



Gedeelde ruimte

Over assumpties, opvattingen en discoursen van
het 40-wijkenbeleid

Janine Geerse

Radboud Universiteit, Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Masterthesis Urban & Cultural Geography
April 2011

Gedeelde ruimte

Over assumptions, opvattingen en discoursen van
het 40-wijkenbeleid

Janine Geerse

April 2011

Radboud Universiteit, Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Masterthesis Urban & Cultural Geography

Begeleider: Prof. Dr. Henk van Houtum

FORUM, Utrecht

Instituut voor Multiculturele Vraagstukken

Programma Leefomgeving

Begeleider: Vera Marinelli

Voorwoord

Onrustige politieke tijden. Een nieuw kabinet zorgt voor een nieuwe koers met forse bezuinigingen. De vraag is of er vooral sprake zal zijn van grote hervormingen, of dat er ook aandacht is voor het behoud van het bestaande. Zullen de goede dingen worden wegbezuinigd of juist worden gecontinueerd?

Met deze laatste vraag verwijst ik naar het thema van deze masterthesis: het 40-wijkenbeleid. In 2007 is het Rijk gestart met deze specifieke aanpak gericht op 40 zogenaamde aandachtswijken. Op de selectie en aanpak van deze wijken is in de loop der jaren veel kritiek geuit. Het is ingezet voor een duur van tien jaar, maar minister Donner stelde in de brief die hij op 28 januari 2011 aan de Tweede Kamer stuurde, dat de nieuwe financieel-economische situatie ervoor zorgt dat men op lokaal niveau opnieuw met elkaar in debat moet gaan en dat keuzes heroverwogen moeten worden. De vraag is echter: welke consequenties zullen deze heroverwegingen hebben voor de voortgang van de wijkaanpak?

Deze thesis vormt de afsluiting van de mastertrack Urban & Cultural Geography. Het hoofdthema is het 40-wijkenbeleid, maar tegelijk komen veel verschillende begrippen aan de orde. Wijken, segregatie, integratie, normalisering en discours vormen belangrijke basisbegrippen, waarbij wordt gekeken hoe deze aan elkaar én aan het wijkenbeleid zijn gerelateerd. Gekeken zal worden op basis van welke opvattingen en veronderstellingen het beleid tot stand is gekomen, en welke dominante discours hierin valt te ontdekken.

Het resultaat van het onderzoek ligt nu voor u. Dit was echter niet mogelijk geweest zonder de hulp van anderen. Graag wil ik daarom allereerst Henk van Houtum bedanken, die mij vanuit de universiteit heeft begeleid bij het schrijven van deze masterthesis. Hij heeft mij handvatten geboden om de juiste structuur en opbouw van het geheel te vinden. Daarnaast wil ik ook Vera Marinelli bedanken voor de begeleiding tijdens mijn stage bij FORUM, en voor haar heldere kijk op schrijfstijl en thema's met betrekking tot stad en leefomgeving. Ook wil ik graag de personen bedanken die ik heb mogen interviewen. Zij hebben mij kennis en inzicht gegeven in de gang van zaken rondom het 40-wijkenbeleid in de praktijk. Ten slotte gaat mijn dank nog uit naar mijn familie en vrienden die mij bleven motiveren en bemoedigen tijdens de vele uren die ik achter de computer heb doorgebracht.

Hoewel er inmiddels al veel is gediscussieerd en gefilosofeerd over de zin en onzin van de wijkenaanpak, blijft het een interessant onderwerp om uit te diepen. Met de komst van een nieuw kabinet zullen de heersende politieke opvattingen over de samenleving veranderen, en zullen ook de ontwikkelingen in wijken op een andere manier beoordeeld worden. De discussie rondom de aanpak van problemen in wijken, en zeker ook rondom integratie, zal daarom ook nooit ophouden naar mijn idee. Ik hoop met mijn scriptie een bijdrage te kunnen leveren aan deze discussie en nieuwe inzichten naar voren te kunnen brengen.

Janine Geerse

April, 2011

Summary

In 2007 the Minister of 'Housing, Neighbourhoods and Integration' aims at tackling social deprivation and liveability problems in a limited number of neighbourhoods. The Minister has made a selection of 40 neighbourhoods, based on 18 indicators. Those indicators refer to both (social and physical) problems as (social and physical) deprivation. Next to objective criteria (statistics and numbers), also subjective criteria (views of residents) has been used. The 40 neighbourhoods with the largest deviation to the average of all neighbourhoods are selected. The main objective of the 40 neighbourhood programme is: "Within eight to ten years the 40 neighbourhoods has to be changed into vital living and working environments, where it is pleasant to live and work, and where people are involved in society and participate on the labour market".

The objective of this research is to get an understanding of the underlying ideas, assumptions and perspectives of the 40 neighbourhood programme, and to find the dominant discourse(s) in which the policy is embedded. A discourse is an ensemble of ideas, concepts and categories through which meaning is given to social and physical phenomena, and which is produced and reproduced through an identifiable set of practices (Van den Brink & Metze, 2006). The basic questions of the research are:

1. What is the background of the 40 neighbourhood programme?
2. On what assumptions, ideas and notions is the policy based?
3. How is the neighbourhood policy interpreted by local governments, and especially with regard to the theme 'integration'?
4. What are the underlying discourses that can be found within the policy(documents)?

With the help of (scientific) literature, case study and interviews, answers to these questions can be found. Next to this, with discourse analysis it is tried to examine the underlying structures in (policy)documents and other written or spoken statements. The basic assumption of discourse analysis is that language profoundly shapes our view of the world and of reality, instead of being merely a neutral medium mirroring it (Van den Brink & Metze, 2006). With this research it is tried to investigate the powerful ideas, concepts and arguments through which the policy is defined. The meanings assigned to the concepts are not neutral, but politically laden. The question is, how do the policy documents and interviews reflect the discourses?

The selection of 40 neighbourhoods and the approach that is chosen are based on certain ideas, expectations and assumptions. According to Fairclough (2003), discourses are related to assumptions: "A particular discourse includes assumptions about what there is, what is the case, what is possible, what is necessary and what will be the case" (Fairclough, 2003). Several assumptions underpin the policy ambitions of the 40 neighbourhood programme, like:

- There exists a clear social and spatial divide in Dutch society;
- There are 40 neighbourhoods that need specific attention;
- The neighbourhoods are measured by 18 aspects, that indicate the neighbourhoods' quality best;
- There is a strong interrelationship between social deprivation and liveability;
- There is a strong relation between the living environment and the social-economic position of individuals ('neighbourhood-effects').

The assumptions are related to the perception of the problem and to the perception of what is desirable. The perception of what is desirable becomes visible in the objectives of the policy. An important objective is that after eight tot ten years, the 40 neighbourhoods approach the average score of all neighbourhoods.

The belief is that an integral and territorial approach is needed to diminish the problems and deprivation in the neighbourhoods. A great importance is assigned to the neighbourhood, as a place where problems are found and interventions can be taken, and as place where social networks and social participation are generated. It has to be taken into account that although lots of problems can be found there, a territorial approach is not

always the best way to tackle those problems. Next to this the question is: what is the meaning of the neighbourhood in our daily lives nowadays? The effect of the neighbourhood on the opportunities and social-economic position of individuals can be questioned, and scientific research does not give an unambiguous answer to the question whether or not those 'neighbourhood effects' do exist in the Netherlands. For some groups, the living environment and the composition of the population of the neighbourhood can be of great importance. For others, their direct living environment is not that important. Within the policy, these various meanings that neighbourhoods can have for the inhabitants, are not taken into account. The neighbourhood is chosen as starting point, and it shows that policymakers do have a great belief in its feasibility.

The Minister has chosen five themes that form the basics of the policy. The main themes are: living/housing, working, learning and growing up, safety and integration. In this research, the role of 'integration' in the 40 neighbourhood programme is explored. Why has it become one of the five main themes of the programme? How is integration defined by the local governments? In the Dutch cities Arnhem, The Hague, Nijmegen and Utrecht, the ideas about neighbourhoods(policy) in relation to integration are being explored. It seems to be that policymakers think it is important that: people meet each other, people socially participate in their neighbourhood and that there is a high level of social cohesion. These are the three most mentioned objectives within the separate neighbourhood programmes of the four cities, with regard to the theme 'integration'. But why are these goals so important and what do they imply?

Within the policy documents, assumptions are found about which composition of the population is best for a neighbourhood and its inhabitants. The dominant thought among policymakers is that a certain level of social-economic mixing is needed to get a neighbourhood in a positive flow. Whether ethnic concentration or segregation is bad or not is not made clear within the policy. But the focus on the differentiation of the housing supply and of social-economic groups within a neighbourhood, is indirectly related to the idea about concentration of certain (social-economic or ethnic) groups. The question is, can individual development and collective living together be reached by a social mix of those groups? Or is it just about reaching the goal of 'average' neighbourhoods, by upgrading the overall statistic score of the neighbourhood?

In many aspects of the 40 neighbourhood programme, practices of normalization and categorization are visible. The selection of 40 neighbourhoods is about territorial demarcation of differences. First, it is perceived which neighbourhoods deviate most from the average score (the norm or standard). Then, measures are chosen to reach the goal of getting the 40 selected neighbourhoods on the average score of all neighbourhoods together. Because of the fact that the neighbourhoods differ most with the average score, they are seen as not 'normal' (or abnormal), which is the 'problem' (as defined within the policy).

The dominant discourse that has been found within the policy, is a '(b)ordering discourse'. By categorize (to delimitate) neighbourhoods and people, by normalise them and by trying to homogenise them, it is tried to come to an ordered and clarified society. The government tries to control these practices. The 40 neighbourhood programme is directed to diminish the differences between neighbourhoods, but those differences actually only seem to be increased and emphasized by the practices of categorization, normalization and homogenisation. By analyzing the policy documents and interviews, another discourse of the policy in relation to integration has been found. This is related to the discourse in which integration is seen as identical to social-cultural participation.

Usually, not much attention has been paid to the fact that policymakers 'frame' their view to reality in a certain way, and that (ideas about) certain situations are socially constructed. The way reality is framed, depends on the dominant notions and assumptions of politics. That is why the debate about neighbourhoods and integration will always go on, and why it is important to critically look upon which dominant thoughts and views policy is based.

Inhoudsopgave

Voorwoord	I
Summary	II
Inhoudsopgave	IV
1 Achtergrond	1
1.1 Inleiding	1
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	2
1.3 Relevantie	6
1.4 Onderzoeksmethode	7
1.4.1 Discoursanalyse	8
1.4.2 Dataverzameling	10
1.4.3 Data-analyse	14
1.5 Theoretische achtergronden en begrippen van het 40-wijkenbeleid	15
1.5.1 Normaliseringtheorie	15
1.5.2 Conceptualisering van belangrijke begrippen	17
1.6 Concluderend	23
2 Van achterstandswijk tot 40-wijkenbeleid	24
2.1 Historische schets van het stedelijk beleid	24
2.2 Achterstandswijk of probleemwijk?	26
2.3 Wijkaanpak	27
2.4 Kritische reflectie op het 40-wijkenbeleid	32
2.5 Normalisering in het beleid	36
2.6 Concluderend	37
3 Assumpties van het 40-wijkenbeleid	39
3.1 ‘De wijk heeft een grote invloed op een individu’	41
3.2 ‘Hoe meer sociale cohesie in de wijk, hoe beter’	44
3.3 ‘Ruimtelijke concentratie heeft een negatieve invloed’	46
3.4 ‘Een gemengde bevolkingssamenstelling is goed voor de wijk’	50
3.5 ‘Integratie behoort één van de speerpunten van de wijkaanpak te zijn’	54
3.6 Concluderend	57
4 Wijken en integratie op stedelijk niveau	59
4.1 Arnhem	60
4.1.1 Wijkbeschrijvingen	60
4.1.2 Arnhemse aanpak: wijken & integratie	62
4.2 Den Haag	64
4.2.1 Wijkbeschrijvingen	65

4.2.2	Haagse aanpak: wijken & integratie	67
4.3	Nijmegen	70
4.3.1	Wijkbeschrijving	70
4.3.2	Nijmeegse aanpak: wijken & integratie	70
4.4	Utrecht	74
4.4.1	Wijkbeschrijvingen	74
4.4.2	Utrechtse aanpak: wijken & integratie	76
4.5	Concluderend	79
5	Dominante opvattingen omtrent wijken en integratie	81
5.1	Probleemwijken versus gewenste wijken	82
5.2	Integratie: definitie en visie	85
5.3	Concluderend	88
6	Conclusie: achterliggende discourses van het 40-wijkenbeleid	90
6.1	Het dominante discours	90
6.2	Het integratiediscours	91
6.3	Tot slot	92
	Referenties	94

1 Achtergrond

1.1 Inleiding

“Binnen acht tot tien jaar moeten de aandachtswijken weer zijn omgevormd tot vitale, woon-, werk- en leefomgevingen, waar het prettig is om te wonen en te werken en waar mensen betrokken zijn bij de samenleving en participeren op de arbeidsmarkt” (VROM, 2007a).

Dit is de doelstelling die Ella Vogelaar, voormalig minister van VROM, in 2007 voor 40 wijken in Nederland formuleerde. Wijken die slecht scoren op diverse kenmerken zoals inkomen, opleidingsniveau en woningvoorraad, staan op het lijstje van deze zogenaamde aandachtswijken. Met deze selectie streeft de overheid naar focus. Tegelijkertijd moet een integrale aanpak ervoor zorgen dat de wijken op verschillende (probleem)gebieden in samenhang worden aangepakt. Bij het maken van dit 40-wijkenbeleid werd deels teruggegrepen op soortgelijke wijkgerichte programma's die in het verleden al eens waren toegepast, en daarnaast is het bedoeld als aanvulling op het Grotestedenbeleid dat in 1994 geïntroduceerd werd. Toch doet het ook voorkomen als iets geheel nieuws en beters dan dat tot die tijd was gebeurd op het gebied van achterstandbestrijding en wijkverbetering. De heersende gedachte in onze maatschappij is vaak dat wanneer inspanningen in de wijk niet op korte termijn het gewenste effect hebben, er een geheel nieuwe aanpak moet worden bedacht (Duyvendak & Hortunals, 1999).

Met het aantreden van het kabinet Rutte-Verhagen met gedoogsteun van de Partij voor de Vrijheid (oktober 2010) heerst er onzekerheid over de toekomst van de wijkaanpak. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is inmiddels samengevoegd met het ministerie van Verkeer en Waterstaat tot een nieuw ministerie van Infrastructuur en Milieu. Het projectministerie Wonen, Wijken en Integratie (waaronder de wijkaanpak tot dan toe viel), valt nu onder het ministerie van Binnenlandse Zaken. Een belangrijke vraag is daardoor welke consequenties deze verschuivingen zullen hebben voor de wijkaanpak. In het verkiezingsprogramma van de Partij voor de Vrijheid dat Geert Wilders in april 2010 presenteerde, stond: “Geldverslindende Vogelaarwijken-projecten kunnen we missen als kiespijn. Veiligheid eerst. Goede buurten zijn veilige buurten. Daar moet de nadruk op liggen” (Aedesnet, 2010). De denkwijze en standpunten van de heer Wilders deden veel stof opwaaien in de samenleving. Toch hebben er veel Nederlanders op zijn partij gestemd. Deze partij streeft onder andere naar een strikt immigratie- en integratiebeleid. De populariteit van deze partij doet daarom vermoeden dat er nog steeds een (groeïende) angst voor ‘de ander’ en voor het ‘onbekende’ bestaat in onze samenleving (Van Houtum & Van Naerssen, 2002). De angst dat we straks omringd worden door mensen die oorspronkelijk niet tot ‘onze’ groep behoren. De angst dat we onze eigen culturele waarden en normen op den duur moeten opgeven, omdat we geen meerderheid meer vormen op straat of in onze buurt. Uit cijfers van het Jaarrapport Integratie van het Sociaal Cultureel Planbureau (2009) is gebleken dat er nog altijd een grote groep Nederlanders is, dat zich bedreigd voelt door de aanwezigheid van mensen met een niet-westerse allochtone afkomst (Van der Laan, 2009).

Of Wilders het met zijn standpunten bij het rechte eind heeft, wil ik hier niet ter discussie stellen. Wel laat het zien dat het integratievraagstuk nog altijd veel aandacht vereist en dat integratie nog altijd een heikel punt is binnen beleidskringen. In dit onderzoek is er daarom voor gekozen om specifiek in te zoomen op dit thema, omdat de gedachten over integratie nogal kunnen veranderen door de tijd heen en kunnen verschillen per plaats. Met steden waar in sommige wijken meer dan de helft van de bewoners van allochtone afkomst is, lijken ook begrippen als concentratie en segregatie steeds weer op te doemen. Discussies over of dit nu daadwerkelijk onwenselijke ontwikkelingen zijn, duren daarom nog altijd voort.

Ondanks de visie van Wilders over de Vogelaarwijken-projecten, zijn veel gemeenten van mening dat de wijkaanpak nu juist zijn vruchten begint af te werpen en dat de wijkaanpak daarom moet blijven voortbestaan.

Diverse steden geven daarbij ook aan, de aandacht te willen verbreden naar andere aandachtswijken (KEI, 2010). Minister Donner schreef in de brief die hij op 28 januari 2011 aan de Tweede Kamer stuurde: “De nieuwe financieel-economische situatie zal een stempel drukken op onze inzet. Rijk, gemeenten en maatschappelijke partners kunnen minder investeren dan voorheen. Maar minder financiële middelen betekent naar mijn overtuiging niet dat er minder ambitie is. Het biedt ook kansen. De ervaring binnen de wijkenaanpak is dat gemeenten de situatie benutten om processen beter in te richten; wijkgericht en integraal”. Donner concludeert daarnaast dat specifieke aandacht voor de aandachtsgebieden nodig blijft (Donner, 2011). Daarmee lijkt de wijkaanpak dus gecontinueerd te worden. Doordat het schrijven van deze thesis al op een eerder tijdstip is ingezet, zal hier echter met name in worden gegaan op de totstandkoming van het 40-wijkenbeleid, en zullen de opvattingen van het nieuwe kabinet verder vrijwel achterwege worden gelaten. Wel vormt het een extra inspiratiebron om verder na te denken over de invloed van het heersende politieke klimaat en de daarmee vaak veranderende koers op diverse gebieden, zoals op het gebied van wijken en integratie.

De titel van deze scriptie luidt: ‘Gedeelde ruimte’. Dit verwijst enerzijds naar het afbakenen van gebieden; het letterlijk opdelen van een stad in kleinere deelgebieden die vervolgens ‘wijken’ genoemd worden. Beleidsmakers hanteren de wijk vaak als eenheid, terwijl bewoners misschien de wijkgrenzen niet eens kennen. Het 40-wijkenbeleid houdt een gebiedsgerichte aanpak in, waardoor de nadruk soms meer lijkt te liggen op (het afbakenen van) gebieden zelf, dan op de mensen die er wonen.

Aan de andere kant verwijst de titel ook naar het samenleven van mensen in een wijk. Hoewel je je burens niet altijd zelf uit kan kiezen en je weinig invloed kan uitoefenen op de bevolkingssamenstelling van de wijk, deel je toch een gemeenschappelijke leefomgeving met hen. Deze ruimte moet je dus delen met elkaar, en er wordt in zekere mate van je verwacht dat je samen zorg draagt voor je omgeving. Soms is het lastig wanneer de leefstijlen, leeftijden of culturen van mensen botsen. Dan kan het wederzijds vertrouwen in het geding komen en dit kan de sfeer in de wijk niet ten goede komen. De ruimte met elkaar delen vraagt om respect voor de ander en het nemen van verantwoordelijkheid. Soms moeten daarbij compromissen gesloten worden, en soms moet je de ander daarin ook een beetje ruimte gunnen.

Ten slotte lijkt de wijk soms ook een ‘strijdzone’ voor bewoners en beleidsmakers. Enerzijds wordt gesteld dat de wijk als integratiekader voor het individu afneemt; anderzijds wordt de wijk door beleidsmakers vaak als object gezien om interventies uit te voeren. De vraag die daarbij opkomt is ‘wie maakt de wijk?’ Is dat de bestuurder die het heft in handen neemt, de beleidsmaker die mooie plannen bedenkt om de wijk op te knappen, of zijn dat de bewoners zelf? Een bewoonster van de krachtwijk Malburgen in Arnhem stelt in het kader hiervan: *“Men moet niet de illusie hebben dat ze de zaak alleen kunnen oplossen en dat men alleen de boel kan organiseren. Je kunt van bovenaf ernaar kijken, maar als je er niet voor zorgt dat de bewoners erachter staan, dan kan je het vergeten”* (www.malburgen.com).

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Ontwikkelingen in steden worden al zo lang er steden bestaan zeer verschillend gewaardeerd en gepercipieerd. Ditzelfde geldt voor de ontwikkelingen in wijken, welke doorgaans vanuit verschillende perspectieven bekeken worden. Sommigen zien meer de pessimistische kant en wijzen op de problemen die er bestaan binnen wijken, terwijl anderen het juist vanuit een meer optimistisch perspectief bekijken. De wijkaanpak kent daarom ook voor- en tegenstanders. Vooral vanuit wetenschappelijke hoek is er veel kritiek gekomen op de manier waarop de selectie van wijken tot stand is gekomen en de manier waarop de wijken worden aangepakt (Musterd & Ostendorf, 2009; Brouwer & Willems, 2007). De discussies die gepaard zijn gegaan met de komst van het 40-wijkenbeleid, vormen een belangrijke basis voor dit onderzoek. Tegelijkertijd zal dit onderzoek zelf ook een bijdrage leveren aan de discussie over dit beleid.

De focus van dit onderzoek ligt op het achterhalen van de achterliggende discoursen van het beleid. Discoursen zijn opvattingen, ideeën, waarden en normen die leidend zijn, in dit geval bij het opstellen van beleid. In het werk van de filosoof Michel Foucault speelt 'discours' een belangrijke rol. Volgens Foucault is het dagelijks leven van mensen verweven met discoursen en structureren deze als het ware de handelingen en gedachten in de maatschappij (Gielis, college 6 januari 2009). De discoustheorie van Foucault zal daarom in dit onderzoek gebruikt worden en door worden getrokken naar het 40-wijkenbeleid.

Discours is sterk verbonden met macht omdat de kennis die door een discours wordt geproduceerd ook macht genereert. Het discours creëert kennis en kan als het ware een 'waarheid' produceren (Carpentier & Spee, n.d.). In het geval van de wijkaanpak is het interessant om te kijken op welke opvattingen en op welke - als waarheid aangenomen en als zodanig gepresenteerde - assumpties het beleid gebaseerd is. Aan elk beleid liggen bepaalde heersende gedachten ten grondslag. In het geval van het 40-wijkenbeleid zijn gedachten over wat een goede, dan wel slechte wijk is zeer van belang. Maar wie bepaalt dat eigenlijk, en welke redeneringen zijn hieraan vooraf gegaan?

Met dit onderzoek wordt getracht te ontdekken wat de achterliggende gedachten en opvattingen van het 40-wijkenbeleid zijn omtrent wijken en integratie. Dit is van belang om uiteindelijk het (dominante) discours van het beleid te kunnen ontrafelen. Discoursen beïnvloeden direct en indirect de manier waarop beleid gemaakt wordt, en welke standpunten overheden daarbij innemen (Whisnant, n.d.). Dominante opvattingen worden vaak als 'waarheid' gepresenteerd, maar we moeten ons niet zonder meer aan woorden overgeven en deze op een passieve manier herproduceren. Beleid is altijd in een specifieke plaats, tijd en discours ingebed. Dit vormt als het ware het raamwerk van waaruit beleid is opgesteld.

Vanuit bepaalde discoursen kunnen processen van normalisering volgen. De gestelde norm bepaalt wat geaccepteerd is en wat niet. Iets wordt als een probleem of als 'abnormaal' beschouwd, wanneer het afwijkt van de gestelde norm. In het 40-wijkenbeleid zijn dit soort normaliseringprocessen ook waar te nemen; het benoemen van een wijk als goed of slecht en de criteria die hiervoor worden gehanteerd, zijn voorbeelden van het stellen van normen. Zodra een wijk afwijkt van de norm of standaard, wordt dit al snel als een probleem(wijk) beschouwd en wordt er geprobeerd de wijk dichter naar de norm te brengen door middel van diverse interventies. Tijdens het onderzoek zal deze normaliseringstheorie dan ook nader bekeken worden, en wordt er gekeken welke processen van normalisering zichtbaar zijn in het 40-wijkenbeleid in het algemeen, en in relatie tot het thema 'integratie' in het bijzonder.

De basis van het onderzoek vormt de vraag hoe het 40-wijkenbeleid en de selectie van 40 wijken tot stand is gekomen. Daarnaast komen een aantal kenmerken van het beleid aan de orde, en worden deze bekritiseerd met behulp van wetenschappelijke (Nederlandse) literatuur. Vervolgens wordt op zoek gegaan naar assumpties die aan het 40-wijkenbeleid ten grondslag liggen, die indirect of direct gerelateerd zijn aan het thema integratie. Volgens Fairclough houden discoursen altijd verband met bepaalde assumpties: "A particular discourse includes assumptions about what there is, what is the case, what is possible, what is necessary, what will be the case (Fairclough, 2003).

In dit onderzoek wordt op zoek gegaan naar tekstdelen of passages in beleidsdocumenten die iets loslaten over de veronderstellingen waarop de beleidsmakers zich gebaseerd hebben. Hiervoor wordt vooral het 'Actieplan Krachtwijken: Van Aandachtswijk naar Prachtwijk' (2007) gebruikt. Vervolgens worden deze assumpties met behulp van verschillende wetenschappelijke inzichten kritisch bekeken. Het zoeken naar de veronderstellingen en assumpties die aan het beleid ten grondslag liggen, zal eraan bijdragen dat het dominante discours van het 40-wijkenbeleid ontrafeld wordt.

Ook de empirie vormt een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. Op stedelijk niveau zal het beleid in de praktijk geanalyseerd worden. Hoe wordt integratie gerelateerd aan de wijkaanpak en welke betekenis krijgt integratie toebedeeld in de wijkactieplannen? Integratie is door VROM als één van de vijf thema's gekozen die de leidraad vormen van het 40-wijkenbeleid. Omdat het zeer tijdrovend en complex is om het beleid op alle vijf

thema's te analyseren en daarin het dominante discours te ontdekken, is ervoor gekozen specifiek het thema 'integratie' uit te lichten. Ik ben tot deze keuze gekomen door mijn stage bij FORUM en een persoonlijke interesse in integratievraagstukken. Daarnaast is het een begrip waarover nog vaak onduidelijkheid bestaat, en waaraan verschillende betekenissen ontleend kunnen worden. De manier waarop het betekenis krijgt op beleidsniveau is zeer afhankelijk van de heersende politieke kleur en opvattingen. Het is daarom interessant te kijken welke opvattingen over integratie van invloed zijn geweest ten tijde van de totstandkoming van het 40-wijkenbeleid.

