzoek is om diezelfde reden verder vooral ingezoomd op de dimensie ‘overlast en onveiligheid’ van de Leefbaarometer. Die dimensie representeert uitsluitend het voorkomen van delicten, overtredingen en ervaren overlast door bewoners. Hier is veel minder discussie over. De ontwikkeling van de dimensie overlast en onveiligheid van de Leefbaarometer laat een vergelijkbare ontwikkeling zien als de totale score. In veel Rotterdamse wijken is die redelijk stabiel. Alleen in gebieden met veel (meer dan de helft) corporatiebezit is er over de hele periode 2012-2018 een verslechtering van de score, ofwel een toename van overlast en onveiligheid. Dit betekent dat de verschillen in de stad tussen gebieden met veel en weinig corporatiewoningen wat dit betreft zijn toegenomen (zie figuren 1 en 2). In gebieden met veel goedkope particuliere huur is de score nog steeds het ongunstigst.



Figuur 1. Score dimensie overlast en onveiligheid t.o.v. gemiddelde in Nederland in Rotterdam, naar dominant type eigendom (van woningen) in Rotterdam



Figuur 2. Score dimensie overlast en onveiligheid t.o.v. gemiddelde in Nederland in Rotterdam, naar aandeel corporatiebezit in Rotterdam



Kaart 2 Ontwikkeling overlast en onveiligheid in Rotterdam (2012-2018)

De ruimtelijke neerslag van deze ontwikkeling in Rotterdam is ter illustratie weergegeven in kaart 2. Nadere analyse laat zien dat beide ontwikkelingen – de toename van kwetsbare groepen en de toename van overlast en onveiligheid – met elkaar samenhangen, zowel in Rotterdam als in heel Nederland. Daar waar het aandeel van specifieke kwetsbare groepen – LVB, psychiatrie, bijstand en in mindere mate mensen uit vluchtelingenlanden – meer toeneemt, nemen gemiddeld genomen ook de overlast en onveiligheid sterker toe. En omdat de toename van kwetsbare groepen én overlast/onveiligheid sterker is in gebieden waar het aandeel kwetsbare groepen al groot was, leidt dit tot een toename van de verschillen tussen typen buurten in de stad. Overigens moet benadrukt worden dat hiermee geen causale relatie tussen de aanwezigheid van kwetsbare groepen en de toename van overlast en onveiligheid wordt gesuggereerd. De analyse laat zien dat beide ontwikkelingen onderling samenhangen, maar niet of de ene ontwikkeling de andere veroorzaakt.

Vier Rotterdamse buurten onder de loep

Om een beter beeld te krijgen van het verhaal achter de hierboven beschreven ontwikkelingen, zijn in dit onderzoek vier Rotterdamse buurten nader verkend. Door gesprekken te voeren met professionals in de buurten Bloemhof, Coolhaveneiland, Pendrecht en Lage Land/Oosterflank zijn de achtergronden bij de cijfers in deze vier buurten in kaart gebracht. De geïnterviewde professionals zijn mensen die dagelijks in de buurten werkzaam zijn, variërend van medewerkers van woningcorporaties en zorginstellingen tot mensen van de politie, het Leger des Heils en de gemeente Rotterdam. Voordat nader wordt ingegaan op de vier buurten, wordt hieronder eerst kort benoemd waarom juist deze buurten – naast hun geografische spreiding: twee buurten op Zuid, twee in het noordelijk deel van de stad – geselecteerd zijn voor de kwalitatieve analyse.

- *Pendrecht* en *Coolhaveneiland* zijn gekozen omdat de toename van kwetsbare bewoners hier juist samengaat met een negatieve ontwikkeling van de overlast en leefbaarheid.
- *Bloemhof* is gekozen omdat een toenemend aandeel kwetsbare groepen hier in delen van de buurt samengaat met een positieve ontwikkeling van de overlast en leefbaarheid.
- *Lage Land/Oosterflank* is gekozen omdat er een wisselend beeld te zien is.

Coolhaveneiland

Coolhaveneiland is een buurt in Delfshaven, gelegen in het westen van Rotterdam aan de noordoever van de Nieuwe Maas. De meeste woningen hier zijn in het bezit van woningcorporatie Woonbron. Coolhaveneiland kent al vele jaren een eenzijdig kwetsbare bevolking, bestaande uit veel laaggeschoolde mensen die kampen met financiële, sociale en/of gezondheidsproblemen. De professionals in de buurt bevestigen het beeld dat de situatie de laatste jaren verslechtert, waarin de toenemende concentratie van kwetsbare bewoners volgens hen een rol speelt. De aanpak in Coolhaveneiland is de laatste jaren vooral gericht op het sociale domein en meestal reactief. De partijen in de buurt komen maandelijks samen om de overlast en problemen te bespreken, maar beperken zich – vanwege beperkte tijd en middelen – tot de ernstigste gevallen. Het gebrek aan capaciteit belemmert een effectieve aanpak: in een buurt met zoveel kwetsbare bewoners lukt het niet om de mensen te bieden wat ze nodig hebben. Bovendien wordt slechts beperkt gestuurd op de instroom, terwijl de buurt een grote aantrekkingskracht heeft op kwetsbare mensen die na een periode van detentie, verslaving(szorg) of dakloosheid terugkeren in de maatschappij. Ook investeringen in de kwaliteit van de sociale woningvoorraad en de openbare ruimte bleven de afgelopen jaren nagenoeg uit. Dit terwijl de professionals in Coolhaveneiland ervan overtuigd zijn dat een effectieve aanpak van de leefbaarheid vraagt om een combinatie van interventies op het sociale en fysieke vlak. Op beide vlakken liet de aanpak de afgelopen jaren te wensen over, iets dat de betrokken partijen mede verklaren door het tekort aan eigenaarschap bij de verschillende partijen.

Pendrecht

De buurt *Pendrecht*, gelegen in het stadsgebied Charlois in Rotterdam-Zuid, wordt gekenmerkt door veel woningen van matige kwaliteit in het goedkope segment. De bevolking van Pendrecht bestaat tamelijk eenzijdig uit arme en steeds vaker kwetsbare mensen. Wat betreft etniciteit is Pendrecht wel heterogeen: er wonen veel bewoners met een Surinaamse, Antilliaanse en Turkse achtergrond. De professionals in de buurt herkennen het beeld van een zeer zwakke buurt die zich de laatste jaren niet heeft verbeterd. Pendrecht kende de laatste tien jaar geen bijzondere aanpak, gericht op verbetering van de leefbaarheid. Partijen in de buurt, zoals de woningcorporaties, de wijkagenten, het wijkteam en de zorginstellingen, deden hun werk, maar niet intensiever dan op andere plekken in de stad. Volgens de professionals hebben de meeste partijen de laatste jaren zelfs een terugtrekkende beweging gemaakt uit de buurt. Er is tevens weinig geïnvesteerd in de sociale woningvoorraad

en in het aanbrenge van variatie in het woningaanbod. Bovendien is, net als in Coolhaveneiland, beperkt gestuurd op de instroom in sociale huurwoningen. Ook in Pendrecht blijkt van een effectieve aanpak dus geen sprake te zijn. Het grote aantal kwetsbare bewoners in de buurt vraagt om een grote betrokkenheid en aanwezigheid van alle relevante partijen, maar professionals zien juist een omgekeerde beweging. Wil men de leefbaarheid vergroten, dan zal geïnvesteerd moeten worden in het realiseren van een minder eenzijdig arme en kwetsbare instroom van bewoners en in het intensief beheren van de woningen en de buitenruimte, zo menen de professionals in Pendrecht.

Bloemhof

De buurt *Bloemhof* ligt midden in Rotterdam-Zuid en bestaat voornamelijk uit kleinere eengezinswoningen van Woonstad en Vestia. Veel bewoners in Bloemhof hebben geen inkomen uit werk en zijn daardoor kwetsbaar. Hoewel de buurt al decennia grote leefbaarheidsproblemen kent, is er de laatste jaren sprake van een positieve ontwikkeling: de overlast neemt af en de veiligheid neemt toe. Deze verbetering van de leefbaarheid wordt door de professionals in de buurt toegeschreven aan een gezamenlijke en intensieve aanpak. De gemeentelijke diensten, de corporatie en de politie zetten zich in voor de buurt middels een aanpak die uit drie elementen bestaat: 1) sturen op instroom door toepassing van de Rotterdamwet³; 2) gecoördineerde aanpak van alle meldingen van bewoners met problemen, van illegale bewoning en van overlast; 3) ondersteunen van de zittende bewoners. Dat deze aanpak effectief is, blijkt volgens de professionals uit het feit dat de positieve ontwikkeling van overlast en onveiligheid die Bloemhof heeft doorgemaakt, niet wordt gezien in de omliggende buurten. Zij verklaren het succes vooral doordat in Bloemhof de partijen samen dicht op de buurt, de bewoners en de partners zitten, al zou dit nog beter kunnen door een centrale, laagdrempelige plek in de buurt te creëren waar professionals en bewoners elkaar makkelijker ontmoeten.

Lage Land en Oosterflank

Lage Land en *Oosterflank* zijn buurten aan de noordkant van Rotterdam, behorend tot het stadsgebied Prins Alexander. In Lage Land bestaat de woningvoorraad grotendeels uit sociale huurwoningen, waarvan het merendeel wordt verhuurd door Havensteder. In Oosterflank wordt het merendeel van de woningen verhuurd door Woonstad. Net als in de andere drie buurten, wonen ook in Lage Land en Oosterflank voornamelijk mensen met een lager inkomen, waarvan een toenemend deel kwetsbaar is. Wel is de samenstelling

van de bevolking hier gevarieerder. Lage Land/Oosterflank scoren qua overlast en veiligheid iets onder het Rotterdamse gemiddelde, maar beter dan de andere drie buurten. Het middendeel van de buurt kent een stevige toename van kwetsbare groepen, die samengaat met een toename van overlast en onveiligheid. In het zuidoosten van Oosterflank verbetert daarentegen de situatie, evenals in het noordoosten van Lage Land. Hoewel de afgelopen jaren weinig is geïnvesteerd in de sociale woningvoorraad, is de samenstelling van de woningvoorraad wel gewijzigd: aan de zuidoostkant van Oosterflank zijn veel woningen verkocht door Havensteder, waardoor een menging is ontstaan van sociale huur- en koopwoningen. De professionals in de buurt beoordelen de samenwerking niet als bijzonder intensief. De partijen doen hun werk, maar vooral voor het bieden van gespecialiseerde zorg is er onvoldoende capaciteit. De relatief positieve ontwikkeling van de leefbaarheid in een deel van de buurt schrijven de professionals dan ook toe aan de verkoop van een deel van de sociale huurwoningen door Havensteder. Andersom schrijven ze de negatieve ontwikkeling van de leefbaarheid in andere delen van de buurt toe aan het hoge aandeel sociale huurwoningen in het goedkoopste segment. Logischerwijs is de instroom van kwetsbare bewoners daar groot, terwijl de maatschappelijke ondersteuning beperkt is. Wat betreft het bieden van deze ondersteuning geven de professionals uit Lage Land/Oosterflank aan behoefte te hebben aan meer handelingsvrijheid.

Lessen uit Rotterdam

De algemene les uit deze verkenning van vier buurten is dat een toename van de kwetsbare bewoners niet tot meer overlast en onveiligheid hoeft te leiden. Een op maat gesneden cocktail van maatregelen kan de leefbaarheid op niveau houden en zelfs verbeteren. Er is echter geen altijd werkend medicijn voor leefbaarheid. Niet iets wat je altijd in dezelfde vorm moet doen of iets dat je juist altijd moet laten. Het is wel zo dat die cocktail over het algemeen uit dezelfde ingrediënten bestaat, maar telkens in een op maat gesneden samenstelling en vormgeving.

Het begint bij zorg en maatschappelijk ondersteuning

Als bewoners de *zorg en maatschappelijke ondersteuning* krijgen die ze nodig hebben, als mensen werk hebben of een andere nuttige dagbesteding, dan heeft dit - behalve een gunstige invloed op de bewoners zelf - een mogelijk positief effect op de leefbaarheid van een buurt en het functioneren van een stad als geheel. Kwalitatief goede zorg en ondersteuning is volgens de

geïnterviewde professionals een basisvoorwaarde voor een goede leefbaarheid, zeker in buurten met veel kwetsbare bewoners. Aan deze basisvoorwaarde wordt echter in de vier Rotterdamse buurten onvoldoende voldaan omdat er te weinig capaciteit en te weinig middelen zijn. Zo is er onvoldoende specialistische hulp – in het bijzonder vanuit de GGD – waardoor bewoners die deze zorg nodig hebben blijven ‘drukken’ op wijkteam en huisartsen, die daardoor onvoldoende aan hun eigen werk toekomen. Kwalitatief betere en bovenal meer capaciteit voor zorg en ondersteuning wordt unaniem genoemd als basisvoorwaarde om buurten met veel kwetsbare bewoners leefbaar te houden. Daarnaast wordt gewezen op bewoners die zich in de complexe samenleving moeilijk weten te redden en telkens opnieuw in problemen komen. Bewoners die keer op keer ongewild problemen veroorzaken voor zichzelf en de buurt vragen bemoeizorg en/of een beschermde woonomgeving met passende zorg en ondersteuning.

Zwakke wijken vragen intensief beheer

Ook investeringen in de *kwaliteit van de sociale woningvoorraad en de openbare ruimte* zijn belangrijk voor het omgaan met concentraties kwetsbare bewoners. Natuurlijk is de kwaliteit van de gebouwde omgeving voor iedereen belangrijk. Maar zeker gebieden met een lage positie op de woningmarkt, een sociaal-cultureel heterogene en sociaaleconomisch homogene (arme) bevolking vragen een goede kwaliteit sociale huurwoningen evenals een doordachte en intensief beheerde openbare ruimte. Geluidsoverlast en vervuilde portieken zijn hier belangrijke verstoringen van het woongenot. Buurten waar zulke fysieke aspecten goed verzorgd zijn, leiden tot trotsere bewoners die positief zijn over hun woning en woonomgeving. Onverzorgde buurten trekken mensen aan die een negatieve keuze maken voor de buurt omdat ze – bijvoorbeeld vanwege hun inkomen – weinig te kiezen hebben. De geïnterviewde professionals beoordelen de kwaliteit van woningen en de openbare ruimte in de vier onderzochte buurten als matig tot slecht. Er is volgens hen weinig geïnvesteerd in de gebouwde omgeving. Zonder hier een direct causaal verband te kunnen leggen, heeft de leefbaarheid in de buurt (Bloemhof) waar wel geïnvesteerd is – vooral door woningcorporaties – zich positief ontwikkeld.

Concentratie doet ertoe

Andere maatregelen om de leefbaarheid van buurten te versterken, hebben betrekking op het *tegengaan van hoge concentraties kwetsbare bewoners* in buurten. Dit en eerder landelijk onderzoek maakt duidelijk dat een

negatieve ontwikkeling van leefbaarheid gemiddeld genomen samengaat met een toenemende concentratie van kwetsbare burgers in de wijk en andersom. Vooral in de ‘zwakkere’ wijken waar al veel kwetsbare bewoners wonen, neemt het aandeel verder toe, evenals de problemen rond overlast en onveiligheid. Tegengaan van concentraties kwetsbare bewoners kan door zorg te dragen voor een gedifferentieerd woningaanbod op buurniveau, door woningen in een andere prijssegmenten aan te bieden en door sturen met de woonruimteverdeling.

Huurbeleid biedt meer kansen

Door het toevoegen van duurder woningen in zwakke buurten (en goedkope woningen in sterke buurten!) kan worden gestuurd op veerkrachtige buurten in een gemengde stad. Het aanbrenge van meer differentiatie in de buurten is echter duur en kost veel tijd. Concentraties van kwetsbare bewoners kunnen ook worden tegengegaan als corporaties hun huurbeleid aanpassen. Als de kwaliteit van de woningen dat toelaat, kunnen ze in zwakkere buurten woningen in het hogere (sociale) segment aanbieden. Daarmee ontstaat een meer gemêleerde instroom. Daarnaast biedt de woonruimteverdeling mogelijkheden, bijvoorbeeld door een deel van de sociale huurwoningen toe te wijzen aan middeninkomens. Deze mogelijkheid wordt nog bijna niet benut. Er kan ook worden gestuurd op de veerkracht van een buurt door als partijen samen genoeg aandacht te (blijven) hebben voor de directe bemiddeling van bijzondere doelgroepen. Te veel mensen met een beperkte zelfredzaamheid zet immers ook de samenredzaamheid onder druk. Daar moet je als gemeente, zorgorganisatie en corporatie oog voor hebben. Past de bewoner goed bij de woning en bij de buurt?

Woonruimteverdeling kan (nog) beter

Al deze maatregelen om een hoge concentratie kwetsbare bewoners tegen te gaan, kunnen volgens de geïnterviewde professionals effectief zijn. De laatste vijf à tien jaar is in de onderzochte buurten echter alleen de woonruimteverdeling serieus ingezet. De directe bemiddeling onder bijzondere doelgroepen wordt zelfs in alle vier onderzochte buurten ingezet en gewaardeerd. De belangrijkste reden om niet of nauwelijks te differentiëren in de woningvoorraad en te sturen met huren is volgens de professionals de druk op de betaalbare woningvoorraad. Er zijn veel woningen nodig voor mensen met een laag inkomen. Er is weinig vertrouwen dat een verminderd aanbod van betaalbare woningen in zwakke buurten parallel loopt met een toename in sterke buurten

en omliggende gemeenten. Het is aan te bevelen werk te maken van een dwingende sturing op het waarmaken van een stedelijke en regionale visie op de volkshuisvesting. De woonruimteverdeling is de laatste jaren wel serieus ingezet, maar niet tot volle tevredenheid van de professionals in de buurten. Zij zien dat te veel kwetsbare bewoners via de reguliere weg een woning kunnen bemachtigen in zwakke buurten. De Rotterdamwet kan in zijn huidige vorm wel soelaas bieden voor de buurt zelf, maar heeft een waterbedeffect voor de omgeving. Het is aan te bevelen om vorm te geven aan een genuanceerdere invulling van de Rotterdamwet. Tevens kan experimenteerimte worden geboden aan woningcorporaties die een deel van het vrijkomende aanbod direct willen bemiddelen onder regulier woningzoekenden.

Geef professionals handelingsvrijheid

Tot slot levert het onderzoek enkele aanbevelingen over hoe professionals en hun organisaties beter in de wijk kunnen functioneren. Hoewel de samenwerking op individueel niveau positief wordt gewaardeerd, ziet men op systeemniveau ruimte voor verbetering. Ten eerste is behoefte aan *langjarige samenwerking vanuit één visie*. De actieve partijen opereren te veel vanuit hun eigen deelbelang, met een suboptimaal resultaat voor de samenleving als geheel, waaronder de leefbaarheid. Dit zou beter kunnen met een meerjarig sociaal contract, met een door alle voor leefbaarheid relevante partijen gedeelde definitie van een doel (leefbaarheid van de buurt) en concrete, wederkerige afspraken over hoe iedere partij hieraan bijdraagt. Zo'n sociaal contract geeft bewoners en andere betrokken partijen vertrouwen en maakt het makkelijker elkaar aan te spreken. Ten tweede vragen professionals *meer handelingsvrijheid en voldoende capaciteit* om in specifieke situaties maatwerk te leveren. Nu worden goede ideeën van professionals en bewoners geregeld gesmoord in de hiërarchie van organisaties en in generiek beleid.

Toon als organisaties slagkracht

Tot slot wordt opgeroepen *verantwoordelijkheid en slagkracht* te tonen. Problemen vloeien soms voort uit suboptimale samenwerking, of wordt veroorzaakt door een partij die zijn of haar bijdrage onvoldoende levert. Onderhoud van woningen, goed beheer van de openbare ruimte, zorg voor personen die gespecialiseerde zorg nodig hebben en afspraken over de verdeling van sociale huur over de stad en regio vergen politieke en bestuurlijke daadkracht. Alleen het naar behoren leveren van de eigen bijdrage – waarop ook de bewoners aanspreekbaar zijn – brengt partijen in de positie om het in samenwerking nog beter te doen.

Eindnoten

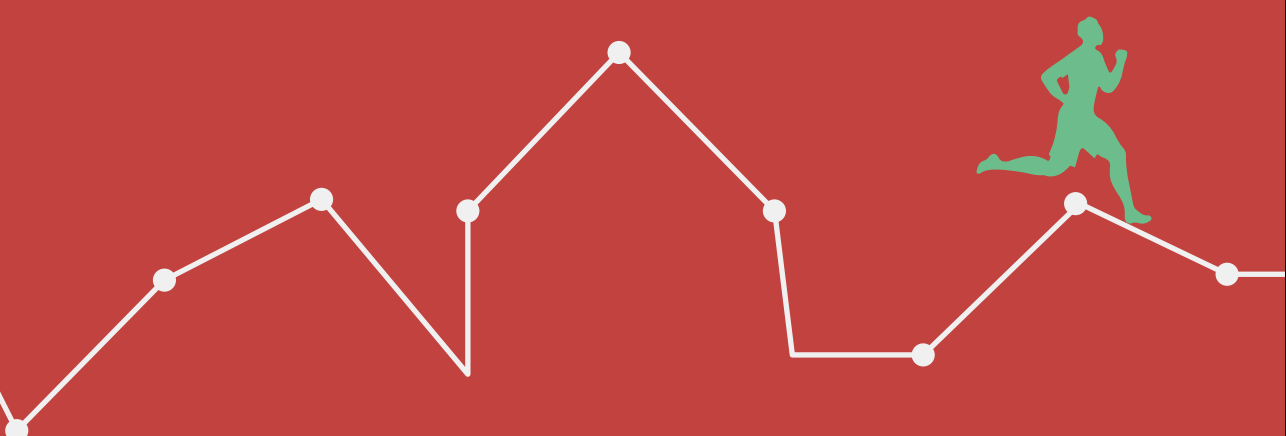
- 1 Zie ook de lezing van Jeroen Frissen over deze studies voor de KWP Leefbare wijken. <https://www.kenniswerkplaats-leefbarewijken.nl/bijeenkomsten/bijeenkomst-kwetsbare-bewoners-en-leefbaarheid-in-rotterdam/>
- 2 De gegevens hebben betrekking op alle migranten uit zogenaamde vluchtelingenlanden, ongeacht het moment van vestiging in Nederland. Het gaat hierbij overigens niet per se om statushouders.
- 3 Bloemhof is een van de vijf buurten waarin de Rotterdamwet van toepassing is. Dit betekent concreet dat nieuwe bewoners die geen inkomsten hebben uit werk, studiefinanciering of pensioen praktisch geen mogelijkheid hebben zich hier te vestigen (zie ook Hoofdstuk 5 van deze bundel).

Literatuur

- Leidelmeijer, K., J. van Iersel & J. Frissen (2018) *Veerkracht in het corporatiebezit: Kwetsbare bewoners en leefbaarheid*. Amsterdam: Rigo.
- Leidelmeijer, K., J. Frissen & J. van Iersel (2020) *Veerkracht in het corporatiebezit: een jaar later, twee jaar verder*. Amsterdam: In.Fact.Research, Circusvis en Rigo.
- Leidelmeijer, K. & J. Frissen (2020) *Kwetsbare bewoners en leefbaarheid. Trends en ruimtelijke verschillen in Rotterdam*. Amsterdam: In.Fact en Circusvis.

Hoofdstuk 5

De Rotterdamwet en de leefbaarheid: een terugblik om vooruit te kunnen



André Ouwehand
en Wenda Doff

Ruim 15 jaar sloot Rotterdam met de Rotterdamwet een substantieel deel van de sociale woningvoorraad af voor woningzoekenden van buitenaf zonder inkomen uit arbeid. Dat gebeurde als reactie op de voorspelde groei van het aandeel kwetsbare inwoners, vaak met een migratieachtergrond. De toename van deze huishoudens in bepaalde wijken werd gezien als een grote bedreiging van de leefbaarheid, die gestopt moest worden. Het lukte de stad begin deze eeuw daarvoor een wettelijke basis te laten creëren door het Rijk. Begin 2022 wordt deze maatregel, de toepassing van artikel 8 van de Rotterdamwet, in Rotterdam beëindigd, maar gelijktijdig komen andere maatregelen (artikel 9 en artikel 10) daarvoor in de plaats. De nieuwe maatregelen beogen echter deels hetzelfde en verkleinen op dezelfde wijze de kansen van een grote groep woningzoekenden. Het sturen van de woonruimteverdeling in wijken waar de leefbaarheid zwak is, staat nog steeds en opnieuw op de agenda. Het is tijd om terug te kijken: wat was de aanleiding? Wat waren de veronderstelde effecten van maatregelen? Werden die gerealiseerd? Kun je leefbaarheid sturen met woonruimteverdeling? En waar we staan we nu met deze maatregelen in het huidige tijdperk van discussies over uitsluiting en gewenste inclusiviteit? Een terugblik om vooruit te kunnen kijken.

De aanleiding

Op 15 april 2022 kwam er een eind aan een van de sterkst bekritiseerde maatregelen van het Rotterdams woonbeleid van de afgelopen jaren: de toepassing van artikel 8 van de 'Rotterdamwet'. Deze maatregel maakte het mogelijk om woningzoekenden die nog geen zes jaar in de stadsregio Rotterdam woonden en geen inkomen hadden uit arbeid, pensioen of studiefinanciering, te weren uit een aantal wijken die er wat de leefbaarheid betreft slecht aan toe waren. De 'Rotterdamwet', officieel de 'Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek' (Wbmgp), was het resultaat van heftige politieke discussie en turbulentie aan het begin van deze eeuw na de intrede van Pim Fortuyn in de Rotterdamse en landelijke politiek en de moord op hem in 2002. Als lijsttrekker van Leefbaar Rotterdam stelt hij in januari 2002 dat het tijd is om de bevolkings-samenstelling in Rotterdam te veranderen omdat er te veel mensen van vreemde herkomst wonen en dat desnoods gedwongen verhuizingen daar verandering in moeten brengen. Leefbaar Rotterdam wordt de grootste partij met zeventienzetels in de raad en treedt aan met drie wethouders in het nieuwe college met VVD en CDA. Maar de gedwongen verhuizingen komen niet in het coalitieakkoord.

De discussie daarover laait echter op in september 2003 als Dominic Schrijer, PvdA-bestuurder in de deelgemeente Charlois, de noodklok luidt over de te verwachte grote groei van het aandeel allochtonen¹ in zijn deelgemeente naar aanleiding van de *Prognose bevolkingsgroepen Rotterdam 2017* (Ergun & Bik, 2003). Hij vreest dat Charlois het afvoerputje van Rotterdam wordt omdat veel van die nieuwe huishoudens kansarm zullen zijn. Het zal leiden tot illegale bewoning, overlast, vervuiling en criminaliteit. Hij pleit voor een evenrediger spreiding over stad en regio (Schrijer, 2003). Zijn oproep, die gezien kan worden als reactie van de PvdA op de grote verkiezingsnederlaag in 2002 (Reijndorp & Van der Zwaard, 2004), wordt gelijk beantwoord door Marco Pastors namens Leefbaar Rotterdam. Die stelt voor een 'allochtonenstop' in te voeren; gesproken wordt over een 'hek rond Rotterdam'. Schrijer reageert: "Dit is geen kwestie van allochtoon versus autochtoon of zwart versus wit, maar een kwestie van kansarm versus kansrijk." (2003, p. 57) Hij koppelt zijn betoog echter wel aan de groei van het aandeel allochtonen. In een debat in de gemeenteraad kondigt het college aan met concrete voorstellen te komen. In december presenteert het college het Actieprogramma Rotterdam Zet Door (Gemeente Rotterdam, 2003). Een van de maatregelen is het invoeren van een selectief vestigingsbeleid door in bepaalde gebieden het criterium 'inkomen uit werk' in te voeren. Daarvoor zou echter de Huisvestingswet gewijzigd moeten te worden, waar het college bij het Rijk op aan wil dringen. Het voorstel krijgt de steun van de gemeenteraad. In 2004 erkent het Kabinet de 'buitenmaatsheid' van de problemen in Rotterdam (Bol & De Langen, 2006) en staat het de gemeente Rotterdam toe te experimenteren met selectieve toewijzing. Het Rijk werkt ondertussen aan de opstelling van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek die in april 2005 wordt ingediend, in december van dat jaar wordt gepubliceerd in het Staatsblad en per 1 januari 2006 van kracht is. Op 1 juli 2006 wordt artikel 8 van deze wet in Rotterdam toegepast.

Aannames en veronderstelde effecten van maatregelen

Te veel kansarmen in een buurt is een probleem, zo vinden niet alleen veel beleidsmakers, maar ook sommige onderzoekers en bewoners. Al sinds het ontstaan van de industriële stad wordt onderzocht of residentiële segregatie negatieve gevolgen heeft voor individuele bewoners en de stad in het algemeen, en hoe segregatie ontstaat (Park, Burgess & McKenzie, 1925; Wilson, 1987). Studies naar zogenoemde buurteffecten – de vraag of het wonen of opgroeien in een arme wijk een zelfstandig negatief effect heeft op iemands levenskansen, ongeacht individuele kenmerken zoals inkomen en scholing – geven wisselende uitkomsten. Bovendien is het methodologisch een uitdaging om

effecten van selectie te onderscheiden: maakt de buurt iemand arm of komen arme mensen vooral in bepaalde buurten terecht? Al met al zien we dat in de Europese context levenskansen vooral worden beïnvloed door andere levensloopbepalende factoren dan door kenmerken van de buurt (Doff, 2010; Van Eijk, 2010). Tegelijkertijd zijn er wel degelijk negatieve gevolgen van concentratie vastgesteld (bijv. Musterd e.a., 2008; Van Ham e.a., 2012). De vraag is wel of die effecten het ingrijpen in de bevolkingssamenstelling van buurten rechtvaardigen. Volgens sommige onderzoekers wel (bijv. Galster, 2007), anderen zien geen aanleiding om de oplossing te zoeken in het mengen van mensen (Bolt & Van Kempen, 2008; Miltenburg, 2017) en weer anderen pleiten voor menging 'met mate' (bijvoorbeeld Engbersen, 2009).

Buiten het bestaan van (zwakke) negatieve buurteffecten zijn er meer redenen te bedenken om de concentratie van kansarmen in kwetsbare wijken te verminderen, zoals de (tekortschietende) mogelijkheden om nog méér kwetsbare burgers in de buurt te herbergen (het 'absorptievermogen' zoals dat in de Rotterdamse discussie is genoemd), de zorgen en overlast die nieuwe bewoners met zich meebrengen en het verslechterende imago en leefbaarheid van de buurt. Zittende bewoners hebben ook uitgesproken voorkeuren over de instroom. Menging zou dan wel verschil kunnen maken, onder andere omdat de problemen dan gelijkmatiger over de stad worden verdeeld en dus 'verdund' worden (zie bijvoorbeeld Kleinhans, 2005; Ouwehand, 2018). In Rotterdam wordt daarnaast veel verwacht van de instroom van kansrijke huishoudens, de zogenoemde 'sterke schouders' en heeft daar een expliciet beleidsdoel van gemaakt. De komst van middengroepen zou een goede voedingsbodem bieden voor nieuwe winkels en voorzieningen die bijdragen aan het versterken van de lokale economie en het imago van de buurt (Doff & Van der Sluis, 2017).

In de memorie van toelichting van de Rotterdamwet wordt selectieve migratie – er komen meer kansarme mensen naar de buurt en kansrijke vertrekken – als de *driver* van grootstedelijke problematiek aangemerkt.