Doelstelling

Het doel van onderzoek doen is het leveren van nieuwe kennis. Het kan zijn dat er nog maar weinig over het onderzoeksobject bekend is, maar soms is er ook al veel over gezegd en geschreven. In het laatste geval wordt gekeken waar en op welke manier het onderzoek iets kan bijdragen aan de al bestaande literatuur. In dit onderzoek wordt in het 40-wijkenbeleid op zoek gegaan naar de heersende opvattingen, ideeën en assumpties over wijken en integratie. Door dit te achterhalen, wordt getracht inzichtelijk te maken welke discours(en) er ten grondslag ligt aan het 40-wijkenbeleid.

De doelstelling van het onderzoek luidt dan ook:

"Het ontrafelen van de discoursen waarin het 40-wijkenbeleid is ingebed, door middel van het achterhalen van de heersende en dominante opvattingen, ideeën en assumpties van het beleid over wijken en integratie"

Vraagstelling

De centrale vraag geeft structuur aan een onderzoek. Samen met een aantal deelvragen wordt de centrale vraag gebruikt om de richting van het onderzoek te bepalen. De doel- en vraagstelling zijn met elkaar verbonden en uit de doelstelling komt daarom de volgende centrale vraag voort:

"Welke heersende opvattingen, redeneringen en assumpties liggen aan het 40-wijkenbeleid ten grondslag, en welk(e) discours(en) is hierin te ontdekken in het algemeen en in relatie tot integratie in het bijzonder?"

Om een antwoord te kunnen vinden op de centrale vraag, zijn verschillende deelvragen opgesteld. Sommige deelvragen zijn onderverdeeld in een aantal subvragen. De volgende vragen vormen de basis van het onderzoek:

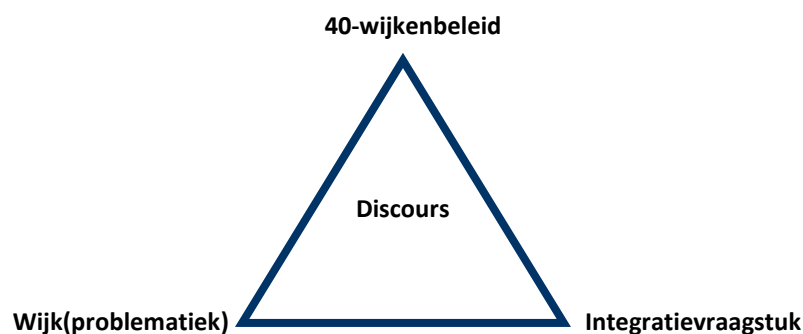
1. Hoe is het 40-wijkenbeleid tot stand gekomen?
 - Hoe kan de kwaliteit van een wijk worden bepaald?
 - Welke indicatoren liggen ten grondslag aan de selectie van de 40 wijken?
 - Welke kanttekeningen kunnen er geplaatst worden bij de keuze voor deze selectie en aanpak?
2. Welk assumpties met betrekking tot wijken en integratie liggen ten grondslag aan het 40-wijkenbeleid?
3. Op welke manier wordt het landelijke beleid vertaald in de stedelijke aanpak van de geselecteerde wijken in Arnhem, Den Haag, Nijmegen en Utrecht?
 - waar worden de geselecteerde wijken door gekenmerkt?
 - welke betekenis krijgt het thema 'integratie' toebedeeld in de (uitvoering van de) plannen?
4. Welke achterliggende discours(en) van het 40-wijkenbeleid kunnen ontrafeld worden?
 - welke probleempercepties en doelstellingen worden er gehanteerd?
 - vanuit welke opvattingen is er gekozen voor specifieke beleidsmiddelen?

Structuur

Het onderzoek is tweeledig in meerdere opzichten. In de eerste plaats worden twee thema's aan elkaar gerelateerd: aandachtswijken en integratie. Het onderzoek zal hoofdzakelijk ingaan op de achtergronden van het 40-wijkenbeleid. De definitie van een probleemwijk en de indicatoren en criteria die gekozen zijn om 40 wijken te selecteren, zullen hierbij kritisch bekeken worden. Hierbij zullen ook enkele assumpties ten aanzien van wijken en integratie aan de orde worden gesteld. Hier wordt veel aandacht aan besteed, omdat assumpties in grote mate bepalend zijn voor het beleid dat gemaakt wordt en verband houden met discoursen (Fairclough, 2003). Vervolgens wordt 'integratie' als één van de vijf belangrijkste thema's van de wijkaanpak uitgelicht. Er wordt gekeken welke opvattingen en ideeën bepalend zijn voor de manier waarop integratie vorm krijgt in de wijkaanpak.

In de tweede plaats wordt er zowel gebruik gemaakt van de theorie als de empirie. Het analyseren van theoretische inzichten een belangrijk onderdeel van het onderzoek. Dit niveau is vrij abstract en vooral gebaseerd op bestaande (wetenschappelijke) literatuur. Hier vanuit wordt vervolgens geprobeerd tot meer concrete inzichten te komen, door meer op praktijk- en beleidsniveau in te zoomen. Door de beleidsdocumenten te analyseren, zal duidelijk worden dat sociaal ruimtelijk beleid altijd wordt beïnvloed door bepaalde dominante discoursen. Ook wordt op beleidsniveau getracht inzicht te krijgen in het beleid dat door verschillende Nederlandse steden gevoerd wordt. Om een beeld te krijgen waardoor de geselecteerde wijken gekenmerkt worden (volgens de wijkactieplannen), worden er korte beschrijvingen gegeven van de wijken die zijn geselecteerd in de steden Arnhem, Den Haag, Nijmegen en Utrecht. Er wordt gekeken hoe beleidsmakers bepaalde begrippen definiëren, gebruiken en aan elkaar relateren. Met dit deel van het onderzoek wordt getracht te ontdekken welke opvattingen en redeneringen de rol van integratie in de wijkaanpak bepalen.

Onderstaand figuur (1) geeft weer welke begrippen centraal staan in dit onderzoek. Het centrale thema is het 40-wijkenbeleid. Dit staat in verband met de manier waarop problemen in wijken worden gedefinieerd, en de manier waarop tegen integratie in wijken wordt aan gekeken. Dit vormen dan ook belangrijke aspecten van het onderzoek. De manier waarop problemen en probleemwijken gedefinieerd worden, de manier waarop integratie wordt gerelateerd aan wijken, en de manier waarop het beleid tot stand is gekomen, is beïnvloed door discoursen. Door middel van het achterhalen van de dominante opvattingen over deze begrippen, wordt geprobeerd te begrijpen welke discours(en) dominant en leidend is geweest bij het opstellen van het beleid. Het figuur geeft aan dat er drie begrippen centraal staan en dat het discours de opvattingen over deze begrippen beïnvloeden. De begrippen zijn in het figuur aan elkaar verbonden, om aan te geven dat ze op de een of andere manier aan elkaar gerelateerd zijn en elkaar wederzijds beïnvloeden. Dit onderzoek richt zich in grote mate op de vraag op welke manier deze begrippen in het 40-wijkenbeleid aan elkaar gerelateerd zijn, en de rol van discoursen daarin.



Figuur 1. Centrale onderzoeksbegrippen

Leeswijzer

Het centrale thema van het onderzoek is het 40-wijkenbeleid. In hoofdstuk 2 worden allereerst een aantal ontwikkelingen in het stedelijk beleid van de afgelopen vijftig jaar beschreven. Vervolgens wordt van daaruit een introductie gegeven op het 40-wijkenbeleid. Er wordt gezocht naar een antwoord op de vraag op welke selectiemethode en indicatoren het beleid gebaseerd is en welke kenmerken de aanpak heeft. Ten slotte wordt met behulp van de bestaande literatuur een kritische reflectie gegeven op (de totstandkoming van) het beleid.

In hoofdstuk 3 wordt deze kritische reflectie verder uitgebreid aan de hand van enkele veronderstellingen en assumpties waarop het 40-wijkenbeleid zich baseert. Deze schemeren door in de beleidsdocumenten. Vooral het Actieplan Krachtwijken (2007) van oud-minister Vogelaar wordt gebruikt om deze assumpties op het spoor te komen. Er is voor gekozen om vooral veronderstellingen met betrekking tot wijken en integratie in dit hoofdstuk te behandelen.

Met hoofdstuk 4 begint het meer empirische gedeelte van het onderzoek. Het hoofdstuk bevat korte beschrijvingen van de geselecteerde wijken in de steden Arnhem, Den Haag, Nijmegen en Utrecht. Dit laat globaal zien waardoor de wijken gekenmerkt worden en welke problematiek er gesignaleerd is (volgens de wijkactieplannen). Vervolgens wordt gekeken naar de manier waarop de verschillende gemeenten betekenis geven aan het thema 'integratie' in hun aanpak van de wijken.

Hoofdstuk 4 zal daarbij vooral een beschrijvend en verkennend karakter hebben, waarna in hoofdstuk 5 hierop wordt voortgeborduurd. In dit laatste hoofdstuk wordt met behulp van de bevindingen van de voorgaande hoofdstukken gekeken naar: probleemperceptie, doelstelling en keuze voor beleidsmiddelen of -maatregelen. Dit om uiteindelijk in hoofdstuk 6 een antwoord te kunnen geven op de centrale vraag, en te kunnen concluderen welke discours(en) zichtbaar zijn in het 40-wijkenbeleid.

1.3 Relevantie van het onderzoek

Maatschappelijke relevantie

Aandacht voor stedelijke problematiek is niet nieuw in Nederland. Elke periode in de geschiedenis kent haar eigen probleemstelling rondom de ontwikkelingen in steden en wijken. Daarbij hoort ook een andere aanpak van die problemen. Met het selecteren van 40 aandachtswijken in 2007, is er weer een andere beleidsmatige weg ingeslagen. Er is nog altijd discussie over de zin en onzin van de selectie en de aanpak van deze wijken. Belangrijk is hierbij om helder te krijgen wanneer iets een probleem vormt en wanneer het functioneren van bepaalde wijken dusdanig als problematisch wordt ervaren dat er een specifieke aanpak van deze wijken nodig is. De wijkaanpak laat zien dat er nog altijd een groot geloof heerst in de maakbaarheid van de wijk. Beleidsmakers hebben misschien de mogelijkheid om bepaalde processen te sturen, maar in hoeverre zijn hun interventies daadwerkelijk echt van invloed?

De vraag in hoeverre de wijk als uitgangspunt van beleid moet worden genomen, speelt in dit onderzoek een belangrijke rol. Daarnaast is ook de vraag belangrijk, welke heersende maatschappelijke en politieke opvattingen over wijken en integratie er van invloed zijn geweest bij het 40-wijkenbeleid. Beleid zit soms vol mooie termen, tegenstrijdigheden, vage redeneringen en onrealistische doelstellingen. Verder kijken naar wat er achter de beleidsteksten zit en daarnaast de tegenstrijdigheden in het 40-wijkenbeleid naar voren brengen, vormt een belangrijk onderdeel van dit onderzoek. Volgens Duyvendak moeten we erg reflectief zijn op de begrippen die we gebruiken. "We zoeken allemaal naar woorden. Autochtoon, allochtoon, wie dan niet en wie wel. Integratie, maar van wie dan? In welke groep, waarin, waarom, waartoe?" (Interview Duyvendak, 17 november 2010). Het analyseren van de manier waarop het 40-wijkenbeleid vanuit bepaalde opvattingen en vanuit een bepaald discours omgaat met woorden en begrippen, is maatschappelijk relevant omdat op basis van deze opvattingen en redeneringen tenslotte grote beslissingen worden genomen. Dit heeft grote gevolgen voor de interventies die gedaan worden in wijken, waardoor de relevantie van dit onderzoek ligt in het inzichtelijk maken op basis van welke opvattingen deze interventies eigenlijk worden gedaan.

Wetenschappelijke relevantie

“Het risico als je het veld in gaat, is dat je die nota’s heel serieus neemt. Moet je ook doen, maar vervolgens moet je ook afstand nemen en denken van wat lees ik daar. Ook als je bijvoorbeeld nota’s neemt van stedelijke vernieuwing in verschillende steden, dan zie je dat voor hele verschillende wijken dezelfde oplossing wordt aangedragen. Die beleidsmachines die over het land rollen, die zijn ongelooflijk” (Interview Duyvendak, 17 november 2010).

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt in het relateren van een abstract theoretisch niveau aan het beleid- en praktijkniveau. Er is voor gekozen om de discours Theorie van Foucault door te trekken naar het 40-wijkenbeleid. Door de heersende opvattingen, ideeën en assumpties die ten grondslag liggen aan het beleid te achterhalen, wordt inzichtelijk gemaakt op welke discours(en) het beleid zich baseert.

Zoals de heer Duyvendak in bovenstaand citaat al stelde, is het als wetenschapper altijd van belang om bij beleidsdocumenten afstand te nemen en te kijken wat er daadwerkelijk staat. Vaak worden uitspraken in dergelijke beleidsteksten meteen als waarheid aangenomen, maar ook in beleid zijn redeneringen soms onvolkomen en worden gelegde relaties tussen begrippen weinig onderbouwd en onderzocht. Door dit in acht te nemen, en door het theoretisch niveau te relateren aan het beleidsniveau, kan dit onderzoek een belangrijke wetenschappelijke relevantie met zich mee brengen.

In dit onderzoek wordt met behulp van discoursanalyse geprobeerd de achterliggende structuren en invloeden van het beleid naar boven te brengen. Hieraan gerelateerd is de normaliseringstheorie van Foucault. Normalisering gaat over het stellen van een norm, een standaard. Dit duidt op de gewenste situatie. In het geval van de 40 wijken is er volgens het Rijk extra aandacht en geld nodig om te zorgen dat deze wijken op den duur wél voldoen aan de norm. De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek ligt grotendeels in het verbinden van de discours- en normaliseringstheorie aan het 40-wijkenbeleid.

1.4 Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is in de eerste plaats verkennend van aard. Verkennend onderzoek is vooral bedoeld om nieuw inzicht te verkrijgen en verschijnselen in een nieuw licht te beoordelen. Daarnaast heeft het onderzoek ook een beschrijvend en analyserend karakter, doordat er getracht wordt een bepaalde situatie of context in kaart te brengen, maar vervolgens deze ook kritisch te analyseren (Saunders et al., 2008).

Hieronder wordt nader uiteengezet welke methoden en strategieën gebruikt worden tijdens dit onderzoek. De onderzoeksstrategie wordt gekozen nadat bepaald is of het onderzoek vooral in de diepte of breedte gedaan wordt, en daarnaast of er vooral van kwalitatieve of kwantitatieve methoden gebruikt wordt gemaakt.

Tijdens dit onderzoek zal vooral gebruik worden gemaakt van kwalitatieve methoden en gegevens. Toch zullen ook deels kwantitatieve gegevens aan de orde komen, welke een aanvulling kunnen vormen op de kwalitatieve onderzoeksgegevens. Zowel kwantitatieve als kwalitatieve gegevens zijn zeer belangrijk geweest bij de selectie van 40 wijken. Op basis van beide soorten gegevens is bepaald in welke wijken de achterstanden en problemen het grootst zijn. Daarnaast zal voor het eerste deel van de centrale vraag vooral in de diepte onderzoek worden gedaan, om het achterliggende discours van het wijkenbeleid bloot te kunnen leggen. Voor het tweede deel van de centrale vraag (met betrekking tot het integratieaspect) zal meer onderzoek in de breedte worden gedaan. Dit deel van het onderzoek is meer empirisch van aard, waarbij de aanpak van vier verschillende steden op het gebied van wijken en integratie wordt geanalyseerd.

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden die elkaar aanvullen. Dit wordt doorgaans aangeduid als triangulatie; het gebruik van verschillende methoden voor het verzamelen van gegevens. Door op verschillende manieren data te verzamelen en te analyseren, wordt de betrouwbaarheid van gegevens vergroot. Daarnaast zal ook duidelijk worden of de verschillende bronnen dezelfde informatie geven of dat ze elkaar tegenspreken (Saunders et al., 2008). Er kunnen ook verschillende methoden gebruikt worden om verschillende doeleinden na te streven en diverse inzichten te verkrijgen.

Vooral de literatuurstudie, interviews en meervoudige casestudy zijn voor dit onderzoek van belang. Door middel van deze methoden wordt enerzijds geprobeerd de diepte in te gaan en onderliggende structuren bloot te leggen, en anderzijds wordt hiermee deels verkennend en vergelijkend onderzoek gedaan met betrekking tot de vier steden. Het onderzoek kent de volgende twee hoofdfasen:

- Een literatuurverkenning waarin de aandacht uitgaat naar de totstandkoming van het 40-wijkenbeleid en waaruit blijkt welke kritiek er geuit is (vooral vanuit wetenschappelijke hoek).
- Een verkenning en analyse van beleidsteksten om inzicht te krijgen in de redeneringen die ten grondslag liggen aan het beleid. Beleidsdocumenten, interviews en de casestudy worden gebruikt om te ontdekken op welke opvattingen en veronderstellingen beleidsmakers zich baseren.

Hieronder volgt uitleg waarom voor welke methoden is gekozen, welke bronnen worden geraadpleegd en hoe deze worden geanalyseerd.

1.4.1 Discoursanalyse

Discoursanalyse is zowel een filosofie, theorie, methodologie als analysetechniek. Wanneer het als methodologie gebruikt wordt, wordt onderzocht hoe de sociale werkelijkheid (sociaal) geconstrueerd wordt (Gielis, college 6 januari 2009). Achter het 40-wijkenbeleid gaan bepaalde redeneringen en gedachten schuil en het geheel daarvan kan worden aangeduid als discours. Om het discours van het beleid te ontrafelen, is er daarom voor gekozen om gebruik te maken van discoursanalyse. Met behulp van deze methode wordt een antwoord gezocht op de onderzoeksvraag die betrekking heeft op het ontdekken en deconstrueren van de discourses die ten grondslag liggen aan het 40-wijkenbeleid.

Allereerst wordt hieronder kort ingegaan op het begrip 'discours' en op discoursanalyse als methode. Vervolgens zal worden uitgewijd over de rol van discoursanalyse in dit onderzoek.

Discours als begrip

De Franse filosoof Michel Foucault heeft zich in zijn werk veel beziggehouden met de rol van discourses in de maatschappij. Volgens hem is het dagelijks leven van mensen verweven met discourses, en structureren deze de dagelijkse praktijk (Gielis, college 6 januari 2009). Foucault definieert discours als: *"ways of constituting knowledge, together with the social practices, forms of subjectivity and power relations which inhere in such knowledges and relations between them. Discourses are more than ways of thinking and producing meaning. They constitute the 'nature' of the body, unconscious and conscious mind and emotional life of the subjects they seek to govern"* (Gielis, college 6 januari 2009).

Volgens Van den Brink & Metze (2006) kan discours worden gedefinieerd als: "een set van ideeën, concepten en categorieën die betekenis geven aan sociale verschijnselen, en die geproduceerd en gereproduceerd worden door praktijken die ingebed zijn in het dagelijks leven". Discourses kunnen zowel gaan over taaluitingen als over de 'way of life'. Manieren van spreken, denken, handelen en communiceren zijn door de eeuwen heen in onze samenleving ingebed en daardoor is bepaald wat sociaal geaccepteerd is en wat niet. Discourses bestaan dus uit structuren die ingebed zijn in onze taal en samenleving (Van den Brink & Metze, 2006). Volgens Gee (2005) is taal het product en de producent van discourses, en worden discourses zichtbaar in communicatie en interactie tussen mensen. Gee stelt dat het eigenlijk gaat om het systeem van betekenissen dat in de maatschappij bestaat, waardoor we elkaar begrijpen (college Gielis, 6 januari 2009).

Discours als analysemethode

Discoursanalyse houdt het analyseren van kwalitatieve gegevens in, welke zijn gebaseerd op betekenissen die door woorden worden uitgedrukt (Saunders et al., 2008). Vaak wordt in onderzoek dat gebruik maakt van discoursanalyse uitgegaan van subjectivistische ontologie. Ontologie houdt zich bezig met de aard van de

werkelijkheid; subjectivisme gaat ervan uit dat sociale verschijnselen worden gecreëerd door de percepties en de daaruit voortvloeiende handelingen van sociale actoren (Saunders et al., 2008).

Meer specifiek gaat discoursanalyse om het analyseren van de taal, waarbij het gaat om de vraag hoe en waarom personen in een specifieke sociale context taal gebruiken. In het bijzonder wordt hierbij onderzocht hoe taal in de vorm van spraak en tekst de sociale wereld zowel vormt als reproduceert en/of verandert (Saunders et al., 2008). De basisgedachte van discoursanalyse is dat taal ons beeld van wereld en werkelijkheid vormt, in plaats van dat het een neutraal medium is dat het slechts weerspiegelt. Volgens Van den Brink & Metze is discoursanalyse “the examination of argumentative structure in documents and other written or spoken statements as well as the practices through which these utterances are made” (Van den Brink & Metze, 2006).

Discoursanalyse concentreert zich dus op het begrijpen van hoe taal in een specifieke context wordt gebruikt om bepaalde aspecten van de wereld te construeren. Het draait om *“awareness and questioning of taken-for-granted ways of acting that are not natural, but socially constructed and analysing how power relations in society maintain and are maintained by taken-for-granted ways of acting”* (college Gielis, 6 januari 2009). We moeten ons dus bewust zijn van het feit dat ‘taken-for-granted’ gedachten of gedragingen niet natuurlijk, maar sociaal geconstrueerd zijn. Discoursen beïnvloeden bewust en onbewust ons denken en handelen en de manier waarop wij naar onszelf en de maatschappij kijken. Door middel van discoursanalyse wordt stil gestaan bij het feit dat wat we doorgaans als waarheid aannemen, niet los staat van een sociaal geconstrueerde werkelijkheid.

Een vorm van discoursanalyse is ‘critical discourse analysis’. Bij gebruik van deze methode wordt verondersteld dat “de constructies door personen niet alleen functioneren op een zingevende manier, maar dat ze ook de onderliggende ideologische geloofsystemen van de maatschappij in het totaal aanvechten” (Saunders et al., 2008). “Critical discourse analysis is based on the assumption that language is an irreducible part of social life...so that social analysis and research always has to take account of language” (Fairclough, 2003). De gegevens die bij ‘critical discourse analysis’ worden geanalyseerd zijn daarom veelal teksten, die uit een groot aantal verschillende bronnen kunnen worden verzameld (Saunders et al., 2008). Belangrijk hierbij is te kijken in welke context taal wordt geproduceerd en hoe die context sociaal wordt geconstrueerd. Tekst en context zijn altijd met elkaar verweven; een tekst reflecteert de context, maar tegelijkertijd beïnvloedt de tekst de context (Gielis, college 6 januari 2009).

Discoursanalyse in dit onderzoek

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van discoursanalyse. Zoals hierboven naar voren kwam, is het een onderdeel van ‘critical discourse analysis’ om teksten en andere taaluitingen kritisch te analyseren. Dit wordt in dit onderzoek dan ook gebruikt om proberen te begrijpen hoe taal in een bepaalde context - in dit geval het 40-wijkenbeleid - wordt gebruikt om aspecten van de wereld te (re)construeren. Hoe en waarom gebruiken beleidsmakers de taal zoals deze zichtbaar is in de beleidsdocumenten met betrekking tot de wijkaanpak?

Volgens Saunders et al. (2008) is het bij discoursanalyse van belang om te kijken naar hoe een tekst is opgebouwd en wat deze probeert te bereiken. Daarnaast dient gekeken te worden naar de context van de tekstproductie, waardoor de tekst op een bepaalde manier geïnterpreteerd kan worden. Ten slotte is het belangrijk om te zoeken naar uitspraken in de tekst en de mate waarin deze worden aangevochten, of waarschijnlijk zullen worden aangevochten. Uitspraken die waarschijnlijk niet worden aangevochten, vormen het dominante discours. Vaak zijn discoursen echter meervoudig en onderling strijdig (Saunders et al., 2008).

Er zal tijdens dit onderzoek kritisch worden gekeken hoe en waarom uitspraken tot stand zijn gekomen en welke assumpties eraan ten grondslag liggen. Er zal specifiek aandacht worden geschonken aan beleidsdocumenten omtrent de wijkaanpak, met vragen als: Hoe zijn de probleem- en doelstellingen geformuleerd? Welke begrippen worden veelvuldig gebruikt en aan elkaar gerelateerd? Op basis van welke redeneringen is er voor specifieke beleidsmiddelen gekozen? In welke context kan de tekst geplaatst worden?

De basisgedachte van discoursanalyse is dat taal ons beeld van wereld en werkelijkheid vormt, in plaats van dat het een neutraal medium is dat het slechts weerspiegelt. Beleidsmakers vormen en reproduceren door taal (in de vorm van spraak en tekst) de sociale wereld, en beïnvloeden daarmee ook de manier waarop wij tegen die wereld aankijken. De manier waarop taal gebruikt wordt in een specifieke context (zoals bij het 40-wijkenbeleid), wordt beïnvloed door discoursen. In dit onderzoek wordt daarom geprobeerd deze discoursen te achterhalen. Vanuit het analyseren van de taal en teksten van beleidsdocumenten, wordt geprobeerd inzicht te krijgen in de achterliggende gedachten van het beleid. Het gaat er niet om het discours empirisch te toetsen, maar meer om inzichtelijk te maken welke opvattingen en redeneringen er schuilgaan achter de uitspraken die gedaan worden in het 40-wijkenbeleid. Het is echter te complex en tijdrovend om alle assumpties, uitspraken en opvattingen eruit te filteren. Daarom zal in de eerste plaats ingegaan worden op de achtergrond van het 40-wijkenbeleid in het algemeen, en daarnaast op de relatie tussen wijken(beleid) en integratie in het bijzonder.

1.4.2 Dataverzameling

Bij het verzamelen van data voor onderzoek, is het belangrijk om voor ogen te hebben welk doel het dient. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van literatuurstudie, casestudy en interviews als methoden om data te verzamelen en antwoorden te vinden op de onderzoeksvragen. Hieronder zal over deze methoden van dataverzameling nader worden uitgewijd.

Niet alleen op nationaal niveau, maar ook internationaal gezien, krijgt het functioneren van wijken veel aandacht. Ook in andere landen kampen sommige steden en wijken met behoorlijke problemen en achterstanden, en gaat de aanpak van wijken gepaard met discussies over de te treffen maatregelen. De situatie in wijken in Nederland is echter niet goed vergelijkbaar met bijvoorbeeld de Verenigde Staten, waar sommige wijken getto's genoemd worden (Nio, 2004). In dit onderzoek zal daarom voornamelijk gekeken worden naar de situatie in Nederland. Er is voor gekozen om een specifieke vorm van nationaal beleid (het 40-wijkenbeleid) te onderzoeken en de aanpak van wijken van vier Nederlandse steden te analyseren. Dit beleid is ingebed in de nationale context en er is dus voor Nederlandse casussen is gekozen. Daarom is het grootste gedeelte van het onderzoek gebaseerd op Nederlandse literatuur en kennis, en is er in mindere mate gebruik gemaakt van internationale bronnen.

Literatuurstudie

In de eerste plaats heeft dataverzameling plaatsgevonden door literatuur te zoeken over het betreffende onderzoeksonderwerp. Er is voor literatuurstudie gekozen omdat dit geschikt is om kennis te vergaren en om de theoretische stand van zaken over een bepaald onderwerp in kaart te brengen (Saunders et al., 2008). Er is eerst literatuur verzameld met zoektermen als wijken, probleemwijken, wijkaanpak, Vogelaarwijken.

Het bestuderen van de gevonden literatuur omtrent deze thema's draagt eraan bij dat een goed beeld ontstaat van de algemene inzichten over de wijkaanpak. De zoektocht naar geschikte literatuur levert daarnaast ook een duidelijk beeld op van welke auteurs en wetenschappers zich met deze thema's bezighouden. Voorbeelden hiervan zijn: Sako Musterd, Jan Willem Duyvendak, Gideon Bolt, Justus Uitermark, Lex Veldboer, Ronald van Kempen. Zoals eerder genoemd wordt tijdens dit onderzoek vooral gebruik gemaakt van Nederlandse literatuur, omdat het specifiek gaat om Nederlands beleid met casussen uit eigen land. Belangrijk is daarom het volgen van het (nationale) debat over dit beleid, waaraan onder andere bovengenoemde auteurs een bijdrage hebben geleverd.

Als uitgangspunt voor dit onderzoek is wetenschappelijke literatuur genomen dat inzicht geeft over wat een wijk precies is en welke betekenis deze nog heeft in onze hedendaagse samenleving. Daarnaast is ook literatuur over de totstandkoming van het 40-wijkenbeleid van belang, en (wetenschappelijke) literatuur waaruit blijkt welke tekortkomingen het beleid kent. Het is belangrijk om erachter te komen wat de heersende gedachten en

discussiepunten omtrent de wijkaanpak zijn, om een aanvulling te kunnen geven op de bestaande literatuur. Er is vooral veel kritiek geweest op de manier waarop de 40 wijken zijn geselecteerd, waardoor het interessant is om nog eens kritisch te kijken naar de opvattingen en redeneringen die ten grondslag liggen aan het beleid.

Voor de literatuurstudie zijn enerzijds wetenschappelijke boeken en artikelen van belang, en anderzijds beleidsnota's en –rapporten die betrekking hebben op het 40-wijkenbeleid. Voor het achterhalen van de criteria en assumpties die ten grondslag liggen aan het wijkenbeleid, is een combinatie van beide nodig. Met behulp van wetenschappelijke literatuur is een kritische reflectie mogelijk op de manier waarop het beleid is opgesteld. Door zowel literatuur van wetenschappelijk - als beleidsniveau te gebruiken, wordt de discrepantie duidelijk tussen de manier waarop beleidsmakers tegen de samenleving aankijken (wat blijkt uit taal- en tekstuitingen), en de manier waarop wetenschappers deze manier van denken en handelen vaak bekritisieren.

Kortom, tijdens de literatuurstudie wordt hoofdzakelijk gebruik gemaakt van:

- *Wetenschappelijke literatuur*: om inzicht te krijgen in wetenschappelijke benaderingen over wijken(beleid) en integratie
- *Beleidsdocumenten en beleidsteksten*: om tekstuele uitspraken in het beleid te kunnen analyseren en deconstrueren, en de heersende opvattingen en assumpties hierin te ontdekken

In alle hoofdstukken zal literatuurstudie een rol spelen. In de eerste drie hoofdstukken zal de nadruk echter meer liggen op wetenschappelijke literatuur, omdat dit het meer theoretische gedeelte van het onderzoek vormt. Aan de hand van de bestaande literatuur wordt beschreven en geanalyseerd hoe een wijk en probleem- of achterstandwijk gedefinieerd kan worden, en hoe het 40-wijkenbeleid tot stand is gekomen. Vanaf hoofdstuk 4 begint het meer empirische gedeelte van het onderzoek. Hoofdstuk 4 bevat korte beschrijvingen van de wijken die geselecteerd zijn in de steden Arnhem, Den Haag, Nijmegen en Utrecht. Deze beschrijvingen zijn grotendeels gebaseerd op de wijkactieplannen die in 2007 voor de wijken zijn opgesteld door de afzonderlijke gemeenten (vaak in samenspraak met woningcorporaties, bewoners en andere betrokken partijen). Ook literatuur over integratie(beleid) speelt een belangrijke rol, doordat wordt onderzocht hoe de relatie tussen wijken en integratie wordt vormgegeven. De wetenschappelijke literatuur over integratie wordt vooral gebruikt om te ontdekken welke betekenis het doorgaans krijgt. Daarnaast wordt door middel van de literatuur ook een beeld geschetst van het beleid dat de laatste jaren gevoerd is omtrent integratie. Hieruit zal blijken welke plaats integratie krijgt toebedeeld in het beleid, en welke verbanden met andere maatschappelijke thema's worden gelegd. Vervolgens zal door het analyseren van de aanpak in de vier steden worden gezocht naar een antwoord op de vraag welke betekenis en plaats integratie krijgt in de plannen voor de wijken. Wat zeggen de beleidsdocumenten over integratie?

Casestudy

Naast literatuurstudie wordt tijdens het onderzoek ook gebruik gemaakt van een casestudy. Dit is: “een strategie voor het doen van onderzoek die gebruikmaakt van empirisch onderzoek naar een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context” (Saunders et al., 2008). De casestudy is vooral interessant als je een goed beeld wilt krijgen van de context van een bepaald verschijnsel. Daarnaast is de casestudy geschikt voor het geven van antwoorden op vragen als waarom, wat en hoe? Daarom wordt deze strategie meestal gebruikt in verklarend en verkennend onderzoek (Saunders et al., 2008).

Binnen een casestudy kan zowel gewerkt worden met één (enkelvoudige) als met verscheidene (meervoudige) analyse-eenheden (Saunders et al., 2008). In dit onderzoek is een meervoudige casestudy geschikt, omdat het inzicht geeft in de manier waarop het thema integratie in een aantal steden vorm en betekenis krijgt binnen de wijkaanpak. Hierbij wordt gekeken welke opvattingen en redeneringen in de aanpak van de afzonderlijke steden doorschemeren en of deze overeenkomen met, of juist verschillen van elkaar. De casestudy dient dus vooral om inzicht te krijgen in de manier waarop de relatie tussen integratie en de wijkaanpak tot uiting komt in de praktijk.

Voor de casestudy zijn vier steden gekozen, waarin allemaal één of meerdere wijken zijn geselecteerd door VROM. Deze steden betreffen zoals al eerder genoemd: Arnhem, Den Haag, Nijmegen en Utrecht. Er is voor deze vier steden gekozen om meerdere redenen. De steden verschillen van elkaar qua omvang; Den Haag en Utrecht zijn twee van de vier grootste steden in ons land, terwijl Arnhem en Nijmegen allebei steden zijn van iets kleinere omvang. Dit kan effect hebben op de manier waarop de steden omgaan met de problemen en achterstanden die zich voordoen in de wijken.

Daarnaast zijn in de steden niet allemaal hetzelfde aantal 'krachtwijken' geselecteerd. In Den Haag, Utrecht en Arnhem zijn vier krachtwijken geselecteerd, terwijl in Nijmegen maar één wijk als krachtwijk is aangemerkt. Verder zijn er ook verschillen in de verhouding tussen het aantal allochtonen en autochtonen in deze steden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek definieert een allochtoon als een persoon van wie ten minste één ouder in het buitenland is geboren. Een niet-westerse allochtoon wordt door het CBS gedefinieerd als een allochtoon met als herkomst een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije (www.cbs.nl). Ruim 33 procent van de inwoners van Den Haag is van niet-westerse afkomst, terwijl het aandeel niet-westerse allochtonen in Nijmegen rond 13 procent ligt. In Utrecht is dit percentage ruim 21 procent en in Arnhem bijna 18 procent (Stadsmonitor Nijmegen, 2009). Interessant is daarom om te kijken of deze verschillen, ook van invloed zijn op de gedachtegang rondom vraagstukken als etnische segregatie en integratie. Het onderzoek naar deze steden zal vooral ingaan op de vraag wat de rol van integratie is binnen de wijkaanpak.

De vergelijkende casestudy is echter niet bedoeld om uit te vinden wat de 'succesfactoren' van beleid zijn, maar om inzicht te krijgen in de manier waarop beleidsmakers bepaalde begrippen, concepten en opvattingen gebruiken in het beleid. Dit kan eraan bijdragen dat het dominante discours van het beleid ontrafeld wordt.

Interviews

Naast de literatuurstudie en de casestudy kan met behulp van interviews nieuwe en aanvullende inzichten verworven worden. Personen kunnen veel informatie verschaffen, bevestigen en toelichten. Enerzijds worden er daarom interviews gehouden om bevestiging te zoeken voor de informatie die uit de literatuurstudie is verworven. Anderzijds worden er interviews gehouden met als doel nieuwe informatie te verkrijgen.

Met betrekking tot de selectie van 40 wijken en de daarbij gekozen wijkaanpak door VROM, is ervoor gekozen om met kritische wetenschappers te spreken die zelf onderzoek gedaan hebben naar gerelateerde thema's. Uit de literatuurstudie is gebleken welke Nederlandse auteurs zich veelvuldig bezighouden met thema's als wijken(beleid) en integratie. Een van die auteurs is Sako Musterd, welke vooral zeer kritisch is over de selectie van 40 wijken en over de poging zowel achterstanden en problemen op wijkniveau aan te pakken. In samenwerking met anderen heeft hij onder andere veel onderzoek gedaan naar buurteffecten, oftewel de invloed van het wonen in een bepaalde buurt op de sociale mobiliteit van individuen.

Een andere auteur die veel onderzoek heeft gedaan naar etnische segregatie, sociale cohesie en integratiebeleid is Jan Willem Duyvendak. Hij stelt onder andere dat het belangrijk is om je af te vragen welk doel het mengen van bevolkingsgroepen eigenlijk dient, en daarnaast dat we kritisch moeten kijken naar het veelvuldige gebruik van bepaalde begrippen (zoals 'sociale cohesie') waar weinig uitleg over wordt gegeven.

Aansluitend op de literatuur die van onder andere Musterd en Duyvendak vergaard is, kan door middel van interviews met deze twee wetenschappers aanvullende inzichten verkregen worden. De interviews kunnen zo bijdragen aan het inzichtelijk maken van probleemstellingen omtrent deze kwesties.

Er is gekozen voor semigestructureerde interviews, waarbij wel een lijst met thema's en vragen gehanteerd wordt, maar waarbij de vragen van interview tot interview kunnen variëren. Dat betekent enerzijds dat bepaalde vragen in sommige interviews weggelaten kunnen worden, afhankelijk van de persoon en context waarin die zich bevindt. De volgorde van de vragen kan ook veranderen tijdens het gesprek en er kunnen ook extra vragen nodig zijn. In dit onderzoek is hiervoor gekozen om thema's te kunnen verkennen en te verklaren.

Het biedt tegelijk de kans om geïnterviewden hun antwoorden nader te laten uitleggen of aanvullen. Dit kan noodzakelijk zijn om de betekenis te leren kennen die de respondenten aan verschillende verschijnselen of begrippen toekennen. Geïnterviewden kunnen woorden of ideeën op een bepaalde manier gebruiken, en deze vorm van interviewen geeft de mogelijkheid om deze betekenis nader te onderzoeken (Saunders et al., 2008).

De vragen voor de interviews met Musterd en Duyvendak zijn opgesteld naar aanleiding van de door hen geschreven literatuur, waaruit is gebleken over welke vraagstukken zij veel kennis hebben. Er wordt vooral gewerkt met open en uitdiepende vragen. Bij het gebruik van open vragen worden de geïnterviewden in staat gesteld een situatie of gebeurtenis (uitgebreid) te definiëren en te beschrijven. Hierdoor kunnen meningen kenbaar worden gemaakt en kunnen feiten achterhaald worden. Met uitdiepende vragen kan meer specifiek naar een onderwerp gevraagd worden. Deze vragen kunnen ook open geformuleerd worden, en kunnen worden gebruikt om een verklaring te vinden voor waarom de geïnterviewde iets zegt, of als het uit het antwoord niet duidelijk is welke redenering daaraan ten grondslag ligt (Saunders et al., 2008).

De gegevens die met deze interviews vergaard worden dienen niet alleen om het 'wat' en 'hoe' te belichten, maar ook om meer de nadruk te leggen op het 'waarom'. De geïnterviewde heeft hierbij ook de kans om vrijuit te praten over gebeurtenissen en meningen die verband houden met het onderzoeksgebied. De interviews kunnen helpen om verbanden tussen begrippen te vinden en te begrijpen (Saunders et al., 2008). Deze interviews met Musterd en Duyvendak dienen vooral ter verduidelijking en verdieping van de door hen geschreven literatuur. In dit geval zijn de interviews dus vooral bedoeld als aanvulling op de literatuurstudie.

Daarnaast worden er ook interviews gehouden ter aanvulling op de casestudy. Daarom worden er ook personen geïnterviewd die zich in de praktijk bezighouden met de wijkaanpak in de vier betreffende steden. Deze interviews dienen enerzijds het doel om meer duidelijkheid te krijgen over wat in de wijkactieplannen en beleidsrapporten geschreven staat, en anderzijds om nieuwe inzichten te verkrijgen over hoe de wijken worden aangepakt in de steden waar de geïnterviewden werkzaam zijn.

Om erachter te komen hoe de wijkaanpak in de steden Arnhem, Den Haag, Nijmegen en Utrecht vorm krijgt, is ervoor gekozen om in elke stad een interview te houden met iemand die óf aan de kant van het beleid maken en vormgeven werkzaam is, óf juist meer in de uitvoering ervan. Via internet en telefoon zijn enkele personen benaderd op basis van hun functie bij de verschillende gemeenten en betrokkenheid bij de wijkaanpak. In eerste instantie is gezocht naar personen die een wat hogere functie bij de wijkaanpak hebben, en ook vanaf het begin (dus bij het opstellen van de wijkactieplannen in 2007) betrokken waren.

Met deze interviews hoop ik meer te weten te komen over het nut en de noodzaak van deze wijkgerichte aanpak (volgens de betreffende personen), en daarnaast over de heersende gedachtegang in de verschillende steden omtrent de beoogde relatie tussen (aandacht)wijken en integratie. Waarop is de keuze van krachtwijken in de betreffende steden precies gebaseerd? Welke aspecten van de wijk worden als probleem beschouwd? Wat zijn de voor- en nadelen van de aanpak? Zijn de verschillende wijken vergelijkbaar?

Met vragen omtrent het thema 'integratie' (als één van de vijf hoofdthema's van de wijkactieplannen) wordt onderzocht hoe het begrip door hen omschreven en gedefinieerd wordt, en hoe het vorm krijgt in de gekozen aanpak van de wijken. Welke specifieke maatregelen en middelen worden ingezet om de integratie in de wijk te vergroten? Wordt segregatie als een beperking voor integratie gezien, en is er sprake van mengingsbeleid?

Sommige personen die ik in eerste instantie benaderd had, hadden geen tijd of dachten mij niet van dienst te kunnen zijn. Uiteindelijk zijn de volgende personen bereid gevonden voor een interview:

- Saskia Moester, wijkmanager Klarendal (Arnhem)
- Ted Zwietering, programmamanager Krachtwijken (Den Haag)
- Igor van der Vlist/ Agnes Coumans, integratiemanager(s) Krachtwijk Hatert (Nijmegen)
- Harrie Bosch, wethouder Ruimtelijke Ordening, Wonen, Leidsche Rijn, Utrecht Vernieuwt, Krachtwijken, Grondzaken en Vastgoed (Utrecht)

Bovengenoemde personen hebben allen een andere functie binnen de wijkaanpak. Daarom is er voor elk interview een vragenlijst opgesteld met hetzelfde soort vragen, maar wel toegespitst op de functie en het werkveld van de personen. Dit heeft tot gevolg dat bijvoorbeeld aan de wethouder van Utrecht en de programmadirecteur van Den Haag meer vragen gesteld kunnen worden omtrent de aanpak van alle daar geselecteerde krachtwijken. De wijkmanager van Klarendal in Arnhem zal het meest weten van de gang van zaken op wijkniveau, en minder van de situatie in de andere wijken van Arnhem. Dat geldt ook voor de integratiemanager van Hatert in Nijmegen, die zich vooral bezighoudt met integratie in de wijk en minder met de andere thema's. De vragen worden daar dus op aangepast.

Aanvullend hierop zijn er nog enkele interviews gehouden met personen die zich met specifieke aspecten bezighouden van de wijkaanpak. Een daarvan is Ahlam Amrani, werkzaam bij de afdeling Bewonersparticipatie van VROM. Daarnaast heb ik ook gesproken met Annica Brummel van welzijnsorganisatie Tandem (Nijmegen), die mede de Adviesgroep Integratie Hatert heeft opgericht. Deze interviews zijn echter weinig van toegevoegde waarde voor dit onderzoek gebleken, waardoor deze verder niet aan bod zullen komen.

Kortom, de interviews dienen meerdere doelen. In de eerste plaats om de achtergrond(begrippen) van het beleid inzichtelijk te maken. In de tweede plaats om de theorieën met betrekking tot probleemwijken en integratie te verbinden met de praktijk. Nu zal kort worden uitgewijd over het analyseren van de data.

1.4.3 Data-analyse

Volgens Saunders et al. (2008) zijn kwalitatieve gegevens gebaseerd op betekenissen die door woorden worden uitgedrukt. Dit is voor dit onderzoek een belangrijk gegeven, omdat het discours van het wijkenbeleid door tekst en taaluitingen zichtbaar kan worden. Het verzamelen en analyseren van gegevens heeft als doel het ontwikkelen van verbanden en conclusies. De analyse vindt zowel plaats tijdens het verzamelen van gegevens als daarna. Eerst zal het beleid uiteengezet worden, waarna dit vervolgens geanalyseerd en gedeconstrueerd wordt.

De wetenschappelijke literatuur en de beleidsdocumenten omtrent het 40-wijkenbeleid dienen als basis voor dit onderzoek. De wetenschappelijke literatuur wordt gebruikt om de achtergrond en totstandkoming van het beleid inzichtelijk te maken, en tegelijk om een kritische reflectie te kunnen geven op een aantal kenmerkende aspecten van het beleid. Er wordt in de literatuur naar wetenschappelijke onderbouwing gezocht voor de criteria die ten grondslag liggen aan de selectie van 40 wijken, en daarnaast wordt met behulp van de literatuur gekeken of de assumpties van het beleid gegrond zijn of aangevochten kunnen worden. Dit wil echter niet zeggen dat er één waarheid uit zal komen, maar doordat gebruik wordt gemaakt van verschillende referenties zullen er verschillende perspectieven en opvattingen naar voren komen.

Daarnaast is de analyse van beleidsdocumenten een belangrijk onderdeel. Voor het achterhalen van de assumpties zal de analyse zich hoofdzakelijk richten op het Actieplan Krachtwijken: Van Aandachtswijk tot Krachtwijk (VROM, 2007a), maar met betrekking tot de casestudy zijn de wijkactieplannen van de vier afzonderlijke gemeenten van groot belang. Aanvullend worden nog enkele andere beleidsteksten geanalyseerd om de dominante opvattingen, redeneringen en assumpties van het beleid te kunnen achterhalen.

Het analyseren van de beleidsdocumenten en –teksten gebeurt globaal met behulp van drie stappen:

1. Het achterhalen en interpreteren van de betekenis van tekst of taaluitingen
2. Het ontdekken van regelmatigigheden of patronen
3. Reflectie/ conclusies trekken

(Saunders et al., 2008)

Met deze analysemethode wordt dus gezocht naar bepaalde patronen in de manier van denken en handelen van beleidsmakers, wat tot uiting komt in beleidsdocumenten. De achterliggende vraag is op welke opvattingen en kennis bepaalde uitspraken (omtrent wijken en integratie) in het beleid zijn gebaseerd.

Er wordt in feite geprobeerd de beleidsteksten te deconstrueren en de afzonderlijke constructies vervolgens te analyseren. Door het deconstrueren van teksten wordt getracht het achterliggende discours van het beleid te ontrafelen.

Volgens Gerbner (1969) kan het achterliggende discours van beleid achterhaald worden aan de hand van een methode waarbij vier aspecten geanalyseerd worden. Deze aspecten zijn: aandacht, nadruk, tendentie en structuur (Korthagen, 2010). Naar aanleiding van deze methode van Gerbner is gekomen tot een drietal vragen die in dit onderzoek zullen worden gebruikt om beleidsteksten te deconstrueren en te analyseren. Deze drie vragen zijn:

1. Op welke aspecten wordt de nadruk gelegd in de tekst (wat wordt er belangrijk gevonden)?
2. Wat wordt er als probleem, dan wel als wenselijk beschouwd?
3. Welke begrippen worden aan elkaar gerelateerd, dan wel in samenhang bekeken?

(Korthagen, 2010).

Door bij het analyseren van de teksten bovenstaande vragen te stellen, wordt er geprobeerd om de heersende opvattingen, ideeën en assumpties van het beleid te achterhalen. Ook de gegevens die vergaard zijn uit de interviews met personen die betrokken zijn bij de wijkaanpak in de vier steden, zullen geanalyseerd worden aan de hand van bovenstaande vragen. De gehouden interviews zullen naderhand worden gereproduceerd als een geschreven verslag, waarin de feitelijke woorden worden weergegeven. Het uitschrijven van de interviews helpt bij het analyseren ervan, omdat dan precies is weergegeven wat er gezegd is en interpretatie ervan mogelijk is.

Daarnaast zal ook met behulp van bovenstaande vragen inzicht worden verkregen in de probleemperspectie, de formulering van de doelstelling en de keuze voor bepaalde beleidsmiddelen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Het verzamelen van data en het analyseren van deze data op bovenstaande wijze, zal er uiteindelijk aan bijdragen dat het dominante discours van het 40-wijkenbeleid kan worden ontrafeld.

1.5 Theoretische achtergronden en begrippen van het wijkenbeleid

In dit onderzoek wordt aandacht besteed aan de theorieën van de filosoof Michel Foucault. Hij heeft zich in zijn werk veel met discoursen beziggehouden, maar ook met processen van normalisering en disciplineren. Er is voor gekozen om vooral deze theorieën van Foucault te gebruiken, omdat de combinatie van 'discours' en 'normalisering' een goede leidraad vormt voor dit onderzoek naar het 40-wijkenbeleid. Al eerder in dit hoofdstuk is het begrip 'discours' aan de orde gekomen. Hier zal daarom worden stilgestaan bij de betekenis van normen en normaliseringprocessen in onze maatschappij.

Naast deze begrippen wordt er ook aandacht besteed aan de conceptualisering van een viertal andere belangrijke begrippen. Deze begrippen zullen in de latere hoofdstukken veelvuldig terugkomen en in relatie met het 40-wijkenbeleid bekeken worden.

1.5.1 Normaliseringstheorie

Iets wordt vaak als een probleem beschouwd wanneer het afwijkt van de norm. Maar wat zijn normen eigenlijk en welke functie hebben ze in onze samenleving?

Normen zijn diepgeworteld in ons dagelijks leven. Ze kunnen duiden op het gewone of gebruikelijke, het vertrouwde of bekende, het verwachte en typische, of het gemiddelde. De norm wordt ook vaak gezien als de waarheid (De Folter, 1987). Wanneer het over 'normen' gaat, wordt dit vaak in verband gebracht met 'waarden'. Waarden krijgen in feite hun uitwerking in gedragsregels of normen. Normen bevatten altijd bepaalde waarden, maar waarden gaan niet op in normen. Waarden zijn dus niet hetzelfde als normen, maar krijgen gestalte in normen. Waarden en normen kunnen verschillen per cultuur, en kunnen veranderen in de loop van de tijd (Woldring, 2006).

Volgens Woldring (2006) reguleren normen het gedrag van mensen in een samenleving en verwijzen ze naar een sociaal verwachtingspatroon. Met het veranderen van de sociale omstandigheden kunnen normen worden geherformuleerd, maar meestal zijn normen geïnstitutionaliseerd in de samenleving waardoor het moeilijk is deze te veranderen. Normen bevatten vaak maatschappelijke vooroordelen. Om tot een herformulering van normen te komen, is daarom een collectief en aanhoudend streven nodig, aldus Woldring (2006). Volgens Foucault zijn normen concepten waarmee we constant geëvalueerd en gecontroleerd worden, en die tegelijk diegenen uitsluiten die niet binnen de 'normale' categorieën vallen (Sparknotes Editors, n.d.).

Normaal en abnormaal

Normen kunnen ook gezien worden als hetgeen dat 'normaal' is. Wat niet aan de norm voldoet, wordt dan beschouwd als 'abnormaal'. Het normale manifesteert zich meestal als hetgeen door ons als vanzelfsprekend wordt beschouwd en ons als 'gewoon' voorkomt. Abnormaal is dan hetgeen dat onze normale, vertrouwde ervaringspatronen doorbreekt, en afwijkt van de norm (De Folter, 1987).

Volgens De Folter (1987) kunnen er verschillende betekenissen gegeven worden aan het woord 'normaal'. Twee betekenissen komen in dit onderzoek aan de orde:

- ideaal normaal: datgene wat uitdrukking geeft aan een ideale norm of een ideale standaard. Het normale verwijst naar het idee dat in een norm of standaard is vervat (idealisme);
- statistisch normaal: datgene wat het gemiddelde van iets dicht nadert (empirisme).

In onze samenleving wordt normaal vaak als 'gewoon' gezien. "Dit betekent echter wel dat allerlei onderscheidingen tussen het normale en het abnormale in beginsel als probleemloze onderscheidingen worden ervaren", aldus De Folter (1987). De Folter stelt echter de vraag of normaal eigenlijk wel zo gewoon is, en of we het 'normale' wel als vanzelfsprekend moeten aanschouwen. *"Normaliteitconcepties zijn van belang bij het bepalen van de aard van de maatregelen om corrigerend op te treden ten aanzien van deviant gedrag. De precieze conceptualisering van het normale is dus van doorslaggevend belang voor de vraag of er überhaupt en hoe er corrigerend wordt opgetreden"* (De Folter, 1987).

Normalisering

Normalisering is volgens Van Dale "het in overeenstemming brengen met de norm of regelen volgens een bepaald stelsel". Normalisering richt zich op het opstellen en toepassen van regels om orde te scheppen op gebieden waar verscheidenheid ongewenst is (De Folter, 1987).

Foucault relateert normalisering aan macht. Om normalisering te bereiken wordt macht gebruikt, zodat invloed uitgeoefend kan worden op het gedrag en de handelingen van mensen. Volgens Foucault zijn het de onderliggende machtspatronen die de maatschappij en het dagelijks leven structureren. Macht zorgt ervoor dat mensen zich bewegen binnen bepaalde contouren die afgebakend zijn door instituties die de macht hebben (Whisnant, 2010). In zijn boek 'Surveiller et punir' (1975) omschrijft Foucault de moderne samenleving als wat hij noemt een 'gedisciplineerde samenleving'. Door middel van disciplineren wordt de samenleving gecontroleerd en gereguleerd in zowel plaats als tijd (Whisnant, 2010). Met disciplineren wordt beoogd de ruimten waarin mensen zich samen bevinden, overzichtelijk in te delen en daardoor controleerbaar te maken. Daarnaast wordt er ook naar gestreefd om het ontwikkeling- en vormingsproces dat zich in de loop der jaren voltrekt, onder controle te brengen (De Folter, 1987).