"De geconstateerde problemen in bepaalde wijken in Rotterdam zijn van grote omvang. De grens van het absorptievermogen is bereikt als het gaat om de opvang en begeleiding van sociaaleconomische kansarmen. Er is een concentratie in achterstandswijken van kansarmen. Bovendien is er een grote mate van onvrede onder de bevolking over onaangepast gedrag, overlast en criminaliteit." (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005, p.1)

De doelstelling van de Rotterdamwet is om de grootstedelijke problematiek te verminderen en de selectieve migratie tegen te gaan. In de initiële toepassing van de wet (het huidige artikel 8) werd dat beoogd door de instroom van kansarmen te beperken (Van der Laan Bouma-Doff & Ouwehand, 2006) – dat is derhalve het middel. Het doel is het bevorderen van de leefbaarheid.² De aanname is dus dat er een causale relatie bestaat tussen het niet beschikken over werk als inkomensbron (ofwel het hebben van een uitkering) en een bepaald woongedrag dat uitmondt in verminderde leefbaarheid op straat-, complex- en buurtniveau. Zoals het in de memorie van toelichting van de Rotterdamwet staat:

“De maatregelen stellen de gemeente in staat op korte termijn via regulering van het aanbod aan woonruimte de bestaande segregatie van inkomens over de stad aan te pakken en aldus het leefklimaat voor de bewoners in die wijken te verbeteren.” (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005, p.17)

De gehanteerde beleidstheorie is op een aantal zaken echter niet expliciet. De vraag is wat er precies onder leefbaarheid wordt verstaan. Welke indicatoren zouden dan geëvalueerd moeten worden? Wat is precies kansarm? Gaat het om inkomen (zoals gehanteerd in het eerste experiment), inkomensbron (zoals in de wet) of zouden we een hele andere definitie van kansarm moeten hantieren? Er wordt ook niet vermeld wanneer de afname van concentratie afdoende is, met andere woorden wanneer het omslagpunt (*tipping point*) is bereikt dat het beter gaat met de buurt. Tot slot ontbreekt onderbouwing voor een gebiedsgerichte aanpak (kansarmen weren uit wijken) versus een individuge-richte aanpak (kansarmen helpen door opleiding en werk).

Een gebrek aan aantoonbare resultaten

Sinds de toepassing van de Rotterdamwet zijn er verscheidene evaluaties uitgevoerd naar het effect van het instrument. Deze laten zien dat – weinig verrassend – het aantal instromende bijstandontvangers in de aangewezen gebieden daalt. Maar wat is het resultaat voor de gehele bevolkingssamenstelling? Op basis van de evaluaties van het COS/OBI stelden we (in 2013, zeven jaar na invoering) vast dat de ontwikkelingen in het aantal bijstandontvangers vooral het gevolg zijn van de dip en hausse van de mondiale economie (zie verder Ouwehand & Doff, 2013). Bij de daarna volgende externe evaluaties door de UvA (Hochstenbach e.a., 2015) en Twynstra Gudde (Lauwerier e.a., 2017) werd ook gekeken naar de ontwikkelingen in vergelijkbare controlewijken waar de Rotterdamwet niet werd toegepast en daarom konden zij preciezer

aangeven wat het effect van de toepassing is geweest. Hun conclusie: het aandeel werkenden in de aangewezen wijken groeit en het aandeel bewoners dat afhankelijk is van een uitkering daalt of is gelijk gebleven. Custers (2021) heeft voor de focuswijken van Rotterdam-Zuid, waaronder veel wijken die onder de Rotterdamwet vallen, met een fijnmazige klassenindeling³ laten zien hoe verschillende sociale groepen zich ontwikkelen. Daaruit blijkt dat de ‘opkomende middengroep’ groeit, de ‘stabiele middengroep’ en de ‘verbonden lagere groep’ in omvang afnemen, maar dat het ‘precariaat’ toeneemt (Custers 2021, p.5). In de focuswijken op Zuid is de verharding aan de onderkant groter dan in de stad als geheel.

Het beperken van de instroom van kansarmen had onder meer als doel de leefbaarheid te beïnvloeden. Zowel de interne als externe evaluaties hebben hiervoor bekeken hoe de scores op de verschillende indexen die Rotterdam rijk is, zich ontwikkelden. Kort gezegd is de conclusie steeds dat de toepassing van artikel 8 niet heeft bijgedragen aan een aantoonbare verbetering van de leefbaarheid.⁴ De ontwikkeling van de verschillende wijken gaat alle kanten op, er komt geen duidelijk beeld naar voren. Los van de potentiële werking van het instrument, is het effect “lastig tot niet te onderzoeken” (Lauwerier e.a. 2017, p.53) of “moeilijk te kwantificeren” (Kromhout e.a., 2021). Naast de maatregel zijn er tegelijkertijd andere interventies in de betreffende gebieden ingezet, zoals de fysieke aanpak van wijken (sloop en nieuwbouw en verkoop van huurwoningen) en inzet op veiligheid.⁵ De zelfstandige bijdrage van de lagere instroom van kansarmen kan daarom niet worden vastgesteld. Ook de vraag wat er zou zijn gebeurd als er niet selectief was toegewezen, kan lastig beantwoord worden. Bij professionals en bewoners van de wijken is er over het algemeen wel veel draagvlak voor de wet, zo wordt gesteld (Kromhout e.a., 2021). Op dat punt schieten de onderzoeken echter tekort: geen van de studies gebruikt een serieuze onderzoeksopzet om de ervaringen en percepties van verschillende groepen te analyseren (geen informatie over hoeveel en selectie respondenten, etc.), terwijl die ‘resultaten’ wel gebruikt worden ter rechtvaardiging van het beleid.

De conclusie dat wetenschappelijk geen effect van het beleid kon worden vastgesteld, was geen reden het beleid te herzien. Sterker nog, ook bij positieve ontwikkelingen in wijken werd het beleid voortgezet. In 2010, bij de eerste verlenging, heeft het toenmalige college (PvdA, D66, VVD, CDA) besloten om af te wijken van de eerder door de gemeenteraad goedgekeurde toetsingscriteria. Het volgen van de criteria zou toen hebben geleid tot stoppen in Carnisse, Hillesluis en Oud-Charlois (en invoering in Bloemhof). Dat werd door het college, met steun van de raad, niet opportuun bevonden met een

verwijzing naar de grote problematiek in Rotterdam-Zuid. Ook in 2013 bij het voorstel voor de verlenging in 2014, is toepassing van de criteria om dezelfde redenen niet gevolgd en bleken de voorstanders van de verlenging, PvdA (minus één raadslid), CDA, VVD en Leefbaar Rotterdam, niet geïnteresseerd om meer zicht te krijgen op wat nu wel of niet werkte. “Wij moeten concluderen dat de Rotterdamwet symboolpolitiek is” stelde Setkin Sies, fractievoorzitter van ChristenUnie/SGP (Ouwehand & Doff, 2013).

Maatregelen om te sturen anno nu

In het coalitieakkoord 2018-2022 is, onder druk van GroenLinks, overeengekomen dat geen nieuwe aanvraag meer gedaan zal worden voor toepassing van artikel 8 die in 2022 zou aflopen. In november 2020 besloot de gemeenteraad om de toepassing van artikel 8 vanaf 1 april 2021 te beperken tot 6.301 van de 23.605 eerder aangewezen woningen.

Gelijktijdig besluit de Raad een aanvraag in te dienen bij de minister om de toepassing van artikel 9 van de Wbmgp aanzienlijk uit te breiden van 6.070 woningen naar 16.063 woningen. Artikel 9 maakt het mogelijk om aan bewoners met ‘gewenste’ sociaaleconomische kenmerken⁶ voorrang te verlenen. Voor de toepassing van artikel 10, het screenen van woningzoekenden op overlast, crimineel, extremistisch en radicaal gedrag, besluit de raad om de aanvraag, na afwegingen en vanwege de veiligheidsscores, in te krimpen van 10.350⁷ naar 4.809 woningen.

De evaluatie van een pilot met de toepassing van artikel 9 (Permentier, 2020) maakt duidelijk dat bewoners die eerst werden geweerd met behulp van artikel 8 nu door de toepassing van artikel 9 buiten de boot vallen.⁸ De kans daarop is de afgelopen jaren alleen maar groter geworden nu het aantal woningzoekenden in de sociale huursector en de druk op de woningmarkt zijn toegenomen en het aanbod en de slaagkansen voor gewone woningzoekenden zijn afgenomen. Met het door de gemeente Rotterdam voorgestane beleid om per saldo in de periode 2017-2030 de sociale huursector met 13.500 huurwoningen terug te brengen⁹, wordt die druk alleen maar groter.

In dit kader is ook van belang dat door het landelijke woonbeleid in toeneemende mate sprake is van een verkleining van de sociale huursector. Samen met de striktere toewijzing op inkomen, de doorgevoerde decentralisatie op het sociale domein en de extramuralisering van de zorg (het ernaar streven dat bijvoorbeeld ouderen of mensen met een GGZ-achtergrond thuis blijven

wonen) leidt dat tot concentratie van ‘kwetsbare bewoners’ in kwetsbare buurten (Leidelmeijer e.a., 2018; Leidelmeijer & Frissen, 2020). De druk op de niet door de Rotterdamwet aangewezen gebieden, neemt daarmee mogelijk toe en daarmee ook de kans op een ‘waterbedeffect’.¹⁰

Verder kijken dan de Rotterdamwet: beheer in plaats van uitsluiting

Sinds de invoering van het aanbodmodel ligt de discussie over leefbaarheid en de woonruimteverdeling met regelmaat op tafel. In de jaren '00 werd er veel geëxperimenteerd met woonruimteverdeling. Zo is er gestuurd op inkomen (voorrang aan hogere inkomens in bepaalde wijken, bijvoorbeeld in Overvecht, Utrecht) en gematcht op (passende) leefstijl (bijvoorbeeld in Palenstein, Zoetermeer). Veel van die experimenten zijn geruisloos gestopt. De woningen werden niet betrokken door de gewenste hoge inkomens of het leverde niet het gewenste resultaat. Veranderen van de bevolking door middel van woonruimteverdeling blijkt een langetermijnaanpak: de bevolkingssamenstelling van wijken verandert heel langzaam. Bovendien is er twijfel over de veronderstelde causaliteit: de eventuele relatie tussen leefbaarheid op complex/buurtniveau en inkomen kan niet zomaar worden omgedraaid in de zin dat je kan stellen dat iemand met een laag inkomen overlast veroorzaakt. Uit onderzoek blijkt steeds dat het vooral de zittende (ontvangende) bewoners zijn die ingrepen in de instroom toejuichen. Zij willen worden beschermd tegen een te grote instroom van bewoners met een laag inkomen, bewoners met een migratieachtergrond, bewoners met problemen of bewoners die zich asociaal gedragen.

Dat is een reden om te kijken of een minder anoniem woonruimteverdelingsysteem mogelijk is. Een systeem dat uitdraagt rekening te houden met verschillen en overeenkomsten in levensfase en leefstijl tussen oude en nieuwe bewoners (Doff & Ouwehand, 2012). Er zou meer aandacht moeten zijn voor het samenleven van bewoners en mogelijke wrijvingen en overlast tussen groepen. De tijd dat woninginspectrices toezien op het woongedrag van (kandidaat-)bewoners ligt ver achter ons, maar in een modern jasje zijn er genoeg manieren te bedenken waarmee bewoners meer gevoel van controle kunnen krijgen, door zeggenschap, eigenaarschap en sociale controle te vergroten. Niet door mensen uit te sluiten, maar door volop in te zetten op beheer en op handhaving. Dat is, denken wij, waarom de pilot “sturen op instroom en intensief beheer” in Bloemhof en Hillesluis als succesvol wordt gezien (Permentier, 2020). Intensief beheer, waarbij een vergaande samenwerking tussen gemeente, woningcorporaties en politie samengaat met het

ondersteunen van kwetsbare huishoudens en handhaving, is cruciaal bij het beheersen van leefbaarheidsproblemen en daar laten de gemeente en andere partijen zoals woningcorporaties soms nog steken vallen. Want ondanks dat het adagium al decennia “schoon, heel en veilig” is, geven bewoners aan het meeste last hebben van de vervuilde woonomgeving en het gedrag van een paar Rotterdammers die het voor de rest minder leefbaar maken.

Beschouwing

Twintig jaar geleden pleitte Pim Fortuyn voor ingrijpende maatregelen om de bevolkingssamenstelling van Rotterdam te wijzigen omdat volgens hem de meerderheid zou bestaan uit mensen van vreemde herkomst. “Dat is te veel. De stad hoort in evenwicht te zijn”. Naar aanleiding van de bevolkingsprognose uit 2003, waarin de groei van het aandeel bewoners met een migratieachtergrond werd voorspeld, stelde Dominic Schrijer dat er ingegrepen moest worden in de instroom in bepaalde delen van de stad. In de maatregelen die vervolgens werden ingezet is afkomst of etniciteit nooit expliciet het criterium geweest, maar indirect wel. Mensen met een migratieachtergrond lijden immers vaker onder armoede en worden daarom extra hard geraakt door de gestelde inkomenseis (Van Eijk, 2022). In een uiterst snel verlopen proces werd de Rotterdamwet door de Tweede en Eerste Kamer geleid in een tijd waarin de Nederlandse politieke verhoudingen ingrijpend veranderden en de multiculturele samenleving en de mate van integratie van mensen met een migratieachtergrond onder vuur lagen. Het is de vraag of in het huidige tijdsgewricht, met discussies over discriminatie en racisme, de wet en de maatregelen door de Tweede en Eerste Kamer zouden komen.

En waarom heeft het ruim vijftien jaar geduurd voordat de gemeente Rotterdam zelf het besluit heeft genomen om de toepassing van artikel 8 te staken? Dat komt niet doordat er in de tussentijd overtuigende onderzoeksresultaten op tafel zijn gelegd dat de leefbaarheid in de betreffende gebieden verbeterd is als gevolg van de toepassing van de wet. Keer op keer bleek dat het bestuur en tot enkele jaren terug, een meerderheid van de Rotterdamse gemeenteraad, nauwelijks geïnteresseerd was in een degelijke evaluatie, maar meer geïnteresseerd was in bezweringsformules, in symboliek. Het paste helemaal in de tijdgeest waarin het populisme een grote invloed heeft gekregen, ook op de andere partijen. Om het te vertalen naar de Rotterdamse situatie: het politieke discours van Leefbaar Rotterdam dat pleitte voor de toepassing van de Rotterdamwet op heel Rotterdam, hield andere partijen gevangen, zodanig dat met name PvdA-bestuurders steevast pleitten voor verlenging van de

toepassing van de wet. Pas bij de collegeonderhandelingen in 2018 kwam daar een kentering in, zij het op termijn en maar ten dele. De toepassing van artikel 8 werd pas in 2021 teruggebracht en eindigt in 2022. Gelijktijdig wordt de werking van artikel 9 aanmerkelijk uitgebreid waardoor de sociaaleconomisch zwakste woningzoekenden nog steeds zullen worden uitgesloten van een substantieel deel (7,7%) van de Rotterdamse woningvoorraad. En ook nu weer gebeurt dat op basis van arbitraire aannames zoals: “Mensen uit de maatschappelijke sectoren kunnen iets betekenen voor de wijk omdat ze beroepshalve (zorg, onderwijs, veiligheid, etc.) al contact hebben en in verbinding staan met bewoners” (Gemeente Rotterdam, 2020, p. 8). En nog steeds baseert de gemeente Rotterdam het beleid op een mathematische analyse van bepaalde data waarin criteria als ‘het onderschrijden van het gemiddelde van Rotterdam’ bepalen of de betreffende straat wordt aangemerkt voor de maatregel. Een technocratische toepassing doet weinig recht aan de verschillende wijkenmerken en de waardering van wijken door verschillende groepen bewoners. Hun functie op de woningmarkt is nu eenmaal verschillend, waarbij vanzelfsprekend wijken met meer goedkope woningen meer dan gemiddeld bijstandsgerechtigden zullen herbergen (Musterd e.a., 2015; Musterd e.a., 2019). En nog steeds zijn de beleidsdaden uiterst pover als het aankomt op het bouwen van sociale woningen en het huisvesten van lage inkomens in wijken die nu een beneden-gemiddeld aandeel lage inkomens onderdak bieden. De toepassing van de Rotterdamwet wordt niet gezien als een ultimum remedium, voor straten of complexen waar gebleken is dat andere maatregelen niet voldoende zijn, maar als een basismaatregel om sociaaleconomisch zwakkere huishoudens te weren. Dat is een politieke keuze die je kunt betwisten, maar uiteindelijk is die keuze aan de Rotterdamse gemeenteraad. Je zou echter wel hopen dat de gemeenteraad en het college tenminste lering trekken uit de geschiedenis van de afgelopen decennia en met een heldere argumentatie en heldere criteria komen, aannames expliciteren en effecten nauwgezet volgen. En dat ze zich dit keer wel laten leiden door de feiten bij evaluaties en niet door symboolpolitiek, maar inzetten op intensief sociaal beheer. Voor nu ziet het er naar uit dat artikel 9 en artikel 10 van de Rotterdamwet de komende jaren toegepast blijven worden.

Eindnoten

- 1 In het rapport aangeduid met de term 'aandachtsgroepen', waaronder verstaan worden: Surinamers, Antillianen, Kaapverdianen, Turken, Marokkanen en bewoners afkomstig uit overige arme landen, waarbij de gemene deler is "de mate waarin voor de betreffende bevolkingsgroepen hoogstwaarschijnlijk achterstandsbeleid zal moeten worden gevoerd" (Ergun & Bik, 2003, p. 9)
- 2 Zie het onderscheid dat El Maroudi (2021) maakt tussen het middel en doel.
- 3 Op basis van economisch, cultureel en sociaal kapitaal à la Bourdieu, ingevuld met verscheidene indicatoren.
- 4 Zie voor een uitgebreider overzicht van de verschillende evaluaties het artikel van El Maroudi (2021)
- 5 Het is overigens opmerkelijk dat gedurende heel de periode niet de effecten zijn onderzocht ten aanzien van de kern van het probleem dat door Schrijer naar voren is gebracht, namelijk de capaciteitsproblematiek ten aanzien van de ondersteuning van kansarmen.
- 6 In de pilot in Bloemhof is dit als volgt ingevuld: personen die "voldoen aan één of meer van de volgende kenmerken: a. het aantoonbaar verrichten van betaald werk, ongeacht het aantal uren per week dat daaraan besteed wordt; b. het aantoonbaar verrichten van vrijwilligerswerk, ongeacht het aantal uren per week dat daaraan besteed wordt; c. het hebben van een opleidingsniveau op ten minste MBO-niveau; d. inkomen uit AOW.
- 7 In de aanvraag van Rotterdam en het besluit van de minister van 2021 staat dat het vigerend aantal woningen waarvoor artikel 10 van toepassing is verklaard 10.350 bedraagt. Volgens opgave van de gemeente Rotterdam uit 2018 en het besluit van de minister uit 2018 was dat echter 19.396, in te voeren in verschillende tranches.
- 8 Dit wordt veroorzaakt door de gekozen criteria (zie voetnoot 6). Je krijgt voorrang als je vrijwilligerswerk doet of inkomen uit werk hebt (waarbij hier niet de beperking geldt dat dit laatste criterium niet van toepassing is op bewoners die al 6 jaar of langer in de stadsregio wonen). In feite werkt deze invulling veel restrictiever voor de woningzoekende zonder inkomen uit werk dan alleen toepassing van artikel 8, wat overigens expliciet wordt genoemd als motivatie voor de maatregel (Permentier, 2020, p. 13).
- 9 Door sloop, nieuwbouw, upgrading en huurontwikkeling zouden per saldo 18.900 woningen moeten verdwijnen uit het segment 'sociaal basis' waar huishoudens die gebruik maken van huurtoeslag op zijn aangewezen. Het segment 'sociaal' wat bestemd is voor de secundaire doelgroep, met huren boven de aftoppingsgrenzen, zou per saldo moeten toenemen met 5.400.
- 10 Zie voor deze problematiek ook het hoofdstuk van Jeroen Frissen en Kees Leidelmeijer in deze bundel.

Literatuur

- Bol, P. & M. de Langen (2006) Rotterdam en de Rotterdamwet. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 12 (3), 6-11.
- Bolt, G. & R. van Kempen (2008) *De mantra van de mix. Hoe ideaal is een gemengde wijk?* Utrecht: Forum, Instituut voor multiculturele ontwikkeling.
- Custers, G. (2021) *De herverdeelde stad. Veranderingen in de bevolkingssamenstelling van Rotterdam-Zuid*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Doff, W. (2010) *Puzzling neighbourhood effects. Spatial selection, ethnic concentration and neighbourhood impacts*. Amsterdam: IOS Press.
- Doff, W. & M. van der Sluis (2017) *De invloed van sterke schouders. Een literatuurstudie naar de mogelijke effecten van het Rotterdamse woonbeleid*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Doff, W. & A. L. Ouwehand (2012) *Soort bij soort. Leefstijlen in woonruimteverdeling en beheer*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Eijk, G. van (2010) *Unequal networks. Spatial segregation, relationships and inequality in the city*. Amsterdam: IOS Press.
- Eijk, G. van (2022) De Rotterdamwet discrimineert wél, Leefbaar! NRC (3 februari 2022).
- El Maroudi, H. (2021) De Rekening van de Rotterdamwet. *Vers Beton*: <https://versbeton.nl/2021/03/de-rekening-van-de-rotterdamwet/>
- Engbersen, G. (2009) Meng die wijk, maar met mate. In: NRC, 7 februari 2009, 4-5.
- Ergun, C. & M. Bik (2003) *Prognose bevolkingsgroepen Rotterdam 2017*. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek.
- Galster, G. (2007) Should Policy Makers Strive for Neighborhood Social Mix? An Analysis of the Western European Evidence Base. *Housing Studies* 22(4), 523-545.
- Gemeente Rotterdam (2003) *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam (2020) *Toepassing en onderbouwing maatregelen Wbmgp*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.
- Ham, van M., D. Manley, N. Bailey, L. Simpson & D. MacLennan (2012) *Neighbourhood Effects Research: New Perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Hochstenbach, C., J. Uitermark & W. van Gent (2015) *Evaluatie effecten Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek ("Rotterdamwet") in Rotterdam*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam. Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).
- Kleinmans, R.J. (2005) *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*. Delft: Delft University Press.
- Kromhout, S., P. Kranenborg, T. Wever & A. Vrieler (2021) *Selectieve woningtoewijzing. Landelijke evaluatie van artikel 8, 9 en 10 van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek*. Amsterdam: RIGO.
- Laan Bouma-Doff, W. van der & A. Ouwehand (2006) Rotterdam draaft door. Een kritische analyse van de invulling van de Rotterdamwet. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 12 (3), 12-17.
- Laan Bouma-Doff, W. van der (2005) *De buurt als belemmering?* Assen: Van Gorcum.

- Lauwerier, R., E. Wever & S. Colenbrander (2017) *Evaluatie toepassing artikel 8 Rotterdamwet*. Amersfoort: Twynstra Gudde.
- K. Leidelmeijer en J. Frissen (2020) *Kwetsbare bewoners en leefbaarheid. Trends en ruimtelijke verschillen in Rotterdam*. Amsterdam: In.Fact.Research en Circusvis.
- Leidelmeijer, K., J. van Iersel en J. Frissen (2018) *Veerkracht in het corporatiebezit Kwetsbare bewoners en leefbaarheid*. Amsterdam: RIGO.
- Miltenburg, E.M. (2017) *A different place to different people Conditional neighbourhood effects on residents' socio-economic status*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Musterd, S., R. Andersson, G. Galster & T. Kauppinen (2008) Are immigrants' earnings influenced by the characteristics of their neighbours? *Environment and Planning A* 40, 785-805.
- Musterd, S., A. Teernstra, W. van Gent & T. Dukes (2015) *De buurt als jas. Dynamische huishoudens in een veranderlijke stad*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Musterd, S., R. Damhuis, C. Hochstenbach & W. van Gent (2019) *De regio als garderobe. Huishoudens, levensfasen en woonmilieus in de Nederlandse metropool Amsterdam*. Amsterdam University Press.
- Ouwehand, A. (2018) *Menging maakt verschil. Hoe bewoners buurt- en wijkverandering ervaren en waarderen ondanks en dankzij herstructurering*. Delft: A+BE Architecture and the Built environment no. 8.
- Ouwehand, A.L. & W. Doff, W. (2013) Rotterdam zet symboolpolitiek door. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 19 (5), 6-12.
- Park, R.E., E.W. Burgess & R.D. McKenzie (1925) *The city*. Chicago: University of Chicago Press.
- Permentier, M. (2020) *Evaluatie pilot Sturen op Instroom en intensief beheer Bloemhof-Hillesluis*. Rotterdam: Onderzoek en Business Intelligence (OBI) gemeente Rotterdam.
- Reijndorp, A. & J. van der Zwaard (2004) Op zoek naar de middenklasse. F. Becker e.a. (red.) *Rotterdam, het vijftiengste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckmanstichting, 82-108.
- Schrijer, Dominic (2003) Het gaat onze draaglast te boven! Een noodkreet uit de lokale praktijk. Het integratievraagstuk van Charlois (1) *Socialisme en Democratie*, 2003 (10/11), 56-64.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005) *Memorie van Toelichting. Regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek)*. Vergaderjaar 2004-2005, 30091, nr 3.
- Wilson, W.J. (1987) *The Truly Disadvantaged: The Inner City, The Underclass, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Hoofdstuk 6

Seksuele Straatintimidatie en leefbaarheid in Rotterdam 2016-2020

Tamar Fischer en
Gabry Vanderveen

Het onderzoek naar seksuele straatintimidatie van de afgelopen tien jaar laat zien dat overlast wijdverspreid is en ervaren wordt door (voornamelijk) vrouwen van alle leeftijden, sociaaleconomische groepen, seksuele geaardheden en etnische achtergronden (Davidson e.a., 2016; Holly, 2014; Madan & Nalla, 2016; Vera-Gray, 2018).¹ In deze periode ontstonden nieuwe actiegroepen die aandacht vroegen voor seksuele straatintimidatie zoals Hollaback (<https://www.ihollaback.org>) en de stichting Stop Street Harassment (zie voor de Nederlandse tak: <https://straatintimidatie.nl>). De onderzoeken en actiegroepen vragen expliciet aandacht voor de gevolgen van seksuele straatintimidatie voor de (on)veiligheidsbeleving en het gevoel van vrijheid, en daarmee de leefbaarheid van de stedelijke publieke ruimte voor vrouwen.

Er bestaat geen afgebakende set gedragingen of ervaringen die gezamenlijk het fenomeen vormen. De interpretatie van verschillende vormen van seksuele toenadering is divers en afhankelijk van de persoon bij wie en de context waarin het plaatsvindt (Fileborn, 2017, p.8). Daarmee verschillen ook de gevolgen van het gedrag voor de beleving van de openbare ruimte door vrouwen (Kissling, 1991; Mellgren e.a., 2018). Relatief onschuldige verbale toenadering zoals fluiten of naroeven blijken onderdeel van het 'continuüm of sexual violence'. Enerzijds is er een diversiteit aan seksueel gewelddadige gedragingen met als gemeenschappelijk kenmerk: "the abuse, intimidation, coercion, intrusion, threat and force men use to control women" (Kelly, 1988, p. 76; cursief in origineel). Anderzijds betekent 'continuüm' dat gedragingen of incidenten continu in elkaar overlopen en niet altijd duidelijk van elkaar onderscheiden kunnen worden. Het gaat om uiteenlopende gedragingen, van relatief onschuldige toenaderingen via betastingen tot verkrachting en moord. Het zijn niet altijd (juridisch) helder afgebakende gedragingen. Hoe vrouwen incidenten of gedragingen interpreteren hangt af van wat zij eerder meemaakten. De "everyday, routine intimate intrusions" (p. 76) van vrouwen, zijn voor haar een belangrijk element van het continuüm (Kelly, 2012).

Door die dagelijkse ervaringen zijn vrouwen, veel meer dan mannen, voortdurend met hun veiligheid bezig tijdens hun dagelijkse routines (Stanko, 1990). De overgrote meerderheid van vrouwen past het gedrag in de publieke ruimte aan. Zij vermijden plekken en situaties, dragen bepaalde kleding (niet) en nemen verschillende andere voorzorgs- en veiligheidsmaatregelen (Gordon & Riger, 1989; Kern, 2005). Vera-Gray en Kelly (2020) noemen dit 'safety work' en beschrijven de relatie met onveiligheidsbeleving en de (on)vrijheid van vrouwen om te zijn en te bewegen in de publieke ruimte:

“The safety work that women conduct in public is not only in response to individual actions by individual men. Instead, the vast majority of women’s safety work is conducted before anything happens “just in case”. Women learn to adapt their behaviour and movements, habitually limiting their own freedom in order to prevent, avoid, ignore, and ultimately dismiss what they experience as ordinary. Over time the repetition of this behaviour comes to be unnoticed: what started off as work comes to be thought of as just common sense. This is what we mean by safety work for women becoming a requirement, something a woman *is* rather than something a woman *does*.” (Vera-Gray & Kelly 2020, p. 225).

In de reguliere veiligheids- of leefbaarheidsmonitoren worden de gedragingen waarmee vrouwen te maken krijgen niet systematisch uitgevraagd. De aard, omvang en gevolgen van seksuele straatintimidatie bleven daardoor lang onduidelijk, het werd lange tijd niet erkend als problematisch en kreeg weinig aandacht van onderzoekers (Davidson e.a., 2016).

Voor de impact van die gedragingen maken veel vrouwen onderscheid tussen complimenterende uitingen die zij niet als onderdeel van seksuele straatintimidatie zien en obscene of gewelddadige uitingen die dat volgens hen wel zijn (Kissling, 1991). Sommige vrouwen geven aan zich geveild te voelen door de opmerkingen en vinden het een normaal en essentieel onderdeel van de levendige sociale interactie op straat. Mannen geven ook aan goede bedoelingen met hun opmerkingen te hebben. Ze willen een compliment geven en denken dat vrouwen die veel aandacht aan hun uiterlijk besteden dat ook verwachten (Kissling, 1991, p. 453). Deze positieve interpretatie van mannelijk seksueel getint gedrag was lange tijd de heersende norm. Onder invloed van initiatieven van actiegroepen, politieke aandacht en onderzoek veranderde dit. Die normen bleken ingegeven door de gedachte dat veel seksueel getinte toenaderingen neutraal of complimenteus zijn bedoeld (Kissling, 1991). In werkelijkheid vindt er, los van evident strafbaar gedrag als aanranding, veel ondubbelzinnig intimiderend gedrag plaats in de publieke ruimte dat niet altijd als zodanig wordt erkend. Plegers worden daar veelal door niemand op aangesproken (Fischer & Sprado, 2017; Vera-Gray, 2018). Ook werd duidelijk dat is voorbijgegaan aan de gevoelens van vrouwen die niet alleen overlast of onveiligheid ervaren van ondubbelzinnig intimiderende gedragingen, maar die ook neutrale of als compliment bedoelde opmerkingen (“lach eens!”) als een inbreuk op hun privacy of als vernederend beleven (Davis, 1993; zie ook Fazlalizadeh, 2020; Lennox & Jurdi-Hage, 2017; Bailey, 2017) of hierdoor gevoelens van onvrijheid en onveiligheid ervaren. Dat ook meer neutrale uitingen daadwerkelijk gevoelens

van onveiligheid kunnen veroorzaken, komt mede door de onzekerheid over waartoe de situatie zal leiden en de angst voor escalatie (Gardner, 1980).

Op macroniveau creëert de acceptatie en normalisatie van deze neutrale of complimenteuze uitingen een cultuur waarin ongevraagde en dus mogelijk ongewenste (seksuele) aandacht als een normaal onderdeel van de publieke ruimte wordt gezien (Mellgren e.a., 2018). Daarmee lijkt de weg vrij voor normalisatie van minder goedaardige toenaderingen, wat aansluit bij het continuum-concept van Kelly (1988, 2012). In de feministische literatuur worden deze rationalisaties dan ook direct gekoppeld aan het bestaan van een ‘rape culture’² (Fitzgerald, 2017). Dit systeem is ook voedingsbodem voor ‘victim blaming’ waarbij de verantwoordelijkheid voor obscene of gewelddadig gedrag wordt afgewenteld op vrouwen die, door zich ‘uitdagend’ te kleden, het *safety work* niet goed hebben gedaan. (Vera-Gray & Kelly, 2020; McCormack & Prostran, 2017; Rentschler, 2015; Kissling, 1991). Veel veiligheidsadviezen aan vrouwen volgen eenzelfde redenering (Stanko, 1996; Brooks, 2011).