De norm is niet altijd vooraf gegeven en van buitenaf opgelegd, maar wordt vastgesteld tijdens het normaliseringproces zelf. De norm wordt als het ware in het proces van onderling vergelijken, vaststellen van verschillen, rangschikken van gevallen overeenkomstig de graad van de geregistreerde afwijkingen en het corrigeren van de afwijkingen geproduceerd (De Folter, 1987). Normalisering werkt enerzijds individualiserend en anderzijds homogeniserend. Volgens De Folter impliceert normalisering een homogeniseringsproces, maar is een individualiseringsproces vereist om een optimaal homogeniseringsproces tot stand te brengen, waarin alle individuele afwijkingen en verschillen aan het licht komen. Door onderlinge vergelijking worden alle

afwijkingen en verschillen vastgesteld en gemeten. Daardoor wordt elke afwijking met de norm zichtbaar, en kunnen deze overeenkomstig de norm worden gecorrigeerd of genormaliseerd (De Folter, 1987).

In de maatschappij wordt door middel van wetten, regels en categorisering bepaald wat normaal is. Alles wat niet hieraan voldoet valt in de categorie 'abnormaal'. Het is daarom in de hedendaagse samenleving moeilijk om je hieraan te onttrekken; het behoren tot de 'normale' groep is een doel op zich geworden. Het stellen van een norm heeft tevens te maken met het streven naar homogeniteit en het verkleinen van verschillen tussen mensen. Individuen hebben zich te schikken naar bepaalde regels, gewoonten en normen en waarden. Deze normen creëren daarmee ook een tweedeling tussen wat goed en wat fout is. Normalisering is dus in feite een gevolg van een discours en is ingebed in onze samenleving. Het bepaalt wie sociaal geaccepteerd gedrag vertoont en welke wijk sociaal wenselijk functioneert volgens de norm. Wie of wat niet aan de norm voldoet, dient gecorrigeerd te worden. Dit geldt ook voor de 40 wijken die geselecteerd zijn; deze wijken voldoen niet aan de norm en dienen als het ware 'gecorrigeerd' te worden.

1.5.2 Conceptualisering van belangrijke begrippen

In dit onderzoek komen veel verschillende begrippen aan bod die gerelateerd zijn aan het 40-wijkenbeleid. Wat vaak ontbreekt in de literatuur zijn duidelijke definities van begrippen die veelvuldig gebruikt worden. Daarom volgt hier kort een conceptualisering en uitwerking van de begrippen die in de volgende hoofdstukken veel terugkomen. Het zijn begrippen waar verschillende betekenissen aan gegeven kunnen worden en die dus ook in verschillende contexten kunnen worden bekeken. Hieronder zullen de begrippen in algemene zin uitgewerkt worden. Later komt aan de orde hoe deze begrippen gehanteerd worden in het 40-wijkenbeleid en welke betekenis zij daarin krijgen toebedeeld. Dit draagt eraan bij dat duidelijk zal worden met welke bril politici en beleidsmakers naar deze begrippen kijken en welke heersende opvattingen hieraan ten grondslag liggen.

De volgende vier begrippen komen hier aan bod:

- wijk
- sociale cohesie
- segregatie/ concentratie
- integratie

De begrippen 'buurt' en 'wijk' worden behalve in het dagelijks taalgebruik, ook in het overheidsbeleid en in de wetenschap veel gebruikt. Deze begrippen zijn echter vaak lastig te definiëren en af te bakenen. Opvattingen over wat precies een wijk of buurt is, zijn belangrijk om dit onderzoek mee te beginnen omdat het begrip veelvuldig gebruikt wordt in de latere hoofdstukken.

Daarnaast is ervoor gekozen om ook aandacht te besteden aan het begrip 'sociale cohesie', omdat dit een begrip is dat veelvuldig voorkomt in het 40-wijkenbeleid. Ook in relatie tot integratie in de wijk is dit een veelgebruikte term. Toch wordt niet altijd duidelijk wat er precies onder verstaan wordt. Het streven naar sociale cohesie laat zien dat er nog altijd een groot geloof heerst in de wijk als basiskader voor mensen.

Ten slotte wordt er nog aandacht geschonken aan de begrippen 'segregatie', 'concentratie' en 'integratie'. Het is belangrijk om goed onderscheid te maken tussen deze begrippen. Ook wanneer deze gerelateerd worden aan het wijkenbeleid, is het van belang te weten wat er doorgaans onder de begrippen kan worden verstaan. Vooral het begrip 'integratie' is van belang, omdat in dit onderzoek gekeken zal worden welke betekenis het begrip in relatie tot het 40-wijkenbeleid krijgt.

Wijk

Er zijn verschillende definities te geven van het begrip 'wijk'. Het wordt door gemeenten vaak gehanteerd als administratief afgebakend gebied, wat onder andere het vergelijken van deelgebieden van de stad mogelijk maakt. Elke stad bestaat uit meerdere wijken en elke wijk bestaat uit een of meer buurten. De indeling van wijken is vaak gebaseerd op het soort bodemgebruik of bebouwing dat het gebied kent. De omvang van wijken kan variëren van 5.000 inwoners tot 50.000 inwoners (RMO, 2009).

Soms worden de begrippen 'wijk' en 'buurt' door elkaar gebruikt, maar doorgaans wordt met 'wijk' iets bedoeld dat groter is dan 'buurt'. Buurten vormen het laagste niveau voor de indeling van woongebieden. Het gaat om kleinere woongebieden dan wijken, die optellingen zijn van een of meer aaneengesloten buurten of die zijn afgebakend aan de hand van de (viercijferige) postcode (CBS, 2010).

In de meeste definities wordt de wijk dus gezien als een territoriaal begrensd en afgebakend, bebouwd en bewoond (deel)gebied van de stad. Heinemeijer & De Sitter (1964) hebben de wijk gedefinieerd als "een geografisch omlijnd segment van een stedelijk woongebied, waarbinnen de bewoners in meerderheid een sociaal systeem vormen". De wijk kan volgens Van der Meer (1996) worden gezien als een open sociaal ruimtelijk systeem dat in voortdurende relatie staat met, en beïnvloed wordt door de omringende omgeving.

In veel wijkdefinities zijn aspecten terug te vinden van het begrip 'community'. De gedachte hierbij is dat op lokaal niveau de ruimte en sociale netwerken sterk met elkaar verweven zijn. Wanneer wijk en 'community' aan elkaar worden gelijkgesteld, dan wordt de wijk gezien als eenheid van sociale kenmerken en gedrag patronen van bewoners. Dit wordt gekenmerkt door een gedeeld normen- en waardepatroon, gemeenschappelijke banden, culturele kenmerken en een dicht sociaal netwerk. Alleen als er geregeld intensief contact plaatsvindt tussen mensen die in elkaars nabijheid wonen, kan volgens deze benaderingswijze gesproken worden van een buurt of wijk (Van der Meer, 1996).

Toch zal een wijk doorgaans niet direct als 'community' worden beschouwd; een wijk of buurt kán, maar hoeft geen 'community' te zijn. Cater & Jones (1989) stellen dat buurten die een 'community' vormen vrij zeldzaam zijn in steden, en dat er juist veel 'non-community' buurten bestaan. Janowitz heeft in dit kader het begrip 'community of limited liability' geïntroduceerd, dat de nadruk legt op de bewust gekozen, vrijwillige en gedeeltelijke betrokkenheid van bewoners bij hun lokale gemeenschap (van der Meer, 1996).

Teijmant en Maas onderscheiden vier benaderingswijzen voor het begrip 'buurt' (Van der Meer, 1996):

1. *De buurt als fysiek ruimtelijke eenheid*

Hierbij worden kenmerken als bouwstijl, stedenbouwkundige structuur, woningdichtheid, bouwperiode gebruikt ter onderscheiding en typering van buurten.

2. *De buurt als sociaal-culturele eenheid*

De buurt als sociaal-culturele eenheid kent ook een sociale inhoud toe aan het begrip. Sociale relaties en structuren bepalen voor een belangrijk deel de manier waarop een buurt is opgebouwd.

3. *De buurt als eenheid van beleving of gebruik*

Bij deze benadering wordt er vanuit gegaan dat de buurt als objectieve gegevenheid niet bestaat. Een buurt wordt begrensd door middel van subjectieve (door bewoners gekozen en gehanteerde) criteria. Hierbij wordt nadrukkelijk de subjectieve beleving van de buurt als van belang gezien.

4. *De buurt als abstractie van de werkelijkheid*

De benaderingswijze die de buurt als abstractie van de werkelijkheid beschouwt, gaat er vanuit dat een standaarddefinitie van de buurt niet kan of hoeft te worden gegeven. Yin (1982) concludeert dat wanneer de literatuur er op wordt nageslagen, er geen standaarddefinitie van de buurt bestaat (Van der Meer, 1996).

Door zowel territoriale aspecten als sociale aspecten mee te nemen, kan een definitie van een wijk volgens Van der Meer (1996) als volgt worden geformuleerd: *"een wijk is een zich van het omliggende gebied onderscheidende set van lokale condities, zowel in fysieke, functionele als sociale zin"*.

De administratieve wijkindeling sluit zelden aan bij de beleving van de wijk door bewoners. Voor hen is het vaak niet duidelijk waar de grenzen tussen wijken of buurten precies liggen. Bewoners kunnen de wijk zien als een of meer straten, als een gebied met natuurlijke grenzen, of als een gebied dat dwars door de administratieve wijkgrenzen heenloopt. Daarnaast zal ook iedereen zijn of haar wijk op een eigen manier beleven. Voor sommigen is de wijk slechts een administratief gegeven en voor anderen kan de buurt een belangrijk deel van het sociale leven vormen (RMO, 1997).

Sociale cohesie

De afgelopen jaren heeft wijkgericht werken sterk aan populariteit gewonnen (RMO, 2009). Daarmee is tegelijk een verbreding van doelstellingen in het beleid waarneembaar. Naast investeringen in de fysieke sfeer, worden er steeds vaker doelstellingen op het terrein van leefbaarheid, sociale cohesie en communicatie met burgers aan gekoppeld (RMO, 2009). Het begrip 'sociale cohesie' is een veelvuldig voorkomend begrip in beleid en duidt op de binding die mensen hebben met zowel de buurt als buurtbewoners. Ook wordt het vaak gerelateerd aan integratie, dat ook het geval is in het 40-wijkenbeleid. Blijkbaar hechten beleidsmakers er veel waarde aan, maar wat wordt er eigenlijk onder sociale cohesie verstaan?

De term sociale cohesie kwam vroeger nog helemaal niet voor. In de sociale wetenschappen ging het vaak om concepten als 'binding', 'solidariteit', 'identiteit' en 'gemeenschap' (Engbersen et al., 1998). Klassieke sociologen als Durkheim, Weber en Tönnies beschreven hoe het moderniseringsproces geleid heeft tot een verlies van traditionele 'bindingen' (Gowricharn, 2002). Vanaf 1994 werd er in de politiek gesproken over 'het cement van de sociale samenhang' en 'wat mensen bindt'. In 1998 sloten PvdA, VVD en D66 een regeerakkoord, waarin stond dat teveel mensen in Nederland onvoldoende participeren in economische en sociale verbanden. Binding aan de arbeidsmarkt kwam hiermee steeds meer centraal te staan, omdat werk een positieve invloed kan hebben op de sociale samenhang in een samenleving (Verplanke et al., 2002). Bovendien werd gewezen op de bindingen tussen generaties en tussen bevolkingsgroepen met verschillende etnische en culturele achtergronden. Deze bindingen, zo schreef de regering, zijn van groot belang voor de sociale cohesie. Vandaar het beleid om deze bindingen te behouden en zo nodig te herstellen. Dat zou vooral gelden voor de steden: "Juist hier zal de sociale cohesie moeten worden behouden of hersteld en de veiligheid van burgers worden verzekerd", aldus het regeerakkoord in 1998 (Verplanke et al., 2002).

In de welzijnsnota 'Werken aan sociale kwaliteit' (1999) wordt het begrip voor het eerst gedefinieerd. Onder sociale cohesie wordt hierin verstaan "de mate waarin mensen in hun gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij de maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als lid van de maatschappij en als burger in de samenleving" (Gijsberts et al., 2008). Sociale cohesie vereist dat mensen hun persoonlijke belangen afstemmen op een gemeenschappelijk belang, dat zij in hun activiteiten rekening houden met elkaar, en elkaar (informeel en formeel) controleren op de naleving van gezamenlijke normen en waarden (De Hart et al., 2002). Forrest & Kearns (2001) onderscheiden vijf dimensies van sociale cohesie die relevant zijn op het niveau van de wijk of buurt:

- gemeenschappelijke normen en waarden die gedeeld worden
- sociale controle en orde
- sociale solidariteit
- sociale netwerken en interactie
- identificatie verbondenheid met de buurt

(Wittebrood, 2009)

Forrest & Kearns stellen aan de hand van bovenstaande dimensies vast dat een samenleving waar weinig sociale cohesie bestaat, een samenleving is "*which displayed social disorder and conflict, disparate moral values, social inequality, low levels of social interaction between and within communities and low levels of place attachment*" (Dangermond, 2009).

Segregatie/ concentratie

Het streven naar evenwichtige wijken is één van de doelstellingen van het 40-wijkenbeleid. De vraag is echter: wat zijn evenwichtige wijken precies? Vaak wordt in deze context verwezen naar de bevolkingssamenstelling van wijken. Deze samenstelling kan zowel heterogeen (diversiteit aan bevolkingsgroepen) als homogeen (veel van dezelfde bevolkingsgroep) zijn. In deze context duiden de begrippen 'segregatie' of 'concentratie' vaak op ontwikkelingen die door beleidsmakers niet als wenselijk worden ervaren.

Segregatie en concentratie worden vaak als synoniem gebruikt, maar het is niet hetzelfde. Er is sprake van concentratie wanneer een bevolkingsgroep meer dan gemiddeld in een bepaalde wijk woont. Het percentage bewoners uit een bevolkingsgroep in een wijk is dan hoger dan in de stad als geheel, of is in een stad hoger dan landelijk (Haledo & Ruys, 2004). Segregatie is een begrip dat in beginsel een neutrale betekenis heeft, en duidt op de mate waarin bevolkingscategorieën ruimtelijk van elkaar gescheiden leven. Meestal wordt het begrip 'segregatie' gebruikt om een onevenredige ruimtelijke verdeling aan te duiden (RMO, 1997). Ruimtelijke segregatie zegt iets over een toestand en de mate van groepering op een bepaalde plaats (Bolt, Özüekren & Phillips, 2010). Bij concentratie gaat het dus om de spreiding van mensen en bij segregatie gaat het om de spreiding van een bepaalde groep ten opzichte van de spreiding van andere groepen. Het laatste heeft te maken met het vergelijken van een gebied ten opzichte van andere gebieden. Daarom is het schaalniveau belangrijk waarop het geanalyseerd wordt; om de mate van segregatie te kunnen beoordelen, moet eerst bepaald worden welke gebieden bekeken en vergeleken worden (RMO, 1997).

Segregatie is een verschijnsel dat niet alleen in ruimtelijke zin voorkomt. De term segregatie is bruikbaar voor elke verdeling van de bevolking naar welk kenmerk dan ook. In het onderwijs wordt er gesproken over segregatie wanneer er een ongelijke verdeling bestaat van verschillende bevolkingsgroepen op scholen. Maatschappelijke segregatie verwijst naar tweedelingen in maatschappelijke positie en een verschil in participatie tussen groepen op verschillende maatschappelijke terreinen. Sociaal-culturele segregatie heeft betrekking op de ontmoetingsfeer (bijvoorbeeld de mate van sociale contacten tussen autochtonen en allochtonen). Meestal wordt er gekeken naar de spreiding van groepen op basis van hun sociaal economische of etnische kenmerken.

Verklaringen voor ruimtelijke segregatie

Door de jaren heen zijn er verschillende verklaringen gezocht voor de ongelijke verdeling van bepaalde bevolkingsgroepen over wijken en buurten. Algemene structurele of maatschappelijke ontwikkelingen zijn belangrijke factoren voor het ontstaan van ruimtelijke segregatie.

Er kan daarbij een drietal factoren onderscheiden worden:

- * Sociaal economische factoren (inkomen)
- * Demografische ontwikkelingen (geboorte, immigratie)
- * Institutionele factoren (zoals veranderingen in de rol van de overheid)

Deze structurele factoren leiden samen, en in wisselwerking met elkaar, in de eerste plaats tot een toenemende ongelijke verdeling van de welvaart, toenemende tegenstellingen tussen mensen en differentiatie in de samenleving. Dit kan de verschillen tussen bevolkingsgroepen versterken (Musterd, 1998). In de tweede plaats beïnvloeden deze maatschappelijke ontwikkelingen de verschillen tussen steden en wijken (Haledo & Ruys, 2004).

Naast algemene factoren, spelen ook individuele kenmerken een rol zoals opleidingsniveau, leeftijd, arbeidsmarktpositie en culturele afkomst. Duyvendak wijst op de rol van persoonlijke oriëntaties bij segregatie. Mensen hebben persoonlijke voorkeuren voor het wonen in bepaalde wijken (Interview Duyvendak, 17 november 2010). Ruimtelijke segregatie ontstaat waar structurele en persoonlijke factoren leiden tot maatschappelijke segregatie. In de eerste plaats door ontwikkelingen die groepen mensen beperken in hun mogelijkheden een woonplaats te kiezen. Door een zwakke sociaal economische positie is een deel van de woningmarkt ontoegankelijk voor hen. Zij zijn vaak aangewezen op de goedkopere (sociale) huurwoningen, en komen daardoor al snel terecht in bepaalde wijken en buurten (CBS, 2010). In de tweede plaats door persoonlijke voorkeuren op basis waarvan mensen kiezen voor het wonen in bepaalde wijken. Ook bepaalt de individuele levensloop welke keuzes mensen kunnen en willen maken (Haledo & Ruys, 2004).

Etnische segregatie

Sinds de jaren zeventig is de concentratie van 'niet-westerse allochtonen' sterk toegenomen. Iemand wordt een allochtoon genoemd wanneer tenminste één ouder ervan in het buitenland geboren is (www.cbs.nl). Zoals eerder vermeld, wordt een niet-westerse allochtoon door het CBS gedefinieerd als een allochtoon met als herkomst een van de landen in Afrika, Latijns-Amerika en Azië (exclusief Indonesië en Japan) of Turkije.

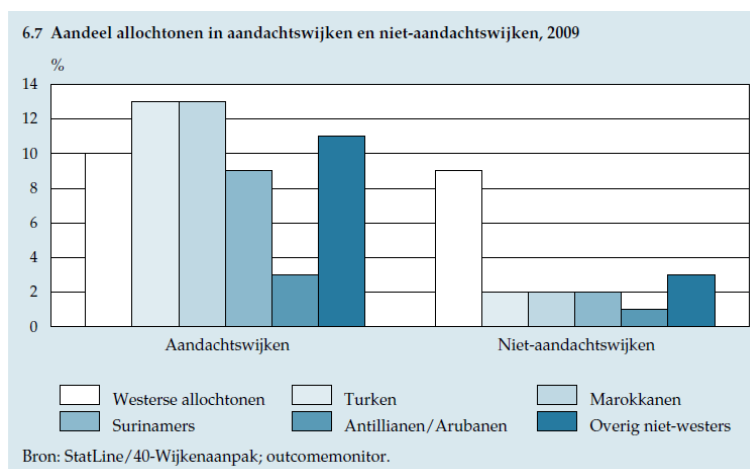
Inmiddels woont bijna 40 procent van deze 'niet-westerse allochtonen' vooral in het westen van ons land in de vier grote steden, terwijl in 2002 dat nog 30,8 procent was. Binnen de grote steden zijn allochtonen vaak woonachtig in specifieke wijken en buurten (CBS, 2010). De vier grootste niet-westerse allochtone groepen zijn: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Het gevolg van de sterke concentratie van niet-westerse allochtonen in de vier grote steden, is dat ongeveer een derde van de bevolking van Amsterdam en Rotterdam, 30 procent van Den Haag en 20 procent van Utrecht een niet-westerse achtergrond heeft, terwijl dat landelijk maar rond 9 procent is (Bolt & Van Kempen, 2008).

Door het toenemende aandeel niet-westerse allochtonen in Nederland zijn er steeds meer wijken gekomen met een zeer diverse bevolkingsamenstelling. In Nederland kan eigenlijk niet gesproken worden van monoculturele wijken, want er zijn bijna geen buurten waar de meerderheid van de inwoners dezelfde niet-westerse achtergrond hebben (CBS, 2010). Wel zijn er in Nederland wijken waarin een ruime meerderheid van de bevolking van niet-westerse afkomst is. Het CBS maakt onderscheid tussen drie soorten buurten:

- laaggeconcentreerde buurten (met minder dan 5 procent niet-westerse allochtone inwoners);
- gemengde buurten (5 tot 10 procent niet-westers allochtone inwoners);
- hooggeconcentreerde buurten (meer dan 50 procent niet-westerse allochtone inwoners).

Het percentage hooggeconcentreerde buurten is in de afgelopen tien jaar verdubbeld, terwijl het aantal laaggeconcentreerde buurten is afgenomen. Dit doordat het aantal niet-westerse allochtonen in Nederland de afgelopen tien jaar is toegenomen met een kwart, waardoor zij nu ongeveer 11 procent van de bevolking uitmaken. Ook selectieve verhuizingen van autochtonen dragen bij tot de verkleuring van buurten (CBS, 2010).

Vaak wordt een wijk een concentratiewijk genoemd wanneer er minimaal twintig procent niet-westerse allochtonen wonen, en dit aandeel ten minste een derde hoger ligt dan het stadsgemiddelde (Van der Laan Bouma-Doff, 2005). Deze buurten hebben vaak te maken met armoede en achterstand. Veel van deze buurten maken daarom ook onderdeel uit van de aandachtswijken die geselecteerd zijn door oud-minister Vogelaar. In totaal woonden er in 2009 ongeveer 800.000 mensen in de aandachtswijken. Meer dan de helft hiervan is allochtoon, terwijl in heel Nederland een op de vijf inwoners allochtoon is. Gemiddeld zijn Turken en Marokkanen de grootste groepen allochtonen in deze wijken (CBS, 2010). In figuur 2 is het aandeel allochtonen in aandachtswijken en niet-aandachtswijken in 2009 weergegeven.



Figuur 2: Aandeel allochtonen in aandachtswijken en niet-aandachtswijken, 2009 (CBS, 2010)

Het Sociaal Cultureel Planbureau legt sterk de nadruk op de sociaal economische positie van niet-westerse allochtonen als verklaring voor etnische concentratie. Uit onderzoek van het SCP is gebleken dat de sociaal economische status van bewoners een belangrijke factor vormt bij het ontstaan van ruimtelijke concentratie. Als gevolg van een laag inkomen en een laag opleidingsniveau zijn allochtonen aangewezen op de minder aantrekkelijke delen van de stad (Haledo & Ruys, 2004). Ook de structuur en de werking van de woningmarkt zijn voor een deel de oorzaak van het (voort)bestaan van concentraties. De ruimtelijke verdeling van de woningvoorraad kan in- en uitsluitingprocessen met zich mee brengen (Van der Laan Bouma-Doff, 2006). Uit onderzoek van Van der Laan Bouma-Doff blijkt dat sociaal economische kenmerken slechts voor een klein deel bijdragen aan de mate waarin allochtonen geconcentreerd wonen. Vooral Turken, Marokkanen en Surinamers wonen vaker in een concentratiewijk dan op grond van deze kenmerken mag worden verwacht. De ruimtelijke concentratie van allochtonen zou daarom het gevolg kunnen zijn van zowel het bestaan van ongelijkheid tussen allochtonen en autochtonen als van beperkingen in de woningvoorraad, als van persoonlijke woonvoorkeuren (Van der Laan Bouma-Doff, 2005).

Integratie

Integratie is een belangrijk maatschappelijk en wetenschappelijk thema, en daarnaast vaak onderdeel van overheidsbeleid. Het is echter wel een begrip met vele betekenissen. Doorgaans wordt het onderscheid gemaakt tussen de structurele - en sociaal-culturele dimensie van integratie.

De *structurele* dimensie van integratie kan worden omschreven als 'volwaardige deelname aan maatschappelijke instituties' (Engbersen, 2010). De dimensie bevat de zogenaamde 'human capital'-variabelen: opleiding, werk en taalvaardigheid, en verwijst naar het formele participatieaspect van integratie. De verwachting is dat naarmate de structurele integratie hoger is, er meer contact met autochtonen is. Naarmate allochtonen hoger opgeleid zijn, hebben zij meer contact met autochtonen. Andersom zou gelden dat het contact met autochtonen het opleidingsniveau van allochtonen beïnvloedt. Beheersing van de Nederlandse taal is hierbij een belangrijke voorwaarde voor integratie (Duyvendak & Veldboer, 2001).

De *sociaal-culturele* dimensie van integratie verwijst naar de houding, omgang en aanpassing van allochtonen ten opzichte van de samenleving (Engbersen, 2010). Het gaat hier om de mate waarin allochtonen de waarden en normen van de ontvangende samenleving overnemen (acculturatie) of zich geheel aanpassen aan de samenleving (assimilatie) (Duyvendak & Veldboer, 2001).

De termen integratie en assimilatie worden vaak met elkaar in verband gebracht. Assimilatie betreft een complete overname van de normen en waarden die dominant zijn in de ontvangende samenleving (Bolt, Özüekren & Phillips, 2010). Zowel integratie als assimilatie verwijst naar een bepaalde mate van betrokkenheid en participatie in dagelijkse activiteiten met andere bevolkingsgroepen. In het geval van assimilatie gaat dit gepaard met het verliezen van gebondenheid aan de eigen cultuur. In het geval van integratie gaat dit samen met het behoud van bepaalde culturele eigenschappen. Dit ligt meer in de buurt van het begrip 'acculturatie'. Acculturatie is het proces waarbij allochtonen steeds meer vertrouwd raken met normen en waarden van de dominante samenleving en zich daar ook naar gedragen (Bolt, Özüekren & Phillips, 2010). Integratie kan dus worden gezien als een vorm van inpassing of aanpassing.

Vanaf de eeuwwisseling is er veel discussie geweest over het te voeren beleid omtrent integratie. De denkbeelden over integratie zijn onder andere afhankelijk van de algemene maatschappelijke situatie en de politieke kleur en heersende opvattingen van de overheid (Prins, 2004). In de tijd dat de gastarbeiders in Nederland kwamen (jaren zeventig), was er nog helemaal geen sprake van integratiebeleid. De gedachte was dat migranten op den duur weer terug zouden gaan naar het land van herkomst. De overheid kwam in 1983 pas met de eerste minderhedennota (Engbersen, 2010). Onderzoek van Duyvendak (2006) laat zien dat het beleid in de afgelopen jaren veranderde van categoriaal -(jaren zeventig), via minderheden- (jaren tachtig) tot integratiebeleid (jaren negentig). In iedere periode werd iets anders verstaan onder 'integratie'.

Prins (2004) onderscheidt vier dominante integratiediscoursen die in beleid gevolgd kunnen worden:

1. Symboliek/ laissez-faire

Integratie staat gelijk aan symboliek. Het integratiebeleid leidt niet tot concrete acties, maar gaat meer om een algemene visie. Het proces van integratie wordt niet zozeer gestimuleerd, maar meer op zijn beloop gelaten.

2. Assimilatie

Integratie staat gelijk aan assimilatie. De verantwoordelijkheid wordt gelegd bij de allochtonen. Er wordt van hen verwacht dat zij zich op sociaal economisch en sociaal-cultureel gebied aanpassen aan de ontvangende samenleving. Wanneer dit op beide vlakken gebeurt, is de integratie gelukt.

3. Multiculturele samenleving

Integratie staat gelijk aan de multiculturele samenleving. Het gaat hierbij om integratie met behoud van eigen identiteit. Ruimte voor en acceptatie van andere culturen. Indien de allochtonen met behoud van hun culturele eigenheid passen binnen de samenleving, is de integratie gelukt. Wel wordt aanpassing op sociaal economisch gebied verlangd.

4. Participatie

Integratie staat gelijk aan sociaal economische participatie. De nadruk van het beleid wordt op de sociaal economische kant van het integratieproces gelegd. Wanneer allochtonen zich op dit vlak aan weten te passen, is de integratie gelukt.

Hoe het begrip integratie wordt geïnterpreteerd en gehanteerd, is in belangrijke mate afhankelijk van de sociale, economische, politieke en historische context. Hoe het begrip integratie terugkomt in het 40-wijkenbeleid en welke discours daarmee gevolgd wordt, zal in de hoofdstukken 3, 4 en 5 nader aan de orde komen.

1.6 Concluderend

In dit hoofdstuk is beschreven hoe het onderzoek is opgezet, wat de doel- en vraagstelling is, welke onderzoeksmethoden gebruikt zullen worden en welke begrippen belangrijk zijn voor het onderzoek. Het onderzoek zal een bijdrage leveren aan de discussies omtrent het 40-wijkenbeleid, doordat kritisch wordt gekeken naar de manier waarop het beleid tot stand is gekomen. Op welke opvattingen, ideeën en assumpties is het beleid gebaseerd? Een antwoord op deze vraag zal leiden tot een beter inzicht in het discours dat aan het beleid ten grondslag ligt. Door tekst (literatuur en beleidsdocumenten) en taal (interviews) te analyseren, zal worden gezocht naar de achterliggende gedachten en structuren van het beleid. Verschillende opvattingen over wat een 'goede' wijk is, wat de 'juiste' bevolkingssamenstelling is en wat gewenste ontwikkelingen zijn, zijn van grote invloed op de manier waarop beleid wordt ontwikkeld. Met dit onderzoek wordt stil gestaan bij het feit dat beleid gebaseerd is op bepaalde opvattingen die vaak als waarheid worden aangenomen, maar in feite sociaal geconstrueerd zijn. Daarnaast wordt er kritisch gekeken naar de context waarin het beleid geplaatst kan worden. Beleid staat niet op zichzelf, maar is ingebed in tijd, plaats en discours. Dit beïnvloedt de manier waarop de probleempceptie, doelstellingen en keuze voor beleidsmiddelen tot stand komen. Literatuurstudie, casestudy en interviews dragen er in dit onderzoek aan bij dat het achterliggende discours van het 40-wijkenbeleid wordt ontrafeld. Het volgende hoofdstuk zal allereerst ingaan op de totstandkoming en achtergrond van het 40-wijkenbeleid.

2 Van achterstandswijk tot 40-wijkenbeleid

Al meer dan vijftig jaar kent Nederland een sterke fascinatie voor de wijk als aangrijpingspunt voor beleid. De afgelopen jaren zijn politici en bestuurders met grote regelmaat aangemoedigd om ‘de wijk in te gaan’, omdat de gedachte was dat ze de alledaagse problemen en achterstanden in bepaalde wijken te lang hadden genegeerd (Engbersen et al., 2007).

Wanneer het in de literatuur gaat over het functioneren van wijken als sociaal en ruimtelijk integratiekader, staat vaak centraal wat wijken voor bewoners kunnen zijn. Het gaat er hierbij vooral om in hoeverre, en in welke mate, wijken functioneren als bron van sociale contacten en als ruimtelijk kader voor verschillende activiteiten (Van der Meer, 1996). Tegenwoordig wordt vaak gesteld dat de wijk als integratiekader steeds minder van betekenis is. Uit onderzoek blijkt echter dat de afnemende betekenis van de wijk niet voor iedereen in dezelfde mate geldt, maar juist verschilt per bevolkingsgroep (Interview Duyvendak, 17 november 2010).

Het 40-wijkenbeleid gaat ervan uit dat de wijk als een soort basiskader geldt van waaruit mensen zich (kunnen) ontwikkelen. Daarnaast laat het beleid een groot geloof zien in een maakbare samenleving. Deze ‘maakbaarheidsgedachte’ duidt op het idee dat de samenleving door overheidsingrijpen fundamenteel kan worden veranderd. Dit geloof in maakbaarheid, en daarnaast het streven naar sociale verheffing van de lagere klassen van de samenleving, is al lange tijd kenmerkend voor het Nederlands beleid (Eikelenboom & Pas, 2009). Op wijkniveau vertaalt dit zich naar het geloof dat door overheidsingrijpen de wijk verbeterd en veranderd kan worden naar de gewenste situatie. Wat die gewenste situatie is, is vaak deels afhankelijk van de tijdsgeest en de dominante opvattingen over hoe de (ideale) samenleving eruit zou moeten zien.

Uitgangspunt voor het schrijven van dit hoofdstuk is om inzichtelijk te maken hoe het wijkenbeleid zich de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en hoe dit uiteindelijk heeft geleid tot het 40-wijkenbeleid. Daarbij komt aan de orde wanneer een wijk een achterstandswijk genoemd wordt en hoe de selectie van 40 wijken tot stand is gekomen. Er worden een aantal specifieke kenmerken van het beleid beschreven, waarna ten slotte hier enkele kanttekeningen bij geplaatst worden.

2.1 Historische schets van het stedelijk beleid

Het 40-wijkenbeleid staat niet op zichzelf, maar borduurt voort op voorgaand beleid omtrent steden en wijken. Er wordt niet altijd hetzelfde gedacht over de ontwikkelingen binnen steden. Het beleid van de afgelopen jaren is beïnvloed door verschillende opvattingen over het functioneren van steden en wijken. Opvallend is ook dat de zogenaamde achterstandswijken sinds de jaren zestig van de vorige eeuw al veel verschillende namen hebben gekregen, zoals: probleemcumulatiegebied, concentratiegebied, probleemwijk en aandachtswijk (Wilmet, 2005). Een nieuwe aanduiding van een probleem berust meestal op een nieuwe diagnose, die vervolgens vraagt om een nieuwe aanpak. Er kan sprake zijn van continuering van het beleid uit de vorige kabinetsperiode, maar er kan ook een nieuwe weg worden ingeslagen.

Om een beeld te krijgen van hoe het stedelijk beleid zich heeft ontwikkeld, wordt allereerst een overzicht van het beleid van de afgelopen 60 jaar gegeven. Per periode worden kort de belangrijkste aandachtspunten beschreven, waaruit opgemaakt kan worden wat de heersende opvattingen over steden en wijken in de betreffende periode waren.

Jaren '40 en '50

In deze periode is de gedachte dominant dat de ideale wijk als een kleine stad op zich is, waarin wonen, werken en recreëren samengaan. De wijk wordt gezien als de hoeksteen van de samenleving; een dorp in de stad en het sociale integratiekader voor de stadsbewoner. Het proces van urbanisatie werd dan ook als een bedreiging gezien voor de gemeenschap (WRR, 2005).

Jaren '50 en '60

Tijdens de tweede helft van de jaren '50 en de jaren '60 kwam de (auto)mobilititeit van het individu steeds meer centraal te staan. Daardoor kwam het accent meer te liggen op de ruimtelijke scheiding van de functies wonen, werken en recreëren. Er was veel sprake van nieuwbouw en de nieuwe stadswijken werden gekenmerkt door veel licht, functionaliteit en ruimte, maar ook door anonimiteit en het gebruik van goedkope materialen en bouwmethodes. Vooral aan de stadsranden verrezen in hoog tempo flatwijken (RMO, 1997). In de jaren zestig lag de nadruk in het stedelijk beleid vooral op het goed laten verlopen van suburbanisatieprocessen (Engbersen et al., 2007).

Jaren '70

Het sleutelwoord van de jaren '70 was Stadsvernieuwing. Dit richtte zich in eerste instantie vooral op grootschalig onderhoud en het bouwen van nieuwe woningen in de oude stadswijken, in verband met de woningnood (Duyvendak & Veldboer, 2001). Als gevolg van decentralisering kregen gemeenten een steeds grotere rol toebedeeld en de overheid kreeg steeds meer aandacht voor de kwaliteit van het wonen. Met de Stadsvernieuwing was er wel nog weinig oog voor de sociale problemen, en werd er vooral gebouwd aan een (vrij eenzijdige) woningvoorraad (Engbersen et al., 2007). Hier kwam later veel kritiek op, waardoor het besef groeide dat alleen fysieke herstructurering niet genoeg is. Er kwam langzamerhand meer oog voor de leefbaarheid en de sociale structuren van wijken (Eikelenboom & Pas, 2009).

Jaren '80

Door onder andere de economische crisis in het begin van de jaren '80, kregen de sociaal economische problemen van mensen nog steeds weinig aandacht. Een paar jaar later kwam de hoge werkloosheid wel op de agenda, en legde het tweede kabinet Lubbers (1986-1989) de basis voor een nieuwe periode van het wijkenbeleid met het zogenaamde 'probleemcumulatiegebiedenbeleid'. Dit beleid bestond uit een gebiedsgerichte aanpak en sociaal economische maatregelen om de sociale achterstand in wijken te verminderen (Engbersen et al., 2007). In plaats van de fysieke wijkstructuur werd de sociale structuur van wijken steeds meer als oorzaak gezien van wijkproblematiek. Om de bevolkingssamenstelling van de wijken te veranderen, werd de focus steeds meer gelegd op het differentiëren van het woningaanbod. Spreiding van verschillende inkomensgroepen over de wijken moest voorkomen dat zwakkere groepen zich in bepaalde wijken concentreren (Rijkschroeff et al., 2003).

Jaren '90

Begin jaren '90 is de Stadsvernieuwing geactualiseerd met de Nota Stedelijke Vernieuwing. Het gaat bij Stedelijke vernieuwing meer om een permanent proces dat niet alleen betrekking heeft op woningen en woningdistributie, maar ook op de leefbaarheid van wijken. Centraal stond hierbij de vermindering van werkloosheid onder achterstandsgroepen, verbetering van het leefklimaat in achterstandswijken, vervuiling en verloedering tegengaan, de sociale cohesie bevorderen en vermindering van achterstanden in onderwijs en in zorg en welzijn. Het was dus meer een combinatie van fysiek en sociaal beleid. Hierbij is de visie op de wijk als gemeenschap en integratiekader terug, maar de bewoners moeten daar wel zelf vorm en inhoud aan geven. Er werd ingezet op meer inspraak voor burgers en minder beleid dat van bovenaf wordt opgelegd (RMO, 1997). In 1994 werd het Grotestedenbeleid geïntroduceerd door het eerste kabinet Kok. Dit beleid had als doel de structurele achterstand van de grote steden te verminderen en was gericht op de aanpak van de leefomgeving, veiligheid en overlast, maar ook op maatregelen ten aanzien van de stedelijke economie, arbeid, scholing en inkomen (RMO, 1997). De gedachte hierbij was dat het beleid vooral door de gemeenten opgepakt moet worden, en dat er zo meer samenhang zal bestaan tussen de verschillende maatregelen.

In 1998 besloot het tweede kabinet Kok tot voortzetting van het Grotestedenbeleid. Ook het tweede kabinet Balkenende besloot in 2005 door te gaan met het beleid, omdat de stedelijke problematiek nog altijd reden tot zorg was volgens de regering (Engbersen et al., 2007). Kenmerken van het Grotestedenbeleid zijn:

- Gebiedsgerichte aanpak (de aandacht is sterk gericht op de achterstandswijken);
- Integrale aanpak van problemen. Achterliggend idee is dat stedelijke problematiek in de buurt samenhangt en in onderlinge samenhang moeten worden aangepakt;
- Nadruk op bestuurlijke coördinatie en begrippen als ontkokering, deregulering en decentralisatie;
- Beleid van onderaf. De veronderstelling is dat lokale bestuurders beter zicht hebben op wat er werkelijk aan de hand is in de buurt;
- Nadruk op planmatigheid, resultaat en verantwoording van beleid. Om te kunnen nagaan of de gestelde doelen zijn gehaald, dient de gemeente meetbare doelen op te stellen (Engbersen et al., 2007).

Zoals de stedelijke vernieuwing gezien kan worden als het vervolg op de stadsvernieuwing, zo is het Grotestedenbeleid de voortzetting van de stedelijke vernieuwing in een klein aantal steden (Duyvendak & Veldboer, 2001). Het 40-wijkenbeleid is een aanvulling op het al bestaande Grotestedenbeleid (VROM, 2007a).

2.2 Achterstandswijk of probleemwijk?

Wijkenbeleid is dus van alle tijden, maar het accent is wel verschoven door de jaren heen. Een ontwikkeling die in het beleid zichtbaar is, is dat het steeds meer gaat om de combinatie van zowel fysieke als sociale aspecten. De kwaliteit van de leefomgeving heeft ook steeds meer aandacht gekregen. Maar wat wordt er precies onder kwaliteit verstaan? Dit wordt niet altijd duidelijk gemaakt. De kwaliteit van een buurt is afhankelijk van vele factoren die allemaal aan verandering onderhevig zijn. Dat betekent dat het behouden en versterken van de kwaliteit van buurten een dynamisch en voortdurend proces is (RMO, 1997).

Het meten van kwaliteit

Er zijn verschillende methoden ontwikkeld die inzicht geven in de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in wijken. Aan de ene kant zijn er *objectieve* criteria die de fysieke, sociale en economische kenmerken van wijken weergeven. Een objectieve meting van een wijk kan worden verkregen door gebruik te maken van geografische databases, waarin concrete statistische gegevens staan. Dit kan gaan over het bouwjaar van woningen, het woningtype, het aantal speelplaatsen, bedrijven en de aanwezigheid van diverse voorzieningen in de buurt. Het sociale aspect van buurten wordt hierbij vaak weergegeven met sociaal economische kenmerken van de bewoners: het aantal bewoners met een minimuminkomen, het aantal werklozen, het stemgedrag van de bewoners en het percentage allochtone buurtbewoners zijn hiervoor veelgebruikte maten. Buurten kunnen zo worden gerangschikt naar de mate waarin er problemen voorkomen. Maar dergelijke data zijn niet altijd voorhanden voor elke wijk, zoals bij kleine wijkproblemen (bijvoorbeeld rommel en bekladding). Ook zijn niet alle data altijd even betrouwbaar (RMO, 1997).

Een buurt kan ook vanuit *subjectieve* criteria beoordeeld worden. Op basis van vragenlijsten met meerdere indicatoren kan bewoners gevraagd worden naar hun mening over de wijk. Het nadeel van het vaststellen van wijkenmerken op basis van meningen van bewoners, is dat deze mening niet alleen wordt beïnvloed door de situatie in de wijk zelf, maar ook door de persoonlijke situatie en perceptie van de verschillende respondenten (Musterd & Ostendorf, 2009). Bij de methode van 'Systematic Social Observation' (Raudenbusch & Sampson, 1999) worden getrainde waarnemers naar de wijken gestuurd die deze op specifieke indicatoren inschatten. Hiermee kunnen ook wijkenmerken worden gemeten die niet in de geografische databestanden te vinden zijn. Door het gebruik van meerdere objectieve waarnemers is ook de betrouwbaarheid van de data gewaarborgd. Hier is echter wel veel tijd en geld voor nodig, en bovendien zijn sommige wijkenmerken niet of nauwelijks waar te nemen (RMO, 1997).

Daarnaast zijn begrippen als overlast en leefbaarheid zeer subjectief en verwijzen ze meer naar een moment dan naar een toestand van blijvende aard. Het is daarom lastig om een grens aan te geven wanneer een wijk wel of niet leefbaar genoemd wordt. Het resultaat van deze subjectieve methode heeft wel een plaatselijke relevantie, maar biedt doorgaans onvoldoende vergelijkingsmogelijkheden tussen steden of buurten. De kwaliteit van de wijk wordt bovendien vanuit het perspectief van huidige bewoners gezien, waardoor de mening van degenen die de buurt hebben verlaten of er juist naar toe verhuizen buiten beschouwing blijft (RMO, 1997).

Achterstanden en problemen

Uit voorgaande blijkt dat de kwaliteit van de woonomgeving zowel objectief als subjectief gemeten kan worden. Wanneer het gaat om de kwaliteit van de omgeving kan ook onderscheid gemaakt worden tussen de fysieke en maatschappelijke situatie. Bij de fysieke omstandigheden gaat het om de kwaliteit van de ruimtelijke kenmerken van woning en woonomgeving. Bij de maatschappelijke situatie gaat het om de sociaal-culturele en sociaal economische positie van mensen (Van der Meer, 1996).

De fysieke wijkstructuur kan sterk van invloed zijn op de kans om een aandachtswijk te worden. Eenzijdige woonwijken met een hoge dichtheid en veel goedkope woningen zijn vaak kwetsbare wijken, stelt Van der Meer (1996). Als een wijk compact is, gaat dat vaak ten koste van ruimtelijke voorzieningen zoals openbaar groen of speelplaatsen (Van der Meer, 1996). Een eenzijdig woningbestand kan leiden tot een eenzijdige bevolkingssamenstelling in de wijk. Een concentratie van bijvoorbeeld relatief veel goedkope huurwoningen brengt vaak een concentratie van bewoners met een laag inkomen, een lage opleiding en een lage beroepsdeelname teweeg (Van der Meer, 1996; Rijkschroeff et al., 2003). Toch hoeft dit nog niet automatisch te betekenen dat een wijk met een dergelijke structuur altijd een achterstand- of probleemwijk zal worden.

Naast het onderscheid tussen fysiek en sociaal, kan er ook een onderscheid gemaakt worden tussen achterstanden en problemen die zich voordoen in een wijk. Er wordt van fysieke achterstand gesproken als de kwaliteit van de woningvoorraad en de omgeving lager is dan gemiddeld. Als de sociaal-culturele of economische positie van een individu lager is dan gemiddeld, is er sprake van maatschappelijke achterstand (Van der Meer, 1996). Soms kunnen achterstanden samengaan of samenhangen met problemen in een wijk. Het naast elkaar bestaan van zowel achterstanden als problemen, is vaak kenmerkend voor aandachtswijken (Brouwer & Willems, 2007). In een deel van deze wijken doen zich naast een combinatie van achterstanden op het terrein van huisvesting, onderwijs en werkgelegenheid ook vaak problemen voor als hoge criminaliteit, vandalisme, vervuiling en verloedering (Brouwer & Willems, 2007). Toch moet opgemerkt worden dat achterstanden en problemen niet altijd en overal in samenhang met elkaar voorkomen. Een voorbeeld om dat te verduidelijken is dat in wijken met veel ouderen er vaker sprake is van achterstanden, omdat het inkomen en de opleiding van ouderen lager is dan gemiddeld. Ten aanzien van problemen geldt echter juist het omgekeerde; wijken met veel ouderen kennen minder problemen dan gemiddeld (Brouwer & Willems, 2007).

2.3 Wijkaanpak

De heersende gedachte bij beleidsmakers is dat problemen op verschillende terreinen grotendeels op wijkniveau aangepakt kunnen worden. Volgens Eikelenboom (2010) is de achterliggende gedachte ervan dat er een zo prettig mogelijke woon- en leefomgeving wordt gecreëerd, waarbij de betrokkenheid van de bewoners wordt gestimuleerd en hun kansen in de samenleving worden vergroot. De aandacht voor wijkgericht werken is flink gestegen sinds Ella Vogelaar, oud-minister van VROM, in 2007 een selectie maakte van 40 zogenaamde 'krachtwijken'. VROM was van mening dat er extra investeringen nodig waren om de opeenstapeling van sociale, fysieke en economische problemen die zich in de wijken voordoen aan te pakken (VROM, 2007a).

Het 40-wijkenbeleid is een specifieke vorm van wijkgericht werken, omdat het zich uitsluitend richt op een door het Rijk geselecteerd aantal wijken (Eikelenboom, 2010). Over het algemeen wordt met wijkgericht werken getracht een beter beeld te krijgen van de problemen en behoeften van de bewoners. De lokale overheden hopen dan ook dat de wijkaanpak bijdraagt aan een meer vraaggestuurde en minder aanbodgerichte gemeentelijke dienstverlening (Interview Zwietering, 5 juli 2010).

40-wijkenaanpak

De centrale doelstelling van het 40-wijkenbeleid is dat *“de 40 aandachtswijken in acht tot tien jaar tijd vitale woon- en leer- en leefomgevingen worden, waar mensen betrokken zijn bij de samenleving, een perspectief hebben op sociale stijging en participeren op de arbeidsmarkt”* (Lörzing, Harbers & Schluchter, 2008).

De selectie van oud-minister Vogelaar in 2007 kwam niet zomaar uit de lucht vallen. Al eerder was in 2002 een poging gedaan door toenmalig minister Henk Kamp om prioriteiten te stellen. Er zijn toen 56 wijken geselecteerd in 31 gemeenten (Harms, 2007). De keuze van deze wijken was in samenspraak met de gemeenten tot stand gekomen en betrof uitsluitend wijken in de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en de G27 (de overige grote steden). De 56 wijken besloegen in totaal 133 postcodegebieden, waarvan 46 in de G31 (grote en overige grote steden samen) zijn te vinden, en de rest erbuiten. Ongeveer 20 van de 56 prioriteitswijken staan ook op de 40 wijkenlijst (Brouwer & Willems, 2007).

Sinds minister Kamp richtte het beleid zich dus op 56 prioriteitswijken en ook Dekker hanteerde deze lijst tijdens haar ministerschap. Eind 2006 luidde haar opvolger Winsemius de noodklok over 140 probleemwijken, waarvan 40 in acuut gevaar verkeerden. Winsemius pleitte ervoor dat het nieuwe kabinet jaarlijks 1 tot 1,4 miljard euro extra zou uittrekken voor stedelijke vernieuwing (KEI, 2006). Vogelaar heeft tijdens haar ministerschap uit deze lijst uiteindelijk 40 aandachtswijken geselecteerd, die volgens haar een gerichte aanpak verdienen. In het Actieplan Krachtwijken: ‘Van Aandachtswijk naar Krachtwijk’ dat Vogelaar in juli 2007 presenteerde, wordt gesteld: “De wijkaanpak betekent een extra impuls en intensivering van het beleid in die gebieden waar het reguliere beleid tot op heden onvoldoende effect heeft gesorteerd” (VROM, 2007a).

Vogelaar is dus met de wijkaanpak grotendeels uitgegaan van de ervaringen van haar voorgangers. In haar brief aan de Tweede Kamer in 2007, stelt ze dan ook: “Ervaringen uit de 56 wijkenaanpak leren, dat het aanbrengen van focus heeft geholpen om in deze wijken een positieve ontwikkeling op gang te brengen” (Vogelaar, 2007a). Daarnaast ligt basis van de aanpak vooral in de Toekomstverkenning op de Stedelijke Vernieuwing uit 2006, waarin wordt geconcludeerd dat de kloof tussen aantrekkelijke en achtergebleven wijken groeit. De verkenning concludeerde daarnaast dat 40 wijken in de gevarenszone verkeerden, en dat de oplossing focus en een gezamenlijke, onorthodoxe aanpak voor een langere periode vereist (Van Middelkoop, 2010). Deze conclusie is dan ook meegenomen in het 40-wijkenbeleid. Vogelaar stelt in haar brief aan de Tweede Kamer (2007b): “In de gemeenten met de 40 wijken is het gevaar van een toenemende tweedeling prominent aanwezig”.

Het 40-wijkenbeleid kenmerkt zich door de grote aandacht voor sociale problematiek in de wijken. De overheid probeert met dit beleid om een breed scala aan problemen tegelijk aan te pakken in een beperkt aantal wijken. Kenmerkend is dat de problemen in de wijken volgens het beleid niet op zichzelf staan, maar er wordt uitgegaan van de gedachte dat de hardnekkigheid van de problematiek vooral gelegen is in de cumulatie van al deze problemen (Musterd & Ostendorf, 2009).

Het 40-wijkenbeleid is gebaseerd op een verband tussen (leefbaarheid in) wijken en de sociaal economische positie van bewoners, die zich nadrukkelijk manifesteert in de geselecteerde wijken. In het Actieplan Krachtwijken worden de problemen genoemd die zich zouden opstapelen in de 40 wijken: “schooluitval, een verloederde en eenzijdige woon- en leefomgeving met weinig mogelijkheden voor sociale contacten, hoge (jeugd)werkloosheid, een gebrekkige inburgering van nieuwkomers en achterblijvende emancipatie en participatie van vooral niet-westerse vrouwen, weinig werkgelegenheid in de buurt, ontoereikende jeugdzorg, gezondheidsachterstanden, criminaliteit en gevoelens van onveiligheid, en het ontbreken van relevante sociale netwerken en contacten” (VROM, 2007a).

Hoewel de 40 wijken onderling sterk kunnen verschillen, komen in het Actieplan Krachtwijken een aantal gemeenschappelijke kenmerken naar voren. Een aantal voorbeelden:

- Het aandeel huurwoningen is over het algemeen hoger dan in andere wijken. Gemiddeld is 77 procent van het woningaanbod in de geselecteerde wijken huur, tegenover 44 procent in heel Nederland;
- De koopprijzen zijn in aandachtswijken over het algemeen lager dan in andere wijken. Er is bij de 40 wijken een verschil van 34 procent ten opzichte van het niveau van heel Nederland;
- Het gemiddelde inkomen ligt ruim 25 procent lager ten opzichte van de rest van Nederland;
- Het aandeel werkende onder de bewoners is 53 procent tegenover 64 procent landelijk;
- De woningvoorraad is gemiddeld genomen van slechte kwaliteit.

(VROM, 2007a)

Gemeente	Wijknaam
Alkmaar	Overdie
Amersfoort	De Kruiskamp
Amsterdam	Bos en Lommer Amsterdam Noord Nieuw West Amsterdam Oost Bijlmer
Arnhem	Klarendal Presikhaaf Het Arnhemse Broek Malburgen/ Immerloo
Deventer	Rivierenwijk
Dordrecht	Wielwijk/ Crabbehof
Eindhoven	Woensel West Doornakkers Bennekel
Enschede	Mekkelholt/ Deppenbroek
Den Haag	Stationsbuurt Schilderswijk Den Haag Zuid-West Transvaal
Groningen	Korrewegwijk De Hoogte
Heerlen	Meezenbroek
Leeuwarden	Heechterp/ Schieringen
Maastricht	Maastricht Noordoost
Nijmegen	Hatert
Rotterdam	Rotterdam Oost West Rotterdam Oud Noord Rotterdam Oud Zuid Bergpolder Overschie Vreewijk Zuidelijke Tuinsteden
Schiedam	Nieuwland
Utrecht	Kanaleneiland Ondiep Overvecht Zuilen-Oost (Hoograven)
Zaanstad	Poelenburg

Tabel 1: Overzicht 40 wijken (www.kenniscentrawijken.vrom.nl)

Gebiedsindeling

Bovenstaande tabel geeft een overzicht van welke 40 wijken er in welke steden door VROM zijn geselecteerd. Om tot een selectie van deze wijken te komen, heeft VROM ervoor gekozen om een indeling in postcodegebieden te gebruiken. Dit omdat deze indeling vrij stabiel is en er daardoor beter gekeken kan worden naar veranderingen door de jaren heen. De wijk- en buurtindeling die gemaakt wordt door de gemeenten is nog wel eens aan verandering onderhevig, maar de indeling in postcodegebieden is in de jaren tachtig vastgesteld en sindsdien niet of nauwelijks veranderd. Verder zijn niet alle gegevens en data per wijk of buurt verkrijgbaar, en is er wel veel informatie per postcodegebied beschikbaar. Ook om die redenen heeft voor VROM de indeling in postcodegebieden de voorkeur gehad (Brouwer & Willems, 2007).