Binnen de feministische literatuur worden seksuele straatintimidatie en de normalisering daarvan in een langere historie geplaatst van ‘separate spheres’ waarbij de publieke ruimte het domein voor mannen en de privé-omgeving het domein voor vrouwen was (Vera-Gray & Kelly, 2020; Kavanaugh, 2013). De tweede feministische golf (jaren ‘60, ‘70 en ‘80) veranderde veel, maar niet dat vrouwen zich de publieke ruimte evenveel konden toe-eigenen als mannen en zich even veilig en vrij konden voelen (Fileborn, 2017; Vera-Gray, 2018).

In deze paper onderzoeken we in welke mate in het hedendaagse Rotterdam sprake is van een cultuur waarin ongevraagde seksuele aandacht als normaal onderdeel van het leven in de publieke ruimte wordt beschouwd en hoe dit de leefbaarheid van de publieke ruimte voor vrouwen beïnvloedt. Daarvoor geven we kort aan in welke mate en welke soort ongevraagde seksuele aandacht vrouwen ervaren en hoe ze die beleven. Daarna bespreken we de copingstrategieën van vrouwen en de maatschappelijke reacties. We gebruiken hiervoor data die verzameld zijn in het kader van twee grootschalige ‘mixed-method’-onderzoeken naar seksuele straatintimidatie in Rotterdam (Fischer & Sprado, 2017; Fischer & Vanderveen, 2021).

Seksuele straatintimidatie en leefbaarheid

Evaringen en beleving van seksueel getinte toenaderingen en intimiderend gedrag

De enquête richtte zich op ervaringen met seksueel getinte toenadering die niet evident strafbaar zijn, variërend van het geven van complimenten tot in het nauw drijven van vrouwen. De vrouwen is ook gevraagd of ze gedrag hadden meegemaakt dat voldeed aan de volgende definitie: “Seksuele uitlatingen of gedragingen van mannen of jongens op straat waarmee zij u irriteren, tot last zijn, kwetsen, beledigen, bedreigen, of beperken in uw gevoel van persoonlijke vrijheid.”

Bijna alle vrouwen in de beide onderzoeken (2017: 94 procent, 2021: 92 procent) hadden één of meer ervaringen met seksueel getinte toenaderingen van onbekende mannen in de publieke ruimte in het jaar voorafgaand aan de enquête. En iets minder dan de helft van de vrouwen gaf aan dat zij, in het jaar voorafgaand aan de enquête, seksuele straatintimidatie had ervaren zoals omschreven in de definitie. Hieruit blijkt dat lang niet alle vrouwen die seksueel getinte uitingen meemaken daaraan ook het label seksuele straatintimidatie koppelen.

Onderzoek naar hoe vrouwen de seksueel getinte toenaderingen beleven en hoe dat hun gedrag beïnvloedt, is belangrijk, omdat we zo beter begrijpen hoe deze ervaringen de beleving van de publieke ruimte beïnvloedt. We vroegen daarom hoe vrouwen seksuele toenaderingen beleefden. De figuren 1a t/m 1j geven de resultaten weer voor beide meetmomenten (2016 en 2020). Het blijkt dat bij het overgrote deel van de gedragingen vrouwen nauwelijks positieve of neutrale belevingen hebben, maar vooral irritatie en boosheid voelen of zich ongemakkelijk of onveilig voelen. In lijn met de literatuur geven hoge percentages vrouwen aan zich onveilig te voelen wanneer zij worden nageroepen met seksueel getinte opmerkingen (2020: 40%), seksueel getinte beledigende opmerkingen (2020: 50%) of als ze om seks gevraagd worden (2020: 62%). Deze percentages zijn in 2020 bovendien aanzienlijk hoger dan in 2016.

“Ik heb zelf bijvoorbeeld vaak last als ik in het donker fiets door het centrum dat auto’s toeteren, langzaam naast me gaan rijden en dingen roepen of vragen of ik in wil stappen. Dit geeft een onveilig gevoel.”

“Ik heb er bijna elke keer dat ik het huis verlaat last van [...]. Ik voel me hier vaak niet veilig door en schaam me hiervoor. Ik ben te bang om hier zelf iets van te zeggen.”

Complimenten krijgen, nagefloten of nagestaard worden, wordt minder negatief beleefd. Ongeveer 21% van de vrouwen maakt uitsluitend een of meer van deze vormen mee en een aanzienlijk deel van hen ervaart dat niet als negatief. Het krijgen van een compliment van een onbekende in de publieke ruimte is in 2016 zelfs voor 40% van de vrouwen een positieve beleving. Zij voelen zich gevleid door het compliment.

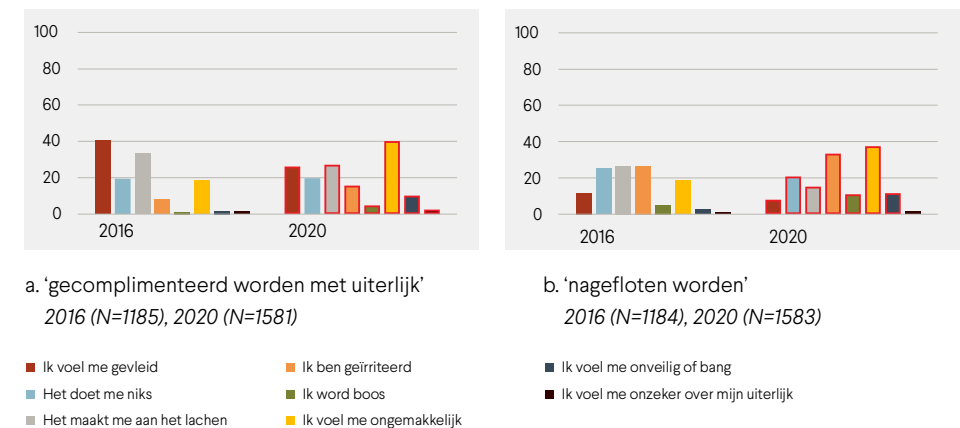
“Als je een rottag hebt en je loopt desnoods hier over straat, dan voel je je gelijk weer een stuk beter”.

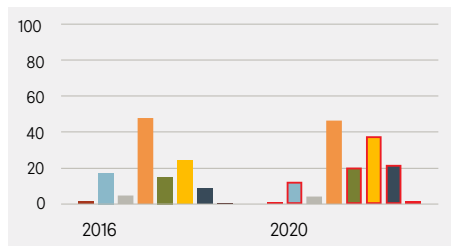
In 2020 is het aandeel dat complimenten positief beleeft aanzienlijk lager (23%). In 2016 voelt bijna 20% en in 2020 40% van de vrouwen zich ongemakkelijk bij complimenten op straat.

“Een vrouw zit er niet op te wachten dat je haar aanspreekt ook al denk je dat het een compliment is als je haar verteld dat ze ‘zo’n lekker kontje in die broek heeft.”

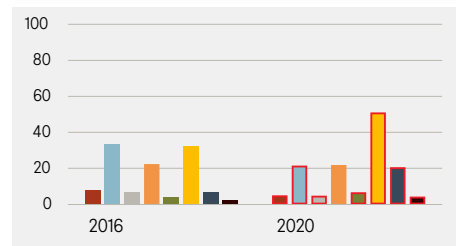
Het percentage vrouwen dat uitsluitend complimenten meemaakt en geen andere vormen van toenadering is overigens heel laag (2016: 2,5%, 2020: 1,9%).

Figuur 1 a. t/m j. Beleving van diverse seksueel getinte gedragingen in 2020 en 2016

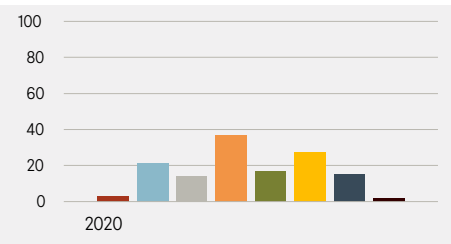




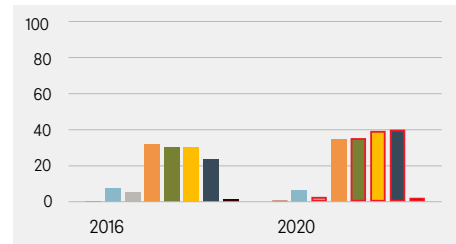
c. 'nagesist of nageklakt worden'
2016 (N=1184), 2020 (N=1584)



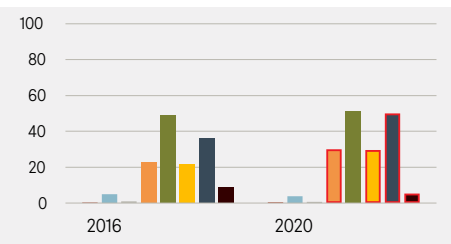
d. 'nagestaard worden'
2016 (N=1184), 2020 (N=1584)



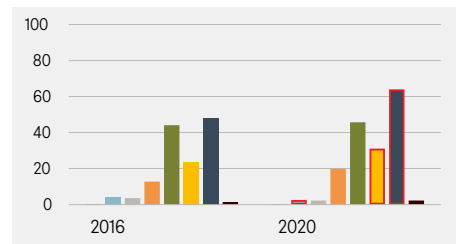
e. 'nagetoeterd worden'
2020 (N=1592)



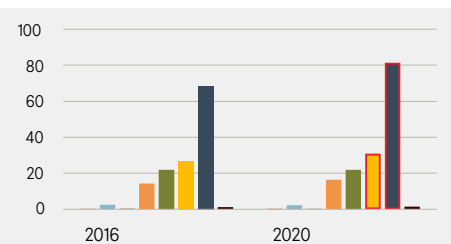
f. 'nageroepen worden met seksueel getinte opmerkingen' 2016 (N=1184), 2020 (N=1582)



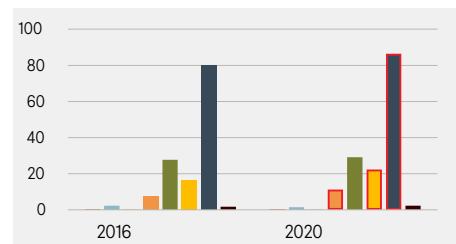
g. 'nageroepen worden met seksueel getinte beledigingen' 2016 (N=1185), 2020 (N=1575)



h. 'om seks gevraagd worden'
2016 (N=1185), 2020 (N=1577)



i. 'achterna gelopen worden'
2016 (N=1184), 2020 (N=1582)



j. 'nagefloten worden'
2016 (N=1184), 2020 (N=1579)

- Ik voel me gevlaid
- Het doet me niks
- Het maakt me aan het lachen
- Ik ben geïrriteerd
- Ik word boos
- Ik voel me ongemakkelijk
- Ik voel me onveilig of bang
- Ik voel me onzeker over mijn uiterlijk

Gezien de grote en toenemend negatieve beleving is het opvallend dat het percentage vrouwen dat seksuele straatintimidatie volgens de hierboven beschreven definitie heeft ervaren relatief laag blijft (45% terwijl ruim 90% toenaderingen meemaakt). De verklaring hiervoor ligt mogelijk in normalisering van het fenomeen door de vrouwen. Dit bleek vooral uit de kwalitatieve data uit het eerste onderzoek (Fischer & Sprado, 2017). Dat liet zien dat vrouwen het als een onderdeel van het leven in de grote stad zien, waarmee je maar beter kan leren omgaan omdat het toch niet zal veranderen.

“Zij geeft aan dat er wordt gefloten en dat je wordt aangesproken, maar ze vindt dat het er wel een beetje bij hoort. Het is gewenning. Ze zegt van: “toen ik nog klein was, werd mijn moeder al nagefloten. Dat vond ik eigenlijk wel grappig”.

“Het is niet meer dat het heel bijzonder is, want het gebeurt gewoon dagelijks, zeker als je hier [Kruiskade red.] loopt.”

De toenemend negatieve beleving van vrouwen die uit bovenstaande figuren blijkt, kan een indicatie zijn dat de normalisering van het gedrag sinds 2016 afgenomen is, mogelijk onder invloed van het publieke debat, inclusief de #metoo-discussie en het Rotterdamse straatintimidatiebeleid. Het is echter niet zo dat in 2020 meer vrouwen aangeven seksuele straatintimidatie te hebben meegemaakt.

Een belangrijke uitkomst van het onderzoek is dat ervaringen in de eigen woonbuurt andere gevolgen hebben dan ervaringen in winkelgebieden, het uitgaansleven of andere anoniemere plekken in de stad. Bij ervaringen in de woonbuurt maakt de angst dat de plegger erachter komt waar zij wonen de situatie extra bedreigend. Het volgende citaat schetst zo'n ervaring:

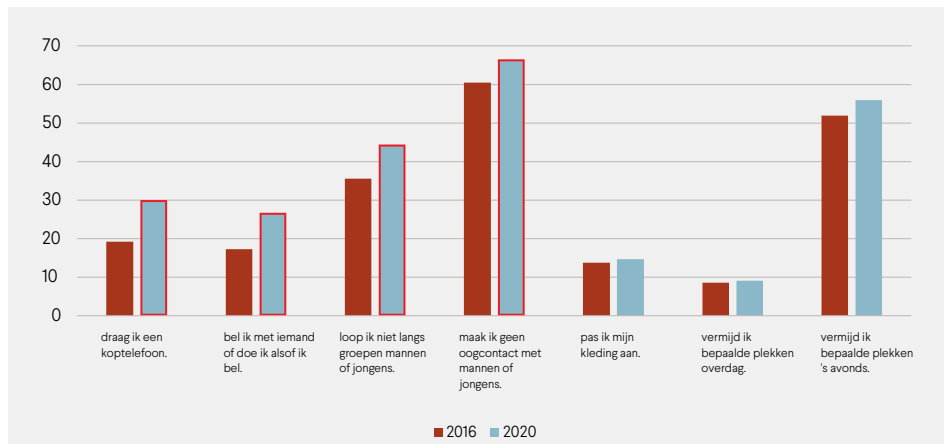
“Ja, dat gebeurt ook echt en ze zitten je ook na te kijken van: ‘Welke gebouwen ga je in, op welke etage stop je?’. Dat is heel erg, weet je, dat neem je mee en dan ga je gewoon bang zijn. Je weet niet wat er gebeurt, je weet echt niet wat er gebeurt, je weet niet wat voor gek er tegenover jou staat op het moment dat hij weet dat jij daar woont.”

De mate waarin seksuele straatintimidatie de leefbaarheid van de openbare ruimte aantast, kan ook worden afgelezen aan de mate waarin vrouwen vinden dat het aangepakt moet worden. Veel vrouwen vinden dat dit moet gebeuren (2016: 87%; 2020: 89%) en vinden zo'n aanpak vaak zelfs belangrijker dan de aanpak van andere leefbaarheidsproblemen in Rotterdam. In 2020 vond 46%

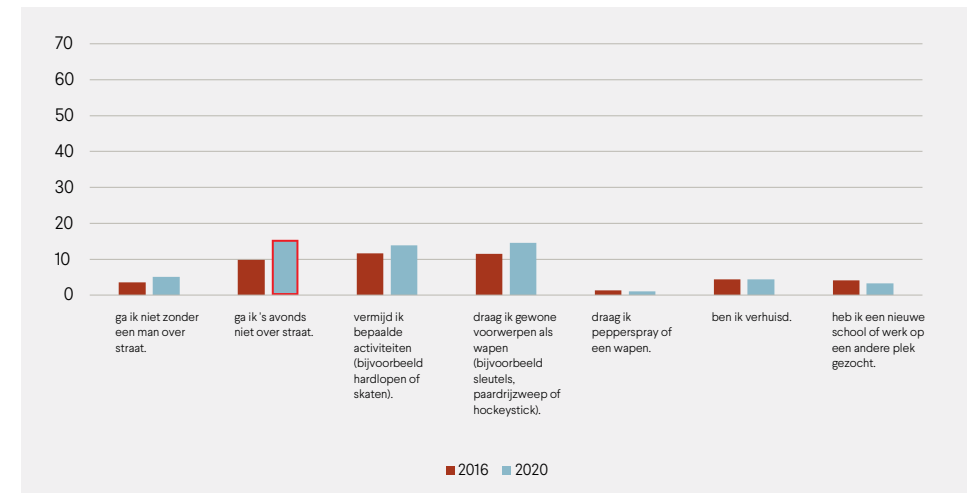
van de vrouwen de aanpak van seksuele straatintimidatie belangrijker dan de aanpak van verkeersproblematiek (2016: 38%). Voor vervuiling was dat 29% (2016: 24%) en voor drugsproblematiek 27% (2016: 21%).

Copingstrategieën

Voor een compleet beeld van de impact beschrijven we in welke mate vrouwen hun gedrag aanpassen om de kans op confrontaties te verkleinen of de gevolgen van een incident te beperken. Gedragaanpassingen zijn een teken dat het gevoel van vrijheid en onbevangenheid in de openbare ruimte wordt aangetast door (mogelijke) seksuele straatintimidatie. Ook in Rotterdam zijn veel vrouwen bezig met *safety work*. Figuur 2 geeft weer hoeveel aanpassingsgedrag vrouwen rapporteerden. De meest voorkomende gedragaanpassingen zijn: geen oogcontact maken met mannen of jongens (2016: 60%, 2020: 68%), bepaalde plekken vermijden in de avond (2016: 51%, 2020: 55%) en niet langs groepen mannen of jongens lopen (2016: 35%, 2020: 44%). En ruim 10% van de vrouwen zegt dat ze gewone voorwerpen (zoals sleutels, een hockeystick of paardrijzweep) als wapen meedragen.



Figuur 2 Om seksuele straatintimidatie te vermijden of mij ertegen te weren (2016: N= 836; 2020: N=1146).



Vervolg Figuur 2

Bij veel vrouwen is dit aanpassingsgedrag een gevolg van persoonlijke ervaringen. Aanpassingen zijn nodig om zich voldoende veilig te voelen in de publieke ruimte:

“Ik merk zelf dat ik mijn gedrag aanpas door ervaringen (omlopen als ik mannen/jongeren in een groepje zie, mobiel erbij pakken, oogcontact vermijden, etc.). Dit zit er zo ingebakken.”

“Straatintimidatie erleverde ik ontzettend veel toen ik jonger was, vanaf 14 jaar ongeveer, en ik heb mijn gedrag op straat hier sterk op afgestemd. Ik vermijd groepen jongens, vermijd oogcontact met bepaalde mannen, en kleed me meestal netter om geen verkeerde aandacht te trekken.”

Overigens rapporteert een klein deel van de vrouwen, namelijk 15% in 2016 en 14% in 2020 die wel ervaringen met seksuele straatintimidatie hadden, geen aanpassingsgedrag. Daaruit blijkt, net als uit de grote variatie in de beleving van toenaderingen, dat seksuele straatintimidatie op vrouwen een uiteenlopende invloed heeft.

Vrouwen zien doorgaans behalve de eigen gedragaanpassingen weinig handelingsperspectieven voor het omgaan met seksuele straatintimidatie. Als een incident eenmaal plaatsvindt, is er geen goede reactie mogelijk, vooral omdat het onvoorspelbaar is hoe de plegger daarop reageert en wat het risico

op escalatie is. Uit interviews blijkt dat omstanders een belangrijke rol kunnen spelen, maar dat zij dat in de praktijk weinig doen.

“Personen die zichtbaar zijn of getuigen zijn ten tijde van de intimidatie en die het erkennen of ingrijpen (er iets van zeggen) dragen zeker bij in het veiligheidsgevoel”.

“Door de omstanders wordt er geen actie ondernomen. Ik merk ook vaak dat andere mannen geen actie ondernemen en het gedrag van andere mannen heel makkelijk accepteren en toelaten, hierdoor voel je je alleen en onveilig op het moment dat het je overkomt.”

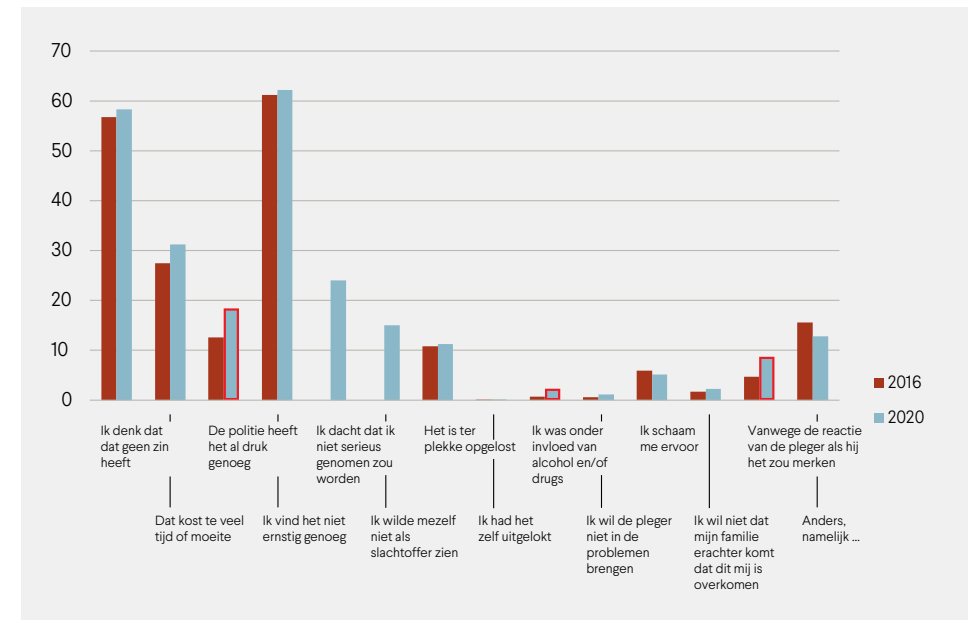
Dat omstanders zo'n kleine rol spelen komt in de eerste plaats doordat in ongeveer de helft van de incidenten er geen mensen zijn die het voorval horen of zien gebeuren. Maar ook als die er wel zijn, wordt lang niet altijd hulp geboden (Fischer & Sprado, 2017, p.32; Fischer & Vanderveen, 2021, p.29). De meeste vrouwen kiezen er dan ook voor snel door te lopen.

“Als het bij woorden blijft, doe ik vaak gewoon alsof ik het niet hoor (koptelefoon) of zeg ik gewoon ‘nee bedankt’. Wanneer het niet bij woorden blijft, reageer ik hier zeker op door boos te reageren. In sommige wijken moet je alleen heel erg uitkijken hoe je reageert, aangezien niet iedereen toerekeningsvatbaar is.”

Van het melden van incidenten of het doen van aangifte verwachten vrouwen in het algemeen weinig. Zij denken ook niet dat door de aangifte de problematiek zal afnemen (zie ook figuur 3). Dat komt deels doordat de incidenten op zichzelf vaak weinig betekenisvol lijken, maar dat de ervaren overlast een gevolg is van de veelheid aan ervaringen en de onzekerheid over hoe ze aflopen. Ook concluderen veel vrouwen dat vervolging van een individuele dader uiterst lastig zal zijn en de mogelijke straf niet veel aan het gedrag zal veranderen. Daarnaast heerst de angst voor secundaire victimisatie, die is ingegeven door eigen ervaringen met het doen van aangifte in het verleden of ervaringen van bekenden.

“Ik merk alleen dat bij een aangifte mijn huisgenoten en vriendinnen niet serieus worden genomen dus we pakken het maar gewoon op onze eigen manier aan.”

Vergelijkbare ervaringen werden ook gerapporteerd door vrouwen die aangifte hadden gedaan van vrij ernstige incidenten van seksueel geweld waaronder aanranding in de (semi)publieke ruimte.



Figuur 3. Redenen voor het niet melden van ervaringen met seksuele straatintimidatie, 2016 (N=725) en 2020 (N=1124)

Een belangrijk aspect in het ontbreken van een handelingsperspectief is het gebrek aan bewustzijn bij de omgeving (omstanders van een incident, vrienden en familie) en de betrokken professionals (handhaving, politie, jongerenwerk, personeel in het uitgaansleven) van de aard, omvang en gevolgen van het fenomeen. Daarop gaan we in de volgende paragraaf verder in.

Maatschappelijke en beleidsreacties en ontwikkelingen 2016-2020

Het eerste grootschalige onderzoek naar seksuele straatintimidatie in Rotterdam (Fischer & Sprado, 2017) maakte inzichtelijk hoe groot de problematiek van seksuele straatintimidatie was. De interviews met professionals (o.a. politie, handhavers, straatcoaches, jongerenwerk) in dit eerste onderzoek maakten ook duidelijk dat een groot deel van hen (maar zeker niet alle) zich weinig bewust was van de ernst van de problematiek (Fischer & Sprado, 2017). Het gedrag werd niet gezien of werd geduid als flirtgedrag of gedrag dat nu eenmaal hoorde bij het leven in de grote stad. De complexe dynamiek in sommige situaties, waarbij vrouwen ook een actieve rol speelden, maakte het bovendien voor professionals ingewikkeld om goed in te schatten wanneer er opgetreden moet worden. Onderstaand gespreksfragment uit een groepsinterview met vrouwen is illustratief:

“Sommigen vinden het leuk en sommigen gaan gewoon echt daarachteraan en wisselen nummers uit.” (R1) “Of ze lachen, zo van ik vind het wel leuk.” (R2) “[...] Meestal heb je hier zo jongens die in auto’s proberen te fixen, zeg maar. Of dan stappen ze in, in de auto, want meestal hebben ze echt van die dure bakken. Dus dan stappen ze in, of dan stapt hij uit, gaat ‘ie naar meisje toe en vraagt ‘ie nummer.’” (R1) “Maar als ze het doen, ze lachen ook vaak, zo van: ‘Ja, ik vind het wel leuk.’” (R2)

We weten echter inmiddels dat lachen vaak een copingmechanisme is om escalatie te voorkomen (Johansson, 2015). Dat vrouwen ook buiten het directe zicht overlast en daaraan gerelateerde onveiligheidsgevoelens ervaren, was voor veel professionals een nieuw inzicht, zoals het volgende citaat van een wijkagent toont:

“Nou ik wist persoonlijk wel dat het gebeurt laat maar zeggen, maar ik wist niet dat het zo een grote issue was dat iemand zich gaat verkleeden om ... dat daar sta ik wel van te kijken.”

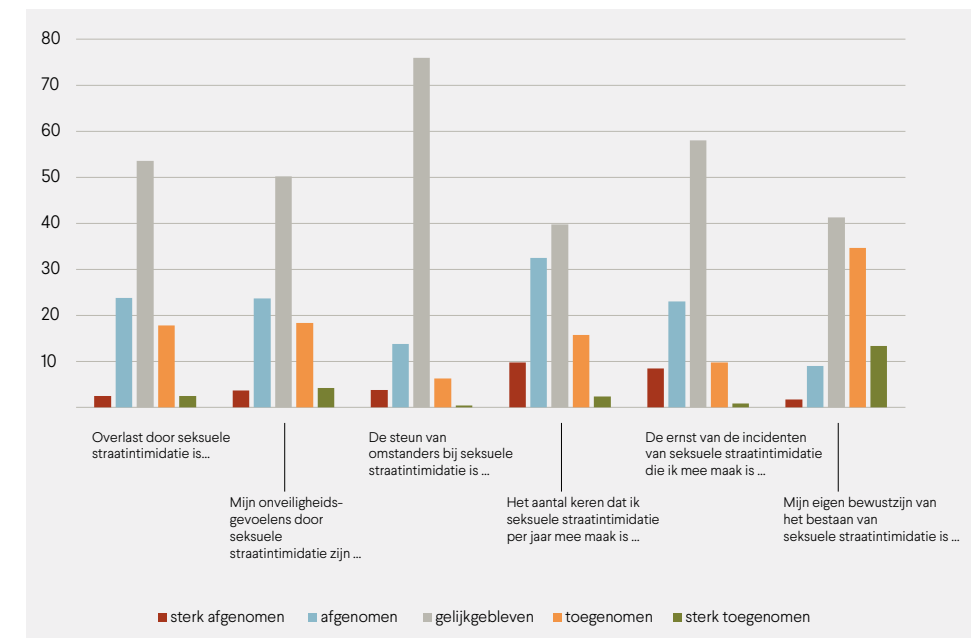
Juist dit gebrek aan bewustzijn bij professionals en omstanders van incidenten en in de persoonlijke omgeving van vrouwen (vrienden en familie) lijkt eraan bij te dragen dat vrouwen het gedrag ook in verregaande mate normaliseren, hoewel ze vaak niet echt berusten in de aanwezigheid van de problematiek.

“Ook merk ik dat ik gewend ben aan seksuele straatintimidatie. Ik kom uit een klein en veilig dorp en vond het behoorlijk heftig toen ik hier in 2009 kwam wonen. Inmiddels ben ik gewend aan het nafluiten, kijken, sissen, ‘complimenteren’ en toeteren. Maar ik denk dat dat onderdeel is van het probleem: we accepteren het als onderdeel van over straat lopen, terwijl het mijn gevoel van vrijheid en onbezorgdheid beperkt.”

Op basis van deze bevindingen was een belangrijke beleidsaanbeveling in het eerste onderzoeksrapport (Fischer & Sprado, 2017) in te zetten op bewustwording onder professionals op straat en in de rest van de samenleving. In het plan van aanpak van de Gemeente Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2017) waren, naast de strafbaarstelling van het gedrag in de APV,³ het trainen van professionals en bewustwordingspubliekscampagnes inderdaad belangrijke onderdelen.⁴

In het vervolgonderzoek (Fischer & Vanderveen, 2021) is vrouwen gevraagd of en hoe zij veranderingen op het gebied van seksuele straatintimidatie hebben

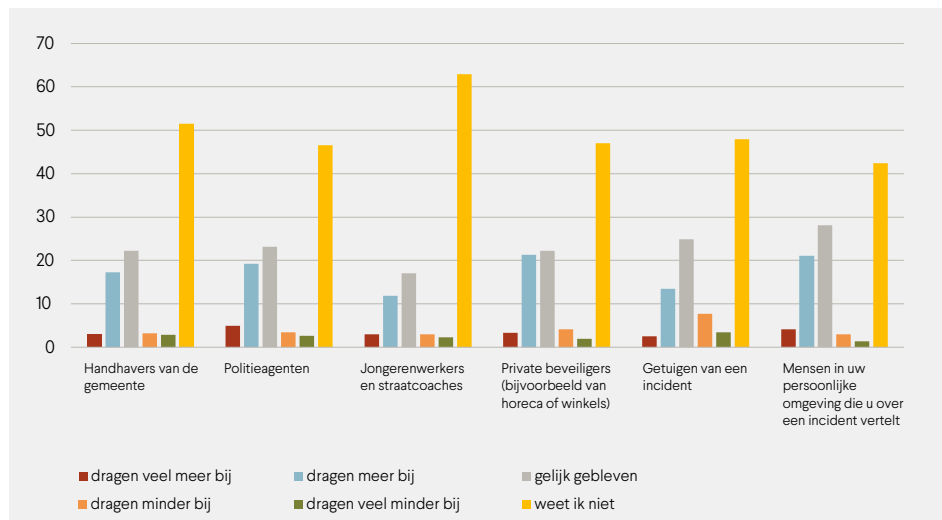
ervaren. De resultaten (zie figuur 4) tonen maar weinig verandering in de gerapporteerde omvang en aard van de ervaringen. Er zijn iets meer vrouwen die aangeven dat de overlast, onveiligheidsgevoelens, frequentie en ernst van de incidenten is afgenomen dan dat er vrouwen zijn die aangeven dat het is toegenomen, maar dit kan ook een (tijdelijk) gevolg zijn van de COVID-situatie. Deze uitkomsten zijn in lijn met eerdere percentages. Figuur 4 maakt ook duidelijk dat vrouwen geen toegenomen steun van omstanders ervaren. Dit gebrek aan steun kan grote impact hebben op de veiligheidsbeleving van vrouwen. Tegelijkertijd zijn vrouwen zich veel meer dan vier jaar geleden bewust van het bestaan van seksuele straatintimidatie zoals helemaal rechts in figuur 4 blijkt. De normalisering van het gedrag door vrouwen zelf lijkt dus duidelijk afgenomen te zijn.



Figuur 4. Mening over de ontwikkelingen in seksuele straatintimidatie in de afgelopen drie jaar (N=1124-1131)

Slechts een deel van de vrouwen (40-60%) geeft een mening over de ontwikkeling in de afgelopen jaren in de bijdrage die verschillende professionals op straat, omstanders en mensen in de persoonlijk omgeving leveren bij het inperken van overlast en onveiligheidsgevoelens door seksuele straatintimidatie (Figuur 5). Van deze vrouwen is bijna de helft van mening dat respectievelijk

private beveiligers, politieagenten, handhavers van de gemeente en mensen in hun persoonlijke omgeving (vriendinnen, familie, eigen partner) een grotere bijdrage zijn gaan leveren aan het inperken van overlast en onveiligheidsgevoelens. Hierbij blijkt het toegenomen bewustzijn (opnieuw) te leiden tot erkenning van het probleem.



Figuur 5. Mening over ontwikkeling in de bijdrage van diverse actoren aan het inperken van overlast en onveiligheidsgevoelens van vrouwen (N=1567-1570).

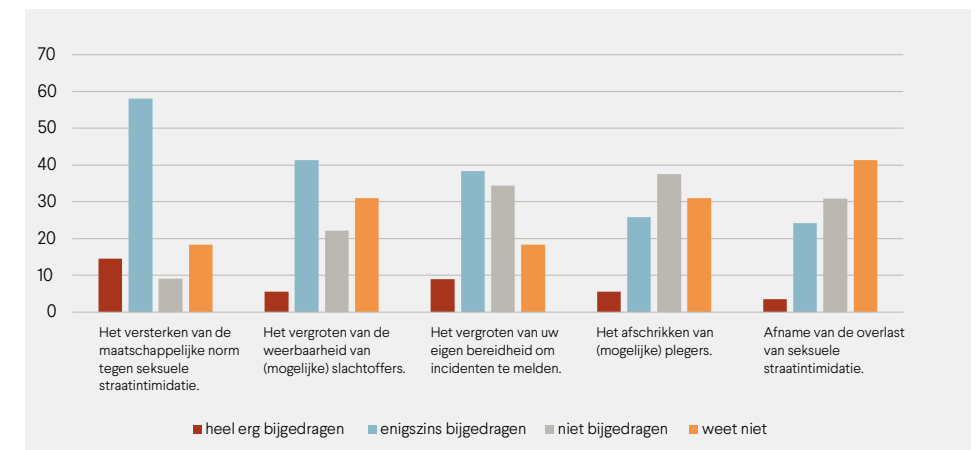
Deze erkenning en de daaruit volgende veranderende reacties zijn belangrijk als het gaat om de impact van het gedrag op de leefbaarheid van de (semi-) openbare ruimte, zoals blijkt uit onderstaande citaten:

“Ik merk wel dat private beveiligers (bijv. bij clubs) er heel fel op zijn geworden (tenzij ze er zelf een handje van hebben). Daar merk ik de grootste verandering.”

“[mensen zijn meer bekend met het probleem] Ook door de algehele aandacht in de media. Dit heeft ook tot gevolg dat mijn omgeving ook meer weet en snapt over seksuele intimidatie. Als er nu iets gebeurt wordt het minder snel weggelachen en wordt er serieuzer op in gegaan.”

“Ik ben blij dat het wel gezien wordt als een probleem van de hele samenleving, en niet als iets waar vrouwen gewoon mee moeten leren leven.”

Het is moeilijk effecten van de bewustwordingscampagne van de gemeente op de aard en omvang van de overlast te meten. In de periode 2016 en 2020 is er immers veel meer gebeurd dan de uitvoering van het Rotterdamse seksuele straatintimidatiebeleid, zoals de verdere opkomst van actiegroepen (stop-streetharassment.org/ en www.ihollaback.org/), de wereldwijde #metoo-discussie (Hillstrom, 2019) en de veranderde dynamiek in de openbare ruimte tijdens de COVID-pandemie. De perceptie van vrouwen over de bijdrage van de gemeentelijke campagne (figuur 6), is bij een aanzienlijk deel positief als het gaat om het versterken van de maatschappelijke norm, het vergroten van de weerbaarheid van slachtoffers en het vergroten van de eigen bereidheid om incidenten te melden. Tegelijkertijd was er in de perceptie van vrouwen maar heel beperkt effect op de afname van de overlast zelf.



Figuur 6 Bijdrage van de campagne volgens de respondenten aan... (N=447-448).

Door dat grotere gevoel van erkenning lijkt de campagne wel bij te dragen aan de leefbaarheid die vrouwen in de openbare ruimte ervaren, zoals verwoord in onderstaand citaat:

“Ik denk dat de pikpraat campagne vooral voor vrouwen een positieve impact had omdat je zo kon zien dat het niet normaal is als er bepaalde dingen naar je worden geroepen. Je staat dan sterker in je schoenen wanneer het toch weer gebeurt.”

Conclusie en discussie

De eerste conclusie van ons onderzoek is dat ongevraagde seksuele aandacht op grote schaal en in een grote diversiteit aan verschijningsvormen voorkomt bij Rotterdamse vrouwen. Vergelijkbaar met de internationale literatuur krijgen vrouwen in Rotterdam te maken met een *continuum of sexual violence*. Ondanks de omvang van het fenomeen en de mate waarin het gedrag door vrouwen als negatief ervaren wordt, was er vóór 2016 weinig politieke en beleidsaandacht voor het fenomeen. Het probleem was dan ook nauwelijks in beeld en de gemeentelijke en handhavende professionals reageerden onaangenaam verrast op de resultaten van ons onderzoek. De maatschappelijke reacties op het onderzoek waren vergelijkbaar en veel vrouwen gaven aan dat de uitkomsten van het onderzoek als *eye-opener* werkten voor de verregaande mate waarin zij het gedrag zelf genormaliseerd hadden. Het lijkt er dus sterk op dat in Rotterdam in ieder geval tot 2017 een cultuur heerste waarin het geven van ongevraagde seksuele aandacht als een normaal onderdeel van het leven in de publieke ruimte werd beschouwd.

Seksuele straatintimidatie en de leefbaarheid in de openbare ruimte

Het overgrote deel van de vrouwen geeft aan dat ze seksuele straatintimidatie als een probleem ervaart en dat het aangepakt moet worden. Dit sluit aan bij de mate waarin vrouwen diverse vormen van aanpassingsgedrag rapporteren. Het beeld komt overeen met de internationale literatuur, waaruit blijkt dat vrouwen, veel meer dan mannen, bezig zijn met hun eigen veiligheid tijdens hun dagelijkse routines (Stanko, 1990). Ook in Rotterdam zijn vrouwen voortdurend onzichtbaar en verborgen aan het werk, en verrichten zij *safety work* (Vera-Gray & Kelly, 2020).

Een opvallende bevinding uit ons onderzoek is dat de mate waarin vrouwen aanpassingsgedrag vertonen maar zwak samenhangt met hun rapportage over hoe zij het gedrag benoemen en beleven. Dit geeft aan dat het belangrijk is niet alleen naar de gerapporteerde beleving te kijken als maat voor de effecten die de seksuele toenaderingen hebben, maar ook naar de omvang van het verrichte *safety work*, de wijze waarop het feitelijk gedrag van de vrouwen wordt beïnvloed.

Behalve de eigen gedragsaanpassingen zien vrouwen weinig andere handlingsperspectieven voor het omgaan met incidenten van seksuele straatintimidatie. Zij verwachten weinig van aangifte doen of melden bij instanties en

ervaren weinig steun van omstanders op het moment van een incident. Door de onbekendheid met het fenomeen worden signalen niet goed opgevangen en de gevolgen die een situatie voor een vrouw kan hebben niet goed ingeschat. Zo kunnen situaties die voor vrouwen als bedreigend worden ervaren door handhavers of jongerenwerkers ingeschat worden als onschuldig flirtgedrag, en blijft hulp aan de vrouw uit. In situaties waar wel signalen worden opgevangen door omstanders of professionals blijkt de handelingsverlegenheid groot. Bij ernstiger vormen zou wellicht vervolging op zijn plaats zijn, maar dit is lastig uitvoerbaar. Bij mildere en meest voorkomende vormen zijn andere reacties nodig, maar er bestaat weinig kennis over de effectiviteit van mogelijke reacties op het gedrag van de plegers. Hier speelt het gebrek aan een sterke maatschappelijke norm die het gedrag duidelijk afkeurt een grote rol.

Ontwikkelingen

In de afgelopen jaren was er lokaal en (inter)nationaal en zowel in politiek en beleid alsook in de media veel aandacht voor seksuele straatintimidatie. In Rotterdam zijn bovendien concrete maatregelen genomen om het tegen te gaan. De aandacht en maatregelen hebben nog niet geleid tot een afname in de omvang en ernst van het fenomeen. Daarmee maakt dit onderzoek duidelijk dat er een blijvende negatieve impact bestaat van seksuele straatintimidatie op de leefbaarheid van de publieke ruimte voor vrouwen. Een ontwikkeling is het veranderende bewustzijn over de problematiek bij vrouwen zelf, bij omstanders, in de persoonlijke omgeving van de vrouwen en bij professionals.

Het bewustzijn bij vrouwen heeft ook impact op de beleving van het gedrag. In de resultaten van de vragenlijst van 2020 zien we dat vrouwen aanzienlijk minder vaak aangaven de seksuele toenaderingen positief of neutraal te beleven en juist vaker aangaven dat zij het als overlast of bron van onveiligheid ervaren. Dit terwijl er geen sprake was van een toename in omvang en ernst van de gedragingen. Deze afnemende tolerantie bij vrouwen kan als een keerzijde van het bewustwordingsproces worden gezien, omdat vrouwen hierdoor mogelijk negatiever naar de stad gaan kijken en verminderde leefbaarheid ervaren. Gegeven de grote mate van aanpassingsgedrag die ook uit de enquête van 2016 naar voren kwam, kan het echter ook geïnterpreteerd worden als een teken dat vrouwen nu meer dan in 2016 durven te benoemen wat seksuele straatintimidatie met hen doet en dat de feitelijke beleving dus niet negatiever is geworden.

Een belangrijke bevinding uit het onderzoek is dat de erkenning door en het vergroten van bewustzijn bij de persoonlijke omgeving (in het bijzonder de mannen) en bij professionals op straat door een aanzienlijk deel van de vrouwen wordt opgemerkt. Sommige vrouwen voelen zich hierdoor zelfverzekerder in de openbare ruimte of ervaren meer steun. Er lijkt dus een beweging ingezet, maar veel vrouwen ervaren deze veranderingen niet. Bovendien blijken de concrete handelingsperspectieven voor vrouwen, omstanders en professionals in situaties van seksuele straatintimidatie beperkt (zie ook: Fileborn & O'Neill 2021, p. 8). Dit betekent dat seksuele straatintimidatie een grote negatieve impact heeft op leefbaarheid in de publieke ruimte. Gezien de aard van het fenomeen, de grote diversiteit aan uitingen en de complexiteit van de situaties waarin het gedrag plaatsvindt (denk aan het roepen vanuit een groep, of het plegen op stille plekken waar geen toezicht is of camera's zijn) valt er weinig te verwachten van directe effecten van strafrechtelijke reacties. Het verder vergroten van het bewustzijn van mannen is daarom onontbeerlijk. Daarnaast is het belangrijk de handelingsperspectieven in situaties van seksuele straatintimidatie bij vrouwen, omstanders en professionals te vergroten.

Eindnoten

- 1 Ook Lhbtqi+-personen met een andere dan alleen vrouwelijke genderidentiteit ervaren seksuele straatintimidatie (Gerritsma, 2017). Er is ons echter nog geen systematisch onderzoek bekend over de aard en omvang van deze ervaringen.
- 2 Hiermee wordt verwezen naar een omgeving waarin verkrachting veel voorkomt en waarin seksueel geweld tegen vrouwen genormaliseerd en goedgepraat wordt in o.a. de media en populaire cultuur. Door het gebruik van vrouwonvriendelijke taal, objectivering van het vrouwelijk lichaam het en de idealisering van seksueel geweld, wordt een samenleving gecreëerd waarin de rechten en veiligheid van vrouwen worden genegeerd (vrij vertaald vanuit <https://www.marshall.edu/wcenter/sexual-assault/rape-culture/>).
- 3 Dit artikel maakte het vervolgen en bestraffen van plegers mogelijk zonder dat aangifte van het slachtoffer nodig was. Door het OM is uiteindelijk in twee zaken (met dezelfde verdachte) overgegaan tot dagvaarding, waarna de kantonrechter de verdachte een voorwaardelijke boete heeft opgelegd. Het gerechtshof Den Haag heeft echter in een hoger beroep (december 2019) het APV-artikel als onverbindend en in strijd met de Grondwet verklaard.
- 4 De training van professionals (in het bijzonder handhavers van de gemeente) richtte zich sterk op het juist verbaliseren in het kader van de strafbaarstelling, maar had ook aandacht voor signalering, preventie en zorg voor het slachtoffer in de training. Bewustwording onder jongerenwerkers en beveiligingspersoneel in het uitgaansleven, werd georganiseerd via briefings. Er is beperkt zicht op de implementatie hiervan (zie: Mazurel, 2020; Hon, 2020).


Literatuur

- Bailey, B. (2017) Greetings and compliments or street harassment? Competing evaluations of street remarks in a recorded collection. *Discourse & Society*, 28(4), 353-373.
- Brooks, O. (2011) 'Guys! Stop Doing It!': Young women's adoption and rejection of safety advice when socializing in bars, pubs and clubs. *The British Journal of Criminology*, 51(4), 635-651.
- Davidson, M., M. Butchko, K. Robbins, L. Sherd & S. Gervais (2016) The Mediating Role of Perceived Safety on Street Harassment and Anxiety. *Psychology of Violence*, 6(4), 553-561.
- Davis, D. (1993) The harm that has no name: Street harassment, embodiment, and African American women. *University of California Los Angeles Women's Law Journal*, 4 133-178.
- Fazlalizadeh, T. (2020) *Stop Telling Women to Smile: Stories of Street Harassment and how We're Taking Back Our Power*. Hachette UK. <http://stoptellingwomentosmile.com/>
- Fileborn, B. (2017) *Reclaiming the night-time economy. Unwanted sexual attention in pubs and clubs*. London: Macmillan Publishers Ltd.
- Fileborn, B. & T. O'Neill (2021) From "Ghettoization" to a Field of Its Own: A Comprehensive Review of Street Harassment Research. *Trauma violence & abuse*, online first.
- Fischer, T.F.C. & N.N. Sprado (2017) *Seksuele straatintimidatie in Rotterdam*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Fischer, T.F.C. & G. Vanderveen (2021) *Seksuele Straatintimidatie in Rotterdam 2016-2020 Ervaringen, Aanpak en Ontwikkelingen*. M.m.v. I. Mazurel & D. De Hon. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Fitzgerald, L.F. (2017) Still the last great open secret: Sexual harassment as systemic trauma. *Journal of Trauma & Dissociation* 18(4), 483-489.
- Gardner, C. B. (1980) Passing by: Street remarks, address rights, and the urban female. *Sociological inquiry* 50(3-4), 328-356.
- Gemeente Rotterdam (2017) *Aanpak Seksuele Straatintimidatie 2017-2019*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam. <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/straatintimidatie/Plan-van-aanpak-straatintimidatie.pdf>
- Gerritsma, W. (2017) *Straatintimidatie naar LHBTI'ers in de gemeente Rotterdam. Een kwalitatieve studie naar ervaringen en gevolgen*. Rotterdam: Afstudeerscriptie opleiding Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Gordon, M., & S. Riger (1989) *The Female Fear*. New York: The Free Press.
- Hillstrom, L.C. (2019) *The #MeToo Movement, 21st century turning points*. Santa Barbara/ Denver: ABC-CLIO.
- Holly, K. (2014) *Unsafe and Harassed in public places, a National Street Harassment Report*. Virginia: Stop Street Harassment Reston. <https://stopstreetharassment.org/wp-content/uploads/2012/08/2014-National-SSH-Street-Harassment-Report.pdf>
- Hon, D. (2020) *De Rotterdamse aanpak van seksuele straatintimidatie. Een plan- en procesevaluatie van de pijlers 'slachtoffers' en 'campagne'*. Rotterdam: Afstudeerscriptie Masteropleiding Criminologie, ESL, Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Johansson, L. (2015) Dangerous liaisons: risk, positionality and power in women's anthropological fieldwork. *Journal of the Anthropological Society of Oxford* 7(1), 55-63.
- Kavanaugh, P.R. (2013) The continuum of sexual violence: Women's accounts of victimization in urban nightlife. *Feminist Criminology*, 8(1), 20-39.
- Kelly, L. (1988) *Surviving Sexual Violence*. Cambridge: Polity.
- Kelly, L. (2012) Standing the test of time? Reflections on the concept of the continuum of sexual violence. In J. Brown & S. Walklate (Eds), *Handbook on Sexual Violence* (xvii-xxvi). London: Routledge.
- Kern, L. (2005) In place and at home in the city: Connecting privilege, safety and belonging for women in Toronto. *Gender, Place & Culture*, 12(3), 357-377.
- Kissling, E.A. (1991) Street harassment: the language of sexual terrorism. *Discourse & Society*, 2(4), 451-460.
- Lennox, R., & R. Jurdi-Hage (2017) Beyond the empirical and the discursive: The methodological implications of critical realism for street harassment research. *Women's Studies International Forum* (60), 28-38.
- Madan, M., & M.K. Nalla (2016) Sexual Harassment in Public Spaces: Examining Gender Differences in Perceived Seriousness and Victimization. *International Criminal Justice Review*, 26(2), 80-97.
- Mazurel, I. (2020) *Seksuele straatintimidatie: afkeuren en afstraffen? Een plan- en procesevaluatie van de pijlers 'strafbaarstelling' en 'aanpak op straat' binnen de aanpak seksuele straatintimidatie van de gemeente Rotterdam*. Rotterdam: Afstudeerscriptie Masteropleiding Criminologie, ESL, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- McCormack, C., & N. Prostran (2012) Asking for it: A First-hand Account from Slutwalk. *International Feminist Journal of Politics*, 14(3), 410-414.
- Mellgren, C., M. Andersson & A. Ivert (2018) "It Happens All the Time": Women's Experiences and Normalization of Sexual Harassment in Public Space. *Women & Criminal Justice* (28)4, 262-281.
- Rentschler, C. (2015) #Safetytipsforladies: Feminist Twitter takedowns of victim blaming. *Feminist Media Studies*, 15(2), 353-356.
- Stanko, E. (1990) *Everyday Violence: How Men and Women Experience Sexual and Physical Danger*. London: Pandora.
- Stanko, E.A. (1996) Warnings to women: Police advice and women's safety in Britain. *Violence against women* 2(1), 5-24.
- Vera-Gray, F. (2018) *Men's Intrusion, Women's Embodiment: A critical analysis of street harassment* (1st ed.) New York: Routledge.
- Vera-Gray, F. & L. Kelly (2020) Contested gendered space: public sexual harassment and women's safety work. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 44(4), 265-275.

Hoofdstuk 7

Superdiversiteit, sociale bindingen en ongedwongen ontmoeten



Ympkje Albeda,
David ter Avest
en Ilona van Breugel

“De omgeving van de mens is de medemens.” J. A. Deelder

De relatie tussen diversiteit in de wijk en het effect daarvan op leefbaarheid is al decennia onderwerp van discussie. We zien hierbij verschillende, dikwijls elkaar tegensprekende onderzoeksresultaten en uiteenlopende operationalisaties van begrippen als sociale cohesie, sociaal kapitaal, bindingen en diversiteit. Een belangrijke stem in deze discussie vormt het artikel ‘E Pluribus Unum’ van Putnam uit 2007. Hierin muntte hij de geruchtmakende metafoor van de terugtrekkende schildpad: wanneer de bevolkingssamenstelling in een gebied etnisch diverser wordt zou dit ertoe leiden dat mensen meer op zichzelf raken. In reactie op deze bevindingen zijn verschillende studies verschenen, ook in Nederland, waarbij zorgen over de invloed van etnische diversiteit lijken te overheersen (zie o.a. WRR., 2018). Recent stelde de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2020) nog dat toenemende verscheidenheid in herkomst van bewoners het samenleven in een wijk lastiger maakt. En volgens de Leefbaarometer heeft de aanwezigheid van veel mensen met een migratieachtergrond zelfs per definitie een negatieve invloed op de leefbaarheid (Leidelmeijer e.a., 2015).

Wij zien in deze discussie twee problemen. Ten eerste is er weinig oog voor de superdiverse context van de stad. Er wordt nog te vaak door een etnische lens gekeken naar het samenleven in de wijk. Ten tweede ligt de focus van veel onderzoek op het versterken van bindingen tussen mensen, op het omvormen naar een sterke gemeenschap en het stimuleren van de gemeenschapszin. Hierbij wordt vanuit een zekere nostalgie vooral gekeken naar de teloorgang van de gemeenschap in plaats van naar de transformatie van de stedelijke gemeenschap en de rol van andere vormen van contact zoals zwakke en losse bindingen.

In dit hoofdstuk pluizen wij de relatie tussen diversiteit en sociale bindingen in de buurt uit en kijken we wat dit betekent in de Rotterdamse context. We staan eerst uitgebreid stil bij het superdiverse karakter van Rotterdam en de operationalisatie van diversiteit in recent onderzoek. Vervolgens focussen we op bindingen en gemeenschappen en beschrijven we het belang van losse bindingen in de superdiverse stad en de rol van de leefomgeving hierbij. Deze twee perspectieven zorgen voor een bredere kijk op de leefbaarheid in Rotterdamse wijken en buurten.

Superdiversiteit in Rotterdam

Grote steden worden gekenmerkt door toenemende diversiteit. Rotterdam is hier, als typische 'aankomststad' (Saunders, 2010), een voorbeeld van. Binnen een halve eeuw is de samenleving getransformeerd tot een samenleving die gekenmerkt wordt door een hoge mate van diversiteit, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Met inwoners uit meer dan 200 verschillende landen¹ en met meer dan de helft van de inwoners met een migratieachtergrond² is Rotterdam een zogeheten majority-minority stad (Hollinger, 1995/2006). Een stad waar niet één etnische groep de meerderheid vormt, maar de diversiteit juist de stad kenmerkt.

Er vestigen zich niet alleen migranten uit steeds meer verschillende landen van herkomst in de stad, de diversiteit in deze groep neemt ook toe op andere dimensies, zoals opleidings- en beroepsniveau, religie, seksuele voorkeur en levensstijl. De multidimensionele verschuivingen in migratiepatronen hebben geleid tot een grote diversiteit binnen en tussen migrantengroepen en daarmee tot een toenemende diversiteit van de samenleving als geheel (Meissner & Vertovec, 2015).

Om dit proces van de 'diversificatie van diversiteit' te duiden muntte Vertovec (2007) het begrip 'superdiversiteit' en deed daarmee de oproep om voorbij klassieke etnische hokjes te kijken. Vertovec stelde een multidimensionele kijk voor met oog voor de diversiteit van de samenleving in zijn geheel. Jarenlang was het Nederlands integratiebeleid bijvoorbeeld gericht op 'de vier groepen': Nederlanders met een Surinaamse, Antilliaanse, Marokkaanse of Turkse achtergrond. Deze categorieën doen echter de diversiteit tekort aan binnen deze groepen en de overeenkomsten tussen etnische groepen. De verschillende dimensies van diversiteit raken en overlappen elkaar. Zegt je geboorteland, laat staan dat van je ouders, meer over je dan de plek waar je bent opgegroeid, of de opleiding, sport of leeftijd die je met anderen deelt? En wat betekent dit op het niveau van de stad? Wie is de nieuwkomer in Rotterdam? Een 'tweede-generatiemigrant' die geboren en getogen is in Rotterdam, of de studente uit Roosendaal, wiens ouders in Nederland geboren zijn, die op haar achttiende in Rotterdam komt studeren (Crul, 2018)?

Superdiversiteit mag dan een demografisch feit zijn in Rotterdam, het lijkt – in ieder geval in Rotterdam – nog weinig invloed te hebben op de manier waarop beleid wordt vormgegeven. Rotterdam is vaak voorloper geweest in het (nationale) integratie- en wijkenbeleid en schuwt daarbij de controversen niet.

Zo werd met de 'Nota Migranten Rotterdam' in 1978 het eerste Nederlandse integratiebeleid opgesteld in Rotterdam. Deze nota richtte zich met name op de sociaaleconomische positie van immigranten, kwaliteit van huisvesting en het 'stimuleren van spreiding' van migranten door de stad (Veenman, 2000). Zo werd leefbaarheid gekoppeld aan etnische segregatie. Zeker de laatste twintig jaar is het onderwerp 'diversiteit' sterk gepolitiseerd geraakt. De opkomst van Leefbaar Rotterdam in 2002 (zie hoofdstuk 1) is rechtsreeks gelinkt aan Fortuyns kritiek op het integratiebeleid en de Islam in de stad (Van Ostaijen, 2019). Sindsdien is het dan ook een belangrijk strijdtoneel geweest van de steeds wisselende coalities in de Rotterdamse politiek (Dekker & van Breugel, 2019). Met controversiële beleidsvoorstellen als de oproep tot een 'allochtonenstop' voor vestiging in bepaalde wijken in Rotterdam (2003)³ en beperking van de bouw van moskeeën in Rotterdam⁴, zette Leefbaar Rotterdam de culturele dimensie van integratie en de koppeling van integratie aan leefbaarheid definitief op de kaart (zie ook hoofdstuk 5 van deze bundel).

Wat opvalt in het beleid rond verschillende thema's als leefbaarheid, wonen en integratie is een gebrek aan aandacht voor superdiversiteit. Een superdiverse benadering komt nauwelijks terug in het beleid van de stad dat zich daarin juist sterk richt op een etnische en culturele koppeling aan leefbaarheid, zoals bovengenoemde maatregelen die gericht zijn op segregatie en integratie. Hiermee geeft het beleid een sterk versimpelde weergave van de werkelijkheid en impliceert dat etniciteit een verklarende factor zou zijn voor bijvoorbeeld leefbaarheidsvraagstukken.

Voorbij etnische scheidslijnen

De focus op etniciteit zien we niet alleen in beleid maar ook in onderzoek, mede aangewakkerd door het eerder aangehaalde onderzoek van Putnam. In de VS en West-Europa heeft Putnam's onderzoek tot veel debat en onderzoek geleid. In West-Europa wordt Putnam's hypothese, dat wanneer de bevolkingssamenstelling in een gebied etnisch diverser wordt dit ertoe leidt dat mensen zich terugtrekken uit het publieke leven, vaker verworpen dan bevestigd (Huijts, 2009; Gijsberts e.a., 2011). Wel wijzen onderzoeken uit dat meer etnische diversiteit ongunstig zou uitwerken op buurtcontacten (Gijsberts e.a., 2011; Lancee & Dronkers, 2011) en bewoners minder plezierig onderling contact ervaren dan bewoners van meer homogene buurten (Scheepers e.a., 2013). Glas (2018; 2021) vond in haar onderzoek, mede in Rotterdam, dat een sterkere etnische diversiteit van stadsbuurten ten koste gaat van de sociale cohesie van buurten. Vooral autochtone bewoners van etnisch diverse buurten zijn minder

positief over de buurtverhoudingen. Bovendien voelen bewoners van etnisch diverse wijken zich minder veilig in de eigen buurt. Dit laatste geldt voor bewoners met een migratieachtergrond zelfs nog iets sterker dan voor autochtone buurtgenoten. Andere onderzoeken nuanceren deze bevindingen door erop te wijzen dat bewoners in etnisch diverse buurten wel vaker contact hebben met burens met een migratieachtergrond (Huijts e.a., 2014), dat er juist meer contact is tussen burens met dezelfde migratieachtergrond (Vervoort e.a., 2011) en dat mensen zich juist thuis-voelen in een superdiverse context, omdat er geen sprake is van een dominante groep (Wessendorf, 2016).

Tolsma en Van der Meer (2018) benadrukken overigens dat het verband tussen etnische diversiteit en de verminderde sociale cohesie in buurten niet per se een causale relatie hoeft te zijn. Diversiteit op buurtniveau leidt niet tot minder cohesie. Wel is het zo, dat burens en buurtgenoten in etnisch diverse buurten vaker een verschillende achtergrond hebben. En mensen hebben nu eenmaal vaker contact met leden van de eigen groep ('soort zoekt soort'). Volgens de auteurs is het dus vooral zaak om in etnisch diverse buurten ervoor te zorgen dat "...burens van verschillende pluimage elkaar ontmoeten, zodat vertrouwen kan ontstaan (...). Zorg ervoor dat Henk en Mohammed elkaar leren kennen. Faciliteer contact middels speelveldjes en buurthuizen en het vergroten van de veiligheid in de buurt. Maak het mogelijk dat de twee burens elkaar begrijpen door in te zetten op taal en zorg voor gemeenschappelijkheid door bijvoorbeeld een gedeelde buurtidentiteit". Of, zoals de WRR (2020, p. 32) in een recent rapport schrijft, leidt de toegenomen diversiteit in de samenleving tot het zoeken naar "nieuwe vormen van samenhang (...) in een veranderende samenleving".

De overeenkomst tussen deze studies is dat deze focussen op herkomstlanden⁵ en dus op etnische diversiteit (Gijsberts e.a., 2011; Glas 2018; 2021). Dit komt niet overeen met de complexe werkelijkheid, noch met de ervaringen van bewoners, die groepsgrenzen voortdurend (re)construeren langs meer dan alleen etnische scheidslijnen (Albeda e.a., 2018). Bovendien doet het geen recht aan het feit dat ook etnische grenzen creaties zijn van mensen zelf en daarmee maatschappelijke constructen (Wimmer, 2013). Wij stellen voor om juist superdiversiteit als startpunt te nemen voor onderzoek naar sociale bindingen in stadsbuurten, waarmee er een multidimensionale kijk op diversiteit ontstaat en er oog is voor het ontstaan van verschillende soorten bindingen.

Het ideaal van de hechte gemeenschap

Naast de focus op etniciteit en herkomstland zien we dat in onderzoek het idee achter leefbaarheid sterk verbonden is met het ideaal van een krachtige, hechte gemeenschap. Zoals in het eerste hoofdstuk uiteengezet door Snel en Uyterlinde gaat leefbaarheid in de kern over de beleving van bewoners, waarbij ze 'goed en prettig wonen' centraal stellen. Het gaat hier dus om de gepercipieerde leefbaarheid. Hierbij komen regelmatig termen als sociale cohesie, sociaal kapitaal en sterke en zwakke bindingen voorbij (Putnam, 2007; Van der Meer & Tolsma, 2014, Van Kempen & Bolt, 2009). Een sterke sociale cohesie en een gemeenschapsgevoel zouden positief zijn voor het samenleven in de wijk.

Aan deze veronderstelling ligt een lange historische traditie ten grondslag, waar diversiteit en gemeenschapszin tegen elkaar worden afgezet. Al in het begin van de twintigste eeuw beschreven sociologen als Simmel en later de sociologen van de Chicago School de weerslag van een toenemende diversiteit van de stadspopulatie op de stedeling. Het voortdurend ontmoeten van nieuwe mensen en het opdoen van nieuwe indrukken zagen zij als onlosmakelijk onderdeel van het stedelijk leven. Om je als stedeling 'te redden' was bepaald gedrag nodig: blasé, gereserveerd en zakelijk.⁶ Sociale contacten worden immers vluchtiger, oppervlakkiger en anoniemer in de stedelijke samenleving (Simmel, 1903/2002). Waar Simmel met name deze stedelijke leefstijl opmerkte en deze deels als bevrijdend zag, wezen de sociologen van de Chicago School op de negatieve effecten hiervan, waaronder het verlies aan gemeenschapszin. Zij probeerden grip te krijgen op stedelijkheid en gemeenschapsvorming, waarbij het 'veilige' dorp vaak het referentiepunt vormde (Wirth, 1938).