De keuze voor postcodegebieden is dus vooral door statistische overwegingen ingegeven. Hierdoor kan het echter wel het geval zijn dat er straten en buurten binnen de 40 wijken liggen die niet aan alle criteria van een 'probleemwijk' voldoen, of dat er wijken buiten de selectie vallen die daar met andere grenzen wellicht wel binnen zouden zijn gevallen (Lörzing, Harbers & Schluchter, 2008). Het trekken van grenzen heeft daarmee altijd een willekeurig element in zich, want doordat er grenzen moeten worden getrokken ontstaan er grensgevallen. Op grond van sociale en fysieke wijkenmerken was allereerst een indeling gemaakt van aandachtswijken met meervoudige problematiek. Dit leidde in eerste instantie tot 340 postcodegebieden. Inmiddels is dit aantal teruggebracht tot 40 wijken, oftewel 83 postcodegebieden. De selectie van deze postcodegebieden is gebaseerd op de gemiddelde score van het hele gebied, waardoor geen rekening is gehouden met interne verschillen.

Indicatoren

Met de ontwikkeling van de systematiek om tot een selectie van wijken te komen, is vijf jaar voor aanvang van de wijkaanpak een begin gemaakt (Vogelaar, 2007b). De onderbouwing van de selectie van de 40 wijken is uiteindelijk gebaseerd op 18 indicatoren, die geclusterd zijn naar vier thema's:

- sociaal economische achterstand
- (sociale) leefbaarheidproblemen
- fysieke achterstanden in de woningvoorraad
- fysieke problemen volgens de wijkbewoners

(KEI, 2007b)

De thema's bestaan dus enerzijds uit problemen en anderzijds uit achterstanden. De twee dimensies met achterstanden (sociaal economische achterstand en fysieke achterstand) bestaan uit meerdere indicatoren met feitelijke gegevens. De twee dimensies met problemen (sociaal en fysiek) bestaan uit meerdere indicatoren met oordelen van bewoners over hun wijk (Brouwer & Willems, 2007). Er is dus in het beleid gebruik gemaakt van objectieve en subjectieve methoden om de kwaliteit van de wijken te meten, zoals eerder in dit hoofdstuk al aan de orde is gekomen. Het oordeel van bewoners is afgeleid uit grote steekproefonderzoeken: het Woningbehoefteonderzoek (WBO), en de opvolger daarvan: het Woon Onderzoek Nederland (WoON) uit 2006. Op basis van vragenlijsten is gekeken hoeveel bewoners zeggen problemen te hebben op een bepaald aspect van de wijk (KEI, 2007).

Om de sociaal economische achterstand in wijken te meten, is er door VROM voor gekozen de volgende indicatoren te gebruiken:

1. Inkomen
2. Opleiding
3. Arbeidsdeelname

(VROM, 2007b)

Op basis hiervan is dus een indeling gemaakt van de Nederlandse wijken naar achterstanden in sociaal economisch opzicht. Per wijk is het gemiddelde niveau bepaald. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat alleen wijken met meer dan 100 huishoudens in de analyse zijn betrokken.

Voor fysieke achterstand is er gebruik gemaakt van de volgende indicatoren:

4. De prijs van de woning
5. Het bouwjaar van de woning
6. De woninggrootte

(VROM, 2007b)

Op basis van statistische gegevens over deze drie indicatoren is geconcludeerd in welke wijken de fysieke achterstand het meest (in negatieve zin) afweek van de gemiddelde score van alle wijken in Nederland. Deze indicatoren laten zien dat de staat van de woningen nog steeds een belangrijke factor is voor stedelijk beleid.

De 40 wijken worden volgens VROM gekenmerkt door het feit dat er sprake is van problemen als armoede en werkloosheid, maar ook van problemen als onveiligheid en overlast (Brouwer & Willems, 2007). Voor het vaststellen van de problematiek in wijken is er gekeken naar het oordeel van de bewoners. Wat betreft de sociale problemen gaat het om wijken met relatief veel bewoners die negatief oordelen over de mate van:

7. Vandalisme (bekladding van muren en/of gebouwen)
8. Vandalisme (vernieling)
9. Sociale overlast (door directe buren)
10. Sociale overlast (door omwonenden)
11. Gevoel van onveiligheid (met betrekking tot de angst om lastig gevallen of beroofd te worden)

(VROM, 2007b)

In fysiek opzicht wordt er gekeken naar de tevredenheid met de woning en woonomgeving. Om fysieke problemen vast te stellen, is er gekeken naar:

12. Tevredenheid woning
13. Tevredenheid woonomgeving
14. Mate van verhuigeneidheid
15. Geluidsoverlast
16. Vervuiling (overlast door stank, stof, vuil)
17. Verkeer (overlast door verkeer)
18. Veiligheid (met betrekking tot verkeer)

(VROM, 2007b)

Met behulp van deze indicatoren is dus gekeken hoeveel bewoners zeggen problemen te hebben met betrekking tot een specifiek aspect van de leefbaarheid in de wijk. Naarmate het aandeel mensen dat een (sociaal of fysiek) probleem ervaart groter is, wordt het als een groter probleem beschouwd (Vogelaar, 2007b). Voor elke indicator is gekeken naar de afwijking ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Aangezien het indicatoren betreft die op verschillende schalen zijn gemeten, zijn z-scores berekend. Een z-score is een gestandaardiseerde indeling van een bepaald kenmerk. De standaardisatie zorgt ervoor dat het gemiddelde voor Nederland altijd 0 is en de standaarddeviatie gelijk aan 1. Dankzij de standaardisatie kunnen de scores van verschillende kenmerken bij elkaar worden opgeteld waarna het gemiddelde kan worden berekend. Als het verschil ten opzichte van het landelijk gemiddelde groot is (een afwijking van meer dan tweemaal de standaarddeviatie), wordt dit gezien als achterstand of probleem. De indicatoren bij sociaal economische achterstanden wegen samen even zwaar als de indicatoren bij fysieke problemen; dus alle vier thema's zijn gelijk mee gewogen (Brouwer & Willems, 2007).

Nadat de selectie door het ministerie had plaatsgevonden, zijn de uitkomsten aan de gemeenten voorgelegd en zijn nog enkele aanpassingen gedaan. De voornaamste daarvan is dat de meeste centrumstedelijke milieus uit de lijst van 40 wijken zijn verwijderd. In deze wijken is ook vaak overlast te vinden, maar dat heeft meestal te maken met de (uitgaans)voorzieningen die daar te vinden zijn. Nadat de meeste gemeenten deze wijken uit de lijst hebben geschrapt, betreft de samenstelling van 40 wijken haast uitsluitend stedelijke buitencentrum-wijken, waarvan een kwart vooroorlogs is en de rest naoorlogs (Brouwer & Willems, 2007).

2.4 Kritische reflectie op het 40-wijkenbeleid

Hoewel volgens VROM aan de selectie van 40 wijken gedegen onderzoek is voorafgegaan (Vogelaar, 2007b), is er vanuit verschillende kanten kritiek gekomen op de selectie. Vooral wetenschappers hebben hun kritiek geuit op de wijkaanpak. Daar wordt hier nader aandacht aan geschonken, door met behulp van de literatuur een kritische reflectie te geven op een aantal kenmerkende aspecten van de wijkaanpak. Deze aspecten betreffen: de keuze voor postcodegebieden, de selectie van indicatoren, de keuze voor een gebiedsgerichte aanpak en de keuze voor een integrale aanpak.

Keuze voor postcodegebieden

Zoals eerder in dit hoofdstuk beschreven, heeft de selectie van wijken plaatsgevonden op basis van postcodegebieden. Het schaalniveau waarop een selectie wordt gemaakt, is in belangrijke mate bepalend voor de ranglijst. Met de keuze voor postcodegebieden wordt er echter geen rekening gehouden met verschillen binnen dat gebied, of met aangrenzende gebieden die ook met specifieke problemen of achterstanden te kampen kunnen hebben (Lörzing, Harbers & Schluchter, 2008). Van Gent et al. (2007) hebben in hun artikel een eigen selectie gemaakt van buurten, waarvan de grenzen zijn bepaald door het Centraal Bureau van de Statistiek (CBS). Deze buurten betreffen een kleinere eenheid dan de wijken; de veertig wijken van VROM bestaan namelijk uit 162 buurten. Door buurten te selecteren in plaats van wijken, ontbreken bij de selectie 15 van de 40 probleemwijken. Daarnaast zijn er enkele buurten die binnen de door VROM uitgekozen wijken vallen, maar die volgens hun analyse tot de 50 beste buurten behoren. Dit terwijl oud-minister Vogelaar ontkende dat het beeld zou veranderen wanneer er werd uitgegaan van buurten in plaats van postcodegebieden (Van Gent et al., 2007). Musterd stelt dat in plaats van de wijken die er nu gekozen zijn, er net zo goed 40 andere wijken geselecteerd hadden kunnen worden die dezelfde kenmerken hebben in termen van leefbaarheid en achterstand (Interview Musterd, 8 juli 2010).

Keuze voor indicatoren

Op de achttien indicatoren die ten grondslag liggen aan de selectie van de 40 wijken is ook nogal wat kritiek geuit. In de selectie wordt het onderscheid gemaakt tussen sociale en fysieke achterstanden en problemen. Toch is de vraag die door veel wetenschappers gesteld wordt, of wel de juiste indicatoren zijn gekozen om deze achterstanden en problemen mee aan te duiden.

De drie gebruikte fysieke achterstandsindicatoren zijn: het aantal kleine woningen, het aantal oude woningen van vóór 1970, en het aantal goedkope woningen (VROM, 2007b). De vraag is echter of deze indicatoren daadwerkelijk duiden op achterstand. Volgens Van Gent et al. (2007) bestaan bijvoorbeeld een groot aantal 'goede' wijken in Nederland uit woningen van vóór 1970. De relatie tussen goedkope of kleine woningen en achterstand wordt in de onderbouwing van Vogelaar destijds ook niet echt duidelijk beschreven (Van Gent et al., 2007; Interview Musterd, 8 juli 2010). Volgens Musterd is een wijk met goedkope, kleine en wat oudere woningen niet meteen hulpbehoevend te noemen (Interview Musterd, 8 juli 2010).

Daarnaast wordt met betrekking tot de selectiemethode gesuggereerd dat er een verband bestaat tussen achterstand en sociale huurwoningen. Achterstand wordt geïndiceerd door onder andere het aandeel goedkope woningen, en het aandeel goedkope woningen wordt geïndiceerd door het aandeel sociale huurwoningen (Van Gent et al., 2007). Toch is het de vraag of er in de sociale huursector meer sprake is van een kwaliteitstekort dan in de particuliere huursector. Over het algemeen is in een deel van de particuliere huursector juist meer sprake van een kwaliteitstekort volgens Van Gent et al. Daarnaast zijn niet alle sociale huurwoningen in Nederland (een aandeel van ongeveer 35 procent van alle woningen) in een slechte staat en zijn deze ook niet direct een bron van achterstanden en problemen. "Er bestaat wel een relatie tussen inkomen en het soort woning dat mensen daarmee kunnen bekostigen, maar in Nederland is de kwaliteit van de meeste woningen - ook in de sociale huursector - redelijk tot goed te noemen", aldus Van Gent et al. (2007).

Als een van de indicatoren van leefbaarheidproblemen, is er door VROM destijds voor gekozen om te kijken naar de 'verhuiscapaciteit' van bewoners. Dit duidt dus op een subjectieve indicator, waarbij de score ervan zeer afhankelijk is van de levensfase waarin de bewoners van de wijk zich bevinden. Het hoeft volgens Van Gent et al. (2007) daarom niet direct op fysieke (leefbaarheid)problemen te duiden. Veel wijken met sociaal economische achterstanden worden vaak juist gekenmerkt door een sterk saamhorigheidsgevoel en een sterke gerichtheid op de buurt, waardoor de verhuiscapaciteit daar laag zal zijn (Interview Musterd, 8 juli 2010).

Wat betreft de sociaal economische achterstand, merken Van Gent et al. (2007) op dat VROM haar gegevens hiervoor heeft gebaseerd op onderzoek dat gedaan is door Geomarktprofiel/ WDM. Voor dit onderzoek zijn gegevens verkregen over vijftien procent van alle Nederlanders in alle postcodes, door middel van persoonlijke communicatie. Hierbij werd respondenten gevraagd het aantal mensen met een lage opleiding in de straat in te schatten. Het gevolg hiervan is dat er een duidelijk subjectief element aan de uitkomsten wordt toegevoegd en een classificatie van laag, gemiddeld of hoog opleidingsniveau dus niet op een eenduidige wijze wordt toegepast. Ook zijn de indicatoren van statische aard en drukken dus geen dynamiek uit, waardoor toe- of afnamen van verschijnselen totaal buiten beeld blijven (Van Gent et al., 2007).

Ten slotte zijn een aantal indicatoren op basis van gegevens van het Woon Onderzoek Nederland (WoON) 2006 vastgesteld. Hierbij was maar minimaal informatie beschikbaar voor slechts 38 procent van alle postcodegebieden in Nederland. Daarnaast is het databestand volgens Van Gent et al. (2007) niet geschikt voor een wijkvergelijking. Daar komt bij dat er inkomenscijfers uit 2002 zijn gebruikt, omdat het Centraal Bureau voor de Statistiek niet over meer recente gegevens beschikte (Brouwer & Willems, 2007). De gegevens die zijn gebruikt voor de wijkselectie, zijn daarom gedateerd en beperkt te noemen.

Compensatie achterstanden en problemen

Zoals eerder genoemd, is er bij de selectie van 40 wijken gebruik gemaakt van standaardisatie door middel van zogenaamde z-scores. Hierdoor konden de verschillende indicatoren worden samengenomen, waaruit een gemiddelde is berekend. Doordat het gemiddelde van de vier dimensies (sociale en fysieke achterstanden en problemen) is bepaald om tot een eindoordeel te komen van een wijk, zijn achterstanden en problemen daardoor in feite met elkaar gecompenseerd. Het 40-wijkenbeleid gaat dus uit van het bestaan van samenhang tussen achterstanden en problemen in wijken. De vraag is echter of dit uitgangspunt voor beleid wenselijk is, aangezien in sommige wijken meer problemen voorkomen dan achterstanden en in andere wijken juist het omgekeerde te zien kan zijn. In beide gevallen uit zich dit in een gemiddeld scorende wijk. Volgens Musterd is het in veel gevallen beter om specifiek naar de aandachtspunten per wijk te kijken, in plaats van dat scores op de afzonderlijke indicatoren met elkaar gecompenseerd worden tot één algemene wijkscore (Interview Musterd, 8 juli 2010).

Ook indien alleen indicatoren worden gekozen die wijkspecifieke problemen betreffen (bijvoorbeeld het oordeel van bewoners over rommel, bekladding en lawaai) is het samenvoegen van deze indicatoren naar de wijk door middel van een simpel gemiddelde niet correct, volgens Musterd & Ostendorf (2009). Er dient volgens hen rekening te worden gehouden met de frequentie van voorkomen van elke indicator. Daarnaast dient in een wijkscore rekening te worden gehouden met het aantal bewoners dat over de wijk heeft geoordeeld. "De wijkscore wordt betrouwbaarder naarmate een groter aantal bewoners een oordeel over de wijk geeft. Aangezien bestaande databestanden vaak een verschillend aantal respondenten per wijk bevatten, is het noodzakelijk hier rekening mee te houden", aldus Musterd & Ostendorf (2009). Een wijkscore wordt ook meer betrouwbaar naarmate (bij een gelijkblijvend aantal respondenten per wijk) de bewoners het meer met elkaar eens zijn. De perceptie van problematiek kan echter sterk worden beïnvloed door de demografische kenmerken van een wijk (veel jonge of juist oudere mensen) en individuele kenmerken van bewoners, waardoor de wijkscore niet altijd betrouwbaar is (Musterd & Ostendorf, 2009). Bewoners geven hun oordeel dan eerder op basis van hun persoonlijke eigenschappen, dan op basis van de werkelijke situatie.

Compensatie fysiek en sociaal

Als vervolg op het voorgaande, kan gesteld worden dat het 40-wijkenbeleid ook gebaseerd is op de gedachte dat de leefbaarheid in wijken samenhangt met de sociaal economische positie van bewoners. Deze zou zich nadrukkelijk manifesteren in de geselecteerde wijken, en uiteindelijk een kloof tussen groepen en wijken veroorzaken (Vogelaar, 2007a). Van Gent (2009) heeft de 'objectieve indicatoren geanalyseerd, die het 40-wijkenbeleid naast de 'subjectieve' indicatoren heeft gebruikt voor de wijkselectie. Uit deze analyse is echter gebleken dat er op buurtniveau geen duidelijk verband bestaat tussen leefbaarheid en sociaal economische achterstand. Deze uitkomst botst dus met de aanname van VROM dat er wel een verband is. Volgens Van Gent (2009) kunnen er zich in een wijk wel sociaal economische achterstanden en leefbaarheidproblemen tegelijk voordoen, omdat het verband dat gevonden is ook niet negatief is. "Wanneer de scores op leefbaarheid en achterstand van de 40 geselecteerde wijken vergeleken worden met die van de niet-geselecteerde wijken, valt op dat de geselecteerde wijken geen afzonderlijke groep vormen en dat er een groot aantal wijken met vergelijkbare scores is dat niet geselecteerd is", aldus Van Gent (2009).

Daarnaast blijkt uit onderzoek van Musterd & Ostendorf (2009) dat er in 25 van de 40 wijken geen leefbaarheidproblemen aanwezig zijn. De aanname dat alle geselecteerde wijken een combinatie van sociale en fysieke problemen tonen, klopt daarom niet volgens hen. Zowel Van Gent (2009) als Musterd & Ostendorf (2009) pleiten er daarom voor om achterstand en leefbaarheidproblemen gescheiden aan te pakken. Zij stellen dat deze immers niet altijd tegelijk voorkomen en ook niet altijd samenvallen met de grenzen van de wijk (Eikelenboom et al., 2010). Volgens Musterd is achterstand meer individueel, en leefbaarheid iets collectiefs. Leefbaarheid zou daarom wel op wijkniveau aangepakt kunnen worden, maar bij sociaal economische achterstand is dat maar zeer de vraag (Interview Musterd, 8 juli 2010).

Volgens Musterd & Ostendorf (2009) schiet het beleid van Vogelaar tekort wanneer het gaat om het daadwerkelijk wegwerken van sociaal economische achterstanden. In het beste geval wordt slechts 8,6 procent van de hulpbehoevenden in Nederland bereikt via het beleid, doordat het zich concentreert op 40 wijken. Ruim 90 procent van de Nederlanders met een uitkering woont niet in een van die wijken, en dus woont het overgrote deel van de hulpbehoevenden buiten die wijken. Daar hangt mee samen dat niet alle bewoners van de 40 wijken hulp nodig hebben (Musterd & Ostendorf, 2009; Interview Musterd, 8 juli 2010).

Het 40-wijkenbeleid gaat uit van een ruimtelijke concentratie van sociaal economische en fysieke problemen in de geselecteerde wijken. Maar wanneer gekeken bijvoorbeeld wordt naar de ruimtelijke spreiding van lage inkomens in Nederland, dan blijkt dat die weinig geconcentreerd is. Over het algemeen geven inwoners in stedelijke regio's meer, en inwoners in minder stedelijke regio's minder, dan gemiddeld aan dat buurtproblemen vaak voorkomen, maar het wordt niet echt duidelijk hoe sterk deze concentratie is. Dankzij onderzoeken en monitors zoals het Woononderzoek Nederland (WOoN) en de Veiligheidsmonitor, kan redelijk nauwkeurig worden gezien waar leefbaarheidproblemen in Nederland voorkomen. Op basis van deze informatie zou de overheid moeten bepalen op welke plaatsen en welk niveau (buurt, wijk of stadsdeel) wordt ingegrepen. Veel meer dan bij achterstandsproblematiek het geval is, worden leefbaarheidproblemen wel door cumulatie en concentratie versterkt, aldus Eikelenboom et al. (2010). Leefbaarheidproblemen zijn dan ook vaker dan sociaal economische achterstanden plaatsgebonden (Eikelenboom et al., 2010).

Integrale wijkaanpak

Sinds de jaren negentig worden er in het stedelijk beleid steeds meer verbindingen gelegd tussen fysieke, sociale en economische interventies. De redenering is dan, dat door verschillende beleidsterreinen bij elkaar te brengen de efficiëntie en daadkracht worden vergroot (www.kei-centrum.nl).

Het 40-wijkenbeleid beoogt dan ook een integrale manier van werken. Enerzijds richt het zich op zowel fysieke als sociale achterstanden; fysieke ingrepen dienen in combinatie met sociale programma's te worden gedaan. Anderzijds is ervoor gekozen om vijf prioriteiten te stellen die als leidraad dienen voor de aanpak van wijken.

Deze prioriteiten zijn vertaald in vijf thema's, welke terugkomen in alle actieplannen die door de afzonderlijke lokale overheden voor de wijken zijn opgesteld. De vijf thema's waar het om gaat zijn: wonen, werken, leren & opgroeien, integreren en veiligheid (VROM, 2007a).

Integraal wordt vaak gezien als tegenhanger van verkokering en het onsamenhangend werken op verschillende beleidsgebieden. Het is dan ook een veelgebruikte term in beleidskringen om de samenwerking en afstemming tussen interventies aan te duiden. Tops, hoogleraar bestuurskunde, stelde in 2001: "Integraliteit lijkt een beloftevol antwoord op de bureaucratische pathologie van de verkokering, het onsamenhangend werken van verschillende organisatieonderdelen, waardoor concurrentie, verbrokkeling en gebrek aan afstemming ontstaan. Verspilling, irritatie en slecht onderhouden externe relatiepatronen zijn het gevolg. Integraliteit is het toverwoord dat deze deficiëntie moet verhelpen" (www.kei-centrum.nl).

Hoewel een integrale aanpak op zichzelf niet negatief hoeft te zijn, stuit de term toch op veel kritiek. "Begin pas aan het volgende probleem als het voorafgaande zichtbaar is verbeterd", is de mening van Van Ophoven (2008). Hij stelt dat we in Nederland niet genoeg organiserend vermogen hebben om alle plannen op het gebied van de wijkenaanpak waar te maken. "Het is moeilijk om al de betrokken partijen, belangen en verwachtingen goed te hanteren. Een goede analyse van een wijk betekent dat alle problemen in beeld worden gebracht, maar het betekent niet dat je op alles wat je in beeld brengt actie onderneemt", aldus Van Ophoven.

Enerzijds streeft het 40-wijkenbeleid focus na door de aandacht te vestigen op 40 wijken. Anderzijds zorgt de beoogde integrale aanpak ervoor dat er op veel verschillende terreinen actie wordt ondernomen. Het gevaar is dan dat er geen keuzes worden gemaakt welke problemen het meest urgent zijn om op dat moment aan te pakken. Daarnaast kan de beoogde focus hierdoor juist gemist worden. "Het werken met krachtige mensen en krachtige coalities is daarom noodzakelijk om beslissingen te nemen en richting te kiezen", aldus Van Ophoven. Volgens hem moet er geen integrale aanpak gevolgd worden, maar is juist die focus nodig (Van Ophoven, 2008). Hij bekritiseert in feite dus het idee van een integrale aanpak van wijken; omdat er te veel wordt gedaan, wordt er te weinig goed gedaan (Peeters, 2009).

Hoewel de integrale aanpak vaak als positief kenmerk van het 40-wijkenbeleid wordt genoemd, met name door beleidsmakers en -uitvoerders, bekritiseert ook Duyvendak (2010) de term 'integraal'. Volgens hem is integraal op zichzelf niks, maar krijgt het vorm op het schaalniveau dat je kiest. Kies je voor het wijkniveau, dan kan je gelijktijdig een aantal dingen aanpakken in de wijk. Kies je voor het individuele niveau, dan probeer je bijvoorbeeld gelijktijdig iets te doen aan het feit dat mensen in de schulden zitten, er huiselijk geweld is, dat kinderen op straat hangen en dat ouders ondersteuning nodig hebben bij de opvoeding. In het laatste geval is er volgens Duyvendak wat van te zeggen dat een integrale aanpak gekozen wordt, omdat er dan in plaats van zeven instellingen die bij dat huis aanbellen er maar één persoon ingezet hoeft te worden. Duyvendak stelt: *"Integraal wordt nooit gedefinieerd. Mensen denken dat ze een eigen taal hebben en hebben het dan over de integrale ketenaanpak, een besluitende aanpak, vraagsturing etc. Maar, dit zegt helemaal niets over de specifieke problemen die hiermee aangepakt moeten worden. Voor alle problemen op verschillende terreinen wordt dan ineens dezelfde aanpak gekozen"* (Interview Duyvendak, 17 november 2010).

Gebiedsgericht beleid

Het 40-wijkenbeleid is een vorm van gebiedsgericht werken, waarbij de focus ligt op een specifiek afgebakend gebied in plaats van op een individu. De aanpak van de 40 wijken richt zich voor een groot deel op de achterstanden en problemen die zich binnen het gebied voordoen. Hoewel een gebiedsgerichte aanpak misschien de problemen beter zichtbaar maakt en ervoor zorgt dat ze afgebakend kunnen worden, zijn de problemen in een buurt niet noodzakelijk ook problemen van de buurt. Omdat niet alle problemen en achterstanden wijkgebonden zijn, is er volgens Vulperhorst (2008) soms meer aandacht nodig voor de woningen of individuen zelf, of voor externe oorzaken en factoren.

Volgens Vulperhorst is het verleidelijk om de wijk als object van analyse te nemen. Volgens hem is het echter een misvatting om de wijk als object van analyse te nemen, laat staan dat zo oplossingen gegenereerd kunnen worden. “Sociale stijging gaat over huishoudens of individuen en soms over groepen. De vraag is dan ook niet hoe het met de wijk gaat, maar hoe het met specifieke groepen mensen in de wijk gaat”, aldus Vulperhorst. Het begrip ‘wijk’ is volgens hem een soort verzamelbegrip, en het gevaar is dat een wijk teveel ingekaderd wordt door de plannen van overheden. Interventies gericht op sociale stijging vragen dus volgens Vulperhorst (2008) om een individuele benadering.

Ook Harms (2007) pleit voor een meer gerichte benadering op het individu. In zijn artikel ‘de zin en onzin van de lijstjesaanpak’ merkt hij op dat herstructurering slechts in beperkte mate een positieve bijdrage levert aan een meer leefbare en veilige buurt. De structuur en bevolkingssamenstelling van een wijk verandert wel door sloop en nieuwbouw van woningen, maar het zijn de individuele omstandigheden van bewoners die van doorslaggevende invloed zijn op de leefbaarheid en veiligheid in een wijk (Harms, 2007). Daarnaast kunnen mensen die in andere wijken wonen maar die wel met grote problemen kampen, buiten de boot vallen wanneer geld en ondersteuning aan gebiedsgrenzen gebonden is (Interview Musterd, 7 juli 2010).