Ook voor Putnam vormt de hechtheid van kleine gemeenschappen het referentiekader voor zijn pleidooi voor het versterken van sociaal kapitaal, dat in essentie gaat over de waarde van het netwerk dat je hebt. Hierbij maakt Putnam (2000) onderscheid tussen verbindend (*bonding*) en overbruggend sociaal kapitaal (*bridging*). In verenigingen, vrijwilligerswerk, sportclubs en bewonersinitiatieven ziet hij kansen om te werken aan ieders sociaal kapitaal en zo aan het welbevinden van de samenleving als geheel (Putnam, 2000). Putnam (2007) operationaliseert sociaal kapitaal door te kijken naar vertrouwen in de medemens, zoals sociale cohesie ook regelmatig wordt geoperationaliseerd (Van der Meer & Tolsma, 2014). In de studie waarin Putnam concludeert dat sociaal kapitaal afneemt als de omgeving etnisch diverser wordt, meet hij dit onder andere in termen van vertrouwen in burens en vertrouwen in leden van dezelfde en andere (etnische) groepen. Zijn conclusie is dat mensen in etnisch diverse wijken zich terugtrekken en dat zowel het *bonding* als *bridging* sociaal

kapitaal afneemt. Etnische diversiteit leidt aldus Putnam niet tot segregatie of grote verschillen tussen groepen, maar tot een algemene terugtrekking uit het openbare leven; de metafoer van de terugtrekkende schildpad.

Verschillende soorten bindingen

Waar Putnam stelt dat het sociaal kapitaal in diverse wijken afneemt, wijzen andere onderzoekers er juist op dat dit kapitaal wel degelijk aanwezig is in superdiverse wijken. Overigens hoeven deze twee conclusies elkaar niet tegen te spreken. We zien deze twee benaderingen als grofweg twee stromingen in de literatuur (Ariely, 2014). De eerste stroming ziet een negatieve relatie tussen diversiteit en bindingen, de tweede stroming een positieve of neutrale relatie. Er worden in beide stromingen verschillende type bindingen en een andere benadering van diversiteit beschreven. Dus wat wordt hier precies vergeleken?

Wat we zien is dat de ene groep onderzoekers vooral benadrukt wat er niet is, waarbij een teloorgang van de gemeenschap wordt gezien, terwijl andere onderzoekers dit omdraaien en bekijken welke soort bindingen er binnen de superdiverse context wél zijn. Zo wijst onderzoek uit dat een superdiverse context juist kan leiden tot sterke thuisgevoelens omdat er niet één dominante groep is (Tersteeg & Albeda, 2018; Wessendorf, 2016). Diversiteit zorgt er juist voor dat bewoners op steeds meer manieren verbonden kunnen zijn met een plek of een buurt (Hall & Datta, 2010), met dito variatie aan contacten en bindingen. Kenmerkend voor deze onderzoekers is dat ze zich veelal focussen op zwakke of losse bindingen, terwijl de onderzoekers uit de eerste stroming een gemeenschap met sterke bindingen als nastrevenswaardig ideaal zien. Welke bindingen dragen bij aan 'goed en prettig wonen', oftewel aan de gepercipiëerde leefbaarheid?

Laten we starten met het verder uiteenzetten van de verschillende soorten bindingen, te beginnen met sterke en zwakke bindingen (Granovetter 1973), zoals tegenwoordig nog veel gebruikt wordt in onderzoek naar het samenleven in diverse wijken (Albeda, 2020; Tersteeg, 2018). Zowel sterke als zwakke bindingen worden gekenmerkt door een emotionele en een wederkerige component. Bij een zwakke binding is er sprake van een minder emotionele betrokkenheid dan bij een sterke binding, waarbij wel sprake is van enige wederkerigheid. Granovetter (1973) beargumenteert dat deze zwakke bindingen een belangrijke kracht zijn bij sociale mobiliteit. Een klassiek voorbeeld van de kracht van zwakke bindingen is het vinden van werk via je burens.

Onderzoek van Tersteeg (2017) in Rotterdam-Zuid laat zien dat er inderdaad zwakke bindingen ontstaan, niet alleen binnen groepen maar ook tussen groepen: bridging. Deze zwakke bindingen zijn dus groepsoverstijgend. Tersteeg stelt daarom voor om te focussen op zwakke bindingen in superdiverse wijken en minder nadruk te leggen op sterke bindingen.⁷ Hoewel er over het algemeen wel consensus heerst dat sterke bindingen en bonding vooral ontstaat tussen mensen die op elkaar lijken (Valentine, 2008; Blokland & Van Eijk, 2010; Wessendorf, 2014) is er discussie over de vraag wat de relatie is tussen zwakke bindingen en diversiteit. De conclusie van Tersteeg lijkt in contrast te staan met de thesis van Putnam. Echter, omdat er verschillende onderzoeksmethoden zijn gebruikt en verschillende manieren van operationalisatie, hoeven deze conclusies elkaar niet tegen te spreken. Zo kunnen bewoners van diverse wijken over het algemeen minder vertrouwen hebben in andere mensen, maar hun burens als grote uitzondering zien. Zoals de buurvrouw die een pakketje voor je aanneemt of de plantjes water geeft als je lange tijd van huis bent. De tegelwijshheid 'beter een goede buur dan een verre vriend' omschrijft dit sentiment.

Andere onderzoekers gaan nog een stapje verder en stellen dat we niet alleen zwakke bindingen moeten herwaarderen, maar ook zogenaamde 'afwezige' of 'losse' bindingen (Blokland, 2017; Albeda, 2020). Waar bij zwakke bindingen nog altijd sprake is van gesprekken tussen mensen, waarin je elkaar helpt of informatie uitwisselt is dit bij losse bindingen niet altijd het geval. Glimlachen, een knikje of een hand opsteken naar de buurman zijn voorbeelden van losse bindingen. Deze zijn vrijblijvender dan zwakke bindingen maar dragen wel bij aan een prettig gevoel in de buurt (Albeda, 2020). Oogcontact met 'de ander' kan (al) van positieve waarde zijn op het onderlinge vertrouwen (Christ e.a., 2014). Deze bindingen zijn eerder beschreven als *nodding relations* of *fleeting relations* (Blokland, 2017, p. 39, Lofland, 2009, p. 53) en kunnen bijdragen aan publieke familiariteit, waarbij mensen zich vertrouwd voelen met elkaar (Blokland, 2009). We zien dat dergelijke *fleeting relations* juist ook ontstaan tussen mensen die op tal van manieren van elkaar verschillen. Onderzoekers als Wessendorf (2016) en Blokland (2009) benadrukken daarom de waarde van deze lossere bindingen voor het samenleven in de wijk, in plaats van te focussen op het mogelijke gebrek aan sterkere bindingen. Bovendien gaan ze niet uit van etnische scheidingslijnen, maar kijken ze na wat er feitelijk gebeurt in de wijk. Ze focussen niet op gemeenschapsvorming of gemeenschapszin, zoals de onderzoekers uit de eerste stroming, maar op gemeenschapsdynamiek die verwijst naar "het dynamische proces van de (re)constructie van sociale bindingen tussen mensen die in dezelfde buurt wonen." (Albeda, 2020, p. 23) Bindingen die, hoe los of zwak ook, onontbeerlijk zijn in de alledaagse stad (Reijndorp, 2019). Deze

verschillende soorten bindingen verbreden de kijk op de waarde en verscheidenheid van sociale bindingen in de wijk.

Sturen op saamhorigheid

Losse bindingen zijn vaak van nature aanwezig in wijken maar zijn niet zomaar te transformeren tot sterke bindingen. De drang om dergelijke bindingen te versterken getuigt van een zeker maakbaarheidsdenken en heeft in Nederland een lange traditie (vgl. Verloo, 2011). Het nastreven van het saamhorigheidsideaal, “dat als mensen iets met elkaar delen, er dan veel met elkaar gedeeld moet worden”, werkt volgens Jacobs 1961/1993, p. 94) contraproductief. Lang niet iedereen heeft behoefte aan intensief contact met buurtbewoners (Van Eijk, 2010; WRR, 2020). Of zoals Kok (2017, p. 17) het onverbloemd stelt “Als er iets is wat je moderne burgers moet besparen, is het aansturen op saamhorigheid”.

Verschillende onderzoeken in gemengde wijken en buurten in grote steden bevestigen dit. Van de Kamp en Welschen (2019) laten zien dat men bij activiteiten gericht op het verbinden van groepen vaak te ambitieus is, zoals bleek bij een project in Amsterdam-Noord. Oorspronkelijke bewoners zouden samen met een kunstenaar een gezamenlijk eetbaar kunstproject maken. De onderlinge verhoudingen tussen de verschillende betrokkenen waren echter zó ongelijk, dat dit uiteindelijk tot onbegrip over en weer leidde en de oorspronkelijke bewoners gevoel gaf buitengesloten te zijn in hun eigen buurt. Een project dat was bedoeld om bij te dragen aan het bridging sociaal kapitaal van bewoners, werkte uiteindelijk juist vervreemding in de hand. Wekker (2020) laat zien hoe met een buurtrestaurant in Utrecht werd gepoogd de witte en etnisch Nederlandse bezoekers contact te laten maken met etnische ‘anderen’, maar dat deze doelgerichte pogingen bestaande scheidslijnen tussen deze groepen eerder versterkten dan verminderden. Ook in Rotterdam laat onderzoek op Katendrecht zien hoe lastig het voor welzijnsorganisaties is om het bridging sociaal kapitaal van en tussen bewoners te versterken (Logger & Ter Avest, 2021). Juist de onderlinge bonding binnen groepen bleek dusdanig sterk te zijn waardoor een uitsluitingseffect optrad (vgl. Kleinhans & Bolt, 2010; Van Bochove, 2014). Ondanks welwillendheid tot sociaal mengen, leidt dit haast niet tot menging in het alledaagse leven (Weltevrede e.a., 2018; Blokland & Van Eijk, 2010). Hoewel pogingen om de sociale cohesie te versterken in het beste geval een positief effect hebben, heeft het in het slechtste geval een negatieve invloed op de bestaande contacten en bindingen in de wijk.

Samenleven op een afstandje

Juist de losse bindingen en enige afstand tot de ander, de afstand waarvan Simmel dacht dat dit zou leiden tot in zichzelf gekeerde stedelingen, kan ervoor zorgen dat mensen fijn samenleven. Tegenwoordig zien we dat dit geluid opnieuw doorklinkt in stadsstudies. Hierin komt regelmatig de term ‘convivialiteit’ naar voren, wat verwijst naar een balans tussen positieve relaties die verschillen overstijgen, maar ruimte laten voor eigenheid door enige afstand te houden. (Wessendorf, 2014, p. 393). Van Stokkom (2009) beschrijft dit als ongedwongen samenleven. Samenleven zonder dat je elk weekend samen hoeft te staan barbecueën. Het begrip ‘convivialiteit’ legt de nadruk op hoe mensen in het dagelijks leven omgaan met verschillen en de geleefde ervaring van het samenleven in diversiteit (Wise & Noble, 2016). Sommige onderzoekers wijzen op een mogelijke relatie tussen het positief staan tegenover diversiteit en het kunnen bewaren van enige afstand tot de ander (Tissot, 2014; Albeda e.a., 2020). Of zoals Sennett (2018, p. 108) het omschrijft, dat er sprake is van “nabuurchap zonder intimiteit”. Het lijkt er dus op dat samenleven in een superdiverse omgeving geen negatieve effecten hoeft te hebben op leefbaarheid, zolang er voldoende ruimte is voor de diversiteit in de wijk. Bindingen kunnen hybride zijn zonder meteen samen een sterke gemeenschap te hoeven vormen. De vraag is dan wat er nodig is om dergelijke relaties te stimuleren. Buurtbarbecues focussen bijvoorbeeld al op veel sterkere bindingen in de wijk, terwijl we eigenlijk zouden moeten starten met het creëren en faciliteren van plekken waar mensen elkaar regelmatig tegen kunnen komen in de wijk en waar herkenning ontstaat. Het publieke domein kan hier een belangrijke rol in spelen.

Ongedwongen ontmoeten

Een belangrijke waarde van steden is de diversiteit aan publieke plekken, sferen en levensstijlen waar ruimte is voor uitwisseling, sociale interacties en de mogelijkheid ‘vreemden’ te ontmoeten. We delen samen het publiek domein, maar gebruiken en ervaren deze op verschillende wijze. Soms zoeken we ‘binnen je eigen bubbel’ gelijkgestemden op, op andere momenten zoeken we juist ‘de ander’ op of verdwijnen we in de anonimiteit (Logger & Ter Avest, 2021). Ieder individu geeft een eigen betekenis aan zijn of haar buurt en wijk (Reijndorp, 2019) en construeert zodoende zijn of haar eigen stad (Hajer & Reijndorp, 2001). Het publiek domein biedt juist ruimte voor bewoners om zowel afstand te bewaren als verbinding aan de te gaan, en eventueel om sociaal kapitaal te versterken. Ze maken ongedwongen ontmoetingen mogelijk (Van de Kamp & Welschen, 2019). Door elkaar tegen te komen, te zien en soms zelfs te spreken, kunnen mensen nieuwe kennis over ‘de ander’ opdoen en raakt

men meer vertrouwd met de aanwezige diversiteit van de wijk. Het zijn plekken waar de eerdergenoemde publieke familiariteit zich kan ontwikkelen (Blokland, 2009; Van der Zwaard, 2010; Duyvendak, 2017).

Juist die kleine, openbare straatcontacten samen vormen volgens Jacobs (1961/1993) het vertrouwen in elkaar, in de straat en in de stad. Volgens haar zijn deze contacten, “hoe onbelangrijk, onbedoeld en lukraak als ze mogen lijken” (Jacobs 1961/1993, p. 106), cruciaal voor een openbaar stadsleven. En juist de openbaarheid van het publieke domein is momenteel punt van aandacht in Nederland. Straten, pleinen en parken, maar ook de meer programmatische plekken, zoals scholen, bibliotheken, moestuinen, buurtcentra en broedplaatsen staan onder druk. Door ontwikkelingen als privatisering en gentrificatie worden plekken waar de welvarende burger zich thuis voelt steeds dominanter en verliezen we vertrouwde plekken die eens als publiek domein functioneerden (Franke & Velthuis, 2018). De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) (2020) spreekt zelfs van marginalisatie, uitsluiting en vermijding van en voor verschillende groepen. In de superdiverse stad is het daarom essentieel dat toegang tot de publieke ruimte voor iedereen gelijk is. Plekken waar we vorm en invulling geven aan ‘goed en prettig’ samenleven, hoe divers de wijk of buurt ook moge zijn.

Conclusie

In dit hoofdstuk staat de relatie tussen diversiteit en sociale bindingen in de buurt en wat dit betekent in de Rotterdamse context, centraal. We ontkennen niet dat diversiteit in buurten en wijken spanningen en ongemak teweeg kan brengen, maar roepen op tot een bredere kijk op zowel diversiteit als bindingen en daarmee tot de relatie van beiden tot leefbaarheid. Juist als we in de context van de superdiverse stad kijken, zien we dat losse en zwakke bindingen door bewoners gewaardeerd worden en bijdragen aan tevredenheid met de buurt en het thuisgevoel. Het levert een positieve bijdrage aan de gepercipieerde leefbaarheid. Om deze leefbaarheid in superdiverse wijken te versterken zouden we daarom vooral ruimte moeten geven om losse en zwakke bindingen te laten ontstaan, zeker tussen bewoners met uiteenlopende achtergronden. Interventies gericht op het versterken van sterke bindingen en het nastreven van een saamhorigheidsideaal kunnen, hoe sympathiek ook, averechts werken. Het creëren en ruimte maken voor losse en zwakke bindingen vraagt om aandacht vanuit het beleid voor het publieke domein, waar dergelijke contacten ongedwongen kunnen ontstaan. Herwaardering van losse bindingen gaat daarmee hand in hand met herwaardering van het publieke domein, inclusieve, voor iedereen toegankelijke plekken, voor alledaagse ontmoetingen.

Eindnoten

- 1 206 nationaliteiten in 2019 (WRR, 2018)
- 2 52,9% van de Rotterdammers heeft een migratieachtergrond, dat wil zeggen ten minste één ouder die in het buitenland is geboren (CBS, 2021)
- 3 Uiteindelijk in 2006, zonder etnisch criterium, gerealiseerd onder de Wet Bijzondere Grootstedelijke Problematiek, oftewel de ‘Rotterdamwet’, voor de spreiding van kansarme bewoners (zie H.5 van deze bundel)..
- 4 Dit voorstel is uiteindelijk teruggetrokken.
- 5 Glas (2018; 2021) hanteert, evenals het onderzoek van Putnam, de Herfindahl-Hirschman-index om diversiteit te meten. Hoewel deze methode meer recht doet aan de grote verscheidenheid aan herkomstlanden, blijft de toepassing hiervan gefocust op etnische diversiteit.
- 6 Dit gedrag maak je je eigen door wat Lofland (1973) urban learning noemt; de verwerving van kennis en vaardigheden die je in staat stellen om te bewegen in ‘een wereld van vreemdelingen’ oftewel de stad.
- 7 Ook sterke bindingen bestaan in superdiverse wijken, maar die zijn dan meestal ontstaan langs etnisch-culturele en/of sociaaleconomische lijnen (Tersteeg 2017; Albeda 2020).

Literatuur

- Albeda, Y. (2020) *Community Dynamics in super-diverse neighbourhoods*. Antwerpen: Universiteit van Antwerpen.
- Albeda, Y., L. Karsten & S. Oosterlynck (2020) Raising children in diverse environments: parental narratives about diverse neighbourhoods and school choices. Antwerpen: Universiteit van Antwerpen.
- Albeda, Y., A. Tersteeg, S. Oosterlynck G. & G. Verschraegen (2018) Symbolic boundary making in super-diverse deprived neighbourhoods. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie* 109(4), 470-484.
- Ariely, G. (2014) Does diversity erode social cohesion? Conceptual and methodological issues. *Political Studies*, 62(3), 573-595.
- Blokland, T. (2009) Het belang van publieke familiariteit in de openbare ruimte. *Beleid en Maatschappij* 36(3), 183-191.
- Blokland, T. (2017) *Community as urban practice*. Cambridge: Polity Press.
- Blokland, T., & G. van Eijk (2010) Do people who like diversity practice diversity in neighbourhood life? Neighbourhood use and the social networks of 'diversity-seekers' in a mixed neighbourhood in the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 36(2), 313-332.
- CBS (2021) Regionale kerncijfers Nederland, 13 december 2021. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70072ned/table?ts=1642766250689>
- Christ, O., K. Schmid, S. Lolliot, H. Swart & D. Stolle, e.a. (2014) Contextual effect of positive intergroup contact on outgroup prejudice. *Proceedings of the National Academy of Sciences* 111(11), 3996-4000.
- Crul, M. (2 juni 2018) In de stad is Marloes de nieuwkomer. *NRC. Opinie*.
- Dekker, R., & I. Van Breugel (2019) 'Walking the Walk' Rather Than 'Talking the Talk' of Superdiversity: Continuity and Change in the Development of Rotterdam's Immigrant Integration Policies. In Scholten, P., M. Crul & P. van de Laar (red.) *Coming to Terms with Superdiversity* (p. 107-132) Springer, Cham.
- Duyvendak, J.W. (2017) *Thuis: Het drama van een sentimentele samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Eijk, G. van (2010) *De vier seizoenen van de Poptahof - Ontmoetingen in de publieke ruimte* Rotterdam: SEV.
- Franke, S. & W. Veldhuis (2018) *Verkenning van de rechtvaardige stad. Stedenbouw en de economisering van de ruimte*. Haarlem: trancityxvaliz.
- Gijsberts, M., T. van der Meer & J. Dagevos (2011) Schildpadgedrag in multi-etnische wijken? De effecten van etnische diversiteit in stad en buurt op dimensies van sociale cohesie. *B en M: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij* 38.
- Glas, I. (2018) *Buurtverhoudingen, onveiligheidsgevoelens en de rol van etnische diversiteit. Working paper 27*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

- Glas, I. (2021) *Fear of Crime and Neighbourhood Cohesion in Context. On the role of place, time and ethnic diversity*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Granovetter, M. S. (1973) The strength of weak ties. *American journal of sociology* 78(6), 1360-1380.
- Hajer, M., & A. Reijndorp (2001) *Op zoek naar nieuw publiek domein. Analyse en strategie*. Rotterdam: NAI Uitgevers.
- Hall, S., & A. Datta (2010) The translocal street: Shop signs and local multi-culture along the Walworth Road, south London. *City, Culture and Society* 1(2), 69-77.
- Hollinger D. (1995/2006) *Postethnic America: Beyond Multiculturalism*. New York: Basic Books.
- Hooghe, M., T. Reeskens, D. Stolle & A. Trappers (2009) Ethnic diversity and generalized trust in Europe: A cross-national multilevel study. *Comparative political studies* 42(2), 198-223.
- Huijts, T., G. Kraaykamp & P. Scheepers (2014) Ethnic diversity and informal inter- and intra-ethnic contacts with the neighbors in the Netherlands: A comparison of natives and ethnic minorities. *Acta Sociologica* 57(1), 41-57.
- Jacobs, J. (1961/1993) *The Death and Life of Great American Cities*.
- Kleinhans, R. J. & G. Bolt (2010) *Vertrouwen houden in de buurt: Verval, opleving en collectieve zelfredzaamheid in stadsbuurten*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB, Tu Delft.
- Kok, A. (2017) *Binding genoeg*. Haarlem: trancityxvaliz.
- Lancee, B. & J. Dronkers (2011) Ethnic, religious and economic diversity in Dutch neighbourhoods: Explaining quality of contact with neighbours, trust in the neighbourhood and inter-ethnic trust. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37(4), 597-681.
- Leidelmeijer, K., G. Marlet, R. Ponds, R. Schulenberg, C. van Woerkens e.a. (2015) *Leefbaarometer 2.0: instrumentontwikkeling*. Amsterdam/Utrecht: RIGO Research en Advies, Atlas voor gemeenten.
- Lofland, L.H. (2009) *The public realm. Exploring the city's quintessential social territory*. New Brunswick: Aldine Transaction.
- Lofland, L.H. (1973) *A world of Strangers: Order and Action in Urban Public Space*. Waveland Press.
- Logger, J. & D. ter Avest (2021) *Katendrecht als archipel van enclaves*. In Walraven, G. & Y. Albeda (red.) *Werken aan een meer rechtvaardige stad* (p 43-62). Rotterdam: Hogeschool Inholland.
- Meissner, F. & Vertovec, S. (2015) Comparing super-diversity. *Ethnic and racial studies* 38(4), 541-555.
- Putnam, R. D. (2000) Bowling alone: America's declining social capital. *Culture and politics* (p. 223-234). New York: Palgrave Macmillan.
- Putnam, R.D. (2007) E pluribus unum: Diversity and community in the twenty-first century the 2006 Johan Skytte Prize Lecture. *Scandinavian political studies*, 30(2), 137-174.
- RLI (2020) *Toegang tot de stad*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Reijndorp, A. (2019) *De nieuwe stad. Een gebruiksaanwijzing*. Haarlem: trancityxvaliz.
- Saunders, D. (2010) *Arrival city*. New York: Pantheon Books.
- Scheepers, P., H. Schmeets & B. Pelzer (2013) Hunkering down as disruption of community cohesion: Municipal-, neighborhood- and individual-level effects. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 72, 91-106.

- Sennett, R. (2018) *Stadsleven: een visie op de metropool van de toekomst*. Amsterdam: JM Meulenhoff.
- Simmel, G. (1903/2002) The metropolis and mental life. In G. Bridge & S. Watson (red.), *The Blackwell city reader*. Oxford: Wiley Blackwell.
- Tersteeg, A. & Y. Albeda (2018) Beyond the middle classes: neighbourhood choice and satisfaction in hyper-diverse contexts. In: S. Oosterlynck, G. Verschraegen, & R. van Kempen (red.), *DIVERCITIES: understanding super-diversity in deprived and mixed neighbourhoods*. Bristol: Policy Press.
- Tersteeg, A. (2018) *Dealing with diversity*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Tissot, S. (2014) Loving diversity/controlling diversity: Exploring the ambivalent mobilization of upper- middle-class gentrifiers. South End, Boston. *International Journal of Urban and Regional Research* 38(4), 1181–1194.
- Tolsma, J. & T. van der Meer (2018) Trust and contact in diverse neighbourhoods: an interplay of four ethnicity effects. *Social Science Research* 73, 92-106.
- Valentine, G. (2008) Living with difference: reflections on geographies of encounter. *Progress in Human Geography* 32(3), 323–337.
- Van Bochove, M. (2014) Ieder zijn eilandje. Bonding en bridging in buurthuizen en speeltuinen. In: M. van Bochove, E. Tonkens, & L. Verplanke (red.), *Kunnen we dat (niet) aan vrijwilligers overlaten?* (p. 87-103). Den Haag: Platform31.
- Van de Kamp, L., & Welschen, S. (2019) Sociale cohesie in gentrificerende arbeiderswijken in Amsterdam-Noord. *Beleid en Maatschappij* 46(3), 366–389.
- Van der Meer, T., & J. Tolsma (2014) Ethnic diversity and its effects on social cohesion. *Annual Review of Sociology* 40(1), 459–478.
- Van der Zwaard, J. (2010) Ontmoetingen in de kopieerwinkel. Meeluisteren: een bron van sociale kennis. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken* 5.
- Van Kempen, R., & G. Bolt (2009) Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands. *Journal of Housing and the Built Environment* 24(4), 457–475.
- Van Ostaijen, J. (2019) Local politics, populism and Pim Fortuyn in Rotterdam. In: *Coming to terms with superdiversity* (p. 87-106). Springer, Cham.
- Van Stokkom, B. (2009) Te gast in (semi-) publieke ruimtes. Naar conviviale stedelijke omgangsvormen. *Beleid en Maatschappij* 36(3), 202-216.
- Veenman (2000) *Changing Policies on Immigrants in Rotterdam*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Verloo, N. (2011) *Rethinking maakbaarheid*. Amsterdam: Center for Conflictstudies.
- Vertovec S. (2007) Super-diversity and its implications. *Ethnic and racial studies* 30(6), 1024-1054.
- Vervoort, M., H. Flap & J. Dagevos (2011) The ethnic composition of the neighbourhood and ethnic minorities' social contacts: Three unresolved issues. *European Sociological Review* 27(5), 586-605.
- Wekker, F. E. A. (2020) *Building belonging: Affecting feelings of home through community building interventions*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

- Weltevrede, A., A. van den Heerik, J. de Boom & N. Helmer (2018) *Nieuwe burens: Een onderzoek naar de veranderende sociale compositie in drie Rotterdamse wijken*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Wessendorf, S. (2014) *Commonplace diversity: Social relations in a super-diverse context*. Dordrecht: Springer.
- Wessendorf, S. (2016) Settling in a super-diverse context: Recent migrants' experiences of conviviality. *Journal of Intercultural Studies* 37(5), 449-463.
- Wimmer, A. (2013) *Ethnic boundary making: Institutions, power, networks*. Oxford University Press.
- Wirth, L. (1938) Urbanism as a way of life. *American Journal of Sociology* 44(1), 1-24.
- Wise, A. & G. Noble (2016) Convivialities: an orientation. *Journal of Intercultural Studies* 37(5), 423-431.
- WRR (2018) *De nieuwe verscheidenheid. WRR Verkenning 38*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2020) *Samenleven in verscheidenheid. WRR Rapport 103*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Hoofdstuk 8

Van wie is het park?

Over rust en reuring in een Rotterdams stadspark



Linda Zuiderwijk

Groene stedelijke openbare ruimten worden in het publieke en wetenschappelijke debat geassocieerd met positieve effecten op welzijn, geluk en leefbaarheid. Maar de ervaren mate van leefbaarheid wordt voor een belangrijk deel beïnvloed door overlastervaringen in diezelfde ruimten. Het is dus van belang te onderzoeken in hoeverre een dergelijke publieke plek bijdraagt aan een positief ervaren leefbaarheid of dat deze plek wellicht eerder een negatief effect heeft.¹ Aan de hand van een kwalitatief onderzoek naar de ervaring van overlast in een Rotterdams stadspark beschrijven we de verschillende perspectieven van bewoners en professionals op de belangrijke factor van de gepercipieerde leefbaarheid van deze plek. We concluderen dat er verschillende soorten gebruik van het park zijn. Bewoners zien het park als hun achtertuin waar ze niet teveel 'reuring' willen. Maar het park wordt ook gebruikt door sporters en voor stedelijke festivals. Dit wordt door bewoners ervaren als bron van overlast, en dus als inbreuk op de leefbaarheid van hun woonomgeving. Echter, veel van dit gebruik is toegestaan en wordt soms zelfs aangemoedigd door de gemeente. Het stedelijk gebruik staat dus op gespannen voet met de ervaring van bewoners.

Onderzoek over leefbaarheid in parken

Uit verschillende studies blijkt dat groene publieke plekken een belangrijke rol in het welzijn, geluk en leefbaarheid van bewoners spelen (Stuiver e.a., 2018; zie Anderson e.a., 2017 voor een overzicht). Ook in het publieke domein leeft die visie (zie bijvoorbeeld redactie Gebiedsontwikkeling.nu, 2019). Maar klopt dat wel voor grotere stadsparken die een gevarieerd gebruik kennen en daardoor veel verschillende typen bezoekers aantrekken? Aan de hand van een kwalitatief onderzoek naar de ervaring van een Rotterdams park - een openbare ruimte met betekenis op stedelijk niveau - onderzoeken we de perspectieven van gemeente en bewoners op diverse aspecten van leefbaarheid van deze plek.

Deze bijdrage is gebaseerd op kwalitatief onderzoek onder bewoners, ondernemers en stedelijke professionals naar hun beleving van ongewenst en overlastgevend gedrag in een Rotterdams park. Binnen deze groepen zijn de ervaringen en meningen verdeeld. Het onderzoek richt zich op hoe verschillende groepen bepaalde aspecten van de leefbaarheid van hun leefomgeving, namelijk de ervaren overlast in de openbare ruimte, beleven; met andere woorden, de 'gepercipieerde leefbaarheid' (zie hoofdstuk 1 van deze bundel).

We kijken in deze bijdrage specifiek naar de perceptie van bewoners en handhavende professionals. De waarnemingen van deze professionals kunnen

inzicht bieden in de mogelijkheden die er vanuit handhaving zijn om de ervaren leefbaarheid positief te beïnvloeden. Deze bewoners en professionals bewegen zich dagelijks in die *loci* van leefbaarheid en ervaren door hun alomtegenwoordige aanwezigheid op deze plek hoe overlastgevend gedrag de leefbaarheid in de loop van de tijd beïnvloedt. We kijken in deze bijdrage naar de ervaren overlast als een belangrijke factor in de gepercipieerde leefbaarheid.

Leefbaarheid als subjectief fenomeen

Eén van de uitgangspunten in deze bundel is de benadering van leefbaarheid in drie typen, waaronder de ‘gepercipieerde leefbaarheid’, of de waardering of subjectieve beleving van de leefomgeving door onder andere bewoners. De ervaren leefbaarheid is contextueel ingebed en verschilt per periode, per plek en per gemeenschap (zie hoofdstuk 1 van deze bundel).

Deze perceptie is van belang tegen de achtergrond van de betekenis van de openbare ruimte. Bewoners kunnen een park als een verlengde van hun (t)huis zien (Burgers en Zuidervijk, 2016), terwijl de gemeente publieke plekken ziet als bijvoorbeeld ‘marktplaats’ om bezoekers en toeristen van buiten de buurt of stad aan te trekken, of als ‘podium’ waar ‘zien’ en ‘gezien worden’ centraal staan (Binken e.a., 2012). De inzichten en ervaringen van professionals, zoals handhavers, beleidsmakers en -adviseurs, kunnen dus verschillen van die van direct omwonenden, die de publieke plekken op alledaagse basis ervaren en gebruiken (Reijndorp en Reijnders, 2010).

De verschillende betekenissen van de openbare ruimte ontstaan niet in een vacuüm, maar komen tot stand in een context van allerlei veranderlijke sociale, economische en politieke omstandigheden in steden, zoals de toenemende populariteit van de stad als woonmilieu en stedelijk beleid dat de stad aantrekkelijk moet houden voor middeninkomens (Gemeente Rotterdam, z.d.) en hoger opgeleiden (zie het Programma Sterke Schouders, Sterke Stad). De openbare ruimte komt daarmee in toenemende mate onder druk te staan: zo maken jongeren er intensief gebruik van en ‘voor corona’ was het een algemene tendens dat het aantal stadsfestivals in de openbare ruimte toenam, omdat zij belangrijk gevonden worden voor de levendigheid van de stad en ook van economische waarde zouden zijn.

Openbare ruimten zijn voor zowel bewoners als gemeente een ‘marker’ van stedelijke leefkwaliteit: de kwaliteit van een buurt wordt voor een belangrijke deel afgelezen aan de fysieke en sociale kwaliteiten van de openbare ruimten

(Binken e.a., 2012; Zuidervijk, 2019). Uit onderzoek is gebleken dat investeringen in woningen en woonomgeving de verblijfskwaliteit niet verbeteren als bepaalde vormen van gebruik van lokale openbare plekken als bedreigend worden ervaren (Binken e.a., 2012). De ervaring van de openbare ruimte in termen van veiligheid, overlast en criminaliteit biedt dus aanknopingspunten voor diepgaand inzicht in de waardering van deze plekken als leefomgeving.

Om in het Rotterdamse stadspark die diversiteit aan ervaringen vast te leggen, gebruiken we het begrippenkader van Eysink Smeets e.a. (2011, p. 11), dat behulpzaam is om vast te stellen

- (1) welke verschijnselen tot ervaren overlast leiden,
- (2) of die verschijnselen ook daadwerkelijk worden waargenomen door de verschillende groepen, en
- (3) of en hoe alle groepen deze verschijnselen als bron van ‘overlast’ ervaren.

Door deze aspecten van elkaar los te koppelen, wordt duidelijk waar in het perceptieproces van de leefomgeving de verschillende groepen met elkaar overeenkomen dan wel van elkaar verschillen.

Een case study van een Rotterdams stadspark

Een Rotterdams park met betekenis op stedelijk niveau is de casus in deze bijdrage. Het park wordt gebruikt door inwoners uit een groot deel van Rotterdam. Een festival in het park trekt al snel ook mensen van buiten de stad aan. Het park is gesitueerd nabij een woonwijk en ook de bewoners van deze wijk maken intensief gebruik van het park.

Om de alledaagse en professionele beleving van deze plek in kaart te brengen, heeft het onderzoeksteam kwalitatief onderzoek uitgevoerd van begin augustus tot eind oktober 2020 volgens de werkwijze van de ‘Rapid Ethnographic Assessment Procedure’ (REAP), zoals ontworpen door Low, Taplin en Scheld (2005, zie ook Zuidervijk, 2019). Deze kwalitatieve onderzoeksmethodiek voor publieke plekken heeft als kenmerk dat het eindresultaat door zowel bewoners, gebruikers en professionals gedeeld wordt en dat het betrokken groepen al tijdens het onderzoek dicht bij elkaar brengt. Deze methode is in het bijzonder geschikt om het gebruik en de ervaring van publieke plekken, zoals parken, door verschillende groepen te onderzoeken. We kozen voor interviews op locaties op verschillende tijdstippen, die we al wandelend met één of twee

betrokkenen afnamen (zie Kusenbach, 2003). Zo wandelden we bijvoorbeeld met twee bewoners, of met een bewoner en een professional, om beide ervaringen te kunnen bespreken en vergelijken. De omgeving helpt de deelnemers van het onderzoek herinneringen aan verschillende momenten en seizoenen op te roepen. Daarnaast waren er focusgroepen (één voor bewoners en één voor professionals) en stelden we 'huiswerkvragen' aan deelnemers. Ook analyseerden we documenten zoals de Visie Openbare Ruimte 2019 – 2029 en de meldingen aan het Veiligheidsloket. Tot slot hebben we bewoners en professionals nog enkele vragen voorgelegd om te achterhalen of hun ervaringen juist zijn weergegeven in het onderzoeksverslag.

Hoe wordt dit park op alledaagse basis *gebruikt*? Uit gesprekken met bewoners, ondernemers en professionals en uit eigen observaties komt naar voren dat het park op velerlei manieren wordt gebruikt, soms door mensen alleen vaak samen met anderen. Denk daarbij aan (samen) wandelen, hond uitlaten, spelen, picknicken of barbecueën, sporten, fietsen, alcohol of softdrugs (zoals lachgas) gebruiken en verkopen, slapen of kamperen (daklozen), toiletteren, festivals en grotere (illegale) feesten. Volgens bewoners wordt het park ook gebruikt voor het hebben van seks, al dan niet betaald, maar handhavers kunnen dit (nog) niet bevestigen. Zij krijgen hier wel meldingen over en gaan vaak kijken, maar hebben 'niet vaak' tot 'nog nooit' iemand kunnen betrappen (Duo-interview professional & bewoner 1).

Hoe *ervaren* de bewoners en professionals deze verschillende vormen van gebruik van het park en verschillen de percepties van beide groepen? Over het algemeen waarderen bewoners het park positief en dat zien we terug in de mate waarin ze het park gebruiken. Zij komen regelmatig in het park en omschrijven het als 'levendig' of 'opgewekt'. Voor een paar bewoners was het park zelfs een belangrijke reden om hier te komen wonen. Bewoners zitten graag te lezen op een bankje of spreken er af met vrienden. Als ze een hond hebben, laten ze die iedere dag uit in het park, ontmoeten er anderen en genieten van de gesprekjes met andere mensen. Als het weer het toelaat, zitten bewoners – net als andere bezoekers – te picknicken op één van de grasvelden.

Alhoewel de bewoners het park dus zeer waarderen, ervaren zij ook overlast van verschillende soorten gebruik en gebruikers in het park. Die ervaringen van overlast zijn, net als hun positieve waardering, van invloed op de door hen ervaren leefbaarheid van hun woonomgeving. Op de overlastervaring gaan we dieper op in. Zo kan bijvoorbeeld het elkaar ontmoeten tot ervaren overlast leiden

als bezoekers daarbij harde muziek draaien, hun rommel niet opruimen en softdrugs gebruiken (Duo-interview twee bewoners 1). Ook dak- en thuislozen, die op een bankje slapen of een tentje opzetten, worden door sommigen als overlastgevend ervaren, terwijl een ander vindt dat ze 'bij de stad' horen (als ze hem niet lastigvallen) (Duo-interview professional & bewoner 1). Professionals vinden dit gebruik niet problematisch: 'ik heb ze [jongeren en ouderen die alcohol drinken of softdrugs gebruiken, LZ] liever in het park dan in de woonwijken, zolang ze zich maar aan de parkregels houden' (Interview professional 1).

Ook barbecueën wordt als bron van overlast genoemd vanwege de rook en het afval dat wordt achterlaten. Deze bezoekers 'dumpen hun BBQ afval naast de boom' en hebben 'muziek aan' uit de auto (huiswerkvragen focusgroep). Vooral als er grote, soms georganiseerde groepen aan het barbecueën zijn, staat het park 'helemaal blauw' van de rook (Duo-interview professional & bewoner 2). Over de geluidsoverlast van deze barbecueënde bezoekers verschillen de meningen. De één noemt het 'gezellig geroezemoes', de ander vertelt over muziek die te hard staat. De gemeente staat het barbecueën toe, wat volgens de handhavers de reden is dat er niet op barbecueën *an sich* gehandhaafd wordt (Duo-interview professional & bewoner 2).

Verschillende bewoners vertellen dat er lachgas wordt verkocht, 'vanuit de achterbak' (Duo-interview twee bewoners 1). Daarnaast rijden dealers op de fiets het park in om 'nieuwe [lachgas]tanks [te]brengen, die word[en] met gejuich ontvangen' (Duo-interview twee bewoners 1, zie ook Meldingen Veiligheidsloket). Professionals herkennen niet altijd wat bewoners hierover zeggen: zo wordt een van de door bewoners geduide locaties door professionals niet herkend als onderdeel van een 'runnerroute' (Interview professional 1). Volgens bewoners wordt er groepsmatig drugs gebruikt, met name lachgas. Het gebruik van lachgas is (ten tijde van het onderzoek) legaal, dus ook dat kunnen handhavers moeilijk aanpakken, zo komt naar voren uit de focusgroep met professionals.

De aanwezigheid van dak- en thuislozen roept bij sommige bewoners ergernis op, terwijl anderen het eerder 'sneu' vinden (Duo-interview twee bewoners 2, Focusgroep bewoners). Ook kunnen bewoners zich onveilig voelen door hun gedrag. Professionals geven aan dat ze deze personen speciaal in de gaten houden en trajecten opstarten. Zij erkennen dat hun drankgebruik gepaard kan gaan met overlast, maar vertellen ook dat het gebruiken van drank is toegestaan in het park, 'dus daar doen we niets mee' (Interview professional 1).

Tegenover sporten in het park staan veel bewoners neutraal, maar sommigen ergeren zich eraan als sporters voetpaden blokkeren (Duo-interview professional & bewoner 1). Soms is er ook geluidsoverlast van het sporten. Handhaving krijgt daar veel meldingen over. Sporten is toegestaan in het park en wordt ook gefaciliteerd door de gemeente (Gemeente Rotterdam 2019, p. 22). Wel spreken handhavers sporters aan als zij paden bezet houden.

Tot slot zijn de festivals sommige bewoners een doorn in het oog, voornamelijk vanwege de geluidsoverlast. Een van hen zegt: 'je [moet] op je eigen balkon zowat gehoorbescherming dragen en in huis kun je elkaar niet meer verstaan' (Persoonlijke communicatie, bewoner 3). Daarnaast is het park door de op- en afbouw tot anderhalve week á twee weken niet of nauwelijks toegankelijk voor bezoekers (Focusgroep bewoners). Volgens bewoners waren er de afgelopen jaren méér dan de twee door de gemeente toegezegde festivals per jaar, al is het voor hen soms moeilijk na te gaan of iets een 'feestje' of een 'festival' is. Professionals vinden dat festivals beter verdeeld mogen worden over de verschillende parken in de stad. Het is volgens hen niet realistisch om helemaal geen festivals meer te houden: het is 'leven en laten leven. [...] Het park is niet je achtertuin', zegt een professional (Duo-interview professional & bewoner 1).

Los van het type gebruik keren er dus steeds twee typen overlast terug in de ervaringen van zowel bewoners als professionals: geluidsoverlast en overlast van afval, al verschilt dit per tijdstip en seizoen. De overlast van afval is vooral het gevolg van achtergelaten afval na het barbecueën, picknicken en drugsgebruik en de spullen die daklozen achterlaten of verzamelen op een slaapplek. Geluidsoverlast vindt vooral 's avonds en 's zomers plaats en wordt gelinkt aan (illegale) feesten en drugs- en alcoholgebruik. Volgens bewoners gaat het onder andere om geschreeuw, versterkte muziek en auto's die expres hard optrekken. Sommige bewoners gaan op dagen met veel geluidsoverlast het huis uit: voor hen is dit een belangrijke, persoonlijke 'stressfactor' (Persoonlijke communicatie, bewoner 3). Ook de handhavers zien dat parkgebruik tijdens het mooie weer en 'in de late uurtjes' hand-in-hand gaat met overlast.

Bewoners vinden dat de overlast is toegenomen. Zij hebben het gebruik en de bezoekers van het park in de loop der tijd zien veranderen. Zo'n dertig jaar geleden 'was het park rustig: er waren ouders met spelende kinderen en af en toe een picknick' (Duo-interview professional & bewoner 2). Uit de verhalen van bewoners over 'vroeger' komt ook naar voren dat het parkgebruik eenduidiger (met minder verschillende activiteiten) en kleinschaliger (voor minder grote activiteiten) was. Het park trekt nu een breder publiek dan voorheen en

er zijn allerlei sociale activiteiten van jonge gezinnen, sporters, hangjongeren en daklozen. Dit begrijpen bewoners vaak ook, gezien de toename van het aantal bewoners in de stad en de toegenomen aantrekkelijkheid van Rotterdam als verblijfsmilieu.

We zien dus dat bewoners overlast in het park ervaren, wat een negatief effect heeft op hun waardering van de leefomgeving. Dit toont de contextafhankelijkheid aan: de verschillende waargenomen verschijnselen in het park worden zowel door de bewoners onderling als tussen bewoners en professionals verschillend beleefd. Ook verschillen de ervaringen per en binnen het seizoen en jaar. Het is opvallend dat professionals vaak wel erkennen dat sprake is van overlast voor bewoners, maar dat zij tegelijkertijd opmerken dat het type gebruik dat tot overlast leidt, op zich wél toegestaan is. Een verschijnsel als barbecueën of softdrugsgebruik kan bijvoorbeeld als overlast ervaren worden, maar het mag volgens de handhavers wel. Handhavers kunnen alleen optreden als een bepaald soort gebruik tot overlast leidt.

Stedelijk gebruik van de openbare ruimte als inbreuk op de ervaren leefbaarheid door bewoners

Ook al waarderen bewoners het park zeer, zij ervaren ook overlast door verschillende soorten gebruik van het park. Handhavers wijzen erop, dat dit gebruik (sporten, barbecueën, alcohol- of softdrugsgebruik) vaak gewoon is toegestaan in het park. Bewoners en handhavers verschillen dus van perspectief op het gebruik van het park. Dit verschil is te begrijpen vanuit hun verschillende ideeën over de functies van stedelijke openbare ruimte. Kortweg, veel bewoners zien het park als een plek van 'rust' waar zij op z'n minst enige zeggenschap over zouden mogen hebben. '[D]e meeste bewoners zien dit [park] een beetje als hun tuin', merkt een professional op. In overeenstemming met dat idee zien bewoners een acceptabel park voor zich, met minder geluids- en afvaloverlast dan nu het geval is. Het park mag wat hen betreft een stuk rustiger zijn: het aantal festivals zou moeten verminderen en het karakter van de festivals zou kleinschaliger moeten zijn en zo beter passen bij de maat van het park – het is dan wel een stadspark, maar ook een park waar mensen vlakbij wonen.

De gemeente wil daarentegen ook ruimte bieden aan 'reuring', en wil daarbij de juiste balans vinden tussen 'rust en reuring' (Interview professional 2) of tussen leefbaarheid en levendigheid. Daarbij wordt 'tijdelijk en dubbel gebruik', zoals 'mensen die samen op bootcamp gaan' – een type gebruik dat voor bewoners overlast oplevert – juist gestimuleerd (Gemeente Rotterdam 2019, p. 29). In de

gemeentelijke visie worden evenementen gespreid over de verschillende stadsparken, waaronder dit park.

Om de ervaren overlast te verminderen doen de bewoners voorstellen om de soorten gebruik die als overlastgevend worden ervaren, zoals grootschalig barbecueën, drugs- en alcoholgebruik of festivals, in mindere mate toe te staan. Dat zou de ervaren verbeteren. Tegelijkertijd kunnen we beargumenteren dat die verschillende soorten gebruik die een overlastervaring kunnen opleveren, bijdragen aan leefbaarheid op stedelijk niveau. Daar waar de gemeente dus juist een stadsbreed perspectief heeft op openbare ruimte, waarin 'rust en reuring' op stedelijk niveau in balans zijn, kijken bewoners eerder naar de balans die zij dagelijks ervaren in hun directe woonomgeving. Deze twee visies op de functies van de openbare ruimte, hoe het park bijdraagt aan leefbaarheid en voor wie, staan op gespannen voet met elkaar.

Reflectie: De spanning tussen stedelijk gebruik van openbare ruimte en de ervaring van bewoners

Op basis van deze studie trekken we meerdere conclusies met betrekking tot de gepercipieerde leefbaarheid. We keken in dit artikel naar een belangrijk aspect van leefbaarheid: de ervaren overlast. We bekeken hoe bewoners en professionals dit beleven in een Rotterdams park in de zomer en nazomer van 2020. Daarna bespraken we de gespannen relatie tussen de stedelijke leefbaarheid (dus voor alle bewoners en bezoekers van de stad) en die van de direct omwonenden.

Ten eerste komt uit allerhande onderzoeken en publicaties naar voren dat groene openbare ruimten van grote maatschappelijke en economische waarde voor de stedelijke omgeving zijn. Op basis van dit onderzoek is het belangrijk om die bevindingen te nuanceren en te contextualiseren. Deze case study laat zien hoe die context er in dit geval uitziet. We kunnen zeggen dat de waardering van de leefomgeving verschilt per seizoen, jaar en type ondervraagde. De voor de hand liggende conclusie dat parken positief bijdragen aan de door bewoners ervaren leefbaarheid van de buurt wordt te snel getrokken. Dit artikel laat zien dat bewoners een ambivalente verhouding hebben tot het park: enerzijds is het park een bron van vreugde en plezier en een vaak belangrijke reden om in een buurt te willen wonen. Anderzijds blijkt het park voor bewoners ook een bron van ergernis en overlastervaringen, die een negatief effect hebben op de ervaren leefbaarheid van de woonomgeving.

Deze overlast is vooral te wijten aan verschillende typen gebruik van het park, zoals het barbecueën, sporten, het gezamenlijk drinken van alcohol en gebruik van softdrugs. Dit gebruik levert vaak overlast op voor direct omwonenden. Handhavers wijzen erop dat deze soorten gebruik bij het park horen en mogen. Handhavers zijn gebonden aan 'wat is toegestaan', al neemt dat niet weg dat zij bezoekers aanspreken op overlastgevend gedrag (zoals het draaien van harde muziek en het bezet houden van de paden). Vooral festivals zijn voor sommige bewoners een bron van ergernis – ramen en balkondeuren blijven op die dag gesloten en zij ervaren veel geluidsoverlast. Het aantal festivals is toegenomen (althans tot corona in maart 2020; Vereniging van Evenementenmakers, z.d.) – een stedelijke beleidskeuze die van invloed is op de alledaagse leefbaarheid. Het stedelijk beleid op dit gebied kan dus van directe invloed zijn op de alledaagse waardering van de leefomgeving.

Ten tweede merken we op dat terwijl bewoners sommige typen gebruik graag minder in het park zien, dit botst met het beginsel dat iedereen gebruik mag maken van de openbare ruimte. De gemeente maakt daar op stedelijk beleidsniveau dan ook een actieve keuze voor. Openbare ruimte is namelijk: "... van en voor iedereen [...]" 'De 'superdiversiteit' van de stad vraagt om een inclusieve, toegankelijke openbare ruimte waar iedereen, van 0 tot 100 jaar, een plek heeft" (Gemeente Rotterdam 2019, p. 20). Dat betekent dat verschillende typen van gebruik van het park 'er gewoon bij horen', zo zeggen sommige handhavers.

Alleen in het uiterste geval wordt de toegang tot openbare ruimten aan bewoners, bezoekers en anderen ontzegd, zoals bijvoorbeeld gebeurde in het voorjaar van 2021 bij het invoeren van de avondklok in drie Rotterdamse parken. Een dergelijke ingreep kán de leefbaarheid zoals die door bewoners ervaren wordt ten goede komen (denk aan de rust die dit 's avonds kan brengen), maar staat op gespannen voet met het beginsel van openbaarheid van deze ruimten.

Welke handelingsperspectieven zijn er nu voor de gemeente? In de eerste plaats kan er gedacht worden aan verdere visie- en beleidsvorming dat zich specifiek richt op de groene openbare ruimten, en in het bijzonder de stadsparken. Er is momenteel wel visie en beleid geformuleerd voor Rotterdamse openbare ruimten in het algemeen (zie de 'Visie Openbare Ruimten 2019 – 2029'), maar nog niet voor de parken. Dat is, gezien de aantrekkelijkheid van parken voor een gevarieerd publiek, een gemiste kans om richting te geven aan de stedelijke functie, soorten gebruik en ervaring van deze plekken. Er is nu een eerste aanzet gedaan met het benoemen van 'parkmanagement' als optie om 'eigenaarschap en gastheerschap' over en in de parken vorm te

geven (Gemeente Rotterdam 2019, p. 33). Het parkmanagement is een voor Nederlandse begrippen relatief nieuwe manier van werken waarin het gastheerschap wordt gecombineerd met onderhoud en beheer, zo blijkt uit een toepassing elders in de stad.² Parken in New York kennen al langere tijd een eigen beleids- en managementstructuur, die lijkt op het type parkmanagement zoals geopperd in de 'Visie Openbare Ruimte 2019 – 2029' (ibidem).

In de tweede plaats kan er gedacht worden aan een 'stadsgesprek' of participatietraject waarin zowel bewoners, andere bezoekers, ondernemers en professionals betrokken worden. Daarmee kunnen verschillende ruimtelijke en sociale visies op het park geformuleerd worden, die als uitgangspunt dienen voor bijvoorbeeld het 'parkmanagement'. Er zou 'een apart persoon verantwoordelijk moet zijn voor een park. Onder andere op handhavingsgebied' (Interview professional 2). Deze persoon '[regelt] alles wat betreft het park en [is] aanspreekpunt' (persoonlijke communicatie, professional 3).

Eindnoten

- 1 Deze bijdrage is gebaseerd op een nog ongepubliceerd onderzoek in opdracht van de Gemeente Rotterdam door Linda Zuidewijk en G. Jobse, m.m.v. A. Gafoer en F. Azzarhouni. In dit artikel focussen we op verschillende elementen uit het onderzoek en laten we andere elementen achterwege. Omdat het onderzoek nog niet gepubliceerd is, zijn we beperkt in het benoemen en beschrijven van de locatie van onderzoek.
- 2 Bij de renovatie van het park zal parkmanagement een belangrijke rol spelen. Zie <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/het-park/> (bezoekt op 29 november 2021).

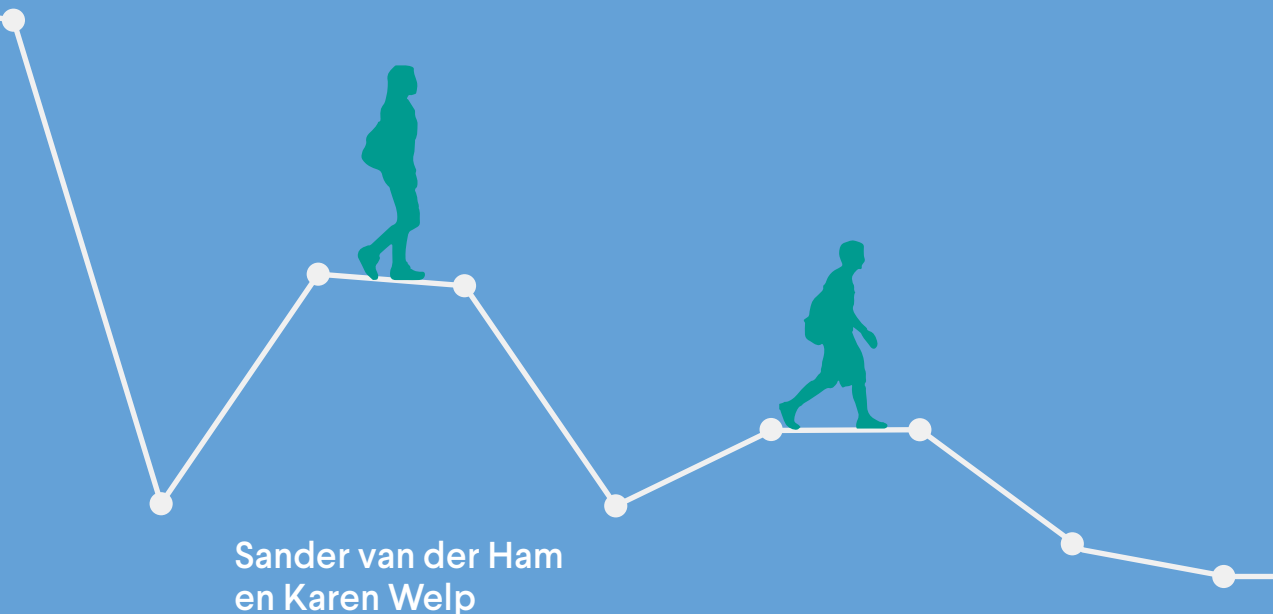
Literatuur

- Anderson, J., K. Ruggeri, K. Steemers en F. Huppert (2017) Lively social space, well-being activity, and urban design: Findings from a low-cost community-led a space intervention. *Environment and Behavior* 49(6), 685 - 716.
- Binke, S., L. Zuidewijk, D van der Wilk & J. Burgers (2012) *Openbare ruimte als professionele opgave en alledaagse omgeving. Een analyse van zes geselecteerde plekken in Amsterdam, Rotterdam en Utrecht*. Den Haag: Nicis Institute.
- Eysink Smeets, M., H. Moors, T. Baetens, M. Jacobs m.m.v. K. van 't Hof en H. Zandbergen (2011) *Schaken op verschillende borden evidence-based strategieën voor communicatie over overlast en verloedering, maatschappelijke onrust, polarisatie en radicalisering*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie. <https://repository.tudelft.nl/view/wodc/uuid%3Adc9b8a7b-a57a-48f3-bf26-d2196f982daf>
- Gemeente Rotterdam (z.d.-b) *Woonvisie 2030*. Geraadpleegd 3 oktober 2020. <https://www.rotterdam.nl/wonen-leven/woonvisie/>
- Gemeente Rotterdam (2019) *Visie Openbare ruimte 2019 – 2029*. Geraadpleegd 3 oktober 2020 via https://rotterdam.raadsinformatie.nl/document/7704685/1/s19bb012319_1_51913_tds
- Kusenbach, M. (2003) Street phenomenology: The go-along as ethnographic research tool. *Ethnography*, 4(3), 455 - 485.
- Low, S., D. Taplin & S. Scheld (2005) *Rethinking urban parks: Public space & cultural diversity*. Austin, TX: University of Texas Press.
- Stuiver, M., J. Spijker, S. de Vries & R. Snep (2018) *Zeven redenen om te investeren in een groene stad*. Wageningen: Wageningen University & Research. <https://www.wur.nl/nl/show-longread/zeven-redenen-om-te-investeren-in-een-groene-stad.htm>
- Reindorp, A. & L. Reinders (2010) *De alledaagse en de geplande stad. Over identiteit, plek en thuis*. Amsterdam: SUN-Trancity.
- Zuidewijk, L. M. A. (2019) *Public space: Always under construction*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam. <http://hdl.handle.net/1765/119767>

Hoofdstuk 9

Nieuw perspectief voor werken aan leefbaarheid?

Hoe systeemwereld en leefwereld buurten samen leefbaar kunnen maken



Sander van der Ham
en Karen Welp

De afgelopen jaren kwamen Rotterdamse buurten als de Tweebosbuurt, de Wielewaal en Carnisse in het nieuws door het bewonersverzet tegen de fysieke herstructureringsplannen. Met de beoogde sloop van woningen en de nieuwbouw van (vaak) duurdere woningen wilden gemeente en betrokken woningcorporaties onder andere de leefbaarheid in de buurten verbeteren. Bewoners in deze buurten hadden andere ideeën over wat nodig was om de leefbaarheid te verbeteren en voelden zich buitenspel gezet door de systeemwereld. Bewoners en bewonersorganisaties verzetten zich steeds vaker tegen plannen. Met succes, want in de Fazantstraat in Carnisse voorkwamen bewoners de sloop van hun woningen. Hoewel leefbaarheid een brug kan slaan tussen de alledaagse leefwereld in wijken en de systeemwereld, lijkt de kloof tussen deze werelden de laatste jaren alleen maar groter te worden. Dit hoofdstuk gaat over die kloof en vertelt het verhaal van de Fazantstraat in Carnisse. Dit hoofdstuk wil ook laten zien dat het anders kan. Dat waardevolle investeringen uit de systeemwereld samen kunnen gaan met de energie, creativiteit en kracht uit buurten en wijken.

Bewonersprotest in de Fazantstraat

Bewoners van de Fazantstraat in Carnisse voorkwamen eind 2020 dat hun, veelal particuliere, woningen werden opgekocht en gesloopt. Binnen een mum van tijd wisten bewoners in de straat zich te organiseren, in te spreken bij de raadscommissie Bouwen & Wonen en de Gemeenteraad ervan te overtuigen dat de plannen van de gemeente niet de manier waren om de leefbaarheid in de straat te verbeteren. Bewoners vertelden de commissie dat ze met veel plezier in hun woningen woonden. Enkelen hadden recent nog geïnvesteerd in hun woning. Er was sprake van trots en thuisgevoel, voor de straat én voor Carnisse.

Bewoners uit de Fazantstraat waren boos toen de brief met de aangekondigde sloop op hun deurmat viel. In plaats van sloop en nieuwbouw, vroegen bewoners om investeringen in de openbare ruimte. Zij zagen in de afgelopen jaren, door bezuinigingen, het onderhoud aan de buitenruimte verschromelen. Het groen werd minder divers, de stoep nauwelijks nog gerepareerd en de meeste bankjes en speeltoestellen in de wijk verdwenen. Investerings waren zeker nodig om de leefbaarheid te verbeteren, maar niet door particuliere woningen op te kopen en te slopen.

De gebeurtenissen in de Fazantstraat staan niet op zich. In de afgelopen jaren kwamen op meerdere plekken in Rotterdam-Zuid bewoners in actie tegen

de sloopplannen van de gemeente en woningcorporaties. In de Wielewaal en de Tweebosbuurt procedeerden bewoners jarenlang tegen de sloop van hun woningen én buurt. Net als in de Fazantstraat waren ook daar bewoners van mening dat er nodig geïnvesteerd moest worden om de leefbaarheid te verbeteren, maar de meningen verschilden over waarin geïnvesteerd moest worden. Gemeente en woningcorporaties zetten in op grote investeringen in fysieke ontwikkelingen (hoofdzakelijk woningbouw) als belangrijke stap naar betere leefbaarheid. Bewoners zagen meer heil zien in verbetering van de huidige situatie waaraan zij zelf kunnen bijdragen, bijvoorbeeld met renovatie of de verbetering van de buitenruimte (zoals in de Fazantstraat, waar de kwaliteit van de woningen minder slecht bleek dan de gemeente dacht).

Zo is een kloof ontstaan tussen de systeem- en de leefwereld, met protest en verzet tegen plannen tot gevolg. De leefbaarheidsaanpak die eruit is gevolgd, kent twee perspectieven. Enerzijds, stevige, fysieke ontwikkelingen waarvoor plannen worden gemaakt waarbij de inbreng van bewoners niet per se noodzakelijk is. Anderzijds, kleine investeringen in de wijk op basis van bewoners-initiatieven. De echte samenhang tussen deze perspectieven is weg en buurten zakken langzaam in een leefbaarheidsspagaat. Het roept de vraag op of er een middenweg is waarin beide perspectieven elkaar kunnen versterken.

Leefbaarheid via gestuurde gentrificatie

Even terug naar de Fazantstraat. De gemeente nam aan dat er een homogene en kwetsbare groep bewoners woonde in verouderde en kwalitatief slechte woningen. De leefbaarheid zou nog eens extra onder druk staan door de vele woningen die particulier werden verhuurd, voor een groot deel door huisjesmelkers. Met de sloop van de woningen zou er ruimte ontstaan voor de bouw van middeldure huur- en koopwoningen en het zou nieuwe bewoners aantrekken met sterke schouders en een grotere portemonnee.

Die homogene en kwetsbare groep bewoners die volgens de gemeente in de straat woonde, die bestond helemaal niet. De dertigbewoners die inspraken bij de raadscommissie waren allemaal verschillend: een verpleger, beroepsmilitair, ondernemer en ambtenaar. Oftewel de hardwerkende middenklasse die de gemeente graag in de wijk zag komen, woonde er allang! De insprekers gaven bovendien aan zich als vrijwilliger in te zetten in de wijk, ze wisten zich goed te organiseren en ze wisten zich zodanig uit te drukken dat de gemeenteraad uiteindelijk tegen het plan stemde. Burgerkracht pur sang. De krachtige groep bewoners met sterke schouders woonde dus al in de straat.