Ook Duyvendak (2006) is van mening dat hoewel problemen op wijkniveau zo tastbaar en grijpbaar lijken, dit nog niet hoeft te betekenen dat op wijkniveau ook de beste aangrijpingspunten voor oplossingen aanwezig zijn. De wijkaanpak lijkt soms te suggereren dat de problemen veroorzaakt worden door de plaats waar mensen wonen. “Maar mensen zijn niet werkloos doordat ze in bepaalde buurten wonen, maar wonen in die buurten doordat ze geen werk en dus geen inkomen hebben”, aldus Duyvendak (2006). Het is daarom van belang om plaatsgebonden en individugebonden problemen van elkaar te onderscheiden en te onderzoeken wat het verband is hiertussen, om een efficiënt en succesvol beleid te kunnen genereren. Bij de aanpak van maatschappelijke problemen moeten er ook andere schaalniveaus dan de wijk worden betrokken (RMO, 2009). Zoals eerder genoemd heeft een deel van de door VROM geconstateerde aandachtspunten in wijken te maken met achterstanden. Volgens Musterd & Ostendorf (2009) is de verwachting van het gebiedsgerichte beleid dat bewoners nadat de leefomgeving is opgeknapt, zelf uit hun sociale uitsluiting kunnen komen. Bepaalde achterstanden (zoals armoede) hebben echter oorzaken die zich niet in de wijk zelf bevinden en kunnen daar ook niet opgelost worden. Volgens Eikelenboom et al. (2010) moet er dus steeds nauwkeurig worden gekeken op welk schaalniveau naar een oplossing voor een bepaald probleem moet worden gezocht. “Het denken op wijk- en buurtniveau mag de aandacht niet afleiden van het feit dat oplossingen zich misschien op een heel andere schaal voordoen dan waar de problemen zich manifesteren”, aldus Duyvendak (2006).

2.5 Normalisering in het beleid

Veel aspecten van het 40-wijkenbeleid, zoals de manier waarop de selectie tot stand is gekomen, kunnen als een vorm van ‘normalisering’ gezien worden. Dit begrip is in hoofdstuk 1 al aan de orde gekomen en duidt op “het in overeenstemming brengen met de norm” en op “het opstellen en toepassen van regels om orde te scheppen op gebieden waar verscheidenheid ongewenst is” (De Folter, 1987). Volgens Foucault zijn normen concepten waarmee we constant geëvalueerd en gecontroleerd worden, en die tegelijk diegenen uitsluiten die niet binnen de ‘normale’ categorieën vallen (Sparknotes Editors, n.d.). De normaliseringstheorie kan doorgetrokken worden naar het 40-wijkenbeleid, omdat ook in de specifieke selectie en aanpak van wijken (zoals in dit hoofdstuk beschreven) processen van normalisering waarneembaar zijn.

Ten eerste zijn voorafgaand aan de wijkselectie alle individuele afwijkingen en verschillen aan het licht gebracht door het onderling vergelijken van de wijken met behulp van de 18 indicatoren. Daarbij is de gemiddelde score van alle wijken (op alle indicatoren) als norm genomen, en zijn dus alle afwijkingen van de wijken in beeld gebracht. In feite zijn de wijken dus in categorieën ingedeeld van laag naar hoog, en behoren de 40 wijken tot de ‘laagste’ categorie.

Ten tweede leidt deze categorisering van wijken tot in- en uitsluitingprocessen. De selectie van 40 wijken kan zowel gezien worden als een vorm van insluiting als van uitsluiting. Wanneer het gezien wordt als vorm van insluiting, wordt bedoeld op het feit dat er wijken in Nederland zijn die misschien ook met grote problemen en achterstanden kampen, maar (net) buiten de selectie zijn gevallen. Bij de afbakening van wijken, zijn de 40 wijken dus ingesloten en is de rest van de wijken in Nederland uitgesloten van de aanpak en investeringen.

Wanneer de selectie wordt gezien als vorm van uitsluiting, wordt bedoeld op de gedachte dat de geselecteerde 40 wijken behoren tot een 'abnormale' categorie. De norm creëert als het ware een tweedeling tussen wat goed en wat fout is. In het geval van het 40-wijkenbeleid worden de 40 wijken dus gezien als fout (abnormaal), ten opzichte van de rest van de Nederlandse wijken die als 'normaal' wordt beschouwd.

Ten derde valt in het 40-wijkenbeleid het proces van normalisering en disciplineren te ontdekken. Volgens De Folter (1987) wordt met disciplineren beoogd de ruimten waarin mensen zich bevinden overzichtelijk in de delen en daardoor controleerbaar te maken. Daarnaast wordt er naar gestreefd om het ontwikkelingsproces dat zich in de loop der jaren voltrekt, onder controle te brengen. Het controleerbaar maken en het overzichtelijk maken van de ruimten waarin mensen zich bevinden, valt door te trekken naar het wijkgericht werken in het 40-wijkenbeleid. Het afbakenen van gebieden waar interventies worden doorgevoerd, is een vorm van het beheersbaar en bestuurbaar maken van een gebied en de problemen die zich er voordoen. Ook wordt er met het beleid naar gestreefd om de ontwikkeling van de 40 wijken als het ware te sturen en onder controle te brengen. Nadat de afwijking van de norm of het gemiddelde inzichtelijk is gemaakt, kunnen er interventies in de wijken worden uitgevoerd ten behoeve van het corrigeren (of normaliseren) van de 40 wijken. Met het beleid wordt ernaar gestreefd de wijken na acht tot tien jaar op het gemiddelde van de steden te brengen (VROM, 2007a). Verschillen tussen wijken moeten dus zoveel mogelijk worden verkleind, en wijken moeten 'gemiddelde' wijken worden op alle gebieden. Zolang dit niet het geval is, wordt het functioneren van de wijken nog niet als 'normaal' beschouwd.

Uit voorgaande kan geconcludeerd worden dat het 40-wijkenbeleid in feite normalisering nastreeft: wijken die afwijken van de norm, moeten aangepakt worden. Volgens De Folter (1987) is de conceptualisering van het normale van groot belang voor de vraag of er, en hoe er corrigerend wordt opgetreden. Wat de norm is, en wat dus als 'normaal' beschouwd wordt, is bepaald door VROM. Hierdoor zijn er uiteindelijk 40 wijken geselecteerd, die onder deze norm scoorden. De gedachte is daarbij dat wanneer de wijken wel aan de norm (het gemiddelde van alle wijken) zullen voldoen, ze dan pas echt als 'normaal' kunnen worden beschouwd.

2.6 Concluderend

Zoals in dit hoofdstuk is beschreven, komt het 40-wijkenbeleid voort uit eerdere beleidsprogramma's die waren gericht op de aanpak van een beperkt aantal (probleem)wijken. Daarnaast is het ook een aanvulling op het Grotestedenbeleid, en vormde de Toekomstverkenning op de Stedelijke Vernieuwing uit 2006 de basis van de aanpak (Van Middelkoop, 2010).

De belangrijkste kenmerken van het 40-wijkenbeleid zijn: het wijkgericht werken, de sturing vanuit het Rijk en de integrale aanpak van problemen en achterstanden. In dit hoofdstuk is de achtergrond en de totstandkoming van het beleid beschreven, waarbij er veel aandacht was voor de manier waarop de 40 wijken zijn geselecteerd. Gebleken is dat de 40 wijken met behulp van een groot aantal objectieve en subjectieve indicatoren zijn geselecteerd. De wijken die met hun score op deze indicatoren het meest afweken van het landelijk gemiddelde, worden beschouwd als de wijken met de grootste achterstanden en problemen.

Geconcludeerd kan worden dat de selectie van de 40 wijken en de aanpak die er gekozen is, gebaseerd is op bepaalde opvattingen, verwachtingen en assumpties. In dit hoofdstuk zijn een aantal van deze aan de orde gekomen, zoals de aanname dat de problemen en achterstanden in de wijken met elkaar samenhangen en dus

ook in samenhang met elkaar aangepakt dienen te worden. De heersende gedachte van het beleid is dat de problemen die zich voordoen op diverse terreinen, grotendeels op wijkniveau en integraal aangepakt dienen te worden. De keuze voor de 18 indicatoren is daarnaast ook sterk beïnvloed door de heersende opvattingen over de kwaliteit van wijken en hoe deze kwaliteit het beste gemeten kan worden.

De dominante opvattingen van de overheid zijn bepalend geweest bij de wijkselectie en bij de keuze voor de aanpak. Deze opvattingen kunnen door de tijd heen veranderen, waardoor er ander beleid gevormd zal worden als andere opvattingen dominant zijn. In de introductie van hoofdstuk 1 kwam een citaat uit het verkiezingsprogramma van de PVV aan de orde, waarin stond dat goede buurten veilige buurten zijn. Achter deze uitspraak gaan andere opvattingen schuil dan achter de uitspraak dat goede wijken vitale woon-, werk- en leefomgevingen zijn (zoals uit de doelstelling van het 40-wijkenbeleid valt af te leiden).

Wat hiermee inzichtelijk wordt gemaakt, is dat het beleid zich niet baseert op een waarheidsgetrouwe weergave van de werkelijkheid, maar dat de werkelijkheid sociaal geconstrueerd wordt door middel van de ideeën, opvattingen en assumpties die op dat moment dominant zijn.

Tot slot blijkt uit dit hoofdstuk dat het beleid in zekere zin gericht is op het 'normaliseren' van de 40 wijken. In de eerste plaats is de selectie van de wijken gebaseerd op hun afwijkende score ten opzichte van het landelijk gemiddelde. In de tweede plaats is het doel van het beleid de wijken weer op het stedelijk gemiddelde te krijgen, waarmee ze dus aan de door VROM gestelde 'norm' voldoen.

Niet alleen normaliteitconcepties zijn belangrijk bij het opstellen van beleid en de keuze voor bepaalde maatregelen die getroffen worden om de wijken te 'normaliseren'. Ook andere heersende opvattingen omtrent bijvoorbeeld de relatie tussen wijk en individu, zijn bepalend voor het beleid dat gevoerd wordt. Het volgende hoofdstuk zal daarom nader aandacht besteden aan welke redeneringen, opvattingen en assumpties het 40-wijkenbeleid hebben beïnvloed.

3 Assumpties van het 40-wijkenbeleid

Uit het vorige hoofdstuk is gebleken dat het 40-wijkenbeleid is gebaseerd op de gedachte dat er een bepaald aantal wijken in Nederland zijn waar de problemen en achterstanden van dermate grote omvang zijn dat er extra investeringen nodig zijn van het Rijk (Duyvendak, 2006). Het beleid beoogt daarmee een focus op 40 wijken in Nederland, maar kiest er wel voor om op verschillende terreinen tegelijk interventies uit te voeren.

Als aanvulling op het vorige hoofdstuk, wordt in dit hoofdstuk de nadruk gelegd op het ontdekken van de achterliggende assumpties en opvattingen die het beleid grotendeels hebben bepaald. Het 40-wijkenbeleid is zeer veelomvattend en het richt zich zowel op de thema's wonen en werken, als op de thema's leren & opgroeien, integreren en veiligheid. Het is zeer complex en tijdrovend om alle assumpties uit het beleid te filteren en uit te werken, waardoor ervoor gekozen is om er één thema specifiek uit te lichten: integratie.

Zoals eerder al gesteld, blijft integratie een heikel punt binnen beleidskringen en lopen de opvattingen over het te voeren beleid omtrent integratie uiteen. In dit hoofdstuk zal daarom aandacht worden besteed aan heersende opvattingen en assumpties van VROM, die direct of indirect verband houden met het thema 'integratie' en die doorschemeren in de beleidsdocumenten. In hoofdstuk 4 zal vervolgens de relatie tussen het wijkenbeleid en integratie specifiek aan bod komen, door te kijken naar de rol en betekenis die lokale overheden aan integratie toekennen binnen de wijkaanpak.

Beleid staat niet op zichzelf, maar heeft altijd te maken met verschillende factoren. Voorbeelden hiervan zijn de geschiedenis van het beleid, machtsstructuren en de heersende politieke kleur en dominante opvattingen in een periode. Wanneer 'nieuw' beleid opgesteld is, wordt dit ons vaak voorgeschoteld als de beste manier van denken en handelen. In plaats van dat uitspraken in het beleid zomaar als waarheid worden aangenomen, dient er kritisch gekeken te worden naar bijvoorbeeld welke voorgeschiedenis beleid heeft gehad, met wat voor perspectief er naar de samenleving wordt gekeken, op welke aannames en veronderstellingen het beleid is gebaseerd, welke doelstellingen er zijn geformuleerd en waarom er juist is gekozen voor deze aanpak.

Allereerst zal hier kort de relatie tussen discoursen en assumpties aan bod komen, waarna dit verder wordt uitgewerkt en doorgetrokken naar het 40-wijkenbeleid.

Assumpties & discours

In hoofdstuk 1 is naar voren gekomen dat discoursen domineren in hoe we de wereld om ons heen definiëren en organiseren. Om erachter te komen welke discoursen in ons denken en handelen domineren, speelt het analyseren van taal en tekst een belangrijke rol. De vraag is dan hoe en waarom personen in een specifieke context taal gebruiken. Discoursen beïnvloeden direct en indirect de manier waarop beleid wordt gemaakt en welke standpunten worden ingenomen door overheden (Whisnant, n.d.). Een discours beïnvloedt in feite de manieren van handelen, manieren van representatie en manieren waarop een bepaalde houding of identiteit wordt aangenomen (Fairclough, 2003). Fairclough stelt dat elke vorm van samenleven zich baseert op normen, waarden en betekenissen die gedeeld worden door iedereen en die als waarheid worden beschouwd. Dit vormt een soort van 'common ground', waar geen enkele vorm van communicatie en interactie zonder kan. Volgens Fairclough houden discoursen altijd verband met bepaalde assumpties: "A particular discourse includes assumptions about what there is, what is the case, what is possible, what is necessary, what will be the case" (Fairclough, 2003).

Fairclough onderscheidt drie soorten assumpties:

- Existential assumptions (over wat bestaat)
- Propositional assumptions (over wat is of zou kunnen zijn)
- Value assumptions (over wat goed of wenselijk is)

In (beleid)teksten zitten vaak verschillende assumpties verscholen. Fairclough stelt: "Texts inevitable make assumptions. What is 'said' in a text is 'said' against a background of what is 'unsaid', but taken as given" (Fairclough, 2003).

Ook het 40-wijkenbeleid is tot stand gekomen op basis van een aantal assumpties. Het ontdekken van de assumpties kan eraan bijdragen dat de discoursen van het beleid kunnen worden gedeconstrueerd. Hoewel er één discours dominant kan zijn in een tekst, zijn er vaak verschillende elementen van diverse discoursen te vinden. Dit is volgens Van den Brink & Metze (2006) vaak terug te zien in beleidsdocumenten. Beleidsmakers formuleren beleid op basis van bepaalde veronderstellingen die zij hebben over de sociale werkelijkheid. Deze veronderstellingen zijn vaak gegrond op onderliggende structuren van geloof, perceptie en waardering. Deze onderliggende structuren kunnen gezien worden als 'frames', waarop beleidsmakers hun standpunten ten aanzien van het probleem en het beleid baseren (Korthagen, 2010).

In dit hoofdstuk wordt gekeken op welke assumpties en redeneringen het beleid zich baseert, in relatie tot het thema 'integratie'. Assumpties zijn vaak impliciet, en zijn daarom misschien niet altijd direct zichtbaar in de tekst (Van der Mooren, 2010). Door te letten op taal- en tekstelementen, zijn assumpties vaak te herleiden uit uitspraken die in de beleidsdocumenten worden gedaan.

In dit geval wordt vooral het Actieplan Krachtwijken: 'Van Aandachtswijk naar Krachtwijk' van VROM (2007) gebruikt om te ontdekken welke achterliggende gedachten en assumpties het beleid mede hebben bepaald. In dit beleidsdocument wordt gezocht naar uitspraken waarin bepaalde assumpties doorschemeren die direct of indirect verband houden met de relatie tussen wijken en integratie. Het Actieplan Krachtwijken wordt geanalyseerd en afzonderlijke tekstdelen of uitspraken worden eruit gehaald om de betekenis ervan te achterhalen en te interpreteren. Dit is naar de methode van Saunders et al. (2008), zoals in hoofdstuk 1 bij de data-analyse aan de orde is gekomen. Met behulp van diverse uitspraken die gevonden zijn in het Actieplan, wordt getracht inzichtelijk te maken op welke manier VROM aankijkt tegen de geselecteerde wijken, en daarnaast welke ontwikkelingen als wenselijk of als onwenselijk worden beschouwd. Er wordt dus in feite geprobeerd de tekst te deconstrueren, waarna afzonderlijke tekstdelen en uitspraken worden geanalyseerd en geïnterpreteerd. Wanneer hier een bepaald patroon in valt te ontdekken, kunnen uiteindelijk de heersende opvattingen en assumpties (die ten grondslag liggen aan die uitspraken) van het beleid achterhaald worden. Ook zal de methode van Gerbner (1969) deels gebruikt worden in dit hoofdstuk, door onder andere te kijken op welke aspecten de nadruk wordt gelegd in de tekst. Zo wordt onderzocht welke aspecten VROM als belangrijk acht voor het 'goed' functioneren van wijken. Daarnaast wordt ook gekeken welke begrippen en concepten in de tekst aan elkaar worden gerelateerd, en in samenhang met elkaar worden genoemd.

Samenvattend worden globaal de volgende stappen ondernomen om de assumpties en heersende opvattingen omtrent de relatie tussen wijken en integratie in het beleid te achterhalen:

1. De beleidstekst wordt geanalyseerd en gedeconstrueerd, waarbij bepaalde tekstdelen of uitspraken (die direct of indirect relateren aan het thema 'integratie') eruit worden gehaald.
2. De betekenis van de tekst of taaluitingen in deze tekstdelen of uitspraken wordt achterhaald en geïnterpreteerd, met behulp van de volgende vragen:
 - Op welke aspecten wordt in de tekst de nadruk gelegd, in relatie tot integratie in wijken?
 - Wat wordt er als probleem, dan wel als wenselijk beschouwd?
 - Welke begrippen worden aan elkaar gerelateerd en in samenhang met elkaar bekeken?
 - In welke maatschappelijke en politieke context kan het beleid geplaatst worden?
3. Met behulp van wetenschappelijke inzichten wordt gekeken in hoeverre de uitspraken en assumpties van het beleid gegrond zijn, dan wel aangevochten kunnen worden.

Ten slotte kan op grond van de inzichten waartoe door middel van bovenstaande stappen is gekomen, bepaalde regelmatigheden in het beleid worden ontdekt. Dit in de manier waarop de tekst is opgebouwd en vanuit welk perspectief de ontwikkelingen in wijken worden bekeken. Er kunnen conclusies worden getrokken over de opvattingen en assumpties ten grondslag liggen aan de uitspraken in het beleid. Dit zal er uiteindelijk aan bijdragen dat het dominante discours van het 40-wijkenbeleid gevonden kan worden.

De assumpties die in dit hoofdstuk aan de orde zullen komen, zijn te vertalen in de volgende stellingen:

- 'De wijk is van grote invloed op het leven van individuen'
- 'Hoe groter de sociale cohesie in de wijk, hoe beter'
- 'Ruimtelijke concentratie heeft een negatieve invloed'
- 'Een gemengde bevolkingssamenstelling is goed voor een wijk'
- 'Integratiebeleid behoort geïntegreerd te zijn in het wijkenbeleid'

Met behulp van bovenstaande stappen worden deze stellingen in dit hoofdstuk nader uitgewerkt. De stappen zullen echter niet steeds expliciet bij langs worden gegaan, maar impliciet komen ze wel bij elke stelling terug.

3.1 'De wijk is van grote invloed op het individu'

In hoeverre speelt de wijk nog een belangrijke rol in het leven van mensen? Dit is een belangrijke vraag waar geen eenduidig antwoord op te geven is. In het midden van de jaren vijftig werd voorspeld dat de betekenis van de buurten als integratiekader zou afnemen. Mede onder invloed van de stijgende welvaart en een toenemende mobiliteit, zou de beslotenheid van de buurt plaatsmaken voor een oriëntatie op de stad als geheel. Ook de sociale netwerken zouden zich niet meer binnen de wijk ontwikkelen (RMO, 1997).

Toch gaat het 40-wijkenbeleid uit van de gedachte dat de wijk nog steeds van invloed op, en van betekenis is in, het leven van mensen. Dit uit zich onder andere in de doelstelling van het beleid; dat de wijken weer vitale woon-, werk-, leer- en leefomgevingen zullen worden waar het prettig is om in te wonen en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving, een perspectief hebben op sociale stijging en participeren op de arbeidsmarkt en waar mensen met uiteenlopende etnische en levensbeschouwelijke achtergronden de bereidheid hebben om elkaar als mede-eigenaren van de wijk of de buurt te accepteren (VROM, 2007a).

Deze doelstelling schept hoge verwachtingen van enerzijds het beleid, maar anderzijds ook van de wijk zelf. De wijken dienen volgens het Actieplan omgevormd te worden tot wijken waar mensen kansen hebben, waar ze graag willen wonen en waar de bewoners zich op alle mogelijke vlakken positief kunnen ontwikkelen.

In het eerste hoofdstuk kwam al naar voren, dat de buurt inderdaad een belangrijke plaats kán innemen in het dagelijks leven van mensen. Het kán een plek zijn waar netwerken vorm krijgen en waar sociale relaties tot stand komen. De contacten die bewoners in een wijk onderhouden, vormen voor sommigen een belangrijke bron van steun in het dagelijks leven. Daarnaast kunnen buurtbewoners elkaar (in)direct aan een baan helpen door kennis, vaardigheden en ervaring met elkaar te delen (Duyvendak & Veldboer, 2001).

Hoe belangrijk de buurt nog is voor mensen is afhankelijk van verschillende factoren. Een belangrijke factor is bijvoorbeeld de mate waarin dagelijkse bezigheden zich wel of niet in de nabijheid van de woning afspelen. Ook is de mate waarin bewoners zich wel of niet op hun buurt oriënteren sterk individueel bepaald en afhankelijk van individuele factoren zoals leeftijd en leefstijl (RMO, 1997). Met deze factoren houdt het 40-wijkenbeleid weinig rekening. Wellicht erkent VROM wel dat mensen een verschillende betekenis toekennen aan de wijk waarin ze wonen, maar hiervan is in het beleidsdocument in ieder geval weinig terug te zien.

Volgens Duyvendak (2010) moet je veel meer kijken naar de uiteenlopende groepen die er in een wijk wonen. Een categorie als ouderen zijn vaak erg gebonden aan de buurt. Datzelfde geldt voor jonge kinderen en moeders, waarbij allochtone vrouwen zijn oververtegenwoordigd. Zij nemen relatief weinig deel aan de arbeidsmarkt en brengen meer tijd door in hun woonomgeving (Interview dhr. Duyvendak, 17 november 2010). Het 40-wijkenbeleid richt zich in eerste instantie op alle wijkbewoners, maar in het bijzonder op de lagere inkomensgroepen (waaronder allochtonen). Door het bestuderen van het Actieplan Krachtwijken van VROM ontstaat echter grotendeels het beeld dat in de wijken alleen maar lagere inkomens en kansarmen zouden wonen. De inleiding van het Actieplan Krachtwijken stelt: "Middeninkomens trekken weg naar andere betere wijken of omliggende randgemeenten, terwijl tegelijkertijd lagere inkomens en kansarmen instromen of

achterblijven. (.....) De functie van de stad als emancipatiemachine voor lagere inkomensgroepen en allochtonen komt daarmee onder druk te staan” (VROM, 2007a).

De situatie in de wijken wordt hiermee echter erg zwart-wit voorgesteld. Ook worden bewoners in categorieën ingedeeld zoals ‘middeninkomen’, ‘kansarmen’, ‘lagere inkomens’ en ‘allochtonen’. Maar wie worden daar precies onder verstaan? Wat betekent het om kansarm genoemd te worden? Wie worden er onder allochtonen verstaan? Wordt hierbij de definitie van het CBS gehanteerd (iedereen met ten minste één ouder die in het buitenland geboren is), of wordt er toch gedoeld op specifieke etnische groepen binnen de zeer gemengde groep allochtonen die Nederland rijk is. Volgens Duyvendak kan er niet gesproken worden van dé allochtoon, daarvoor zijn er teveel verschillen tussen etnische groepen (Interview Duyvendak, 17 november 2010).

Het zijn belangrijke vragen, waar in de beleidsteksten weinig tot geen antwoorden op gevonden kunnen worden. Het categoriseren van mensen lijkt te zijn ingebed in het beleid, maar er wordt niet stilgestaan bij de betekenis van deze categorieën en bij de gevolgen ervan.

Uit onderzoek van Pinkster (2008) is gebleken dat kansarme gezinnen inderdaad vaak meer aangewezen zijn op hun directe omgeving. Toch wordt in het Actieplan Krachtwijken het beeld geschetst dat er op den duur alleen nog maar lagere inkomensgroepen en kansarmen in de wijken wonen. In sommige wijken is het aandeel van deze groepen misschien relatief hoog te noemen (afhankelijk van de definitie ervan), maar er kan in Nederland eigenlijk niet gesproken worden van sociaal economisch homogene wijken (Interview Duyvendak, 17 november 2010), en ook niet van etnisch homogene wijken (CBS, 2010).

Het geloof in de wijk als basiskader voor een individu sluit aan bij de buurteffectentheorie dat gebaseerd is op het idee dat de persoonlijke ontwikkeling van het individu deels gevormd wordt door de sociale en fysieke nabije omgeving. De invloed van de omgeving kan zowel positief als negatief zijn, maar het meeste onderzoek naar buurteffecten richt zich doorgaans op de vraag in hoeverre het wonen in een arme wijk de kansen en perspectieven van kansarme bewoners nog verder verslechtert (Pinkster, 2008). Naast dat de wijk een sociale betekenis voor mensen kan hebben, wordt er dus ook vaak verondersteld dat er een verband bestaat tussen de sociaal economische positie van individuen enerzijds en omgevingsfactoren anderzijds.

Ellen & Turner (1997) onderscheiden zes mechanismen, waarop de buurt van invloed kan zijn op het leven van een individu (Pinkster, 2008):

1. Positieve en negatieve socialisatie tussen volwassenen over gedragsnormen en waarden;
2. Het wel of niet bestaan van sociale netwerken in de buurt die toegang geven tot sociale ondersteuning, informatie en sociaal kapitaal;
3. Positieve en negatieve groepsinvloeden onder kinderen en jongeren;
4. Blootstelling aan misdaad en geweld dat kan leiden tot gedragsverandering en sociale isolatie;
5. De kwaliteit en beschikbaarheid van lokale dienstverlening zoals scholen, gezondheidszorg, welzijnswerk etc.;
6. Isolatie en fysieke achterstand van de buurt tot de plaatsen van werkgelegenheid.