De gedachte dat de komst van zulke bewoners de leefbaarheid verbetert, heeft al langer geleden wortel geschoten. De aanname bij de gemeente lijkt vaak dat iemand die hoger op de sociaaleconomische ladder staat meer middelen heeft, een hoger opleidingsniveau en daardoor organisatiekracht heeft. De komst van een nieuwe groep kan bovendien leiden tot investeringen in nieuwe (sociale) voorzieningen en daarmee het imago van de buurt verbeteren (Doff en Van der Sluis, 2017). Maar het is slechts één kant van het verhaal. Inzetten op fysieke ontwikkelingen, zoals in de Fazantstraat, kan de leefbaarheid op de korte termijn onder druk zetten omdat gevestigde bewoners buitenspel worden gezet. Dit gaat met name op wanneer bewoners niet mee kunnen praten en alternatieve scenario's om de leefbaarheid te verbeteren bij voorbaat uitgesloten worden. Maar ook op de lange termijn, na de fysieke ontwikkeling, zijn er geen garanties dat de leefbaarheid beter wordt. *Gestuurde gentrificatie* via grote, fysieke ingrepen zoals sloop en nieuwbouw voor een gevarieerder woningaanbod kent ook negatieve effecten, zoals een verminderd thuisgevoel en spanningen tussen oude bewoners (de "blijvers") en nieuwkomers (Doff en Van der Sluis, 2017; Reijndorp, 2004).

Dit is geen pleidooi tegen fysieke ontwikkeling in het algemeen. Want fysieke ontwikkeling die ruimte biedt aan nieuwe, krachtige bewoners met sterke schouders, kan positief bijdragen aan de leefbaarheid. Dit is wel een pleidooi voor een betere samenwerking tussen systeem- en leefwereld. Te vaak voelen grote, fysieke ontwikkelingen van boven opgelegd. Ruimte voor bewoners om mee te denken en invloed uit te oefenen op het proces is dan minimaal, terwijl de impact voor hen groot is. Bij een fysieke aanpak gericht op woningbouw is het een voorwaarde dat huidige bewoners worden betrokken voordat de plannen (in concept) klaar zijn. Maar ook dat er samen met bewoners plannen gemaakt en uitgevoerd worden, zodat hun kennis over de buurt wordt benut en, hun ideeën worden gehoord en dat er geen 'oplossingen' aangedragen worden waarover niet meer gepraat kan worden en dat alternatieve scenario's (zoals renovatie of leefbaarheid verbeteren zonder fysieke ingreep) kunnen worden onderzocht.

Zorgelijk is dat de leefbaarheidsaanpak het afgelopen decennium juist richting deze eendimensionale, fysieke aanpak is gedreven. De geldstroom voor de integrale wijkaanpak, waarin met brede blik naar leefbaarheid werd gekeken, werd stopgezet. Woningcorporaties, vanouds belangrijke partners in sociale wijkontwikkeling, moesten zich op hun kerntaken richten en Rijksgelden werden voortaan besteed aan de fysieke wijkontwikkeling. Dat is ook terug te zien in het Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ), waarin de meeste

financiering vanuit het Rijk wordt besteed aan de pijler Wonen. Van de € 130 miljoen wordt € 60 miljoen besteed aan wonen (waarvan ruim € 12 miljoen aan de buitenruimte en winkelstraten). Van dit geld gaat driekwart naar de 'grondige aanpak van de particuliere voorraad'.¹ Bovendien wordt vanuit het programma ook significant geïnvesteerd in de pijler Onderwijs (€ 44 miljoen) en de pijler Werk (€ 24 miljoen).

We willen ons niet blindstaren op deze cijfers. Fysieke herstructurering kost nu eenmaal veel geld. We twijfelen er niet aan dat NPRZ impact heeft. De schoen wringt namelijk ergens anders. Mensen in de wijk kunnen zich vaak alleen de grote, fysieke projecten voor de geest halen, zoals de Fazantstraat en, recenter, Carnisse Eiland. Deze projecten hebben diepe sporen achtergelaten in de wijk. Doordat de betrokkenheid van bewoners tot een minimum leek te worden beperkt, groeide de kloof tussen de leef- en systeemwereld. Wat de leefwereld uit deze projecten af lijkt te leiden is dat grote fysieke ingrepen nodig zijn om een gemengde wijk te krijgen, maar dat de stem van de huidige bewoner er eigenlijk niet toe doet. Bovendien maken investeringen in de buitenruimte rond schoon, heel en veilig, die direct bijdragen aan de leefomgeving, geen deel uit van het programma. Dat zijn gemiste kansen, omdat steeds meer bewoners in Carnisse zich betrokken voelen bij hun leefomgeving. Ze omarmen de fysieke ontwikkeling als het de wijk beter maakt en denken graag mee over de plannen voor de wijk, maar willen ook op korte termijn een verbetering van hun leefomgeving zien.

Samen met de beweging naar stevige fysieke investeringen zijn ook de cijfers over leefbaarheid leidend geworden voor investeringen. Fysieke, sociale en veiligheidsindexen geven inzicht. Daarom worden om het wel en wee van een wijk echt te begrijpen eerst de Leefbaarometer en het Rotterdamse Wijkprofiel erop nageslagen. Voor wijkontwikkeling is het niet meer nodig om in de wijk te zijn, laat staan om in gesprek te zijn met bewoners. Zij hebben de tweejaarlijkse vragenlijsten voor de wijkmonitor immers al ingevuld.

De (project)participatie is bovendien vastgelegd in procedures en regels. Wie mee wil praten over gebiedsontwikkeling in de buurt, krijgt een uitnodiging om op een zorgvuldig gepland moment naar de projecten en plannen te kijken en op geeltjes zijn voors en tegens achter te laten. Zo worden de wensen opgehaald en de verwachtingen gemanaged. Wie buiten de projecten iets in zijn wijk wil doen, kan geld aanvragen via een bewonersinitiatief. En wie iets in de openbare ruimte wil doen kan een zelfbeheercontract komen tekenen op het stadhuis. Allemaal passend binnen de regels en procedures van de

systeemwereld. Spontaan de leefbaarheid verbeteren in eigen buurt zit er eigenlijk niet meer in. Alleen bewoners die de weg weten en bestand zijn tegen de nukken van de systeemwereld, wagen het om een initiatief in te dienen. Leefbaarheid is zo een product geworden van de 'buurt-elite' die de taal machtig is, de formulieren weet in te vullen, de contracten begrijpt of het geluk heeft iemand te kennen die kan helpen.

Na een decennium is deze werkwijze van regels en procedures nog steeds sterk geworteld in de systeemwereld. De resultaten zijn zichtbaar, maar wat het werkelijk voor de leefbaarheid betekent is nog maar de vraag. Door de focus op gemengde wijken via fysieke ontwikkeling worden sociale banden en gemeenschappen in de wijk ontmanteld. Trots en thuisgevoel verwateren en daarmee ook de energie om te investeren in de wijk (Weltevrede e.a., 2018; vgl. Bolt in hoofdstuk 3 van deze bundel). Bovendien, door bewoners niet serieus te betrekken bij planvorming in hun eigen wijk, ontstaat weerstand en opstand. Plannen worden de brandstof voor de motor van hedendaagse verzetsgroepen, zoals Recht op de Stad. De fysieke wijkontwikkeling biedt wellicht perspectief voor de nieuwe kapitaalkrachtige bewoners, ze ontnemen alle perspectief voor de huidige bewoners. En dat is misschien nog wel het grootste falen van de huidige aanpak: het niet op waarde kunnen schatten van de kracht en betrokkenheid van huidige bewoners voor de ontwikkeling van een leefbare en veerkrachtige wijk.

Leefbaarheid verbeteren door te doen

Toen bewoners uit de Fazantstraat inspraken, brachten ze hun verhalen naar de raadscommissie. Ze legden hun hart en ziel bloot. Ze lieten zien dat ook zij van waarde zijn voor de leefbaarheid in hun straat. Niet door te zeggen dat ze ergens tegen waren, maar door te vertellen waarvoor ze stonden. Ze maakten duidelijk dat ze zeer betrokken wijkbewoners waren met allerlei ideeën en initiatieven voor hun straat en wijk. De investeringen in hun eigen woningen stonden symbool voor hun toewijding aan de wijk.

Ze waren bereid om ook buiten hun voordeur te investeren. En hun perspectief op meer leefbaarheid was eenvoudig. Ze vroegen niet om andere burens of om nieuwe woningen. Ze voelden zich al thuis in de straat en wilden er met elkaar een betere plek van maken. Wat zij nodig hadden was een schone, hele en veilige buitenruimte en aandacht voor het aanzicht van de woningen. Waarbij ze niet geconsulteerd, maar ondersteund wilden worden. Bewoners wilden aan de slag, ze wilden doen.

Dit doe-perspectief vormt de andere kant van de leefbaarheidsspagaat. Het is een andere route naar een leefbare straat en wijk, één die op korte termijn te realiseren is en waar bewoners het heft zelf in handen kunnen nemen. Een aanpak die een hoge mate van controle en regie aan bewoners geeft. Die de energie aan kan zwengelen, bewoners bij elkaar kan brengen en kan leiden tot nieuwe ideeën en sociale banden. En op lange termijn misschien zelfs een verbeterd of herijkt thuisgevoel.

In dit doe-perspectief op leefbaarheid draait het om talent en kracht, dat vaak in overvloed te vinden is in de wijk. Dat vraagt wel om voorbij de cijfers te kijken, want die zeggen vrijwel niets over individuele bewoners. Een goed voorbeeld van een methode binnen dit perspectief is de Asset Based Community Development methode (ABCD). In de recente publicatie 'Altijd Nieuw Gedoe' van het Landelijk Samenwerkingsverband Actieve Bewoners (LSA-bewoners) wordt deze ABCD-methode beschreven in de Nederlandse context. De methode werd al in de jaren '80 ontwikkeld door Jody Kretzmann en John McKnight. Gemeenschappen staan centraal, via bouwstenen als 'bewoners in the lead', de 'kracht van lokale verenigingen benutten', 'bouwen van binnenuit' en 'gebaseerd op alles wat mensen elkaar te bieden en geven hebben (asset based)' (Hofman e.a., 2021). De methode gaat uit van de kracht van mensen en de kracht van de (emotionele) relatie die zij met hun buurt hebben. Binnen het doe-perspectief wordt er vaak gewerkt vanuit deze ABCD-bouwstenen.

Ook ons eigen initiatief, Buurtklimaatje, is gebouwd op een soortgelijk fundament. In Carnisse werken we inmiddels twee jaar aan de vergroening van straten en pleinen in de wijk. In opdracht van het Rotterdams Weerwoordprogramma en de Stadsmarinier werken we aan een beter fysiek en sociaal buurtklimaat. We doen dat vanuit de overtuiging dat wijkontwikkeling een zaak is van een breed netwerk van bewoners, ambtenaren (van Stadsbeheer, Stadsontwikkeling, Maatschappelijke Ontwikkeling), medewerkers van woningcorporaties, scholen en ondernemers in de buurt. Onze rol vanuit Buurtklimaatje is van verbindende aard. We luisteren, denken mee, verbinden mensen aan elkaar en steken onze handen uit de mouwen (geveltuintjes leggen nu eenmaal niet zichzelf aan!).

Centraal in onze aanpak staat 'doen'. We trekken de straten in en knopen gesprekken aan. Al snel duikelen de ideeën en de energie over elkaar heen. Ideeën die vaak realistisch zijn, klein van aard, eenvoudig te realiseren, de regie bij bewoners houdt en meestal binnen hele korte tijd uitgevoerd kunnen worden. We volgen de energie in de wijk. In twee jaar zagen we het sociaal netwerk groeien en veel straten vergroenen. Er ontstonden nieuwe ontmoetingen en

onverwachte en onwaarschijnlijke plannen werden bedacht en uitgevoerd. Er ontstonden ook nieuwe straat- en buurtrituelen, variërend van groendagen tot straatfeestjes. Maar ook buurtrituelen, zoals bollen poten, waarin we in een halve dag met 70 mensen 33.000 bollen plantten in de stromende regen. Een ritueel dat verbinding creëert tussen de leef- en systeemwereld.

In de aanpak nemen bewoners het voortouw en leggen contact met hun bureaus en vragen hen om ook mee te doen. Door de toename van sociaal contact ontwikkelt het buurtnetwerk. Andere mensen sluiten aan, met nieuwe plannen en initiatieven voor de straat waardoor ook andere onderwerpen, zoals de aanpak van zwerfvuil en meer ontmoetingsplekken, ter sprake komen. Net als in de ABCD-methode staat het talent van bewoners centraal. En, het talent van de ene bewoner is een uitnodiging voor andere bewoners om op hun manier bij te dragen.

In de afgelopen twee jaar werkten we met krachtige mensen, waarvan sommigen het ook weleens moeilijk hadden. Door te werken vanuit kracht, talent en trots ontstond een gemeenschap die trots was op de gezamenlijke inspanning én op de wijk Carnisse. Mensen voelden eigenaarschap en verantwoordelijkheid, wat de drijfveer vormde om zelf het onderhoud en beheer van het nieuwe groen op te pakken.

Bewoners weten heel goed wat ze willen als je het hen vraagt. Niet altijd weten ze hoe ze hun ideeën kunnen realiseren. Niet altijd is duidelijk wat kan en mag in de openbare ruimte, tot wie ze zich bij de gemeente moeten wenden, hoe ze met hen in contact kunnen komen en welke hulp ze bij het opknappen van hun straat mogen verwachten. We denken daarom mee over de verschillende mogelijkheden voor vergroening, leggen het contact met de juiste mensen van de gemeente en ondersteunen bij het vinden van budget voor de uitvoering.

Net als bij de fysieke ontwikkeling geïnitieerd door de systeemwereld, is het resultaat van deze vorm van leefbaarheidsaanpak niet direct zichtbaar in de cijfers, zoals in het Wijkprofiel van de gemeente. Na twee jaar hard werken, laat het meest recente Wijkprofiel 2021 zelfs een achteruitgang zien op de sociale index.² Ondanks alle investeringen van burgemeester Aboutaleb, de Stadsmarinier en de talloze andere partijen die keihard werken in en voor de buurt.

Die achteruitgang voelt echter niet als een teleurstelling. Het maakt duidelijk dat leefbaarheid om een lange adem vraagt. Het is nu eenmaal niet iets wat je

even doet, een project dat je kunt plannen. Het ontstaat ook niet tijdens projectparticipatie, het incidentele bewonersinitiatief of door nieuwbouw. En ook alleen het aanleggen van geveltuinen is niet voldoende. Een ander perspectief is nodig, één die het beste van beide werelden verbindt. De eerste tekenen van dit nieuwe perspectief gloren aan de horizon.

Samen buurt maken

Er is geen Stadsontwikkeling 2.0, heruitgevonden opbouwwerk of 'Welzijn Nieuwe Stijl' nodig. Wat dit soort namen doen vermoeden, klopt ook: jezelf heruitvinden in hetzelfde systeem, betekent dat je hetzelfde blijft doen onder een andere naam. Al zien we in de Rotterdamse praktijk wel de eerste voorzichtige tekenen van een nieuw perspectief op leefbaarheid. In programma's als 'Wijk aan Zet' van de gemeente Rotterdam wordt de wens uitgesproken de behoefte van de leefwereld serieus te nemen. En wanneer bewoners samen met ambtenaren een toekomstperspectief voor hun wijk schrijven, biedt dat wel degelijk hoop op een andere, meer integrale werkwijze. Maar, om echt samen de leefbaarheid te verbeteren is meer nodig. Het vraagt erom beide systemen van binnenuit te veranderen en 'samen buurt' te gaan maken.

Op kleine schaal zien we hier al tekenen van, bijvoorbeeld wanneer de wijktuinman helpt bij de aanleg van geveltuinen, de wijknetwerker bewoners en professionals bij elkaar brengt en op een druilerige zaterdag bewoners, ondernemers en professionals van gemeente en woningcorporatie schouder aan schouder bollen poten. Op deze momenten gebeurt wat er anders niet gebeurt: bewoners en ambtenaren praten met elkaar als mens. De regels, procedures en de wrok verdwijnen. Er wordt geluisterd, gelachen en plannen bedacht. Er ontstaat begrip, dat de basis vormt om samen buurt te maken.

Deze samenwerkingen zijn vooralsnog incidenteel. Na een middag of een bijeenkomst trekken beide groepen zich weer terug om vervolgens weer met argusogen naar de andere zijde van de kloof te turen. Toch zijn het deze incidentele momenten waar de sleutel tot het wenkend perspectief ligt verborgen. Er is een perspectiefverschuiving nodig. Vanuit ons werk in Carnisse zien we er een aantal

Van kwetsbaarheid en problematiek naar kracht, eigen regie en trots

Dat begint bij het werken vanuit kracht, trots en eigen regie. De labels van kwetsbaarheid en problematiek staan samen buurt maken vaker in de weg dan dat ze eraan bijdragen. Natuurlijk, mensen kunnen kwetsbaar zijn en hulp

hard nodig hebben. In het kader van leefbaarheid is het belangrijk dat die hulp geboden wordt. Hulp nodig hebben op één vlak sluit kracht en vaardigheid op een ander vlak echter niet uit. In Carnisse werkten we ook met mensen die het stempel kwetsbaar hadden gekregen, maar zich ontpopten tot spin in het web, tot een eindeloze bron van energie en tot steun en toeverlaat van anderen in de buurt.

Waar het domein van gezondheid en de gezonde leefomgeving inmiddels is doordrenkt van het gedachtegoed van positieve gezondheid, lijkt dat bij werken aan leefbaarheid niet altijd het geval. Positieve gezondheid gaat over werken vanuit kracht, vanuit wat iemand wel kan zonder de ogen te sluiten voor de hulp die ook nodig is. Het draait erom de voorwaarden te creëren die eraan bijdragen dat iemand regie kan nemen over zijn eigen leven (Huber, 2019). Samen buurt maken gaat altijd uit van regie op het eigen leven, op de leefbaarheid en op wat er in de wijk gebeurt. Voor bewoner én professional.

Van de participerende bewoner naar de participerende professional

Dat brengt ons bij een tweede uitgangspunt: de participant. In beide perspectieven die we beschreven is de wijkbewoner (en ondernemer) de participant. In het eerste perspectief ligt de invulling van die participatie volledig bij de systeemwereld, terwijl bij het tweede perspectief de wijkbewoner er ook zelf invulling aan kan geven. In enige mate dan, want ook dan staan de regels, procedures en de middelen vanuit de systeemwereld centraal. Er is een perspectiefverschuiving en een cultuurverandering nodig. De participerende bewoner is passé, bij samen buurt maken participeert óók de professional. De professional is niet de expert die de oplossing komt brengen of het initiatief overneemt van bewoners. Participatie is ook geen vinkje. De bewoner levert de kennis en ervaring vanuit de leefwereld, terwijl de professional de systeemwereld inzet om plannen te realiseren en leefbaarheid te verbeteren. De basis bij samen buurt maken is gelijkwaardigheid en wederkerigheid, wat alleen ontstaat door echt samen te werken, samen plannen maken en schouder aan schouder uit te voeren.

Van projectparticipatie naar doorlopende samenwerking

Wanneer ook de professional participeert volgt logischerwijs ook een andere samenwerking in wijken. Leefbaarheid is dan niet meer een volgordelijke, participatieve aanpak ondergebracht in projecten, maar een doorlopende samenwerking tussen leefwereld en systeemwereld. Participatie is nu vaak het gevolg van (vaak) ruimtelijke ontwikkelingen. Bij samen buurt maken is er sprake van een doorlopende samenwerking, waardoor een stevig buurtnetwerk ontstaat

van bewoners en ondernemers die bereid zijn mee te denken over plannen die van invloed zijn op de wijk. Nooit meer inspraakavonden met alleen 'usual suspects' of meer professionals dan bewoners, maar samen plannen maken die goed zijn voor straat, buurt en stad.

Van regels en procedures naar experiment en doen wat nodig is

De doorlopende samenwerking maakt ook mogelijk dat er continu aan de leefbaarheid gewerkt kan worden, niet alleen wanneer grote (gebieds)ontwikkelingen zich aandienen. Samen buurt maken legt de verbinding tussen wat straks nodig is en wat er nu kan. Dat kan via experiment en doen wat nu al nodig is. Geveltuinen aanleggen en boomspiegels beplanten zijn wellicht niet voldoende voor een klimaatadaptieve buurt in de toekomst, het legt wel de basis voor betrokkenheid en een breed netwerk dat nodig is om met de leefwereld plannen te maken voor de buurt. Bovendien maakt het zichtbaar dat er nu al veel kan én dat ook kleine ingrepen bijdragen aan een grotere leefbaarheid. Door te experimenteren ontstaat ook inzicht in wat wel en niet werkt.

Ongetwijfeld zijn er meer perspectiefverschuivingen dan de vier die we hierboven beschrijven. We zien ze als een goed begin om de kracht en kwaliteit van beide werelden te benutten. Net als bij iedere perspectiefverschuiving leert men al doende. Wij blijven samen buurt maken in Carnisse. We werken met bewoners en ondernemers en zoeken de samenwerking met gemeente, woningcorporatie en ontwikkelaars. Het stemt ons hoopvol dat de wil er is in de leefwereld én de systeemwereld om de leefbaarheid samen te verbeteren. Iedere keer bollen planten, iedere ontmoeting bij de buurtoven en iedere geveltuin die we aanleggen, is een stap in de goede richting.

Eindnoten

- 1 Zie: <https://www.watdoetdegemeente.rotterdam.nl/begroting2021/paragrafen/nationaal-programma-rotte/>
- 2 Zoals Snel & Uyterlinde betogen in het eerste hoofdstuk van deze bundel is de Rotterdamse sociale index een veel te breed meetinstrument om de leefbaarheid van buurten vast te leggen.

Literatuur

- Doff, W. & M. van der Sluis (2017) *De invloed van Sterke Schouders. Een literatuurstudie naar mogelijke effecten van het Rotterdamse woonbeleid*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Hofman, J., K. Jeurig, T. van Mierlo, B. Oelkers & E. Visser (2021) *Altijd nieuw gedoe: Buurtmakers vanuit Asset Based Community Development op weg naar nieuwe democratie*. Utrecht: LSA Bewoners.
- Huber, M. (2019) Positieve Gezondheid – de status anno 2019. *Bijblijven* 35, 7-17.
- Reijndorp, A. (2004) *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven*. Rotterdam: NAi Uitgevers.
- Weltevrede, A., A. van den Heerik, N. Helmer & J. de Boom (2018) *Nieuwe burens - Een onderzoek naar de veranderende sociale compositie in drie Rotterdamse wijken*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare wijken.

Hoofdstuk 10

Rotterdamse veerkracht en maatschappelijke coalities in coronatijd

Beitske Boonstra

Twee jaar lang beheerste de coronapandemie een groot deel van het stedelijk leven in Rotterdam. De sociale wetenschappen besteedden veel aandacht aan COVID-19, en met name aan de negatieve gevolgen van de pandemie voor mens, economie en maatschappij. Maar heeft de pandemie wellicht ook goede dingen voortgebracht? Onderzoek naar corona-initiatieven en veerkracht ten tijde van de pandemie in Rotterdam laat zien dat dit het geval is: als reactie op de coronacrisis ontstonden door de hele stad maatschappelijke coalities en samenwerkingen, in allerlei vernieuwende soorten en maten. Deze corona-initiatieven lieten de onderlinge solidariteit tussen stadsgenoten zien, genereerden maatschappelijke veerkracht en droegen bij aan de leefbaarheid tijdens de crisis. Nu de crisis achter ons lijkt te liggen, is het de vraag wat er van deze positieve ervaringen overblijft.

Veerkracht in Rotterdam

De aanvang van de COVID-19-pandemie, begin 2020, gaf een flinke impuls aan maatschappelijke initiatieven – samenwerkingen tussen bewoners, ondernemers, bedrijven, fondsen en overheden – om hulp te bieden aan diegenen die het hardst door de crisis en de lockdowns getroffen werden (Fransen e.a., 2021). Ook in Rotterdam ontstonden zulke initiatieven. Denk aan maatjesprojecten, voedselvoorziening en maaltijden aan huis tot cultuur, vermaak en digitale hulpmiddelen voor onderlinge communicatie en afstandsonderwijs. Wat betreft initiatiefnemers was de variatie groot: initiatieven waren zowel het werk van lokale, creatieve en sociale ondernemers als van bewonersorganisaties, welzijnsorganisaties en onderwijsinstellingen. Sommige initiatieven beperkten zich tot een bepaalde wijk, maar er waren ook initiatieven die heel Rotterdam, en zelfs daarbuiten, dienden.

Deze reacties kunnen we zien als uitingen van veerkracht, ofwel het vermogen van een stad om zich aan een crisissituatie aan te passen. Maatschappelijke initiatieven zijn een teken dat bewoners snel in staat zijn om, in reactie op de crisis, netwerken aan te boren en middelen bij elkaar te brengen om initiatief en onderlinge solidariteit mogelijk te maken. In dat geval spreken we van maatschappelijke veerkracht. Daarnaast kan er ook sprake zijn van organisatorische veerkracht. Dan passen allerlei organisaties, in reactie op de crisis, hun werkwijzen, procedures en activiteiten aan. Ook dit gebeurde in Rotterdam, bijvoorbeeld doordat organisaties hun procedures om initiatieven te ondersteunen versnelden. De gemeente Rotterdam ontwikkelde bijvoorbeeld het programma 'Rotterdam. Sterker Door': een reeks van interventies en beleidsmaatregelen gericht op het ondersteunen van bewoners, ondernemers

en stedelijke voorzieningen. Een derde vorm van veerkracht is institutioneel. In dit geval zoeken organisaties en initiatieven elkaar op en ontwikkelen zenieuwe samenwerkingsverbanden en nieuwe onderlinge werkwijzen. Deze vorm van veerkracht werd zichtbaar door het samenwerken in maatschappelijke coalities, het ondersteunende team 'Veerkracht010' voor maatschappelijke initiatieven, het nieuwe gemeentelijke Coronaloket010, en bijvoorbeeld de samenwerking tussen de Rotterdamse fondsen.

Om zicht te krijgen op wat er aan positieve lessen uit de coronacrisis te halen is, als het gaat om het ondersteunen van maatschappelijk initiatief en veerkracht, gaat dit hoofdstuk in op twee onderzoeksvragen. De eerste vraag is specifiek gericht op de initiatieven zelf: hoe ze ontstonden, wat ze daarbij aan ondersteuning kregen en of ze bestendig bleken naarmate de crisis langer voortduurde. Om deze vraag te beantwoorden werden veertig interviews afgenomen met initiatiefnemers en andere betrokkenen bij maatschappelijke coalities.¹ De tweede vraag is gericht op de maatschappelijke, organisatorische en institutionele veerkracht: hoe ontstond het, welke rol speelden verbindende organisaties daarin, en lijkt deze veerkracht ook na de crisis door te werken. Om deze vraag te beantwoorden werden twintig interviews afgenomen met verbindende organisaties in de stad: de wijkraden en gebiedscommissies, het Coronaloket010, sociaal ondernemers, lokale welzijnsorganisaties, en de Rotterdamse fondsen².

Het ontstaan van maatschappelijke coalities

Het onderzoek naar maatschappelijke initiatieven liet zien dat vooral ondernemers en maatschappelijke organisaties de stuwkracht achter corona-initiatieven waren. Wat als belangrijke voorwaarde voor het starten van maatschappelijk initiatief in coronatijd naar voren kwam, was sociaal kapitaal. Dit zijn de contacten die mensen in hun dagelijks leven onderhouden, hun vermogen om deze contacten uit te breiden en er gebruik van te maken (Chaskin, 2008). Corona-initiatieven bleken inderdaad voornamelijk te ontstaan op basis van bestaande contacten: zowel uit de formele contacten met bedrijven en fondsen als uit de informele contacten tussen bewoners, ondernemers en mensen werkzaam bij organisaties die ondersteuning konden bieden voor initiatieven. Het hebben van een groot professioneel *en* persoonlijk netwerk maakte het makkelijker om de noodzakelijke hulpmiddelen voor een initiatief te verwerven. Dit gold ook voor het contact met de gemeente. Initiatiefnemers die ondersteuning kregen vanuit de gemeente, hadden vaak al contacten met mensen binnen de gemeentelijke organisatie of met de lokale wijkraad of

gebiedscommissie. Ook het werven van vrijwilligers en andere coalitiepartners bleek vaak via bestaande netwerken te lopen.

Sociaal kapitaal hoefde echter niet per se te betekenen dat initiatiefnemers zelf al alle contacten hadden. Sommige initiatiefnemers wisten juist op een handige en snelle manier gebruik te maken van het sociaal kapitaal van *anderen*. Het hebben van contacten en een netwerk alleen was dus niet voldoende. Het kunnen formuleren en uitdragen van een duidelijke visie, in combinatie met een concreet plan voor activiteiten, droeg bij aan het activeren van de netwerken en contacten van anderen (Igalla e.a., 2020). Deze vaardigheid heet transformationeel leiderschap. Initiatiefnemers pasten deze vaardigheid volop toe in coronatijd. Daarnaast bleek organisatorische capaciteit een cruciaal aspect in het opzetten van een initiatief. Organisatorische capaciteit staat voor het hebben van een institutionele basis, een ruimte of plek om te ontmoeten en te handelen, websites en mediakanalen om te communiceren, en een solide financiële basis dan wel de mogelijkheid om financiële middelen binnen te halen (Igalla & Van Meerkerk, 2015). Veel van de initiatieven die we voor deze studie analyseerden, bleken al een behoorlijke organisatorische capaciteit in huis te hebben. Simpelweg omdat ze al eens eerder initiatieven hadden genomen, en daardoor op een bepaalde basis konden voortbouwen. Of omdat ze heel handig hun sociaal kapitaal en transformationeel leiderschap inzetten om die solide basis snel op te bouwen.

Een belangrijke rol in het ontstaan van maatschappelijke initiatieven – en daarmee sociale veerkracht – was weggelegd voor verbindende personen (Williams, 2012) en verbindende organisaties (Therrien et al., 2019). Meestal waren de initiatiefnemers zelf deze verbindende persoon, bijvoorbeeld door de lokale supermarkt te betrekken bij het opzetten van een voedsel- en maaltijdinitiatief. Soms waren coalitiepartners de verbindende persoon, bijvoorbeeld door hun eigen connecties binnen de gemeente of een bedrijf in te zetten voor het initiatief. Organisaties die als specifieke doelstelling hadden om bewoners en ondernemers met formele organisaties te verbinden (zoals wijkraden en gebiedscommissies, sociale ondernemers en lokale welzijnspartijen- en netwerken, speciale loketten of teams van de gemeente, en de Rotterdamse fondsen) wisten inderdaad ook tijdens de coronacrisis ondersteuning te kunnen regelen voor initiatieven uit de stad, bijvoorbeeld met vergunningen, financiële hulp, het delen van netwerken en het genereren van exposure (website, zichtbaarheid in de lokale media) (zie voor een uitgebreide beschrijving van dit onderzoek en de initiatieven: Boonstra & Claessens, 2021).

Sociale, organisatorische en institutionele veerkracht

Maatschappelijke initiatieven ten tijde van een crisis, gericht op het bieden van hulp aan kwetsbare groepen in de samenleving zijn een *teken* van veerkracht, en *versterken* deze veerkracht vervolgens ook. De vraag is echter, of deze initiatieven alleen maar op de crisis zelf gericht zijn, of ook een langere adem hebben en de manieren van samenwerken in de stad veranderen. In de literatuur wordt dit fenomeen uitgewerkt door onderscheid te maken tussen technische, adaptieve en transformatieve veerkracht. Bij technische veerkracht herstelt een systeem zich van een verstoring zonder de hoofdfunctie te veranderen. Bij adaptieve veerkracht past een systeem zich gaandeweg aan en ontwikkelt het een nieuwe werkwijze, naast de bestaande hoofdfunctie. Bij transformatieve veerkracht verliest het bestaande systeem de functie en ontstaat er een nieuw systeem (Walker e.a., 2004). Bij zowel adaptieve als transformatieve veerkracht is er dus sprake van een progressieve verandering, er ontstaat leervermogen in het systeem waardoor het bij latere schokken en verstoringen weer beter in staat is om zich aan te passen of te transformeren (Folke e.a., 2005; Armitage, 2007).

De maatschappelijke veerkracht in Rotterdam ten tijde van corona was voornamelijk technisch van aard. De meeste initiatieven die ontstonden en ondersteund werden, boden directe hulp aan kwetsbaren, gericht op het doorstaan van de crisis. Achter zo'n initiatief zit vaak wel degelijk een transformatief idee – een visie op de maatschappij na de crisis, een maatschappij met meer solidariteit, sociale kwaliteiten, een meer inclusief systeem, etc. Echter, initiatieven werden vooral op hun technische veerkracht beoordeeld in het toekennen van steun door gemeente, fondsen en bedrijven (hoeveel mensen konden geholpen worden, met welke activiteiten en welke hulpmiddelen), en niet op hun transformatieve ideeën.

Wat betreft organisatorische veerkracht zagen we dat deze vooral adaptief van aard was. De verschillende organisaties die aan het onderzoek meededen, pasten zich allemaal aan en ontwikkelden andere activiteiten in reactie op de crisis. Hoewel dat voornamelijk in aanvulling op hun normale activiteiten gebeurde. Zo valt er te denken aan het versnellen van procedures, het oprichten van een speciaal fonds of loket, het veel breder inzetten van bijeenkomsten toen deze online konden doorgaan.

Ook de institutionele veerkracht bleek vooral adaptief van aard. De fondsen benaderden elkaar en de gemeente voor meer samenwerking, Opzoomer Mee ging actiever initiatieven in de wijk mobiliseren, burgerinitiatieven zetten samenwerkingen op met welzijnspartijen, de gemeente zette samenwerkingen

op met sociaal ondernemers en reguliere ondernemers in de buitenruimte. Ook van deze voorbeelden blijft echter opnieuw de vraag of deze ook na de crisis blijven bestaan. De betrokken geven aan dat eventuele nieuw ontstane werkwijzen wellicht wel gewaardeerd worden, maar nog verre van geconsolideerd zijn. Wellicht blijken deze uitingen van institutionele veerkracht zelfs alleen maar technisch – er namelijk op gericht om de crisis door te komen – maar zeker niet om er op een veranderde manier uit te komen.

Over het algemeen bleef het transformatieve aspect van veerkracht dus buiten beeld. Of dit betekent dat het in het geheel afwezig was, onzichtbaar is gebleven door de manier waarop initiatieven worden beoordeeld en organisaties elkaar beoordelen, of dat dit slechts een kwestie van tijd is, is vooralsnog de vraag (zie voor een uitgebreide beschrijving van dit onderzoek: Boonstra & Rommens, 2022).

Veerkrachtiger uit de crisis?

Nu het gewone leven terug is in Rotterdam, is het de vraag of de initiatieven die ontstonden tijdens de crisis, blijven bestaan. Uit het onderzoek naar maatschappelijke coalities bleek dat – hoewel de meeste corona-initiatieven werden opgezet met een eenmalige of tijdelijke intentie – dit regelmatig anders uitpakte. Slechts een klein deel van de initiatieven stopte na korte tijd al definitief. Opvallend is dat een aanzienlijk deel van de initiatieven *tijdelijk* stopte: de initiatiefnemers gaven aan graag een doorstart te willen maken zodra dat nodig zou zijn en/of als zij daar de middelen voor zouden vinden. Het is bewonderingswaardig dat veel initiatiefnemers niet opgaven. Ondanks het gebrek aan geld, kennis of een locatie, zagen we bij verschillende initiatiefnemers de wilskracht en het doorzettingsvermogen om steun te blijven bieden aan hen die het hardst werden getroffen door de coronacrisis. Dit zagen we met name terug bij verschillende voedsel- en maaltijdinitiatieven, waar initiatiefnemers en vrijwilligers langer dan een jaar onbaatzuchtig hun eigen tijd en geld bleven inzetten voor kwetsbare stadsgenoten. De meerwaarde van dergelijke initiatieven is groot, aangezien zij als informele partijen een belangrijke aanvulling vormen op de formele hulpverlening in de stad.

Waar de duurzaamheid van de initiatieven zelf dus best groot was, bleek de duurzaamheid van de verleende steun vaak een stuk minder. Ondersteuning betrof zowel financiële ondersteuning, het leggen van contacten door het delen van een netwerk of het bieden van *exposure* via de media of een website. Deze drie vormen van steun werden door coalitiepartners en de

gemeente aan verschillende initiatieven aangeboden, voornamelijk op *ad hoc* basis. Niet alle initiatiefnemers werden in dezelfde mate en op dezelfde manier ondersteund, omdat het veelal via bestaande netwerken liep. Voor de meeste coalitiepartners bleek het daarnaast moeilijk te zijn om zich voor langere tijd te verbinden aan een initiatief. Hiervoor waren uiteenlopende redenen te noemen: coalitiepartners kampten bijvoorbeeld zelf met onzekerheden als gevolg van de crisis of hadden onvoldoende middelen om steun te blijven bieden, maar het kon ook zijn dat hun prioriteiten simpelweg ergens anders lagen. Soms was het bieden van structurele ondersteuning aan initiatieven zelfs niet toegestaan, zoals geldt voor de budgetten voor bewonersinitiatieven, die slechts eenmalig mogen zijn. Veel corona-initiatieven worstelden dan ook met de vraag hoe ze van ad hoc en eenmalige ondersteuning konden doorgroeien naar structurelere verdienmodellen en samenwerkingsverbanden. Niet alleen de initiatieven zelf bleken vooral technische veerkracht te bieden, ook de ondersteuning was technisch en tijdelijk van aard.

De adaptieve en transformatieve veerkracht die in de stad ontstond, in de vorm van nieuwe samenwerkingsverbanden en werkwijzen, lijkt helaas beperkt. Er waren weliswaar veel voorbeelden van adaptieve veerkracht in de stad, wat de technische veerkracht positief beïnvloedde. Adaptieve organisaties konden goed de technische maatschappelijke veerkracht ondersteunen, en moedigen andere organisaties aan om ook adaptief te handelen. Van daaruit ontstond ook institutionele veerkracht, doordat organisaties en initiatieven in de stad veel intensiever met elkaar gingen samenwerken. Maar dit was vooral het geval in de eerste periode van de crisis. Want in de loop van de crisis gingen andere beleidsprocessen ook een rol spelen in de veerkracht van de stad – en niet zelden op een versturende manier. Zo zorgde de discussie rond het veranderen van de rol en samenstelling van de wijkraden en gebiedscommissies ervoor dat ze minder handelingsruimte ervoeren in het ondersteunen en aanmoedigen van maatschappelijke initiatieven. Daarnaast kregen maatschappelijke initiatieven ook een iets andere vorm – kleiner, tijdelijker – waardoor initiatiefnemers sneller aanklopten bij Opzoomer Mee. Ook de nieuwe aanbestedingen van het welzijnswerk zorgde ervoor dat de bestaande, met name informele netwerken tussen bewoners en maatschappelijke organisaties, verstoord werden. En tot slot leidde de tijdelijke en vaak heel technisch georiënteerde manier waarop de gemeente bijvoorbeeld de sociaal ondernemers steunde – in hun eigen voortbestaan en in hun rol van opzetten van maatschappelijk initiatief – uiteindelijk tot een verdere verwijdering, omdat deze ondernemers zich nauwelijks gehoord voelden in transformatieve ideeën over de stad. Natuurlijk zijn er ook mooie voorbeelden van maatschappelijke initiatieven die duurzaam werden

en voor andere werkwijzen zorgden – zoals Villa Vonk en Publieke Werken (Boonstra & Claessens, 2021), maar uitzonderingen bevestigden helaas de regel.

Verbindende organisaties maakten niet alleen maatschappelijke coalities mogelijk. Ze verbonden ook verschillende vormen van veerkracht. Al was dat vaak wat dubbelzinnig en verre van structureel. Als verbindende organisaties al bijdroegen aan veerkracht, dan was dat vooral omdat ze al konden voortbouwen op een bepaalde ontwikkeling. Zo heeft Opzoomer Mee al langere tijd een unieke positie in de stad, in het aanmoedigen van initiatief en de relatief zelfstandige handelingswijze die ze binnen de gemeentelijke procedures hebben. Het Coronaloket010 kon voortbouwen op de toch al positieve trends naar meer centrale aanspreekpunten voor ondernemers bij de gemeentelijke organisatie. De Rotterdamse fondsen hadden sowieso al plannen om meer met elkaar en meer met de gemeente te gaan samenwerken. En veel initiatieven ontstonden uit eerdere informele samenwerkingen in de wijken, die echter door herstructurering van de netwerken en mandaten in de wijken verstoord kunnen worden (Boonstra & Rommens, 2022).

Zo laat de studie naar maatschappelijke coalities en veerkracht ten tijde van de coronacrisis zien, dat er weliswaar veel vermogen in de stad aanwezig was om snel tot initiatieven en samenwerking te komen, maar dat deze initiatieven en samenwerkingen vooral ontstonden op basis van de bestaande netwerken in de stad. Deze netwerken zijn niet van de ene op de andere dag ontstaan, maar zijn vaak het resultaat van jarenlange investeringen van bewoners, verbindende organisaties en de gemeente. Wijken waarin deze netwerken al sterk aanwezig zijn, hebben daar ten tijde van een crisis zeker baat bij. Willen we dat deze initiatieven en veerkracht niet alleen tijdens de crisis, maar ook op langere termijn bijdragen aan de leefbaarheid in wijken, dan is het zaak om nog veel meer dan nu te bouwen aan zowel de informele als formele netwerken in de stad. En om veel meer te kijken naar de transformatieve impact van maatschappelijk initiatieven te werken aan het gedeelde leervermogen voor alle organisaties in de stad.

Eindnoten

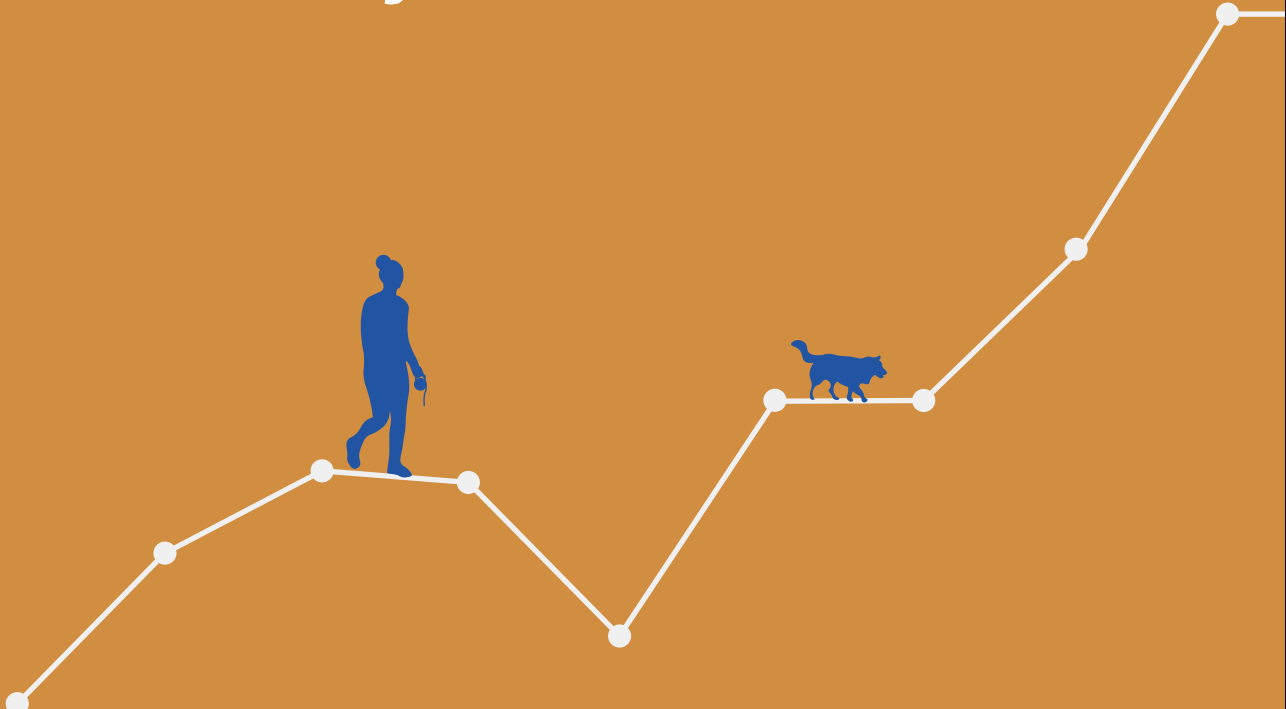
- 1 Onderzoek gefinancierd door ZonMw Wetenschap voor Praktijk en de Kenniswerkplaats Leefbare wijken, uitgevoerd van juni 2020 – januari 2021 (Boonstra & Claessens, 2021).
- 2 Onderzoek gefinancierd door het EUR Trustfonds, het Erasmus Initiatief Vital Cities and Citizens en de Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, uitgevoerd van februari 2021 – december 2021 (zie Boonstra & Rommens, 2022).

Literatuur

- Armitage, D. (2007) Governance and the commons in a multi-level world. *International Journal of the Commons*, 2(1), 7–32.
- Boonstra, B. & S. Claessens (2021) *Maatschappelijke Coalities in Coronatijd Rotterdam – van spontaan initiatief tot duurzaam samenwerkingsverband*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Boonstra, B. & N. Rommens (2022) *Veerkracht in beweging. Sociale en institutionele veerkracht ten tijde van COVID-19 in Rotterdam, Working Paper 2*. Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Chaskin, R. (2008) Resilience, Community, and Resilient Communities: Conditioning Contexts and Collective Action. *Child Care in Practice*, 14(1), 65–74.
- Igalla, M. & I. van Meerkerk (2015) De duurzaamheid van burgerinitiatieven. Een empirische verkenning. *Bestuurswetenschappen*, 69(3), 25–53.
- Igalla, M., J. Edelenbos & I. van Meerkerk (2020) What explains the performance of community-based initiatives? Testing the impact of leadership, social capital, organizational capacity, and government support. *Public Management Review*, 22(4) 602–632.
- Folke, C., T. Hahn, P. Olsson & J. Norberg (2005) Adaptive Governance of Social-ecological Systems. *Annual Review of Environment and Resources*, 30(1), 441–473.
- Fransen, J., D. Peralta, F. Vanelli, J. Edelenbos & B. Olvera (2021) The emergence of Urban Community Resilience Initiatives During the COVID19 Pandemic: An International Exploratory Study. *The European Journal of Development Research*. DOI: 10.1057/s41287-020-00348-y.
- Therrien, M., M. Jutras & S. Usher (2019) Including quality in Social network analysis to foster dialogue in urban resilience and adaptation policies. *Environmental Science & Policy*, 93, 1–10.
- Walker, B., C. Holling, S. Carpenter & A. Kinzig (2004) Resilience, adaptability and a transformability in social–ecological systems. *Ecology and society*, 9(2).
- Williams, P. (2012) *Collaboration in public policy and practice: Perspectives on boundary spanners*. Bristol: Policy Press.

Nabeschuwing

Leren over leefbaarheid in wijken



Roy Geurs,
Matthieu Permentier
en Erik Snel

Wie 'leefbaarheid' googelt krijgt maar liefst meer dan drie miljoen hits. Leefbaarheid is immers een veelbesproken onderwerp. De Rotterdamse Kenniswerkplaats Leefbare Wijken buigt zich er al tien jaar over. Ter gelegenheid van dit jubileum maken we met deze bundel een reis langs de recente inzichten over leefbaarheid. Het is een stand van het gewas op basis van actuele onderzoeken. Ze leren ons over de betekenis en de hanteerbaarheid van het begrip.

Het begrip leefbaarheid

Leefbaarheid blijkt een lastig te vatten begrip, terwijl we er wel graag controle over willen hebben, liefst met geobjectiverde meetinstrumenten. Leefbaarheid zegt immers veel over de kwaliteit van een leefomgeving. De leefbaarheid van een wijk lijkt wat dat betreft op het geluk van mensen. Geluk zegt veel over de kwaliteit van ons bestaan, maar is nauwelijks te objectiveren. Geluk wordt wetenschappelijk gedefinieerd als 'een betrekkelijk constante toestand van overwegende tevredenheid met het leven als geheel'.¹

In die lijn hebben Snel en Uyterlinde (hoofdstuk 1) gekozen voor de definitie van leefbaarheid als 'de tevredenheid van mensen met hun leefomgeving'. Met deze definitie benoemen ze de drie elementen waar het in het leefbaarheidsbeleid steeds over gaat: mensen, hun leefomgeving en de interactie daartussen. Afhankelijk van wat mensen belangrijk vinden in hun woonomgeving, ervaren ze de leefbaarheid verschillend.

De betekenis voor de gemeente

Ook voor de gemeente heeft leefbaarheid verschillende betekenissen. Leefbaarheid refereert enerzijds aan een ambitie. Praktisch elk gemeentebestuur wil direct of indirect de leefbaarheid in de stad optimaliseren. Monitors zoals het Rotterdamse Wijkprofiel schetsen een kwantitatief beeld van leefbaarheid, op de thema's sociaal, fysiek en veilig. Daarmee heeft leefbaarheid ook een rol in de diagnose: hoe gaat het met de stad en de wijken? Het Wijkprofiel roept echter altijd vragen op hoe de ontwikkelingen te duiden zijn, gegeven de eigenheid van elke wijk en wat de wijkbewoners al dan niet waarderen. De leefbaarheid wordt daarom ook als signalering gebruikt om doelstellingen voor gemeentelijk beleid te formuleren of om interventiegebieden voor projecten te selecteren: waar zijn de uitdagingen groot en is ingrijpen gewenst? De vraag is dan: hoe?

De zoektocht van de gemeente

Door de jaren heen heeft de gemeente Rotterdam steeds gezocht naar manieren om de leefbaarheid in wijken te vergroten. Dat dat niet eenvoudig is, blijkt uit de analyse van Snel e.a. (hoofdstuk 2). Dit hoofdstuk laat zien dat de 'gepercipieerde leefbaarheid' in Rotterdam in de hele onderzochte periode (2008-2021) opmerkelijk constant was. Alleen in de Rotterdamse wijken met de laagste inkomens daalde de 'gepercipieerde leefbaarheid' licht. De leefbaarheid in wijken verbeteren is vaak vechten tegen de bierkaai, een strijd tegen onbedoelde effecten van landelijk beleid, dat de afgelopen decennia in de stad is geïmplementeerd. Snel e.a. benoemen onder meer het Nederlands huisvestingsbeleid met de veranderende rol van de woningcorporaties, en de afbouw van de intramurale capaciteit in de ouderenzorg en de GGZ als oorzaken van concentraties kwetsbare burgers in arme wijken. Er is voor die kwetsbare Rotterdammers onvoldoende ondersteuning en zorg aanwezig. Dat komt mede door de bezuinigingen die als gevolg van de recessies (2009-2014) zijn doorgevoerd. Frissen en Leidelmeijer (hoofdstuk 4) bevestigen deze ontwikkeling. Zij wijzen erop dat in de wijken met vooral koopwoningen de leefbaarheid verder verbetert, terwijl in wijken met veel corporatiebezit de problemen toenemen, met name op het gebied van overlast en onveiligheid. Volgens hen zou dat niet hoeven als er meer geïnvesteerd wordt in zorg en maatschappelijke ondersteuning, het beheer van de woningvoorraad en de buitenruimte, en door te sturen op de samenstelling van de bevolking door middel van huurbeleid.

De samenstelling van de bevolking

Een blijvende uitdaging in beleid en onderzoek is het inzichtelijk krijgen van de vele factoren die met leefbaarheid samenhangen. Zo is het de vraag of de instroom van bepaalde kwetsbare groepen tot een veranderende leefbaarheid in de wijk leidt, of dat een veranderende leefbaarheid tot een instroom van andere groepen leidt. En wordt de leefbaarheid dan vooral door de nieuwe bewoners bepaald of hebben de zittende bewoners hier de grootste invloed op?

De gemeente Rotterdam heeft zich er de afgelopen jaren sterk voor gemaakt om aan de ene kant de concentratie van kwetsbare groepen tegen te gaan, met name met behulp van de Rotterdamwet (de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek), en aan de andere kant om de instroom van nieuwe draagkrachtiger groepen binnen te halen (gentrificatie) en zo de 'problematiek te verdunnen'.

Ouwehand en Doff (hoofdstuk 5) beargumenteren waarom zij de Rotterdamwet niet als succesvol zien. In de wijken waar de wet werd toegepast nam het aandeel uitkeringsgerechtigden weliswaar af, maar er is in de verschillende evaluaties en onderzoeken over de Rotterdamwet geen duidelijk bewijs gevonden dat dit invloed heeft gehad op de leefbaarheid. Zij merken daarbij op dat de wet met de gekozen inkomensgrens onbedoeld vooral mensen met een migratieachtergrond uitsloot.

Gentrificatie

In zijn essay toont Bolt (hoofdstuk 3) aan dat veel kritiek op het gentrificatiebeleid (op de thema's 'directe verdringing' en 'displacement pressure') wat overtrokken is. De meeste bewoners die als gevolg van sloop- en nieuwbouwprojecten elders werden gehuisvest, vonden in hun nieuwe buurt een beter thuis. En de achtergebleven buurtbewoners waren blij met de verbeteringen in hun wijk. Bolt toont vervolgens aan dat de contacten tussen de oude bewoners en de nieuwe 'gentrifiers' wel achterblijft. Gentrifiers zijn doorgaans niet gericht op hun buurt, waardoor de contacten met andere bewoners gering zijn. Tegelijkertijd ondervinden die andere bewoners geen last van de komst van de nieuwe bewoners. En ze hopen dat de nieuwe bewoners meer variatie in de buurtvoorzieningen met zich meebrengen.

Bolt stelt wel dat de beperktere toegang tot de Rotterdamse woningmarkt van lage inkomensgroepen ('exclusionary displacement') mede het gevolg is van gentrificatiebeleid.

Welp en Van der Ham (hoofdstuk 9) benoemen in hun beschouwing over Carnisse ook deze relatie tussen gentrificatie en verminderde toegankelijkheid. Zij pleiten ervoor dat de negatieve effecten van dit beleid ook aandacht van de gemeente krijgt. Daarnaast moet er volgens hen aandacht zijn voor de rol van bewoners bij herstructurering van hun buurt. Zij moeten meegenomen worden in gesprekken over de toekomst van hun buurt, de leefbaarheidsproblematiek en mogelijke oplossingen.

Contacten tussen bewoners

Het artikel van Albeda e.a. (hoofdstuk 7) over superdiversiteit, sociale bindingen en ongedwongen ontmoeten helpt ons de relaties tussen oude en nieuwe bewoners in een wijk beter te duiden. Juist door de toenemende diversiteit – die veel breder is dan etniciteit – zijn bewoners op verschillende manieren met een buurt verbonden. Die manieren variëren in aard en intensiteit. Sturen op saamhorigheid en het ideaal van een hechte gemeenschap is daarom veel te ambitieus. De vertrouwdheid van de bewoners zit veel meer in de publieke familiariteit: de losse bindingen met mensen in de buurt met wie je slechts een glimlach of een groet uitwisselt. De onderzoekers spreken van convivialiteit, dat verwijst naar een balans tussen positieve relaties die verschillen overstijgen en tegelijk het behouden van enige afstand die ruimte voor eigenheid laten. Die convivialiteit is gebaat bij plekken in de wijk waar mensen elkaar regelmatig tegen kunnen komen en waar herkenning ontstaat.

De betekenis van de publieke ruimte

Zuiderwijk (hoofdstuk 8) laat echter in een casestudy van een Rotterdams stadspark zien, dat publieke buitenruimten niet zonder meer de binding tussen bewoners faciliteren. De openbare ruimte in een stadspark nodigt niet alleen buurtgenoten uit. Er slapen ook daklozen, er wordt drugs gebruikt en verhandelt, en er vinden festivals plaats. Wat voor de een gezellige drukte is, is voor de ander overlast. Omwonenden klagen over geluidsoverlast en afval op straat. Ook Fischer en Vanderveen (hoofdstuk 6) stellen vragen bij de openbare ruimte als plek van ontmoeten. Zij laten ons zien hoe wijdverbreid de seksuele straatintimidatie is, waar vooral vrouwen slachtoffer van zijn. Mannen moeten zich daarom meer bewust zijn van de impact van hun gedrag op vrouwen. Omstanders en professionals zouden hen daarop meer moeten aanspreken. De gemeente heeft dat echter niet kunnen afdwingen met een sisverbod. Onze grondrechten tolereren veel.

Hoe meer een publieke ruimte een buurtoverstijgende functie heeft, hoe groter de ervaren overlast door omwonenden kan zijn. Dan speelt de vraag: van en voor wie is de publieke ruimte eigenlijk? Zuiderwijk stelt dat het daarom belangrijk is dat bewoners en andere gebruikers van de openbare ruimte met elkaar en met de gemeente goed nadenken over de betekenis van de publieke ruimten voor de wijk en voor de stad. Het gebruik en het beheer van die publieke ruimte moet daarmee in overeenstemming worden gebracht.

De kracht van de bewoners

De roep om investeringen in de openbare (buiten)ruimte wordt onderstreept door Van der Ham en Welp (hoofdstuk 9). Zij beschrijven dat het voor de leefbaarheid van de wijk niet per se nodig is om in te grijpen in de aard van de woningvoorraad. Want ook in goedkope woningen kunnen zogenaamde sterke schouders wonen, die de energie van bewoners kunnen ontsluiten. Zij kunnen de verbinding leggen tussen de leefwereld van de bewoners en de systeemwereld van de overheid. Zo kunnen de inrichting, het beheer en de programmering van de publieke ruimte beter aansluiten bij wat bewoners willen.

Boonstra (hoofdstuk 10) laat zien dat verbindende personen en verbindende organisaties een belangrijke rol hebben bij het ontstaan van maatschappelijke initiatieven. In tijden van crisis zijn deze essentieel voor de veerkracht van de samenleving; tijdens de coronapandemie hebben die initiatieven veel noden in de stad gelenigd. De gemeente heeft ten opzichte van die coalities vaak een ambivalente positie. Aanvankelijk worden initiatieven omarmd en regels en procedures omzeild. Dit is echter niet lang vol te houden, omdat vroeg of laat bestaande procedures en oude patronen tegen gaan werken. Dat vraagt om meer adaptieve of institutionele veerkracht bij de gemeente, die nieuwe werkwijzen mogelijk maken.

De lessen

Leefbaarheid gaat over mensen, hun leefomgeving en de interactie daartussen. Vooral de mensen zijn bepalend in hoe de leefomgeving wordt beleefd. Dat geldt zowel voor degene die de leefbaarheid ervaart als voor de mensen in diens omgeving. Rotterdam is een superdiverse stad, met een grote variatie in achtergronden en voorkeuren. Dat maakt de stad voor veel bewoners aantrekkelijk. De verschillen tussen mensen geven echter ook ongemak. Om verschillen te overbruggen zouden bewoners elkaar tegen moeten kunnen komen in de openbare ruimte. Dat schept gelegenheid om contacten te verdiepen, om een gemeenschappelijk belang te herkennen. En om gezamenlijke activiteiten te ondernemen. Zo zoeken mensen elkaar op in een trits van 'behang', 'belang' en 'samenhang'. Het decor van een superdiverse stad, waar Rotterdammers hun belangen nastreven en met elkaar actief zijn om de stad (nog) aantrekkelijker te maken.

De gemeente kan dat faciliteren door te zorgen voor gemengde wijken, zonder concentratie van bepaalde (kwetsbare) groepen, door te investeren in de publieke ruimte met laagdrempelige ontmoetingsruimten. En de gemeente kan ook ondersteunen door met bewoners afspraken te maken over de inrichting,

het gebruik en het beheer van de wijk en door het faciliteren van maatschappelijke coalities in de stad. Dat is geen duidelijke marsroute, maar een gezamenlijke ontdekkingsreis, die gelardeerd wordt met keuzes en experimenten. Leefbaarheid gaat namelijk over mensen, hun leefomgeving en de interactie daartussen.

Eindnoten

1 <https://ugp.rug.nl/sogi/article/download/21407/18878>

Auteurs

Ympkje Albeda, Docent en onderzoeker bij Hogeschool Inholland.

David ter Avest, Docent en onderzoeker bij Hogeschool Rotterdam en Hogeschool Inholland.

Gideon Bolt, Docent en onderzoeker (UHD) Urban Geography, Universiteit Utrecht.

Jan de Boom, Onderzoeker Risbo, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Beitske Boonstra, Docent en onderzoeker (UD) Departement Bestuurskunde en Sociologie (DPAS), Erasmus Universiteit Rotterdam | Coördinator Kenniswerkplaats Leefbare wijken.

Ilona van Breugel, Docent en onderzoeker Hogeschool Rotterdam.

Gijs Custers, Docent en onderzoeker, Departement Bestuurskunde en Sociologie (DPAS), Erasmus Universiteit Rotterdam.

Wenda Doff, Zelfstandig onderzoeker, Rotterdam.

Tamar Fischer, Docent en onderzoeker (UHD) Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Jeroen Frissen, Onderzoeker en adviseur bij Circusvis

Roy Geurs, Senior adviseur Afdeling Clusterbureau Strategie en Beleid, gemeente Rotterdam | Lid Regiegroep Kenniswerkplaats Leefbare wijken.

Sander van der Ham, Stadspsycholoog bij Thuismakers Collectief en Buurtklimaatje.

Kees Leidelmeijer, Onderzoeker bij In.Fact.Research.

André Ouwehand, Onderzoeker Architecture and the Built Environment, TU Delft.

Matthieu Permentier, Onderzoeker bij OBI. Gemeente Rotterdam | Lid Regiegroep Kenniswerkplaats Leefbare wijken.

Erik Snel, Docent en onderzoeker (UD) Departement Bestuurskunde en Sociologie (DPAS), Erasmus Universiteit Rotterdam | Coördinator Kenniswerkplaats Leefbare wijken.

Matthijs Uyterlinde, Senior onderzoeker Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Gabry Vanderveen, Docent en onderzoeker (UHD) Criminologie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Karen Welp, Adviseur bij Thuismakerscollectief en Buurtklimaatje.

Linda Zuiderwijk, Zelfstandig onderzoeker en adviseur Zuiderwijk Stadssociologie.



Zicht op leefbaarheid

'Leefbaarheid' gaat over de kwaliteit van onze leefomgeving. 'Leefbaarheid' is dan ook een veelbesproken onderwerp. Wie 'leefbaarheid' googelt krijgt miljoenen hits. Leefbaarheid blijkt echter een lastig te vatten begrip, waar we moeilijk controle over krijgen. De Rotterdamse Kenniswerkplaats Leefbare Wijken buigt zich er al tien jaar over. Ter gelegenheid van dit jubileum maken we met deze bundel een reis langs de recente inzichten over leefbaarheid in Rotterdamse wijken. Het is een stand van het gewas op basis van actuele onderzoeken. Ze leren ons over de betekenis en de hanteerbaarheid van het begrip.

Met bijdragen van: Erik Snel, Matthijs Uyterlinde, Jan de Boom, Matthieu Permentier, Gijs Custers, Gideon Bolt, Jeroen Frissen, Kees Leidelmeijer, André Ouwehand, Wenda Doff, Tamar Fischer, Gabry Vanderveen, Ympkje Albeda, David ter Avest, Ilona van Breugel, Linda Zuijderwijk, Karen Welp, Sander van der Ham, Beitske Boonstra, Roy Geurs en een voorwoord van burgemeester Ahmed Aboutaleb.