VROM ziet de weinige mogelijkheden tot sociale contacten en het ontbreken van relevante sociale netwerken in de aandachtswijken als maatschappelijke problemen, die in combinatie met andere problemen een negatieve invloed hebben op het leven van mensen (VROM, 2007a). De veronderstelling is dan dat doordat er in de geselecteerde wijken veel bewoners met een lage sociaal economische status wonen, er dit soort negatieve buurteffecten kunnen optreden (Pinkster, 2008).

Iemand die veel onderzoek gedaan heeft naar buurteffecten is Sako Musterd. Volgens hem zit in het wijkenbeleid de gedachte dat de wijk waarin je woont van invloed is op je individuele ontplooiing (Interview Musterd, 8 juli 2010). Toch kan niet zonder meer worden aangenomen dat er in alle gevallen buurteffecten optreden, en dat de effecten voor iedereen hetzelfde zijn. Buurteffecten zijn zeer moeilijk meetbaar en de relatie tussen persoonlijke kenmerken en omgevingskenmerken is wederkerig, waardoor het moeilijk te achterhalen is wat de oorzaak en wat het gevolg is.

Uit onderzoek is gebleken dat de (buurt)effecten ook zeer afhankelijk zijn van het aantal jaren dat iemand in een wijk woont (Interview Musterd, 8 juli 2010). Een voorbeeld daarvan is dat het niet wonen in een etnische enclave (een wijk waar veel mensen van dezelfde etnische groep wonen) een negatief effect kan hebben op de inkomensontwikkeling van migranten. Het wonen in een etnische enclave heeft dus in eerste instantie een positief effect, maar dat slaat om in een negatief effect wanneer migranten er langer wonen dan twee jaar. Het is dus ook van belang te kijken naar hoelang iemand in een relatief 'zwakke' omgeving heeft gewoond, en in hoeverre die omgeving kans heeft gehad om invloed op de individuele ontwikkeling uit te oefenen. Sommige mensen wonen voor een korte tijd in een achterstandswijk, en ervaren daarbij geen problemen voor ontwikkeling van hun leven op de langere termijn. Dit is bijvoorbeeld het geval bij studenten die vaak niet in de beste buurten wonen tijdens hun studententijd, maar daar later weinig negatieve effecten van ervaren (Interview Musterd, 8 juli 2010). Volgens Musterd & Ostendorf (2009) zijn effecten van de wijk op de sociaal economische positie van mensen erg contextafhankelijk, en dus niet voor iedereen hetzelfde.

Volgens Musterd kunnen er in sommige gevallen buurteffecten optreden in Nederland. Volgens hem is uit onderzoek gebleken dat het wonen in een sociaal economisch meer gemengde buurt een positieve invloed heeft op kansarmen (Interview Musterd, 8 juli 2010). Tegelijk laat ander onderzoek zien dat de buurteffecten maar zeer beperkt zijn, en dat iets als onderwijs een veel groter effect heeft op de ontwikkelingskansen van een individu. Duyvendak stelt dat achterstand en werkloosheid met mensen, hun situatie en de reactie van de rest van de samenleving te maken, en in oorzakelijke zin niet of minder met de buurt. (Duyvendak, 2006).

Musterd, De Vos & Ostendorf (2003) onderzochten de arbeidsmarktpositie van bewoners in buurten met een hoog aandeel lage inkomens en werkloosheid, over een periode van vier jaar. Een opmerkelijk resultaat hiervan was dat vooral de kansrijkere bewoners van achterstandswijken negatieve effecten lijken te ondervinden van hun woonomgeving en beperkt worden in hun mogelijkheden om hoger op te komen.

Uunk (2002) heeft gekeken naar de invloed van de bevolkingssamenstelling van een wijk, en vond een zwakke samenhang tussen de etnische samenstelling en de arbeidsperspectieven van allochtone bewoners. Hij concludeerde dat de invloed van de buurt daarom toch niet geheel weggecijferd mag worden.

De conclusie van Van der Laan Bouma-Doff (2005) is dat er wel buurteffecten bestaan op arbeidsperspectieven van allochtone bewoners, maar dat deze niet overschat moet worden. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek kan een ongunstige woonomgeving invloed hebben op maatschappelijk succes, maar is die invloed gering vergeleken met de invloed van individuele kenmerken van mensen (CBS, 2010).

VROM ziet de wijk als de basis voor de persoonlijke ontwikkeling van individuen. Een goede en betaalbare woning in een woonomgeving die schoon, heel en veilig is, zou een goede basis zijn van waaruit mensen zich zowel individueel als maatschappelijk kunnen ontwikkelen. De veronderstelling die hierin schuilt, is dat er een relatie zou bestaan tussen de wijk waarin mensen wonen en hun individuele (sociaal economische) ontwikkeling, en dat deze elkaar (in positieve of negatieve zin) kunnen versterken.

De verschillende resultaten uit onderzoeken, laten echter zien dat er geen eenduidig antwoord te vinden is op de vraag in hoeverre er daadwerkelijk buurteffecten bestaan. Enerzijds is de conclusie van verschillende onderzoeken dat de invloed van de buurt niet geheel weggecijferd mag worden (Uunk, 2002). Anderzijds concluderen anderen dat de invloed van de buurt gering is en niet overschat moet worden (Van der Laan Bouma-Doff, 2005; CBS, 2010).

De omgeving beïnvloedt een individu dus wel in zekere mate, maar welk effect heeft dat? En op wie heeft de omgeving de meeste invloed en in welke situatie? Dat zijn vragen die cruciaal zijn voor het onderzoek naar buurteffecten, en zullen ook zeker in acht moeten worden genomen alvorens beleid te baseren op de aanname dat de wijk van grote invloed is op de sociaal economische en persoonlijke ontwikkeling van individuen.

3.2 'Hoe meer sociale cohesie in de wijk, hoe beter'

Naast het feit dat het 40-wijkenbeleid uitgaat van het bestaan van buurteffecten, lijkt er in het beleid ook een overtuiging te zijn dat 'sociale cohesie' een positieve invloed heeft op een wijk en haar bewoners. Sociale cohesie lijkt vaak het sleutelwoord te zijn in stedelijk beleid en ook in het Actieplan Krachtwijken (2007) is het een veelgebruikt begrip. Er wordt niet alleen gesproken over sociale cohesie, maar ook over sociale samenhang en sociale binding. Zo stelt Actieplan: "Een gebrek aan sociale samenhang in de directe leefomgeving zet de deur open voor verval en verloedering". En: "Het versterken van binding en betrokkenheid in de wijk vraagt om inzet en interventies van sleutelfiguren in opvoeding, onderwijs, werk en vrijetijdsbesteding". (VROM, 2007a). Bij de totstandkoming van het Actieplan Krachtwijken hebben betrokkenen in de wijken de snelle doorstroom in de wijk aangekaart als punt van aandacht. "Mensen die het zich kunnen veroorloven, verhuizen naar andere wijken en dit komt de sociale cohesie niet ten goede", stelt het Actieplan (VROM, 2007a).

Hoewel de begrippen 'sociale cohesie' en 'sociale samenhang' zowel in het Actieplan Krachtplan als in de wijkactieplannen van de afzonderlijke steden veel naar voren komen, is het een lastig te definiëren begrip. Volgens Duyvendak & Veldboer kan moeilijk voorbij worden gegaan aan de verschillende normatieve ladingen die aan het begrip sociale cohesie verbonden zijn. "Het is een steeds veranderende barometer dat aangeeft in hoeverre op een bepaald terrein kan worden gesproken van een geheel. Die terreinen, of sociale systemen, kunnen een heel verschillende schaal hebben. Het kan gaan over religies, naties, economieën, maar ook over eenheden als het gezin, de school en de buurt" (Duyvendak & Veldboer, 2001).

Voordat het begrip wordt gebruikt in beleidsplannen voor de wijken, is het belangrijk om antwoord te geven op twee relevante vragen; wat is sociale cohesie en wat is de rol van sociale cohesie in de wijk? Wanneer het gaat om sociale cohesie in de buurt of wijk, heeft het betrekking op de mate waarin mensen zich met elkaar en met de buurt verbonden voelen, dezelfde opvattingen en normen delen en elkaar al dan niet kennen en vertrouwen. Dit draagt ertoe bij dat mensen zich thuis voelen in hun buurt en dat ze zich er relatief veilig voelen.

In het tweede kabinet Kok werd 'het gebrek aan sociale cohesie' tot een groot maatschappelijk probleem verklaard. In de analyse van dat kabinet waren er twee bedreigingen voor de sociale cohesie: de voortgaande individualisering en de groeiende pluriformiteit, met name door de komst van steeds meer migranten. Door de veranderende bevolkingssamenstelling zou 'het collectieve' steeds meer onder druk komen te staan (Duyvendak & Veldboer, 2001).

Het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) hanteert een aantal indicatoren aan de hand waarvan de buurtcohesie kan worden vastgesteld. De buurtcohesie zou met vier factoren negatief samenhangen:

1. Een hoge verhuismobiliteit (deze beperkt bewoners om bindingen met anderen aan te gaan);
2. Een eenzijdige samengestelde bevolking met een lage sociaal economische status (bewoners met een lage sociaal economische status participeren over het algemeen minder in de publieke sfeer);
3. Een cultureel veelzijdig samengestelde bevolking (versterkt de cohesie binnen de groep, maar remt de cohesie tussen groepen onderling af);
4. Een groot aantal gezinnen dat met problemen kampt (trekken zich vaak terug uit de publieke sfeer).

(Verplanke et al., 2002)

Putnam vat dit samen met 'stabiliteit en homogeniteit'. Waar sprake is van veel verhuizingen en wisselingen in de bevolkingssamenstelling heeft sociale samenhang minder mogelijkheden zich te ontwikkelen en ook waar de (etnische en sociaal economische) verschillen tussen groepen bewoners erg groot zijn is dit lastig. Deze factoren zijn volgens Van den Hazel & Van de Donk (2009) in beperkte mate beïnvloedbaar door gemeente en instituties. Het valt volgens hen niet geheel te sturen, en zeker niet op korte termijn.

Ondank deze factoren heerst er nog steeds een groot geloof in de maakbaarheid van sociale cohesie. Iedereen lijkt er altijd maar meer van te willen hebben, maar waarom eigenlijk?

Beleidsmakers hopen vaak via sociale samenhang gevoelens van binding en betrokkenheid bij de buurt te stimuleren (Ouwehand et al., 2008). Maar de vraag is: wat willen ze echt bereiken? Volgens Ouwehand et al. (2008) willen zij impliciet ervoor zorgen dat bewoners naar tevredenheid in hun buurt wonen en blijven wonen, dat problemen uitblijven en dat de marktpositie van sociale huurwoningen niet verslechtert. Op deze vlakken hebben niet alleen gemeenten, maar ook woningcorporaties een duidelijk belang.

Doorgaans wordt er weinig tekst en uitleg gegeven over waarom er maatregelen worden getroffen die goed zouden zijn voor 'de' cohesie. Het bereiken van meer sociale cohesie lijkt soms een doel op zich te worden (Interview Duyvendak, 17 november 2010). Een gebrek aan sociale cohesie wordt vaak in verband gebracht met het gevoel van onveiligheid van bewoners. In het Actieplan Krachtwijken van VROM (2007) wordt verondersteld dat door het versterken van de verbondenheid met de maatschappij de werkelijke 'objectieve' en de ervaren 'subjectieve' onveiligheid kan worden teruggedrongen. Als oplossing voor verval en verloedering (als gevolg van een gebrek aan sociale cohesie) wordt aangedragen om wijkbewoners samen te laten werken aan de inrichting en het beheer van hun wijk. "Door gezamenlijke betrokkenheid bij het leven en de leefsituatie in de wijk kan die gemeenschappelijkheid ontstaan", aldus VROM (Eikelenboom et al., 2010).

Vaak wordt via buurtprojecten die gericht zijn op ontmoeting en samenwerking, geprobeerd de sociale cohesie te versterken. In 'Banen of Barbecues?' stellen Eikelenboom & Pas (2009) echter dat het geven van buurtfeesten en andere initiatieven gericht op het bevorderen van de sociale cohesie in de wijk, de aandacht afleidt van investeringen die daadwerkelijk duurzame veranderingen teweeg kunnen brengen, zoals investeringen in onderwijs en werk.

Onderzoek in de gemeente Utrecht naar het Leefbaarheidbudget (één miljoen euro per jaar voor bewonersinitiatieven) heeft uitgewezen dat van de aanvragers van ruim driehonderd buurtfeesten, 64 procent een hbo- of universitaire studie heeft gevolgd en dat 80 procent een koophuis bezit. Op 95 procent van de feesten waren allochtone buurtbewoners ondervertegenwoordigd. Zelfs in wijken waar meer dan de helft van de bewoners allochtoon is, zoals Kanaleneiland, waren bijna alle aanvragers autochtoon. De wijk met de meeste aanvragen was de Utrechtse wijk Noord-Oost; een relatief welvarend deel van de stad. Het onderzoek wijst daarnaast uit dat het bereik van dit soort ontmoetingsactiviteiten onder allochtonen, laagopgeleiden en sociaal economisch kansarmen (de categorieën waar de wijkaanpak zich veelal op richt) zeer beperkt is (Eikelenboom & Pas, 2009). Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) concludeert dat het ook vaak niet duidelijk is wat het effect van dit soort projecten en ontmoetingen precies is op de wijk zelf (Eikelenboom et al., 2010).

De vraag of er gesproken kan worden van te veel of te weinig sociale cohesie in een wijk, kan in zijn algemeenheid niet worden beantwoord. Wel wordt bij bepaalde bevolkingsgroepen of -categorieën en in bepaalde wijken op een of meerdere aspecten van sociale cohesie een lage of hoge betrokkenheid geconstateerd (De Hart et al., 2002). De mate van onderling vertrouwen en het hebben van contacten met andere buurtbewoners, blijkt dan ook in sterke mate bepaald door individuele kenmerken van mensen. Mensen met een lage opleiding en een slechte arbeidsmarktpositie hebben minder vertrouwen in anderen en een kleiner sociaal netwerk, maar zijn juist meer aangewezen op de buurt dan hoger opgeleiden (Eikelenboom et al., 2010).

Meer sociale cohesie betekent niet altijd dat een samenleving in het algemeen beter af is. Sociale cohesie kan de solidariteit met anderen in zekere mate selectief maken. Hoe groter de interne cohesie en integratie van een groep, des te strikter haar grenzen worden gemarkeerd. Naarmate netwerken dichter worden, verliezen ze aan openheid en beperkt dit de mogelijkheid voor positieve invloeden van, en verbindingen met mensen buiten het vaste netwerk. Een hoge mate van vertrouwen tussen de groepsleden onderling kan daarom gepaard gaan met wantrouwen ten aanzien van buitenstaanders (De Hart et al., 2002). Dit zie je bijvoorbeeld vaak terug in buurten waar een oude vaste groep bewoners zeer gehecht is aan hun 'eigen' buurt en groep, waardoor zij nieuwkomers en buitenstaanders liever zien gaan dan zien komen.

In het Actieplan Krachtwijken lijkt geen rekening te worden gehouden met het verschil tussen externe en interne cohesie. Het beleid gaat dan ook enkel uit van de positieve invloed van sociale cohesie op de wijk en haar bewoners. Betrokkenheid met de buurt en ontmoeting tussen bewoners zijn de belangrijkste aspecten die in het 40-wijkenbeleid gerelateerd worden aan sociale cohesie. Het Actieplan Krachtwijken laat daarnaast zien dat in het beleid de opvatting heerst dat sociale cohesie een positief effect zou hebben op de veiligheid en leefbaarheid in wijken (VROM, 2007a).

Verplanke et al. (2002) stelden dat de sociale cohesie in wijken negatief samenhangt met factoren als een hoge verhuismobiliteit en een sociaal economisch eenzijdige en sociaal-cultureel veelzijdige bevolkingssamenstelling. Het tweede kabinet Kok zag ook de groeiende pluriformiteit als bedreiging voor de sociale cohesie. In het Actieplan Krachtwijken komt de relatie tussen sociale cohesie en de snelle doorstroom van bewoners in veel wijken ook aan de orde als punt van aandacht. De mate van verhuisgeneigdheid is daarnaast ook als indicator gekozen voor fysieke problemen in de wijk bij de selectie van de 40 wijken.

Ook schemeren er opvattingen door in het beleid met betrekking tot ontwikkelingen rondom ruimtelijke en etnische concentratie. Deze opvattingen komen bij de volgende twee stellingen aan de orde.

3.3 'Ruimtelijke concentratie heeft een negatieve invloed'

De selectie van 40 wijken is gebaseerd op 18 indicatoren die in hoofdstuk 2 aan de orde zijn gekomen. Met betrekking tot sociaal economische achterstanden is er gekeken naar: inkomen, werk en opleiding.

Bij de selectie is er niet specifiek gekeken naar de etnische samenstelling van wijken. De mate van etnische concentratie (ofwel een hoog aandeel allochtone bewoners) in de wijken is dan ook niet direct meegenomen in de indicatoren, omdat het op zichzelf niet als een probleem wordt beschouwd door VROM. Toch schemert de gedachte door in het beleid dat de bevolkingssamenstelling van invloed is op zowel de leefbaarheid van de wijk als op de integratie en persoonlijke ontwikkeling van mensen. Daarbij gaat het met name om de veronderstelling dat een concentratie van 'lagere' sociaal economisch groepen vooral negatieve effecten heeft. Concentratie van deze groepen zou bijdragen aan het verkleinen van de kans op maatschappelijke participatie, zowel op economisch terrein (werkloosheid), op politiek terrein, op cultureel terrein (gebrekkig gebruik van culturele voorzieningen), op sociaal terrein (contact met anderen buiten de eigen groep) en op het gebied van onderwijs (lage scholing). Dergelijk sociaal isolement zou vervolgens kunnen leiden tot verminderde kansen op sociale mobiliteit (RMO, 1997). Dit komt overeen met de theorie over buurteffecten, zoals eerder is besproken.

Springplank of 'getto'

Een concentratiewijk is een wijk waar minimaal twintig procent niet-westerse allochtonen wonen en waar dit aandeel ten minste een derde hoger ligt dan het stadsgemiddelde (Van der Laan Bouma-Doff, 2005). Er zijn twee verschillende invalshoeken te onderscheiden van waaruit de gevolgen van etnische concentratie op de buurt bekeken kunnen worden. In het eerste geval, waarin de concentratiewijk gezien wordt als 'springplank', gaat het voornamelijk om de positieve aspecten van etnische concentratie. In het tweede geval gaat het om een meer pessimistische visie en wordt uitgegaan van de concentratiewijk als 'getto'.

- De concentratiewijk als springplank

De concentratiewijk wordt hierbij gezien als doorstroomwijk waar mensen hun wooncarrière beginnen. Als ze stijgen op de sociaal economische ladder, wenden ze zich tot buurten met betere woningen en een aantrekkelijke woonomgeving. De concentratiewijk kan hierbij fungeren als sociaal vangnet. Volgens Belier et al. (1994) kunnen door de ontwikkeling van etnische netwerken, de ruimtelijke geconcentreerde allochtone gemeenschap fungeren als uitvalbasis, van waaruit een volwaardige participatie in de omringende samenleving tot stand komt. Deze visie kan worden aangeduid als de 'emancipatiethese' (Van der Laan Bouma-Doff, 2005).

- *De concentratiewijk als getto*

De vergelijking met een getto gaat uit van het idee dat allochtonen ‘veroordeeld’ zijn tot de concentratiewijk en dat zij en hun kinderen geen weg vinden tot nieuwe mogelijkheden. Dit is gebaseerd op de gedachte dat concentratie de integratie en participatie juist belemmert. Vanuit deze zogenaamde ‘isolatiethese’ wordt uitgegaan van de gedachte dat allochtonen zich teveel op eigen groep richten en in mindere mate participeren in de Nederlandse samenleving (Van der Laan Bouma-Doff, 2005).

Het 40-wijkenbeleid gaat uit van een concentratie van sociaal economische problemen en achterstanden in bepaalde wijken. Aan het beleid ligt dan ook de gedachte ten grondslag, dat het wonen in een wijk met veel werklozen, armen en migranten een negatief effect heeft op iemands kansen in de samenleving (Eikelenboom et al., 2010).

In de jaren zeventig ontstond er op lokaal niveau een discussie over de woonruimteverdeling in relatie tot minderheden. De gemeente Rotterdam kwam in 1972 met voorstellen voor een zogenaamde 5%-regeling - geen toewijzing van woningen aan minderheden zodra in een wijk dit percentage wordt overschreden. De rechter wees dit voorstel echter af. Toch bleef het idee bestaan in Rotterdam en andere steden dat spreiding noodzakelijk is. Het Rijk bemoeide zich minder met deze discussies, maar stelde wel dat er nadelen verbonden zijn aan concentratie. Het Rijk zag alleen weinig mogelijkheden om op te treden (Rijkschroeff et al., 2003).

Begin jaren negentig spraken de gemeenten hun zorg uit over te eenzijdige wijken. Met de komst van het eerste Paarse kabinet werd de situatie door de landelijke overheid ook als zorgelijk gezien. Het ministerie van Binnenlandse Zaken, dat toen verantwoordelijk was voor het integratiebeleid, voert het geconcentreerd wonen van minderheden in 1994 nadrukkelijk als probleem op. Gevreesd werd voor eenzijdig opgebouwde wijken en spanningen tussen etnische groepen (Rijkschroeff et al., 2003). Een rapport van het Sociaal Cultureel Planbureau over concentratie en segregatie (1995) voert de angst verder op. Hoewel dit rapport vooral spreekt over etnische concentraties, vertaalt het Rijk de problematiek uiteindelijk breder. Het voorkomen van een (ruimtelijke) tweedeling langs sociaal economische, etnische en maatschappelijke lijnen in de grote steden, wordt inzet van het Grotestedenbeleid (1994). Niet etnische, maar sociaal economische inkomensconcentratie wordt als centraal probleem gesteld. En niet doelgroepen maar doelgebieden worden de focus van het beleid. Wel wordt in indirecte zin een relatie gelegd met etnische minderheden. De Nota Stedelijke Vernieuwing (1997) stelt: “Herstructurering zal ook te maken krijgen met etnische minderheden en kan eraan bijdragen dat, als het waarschijnlijk is dat een veelheid van woongebieden ontstaat met een hoge concentratie van minderheden, deze een sociaal gedifferentieerde opbouw krijgen. Dat zal de stabiliteit van de wijken vergroten en kan een positief effect op het imago hebben” (Rijkschroeff et al., 2003).

In het Rapport Integratiebeleid (2002) wordt expliciet gesproken over het streven naar een minder sterke concentratie van sociaal economisch zwakkere allochtonen in de wijkbevolking. “Omdat het veroorzaken van overlast en het plegen van criminaliteit onder kansarme allochtone groeperingen in achterstandswijken oververtegenwoordigd is en de integratie vooral in deze wijken moeizaam verloopt, heeft het beleid dat gericht is op het bevorderen van spreiding vooral betrekking op de allochtone groeperingen in deze wijken” (Rijkschroeff et al., 2003). Het tegengaan van wijken met een ‘eenzijdige’ allochtone bevolkingssamenstelling werd toen dus wel expliciet als doel gesteld.

Hoewel het Actieplan Krachtwijken (2007) zich hier niet expliciet over uitlaat, wordt er wel gestreefd naar ‘evenwichtige wijken’. Hierbij wordt gestreefd naar een evenwichtige verdeling van huur- en koopwoningen in een wijk, in combinatie met een evenwichtige bevolkingssamenstelling (dus een gemengde bevolkingssamenstelling). Op het gebied van wonen stelt het Actieplan Krachtwijken dat “de goedkope woningvoorraad de afgelopen decennia heeft gezorgd voor een instroom van laag opgeleide huishoudens, vaak met een niet-westerse achtergrond. Veel achterblijvers hebben hun wijk zien veranderen en ervaren de nieuwe situatie als bedreigend. Ontmoetingen met andere bewoners nemen af” (VROM, 2007a).

In 2009 schrijft oud-minister van VROM, Eberhard van der Laan, een 'integratiebrief' aan de Tweede Kamer waarin hij zich wel expliciet uitlaat over etnische concentratie. Van der Laan stelt in deze brief: "Het kabinet is tegenstander van etnisch homogene wijken. Dit belemmert ontmoeting, integratie en sociale stijging. Het kabinet wil daarom bevorderen dat wijken plaats kunnen bieden aan een variëteit aan bewoners" (Van der Laan, 2009). Van der Laan laat zich in deze brief duidelijker uit over etnische concentratie in wijken dan zijn voorganger Vogelaar. De aanname is blijkbaar dat etnische homogene wijken de ontmoeting, integratie en sociale stijging belemmert, en dat een gemengde bevolkingssamenstelling in wijken daarom gewenst is. De vraag is echter in hoeverre ruimtelijke concentratie daadwerkelijk een negatieve invloed heeft op de sociale mobiliteit van allochtonen en hun integratie in de samenleving.

Soms wordt betoogd dat de effecten van ruimtelijke (etnische) concentratie worden overschat, aangezien de woonomgeving niet meer het kader zou zijn waarbinnen mensen zich ontwikkelen. Dat concentratiewijken minder contactmogelijkheden zouden bieden is daarom minder relevant, omdat integratie doorgaans niet op buurniveau plaatsvindt (Van Kempen et al., 2000). De integratiebrief laat echter zien dat het kabinet Balkenende IV wel uitgaat van de negatieve invloed van etnische concentratie op integratie. Zoals eerder in dit hoofdstuk aan de orde is gekomen, wordt er in de beleidssfeer dan ook vaak vanuit gegaan dat de woonomgeving van invloed is op de maatschappelijke positie van individuen, wat duidt op buurteffecten. Ook bleek dat in wetenschappelijke sfeer de meningen daarover zijn verdeeld.

Deels richten de mogelijk negatieve gevolgen van etnische concentratie zich vooral op de sociaal-culturele dimensie van integratie. De Nederlandse overheid relateert etnische concentratie echter ook aan de sociaal economische dimensie van integratie. De heersende gedachte is daarbij dat etnische concentratie tot gevolg zou hebben dat kansarme groepen steeds minder deelnemen aan de arbeidsmarkt (Bolt, Özüekren & Phillips, 2010). Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek is er een relatie aan te wijzen tussen de mate van concentratie en het aandeel buurten met een zwakke sociaal economische positie: hoe geconcentreerder de buurt, hoe vaker de buurt een lage status heeft. Hooggeconcentreerde buurten hebben dus eigenlijk allemaal een lage status. Ongeveer een kwart van de Turken, Marokkanen en Surinamers woont in deze buurten met een zwakke sociaal economische positie. Uit cijfers blijkt dat in gemengde buurten de sociaal economische positie van inwoners beter is. De sociale stijging van niet-westerse allochtonen is dan ook het grootst als ze in een laaggeconcentreerde buurt wonen (CBS, 2010).

Oorzaak en gevolg

De relatie tussen etnische segregatie en integratie is lastig vast te stellen en kan vanuit verschillende kanten bekeken worden. Een gebrekkige integratie in de samenleving wordt door sommigen gezien als gevolg van de ruimtelijke segregatie van allochtonen (Bolt, Özüekren & Phillips, 2010). Anderen gaan er juist vanuit dat een gebrekkige integratie juist één van de oorzaken is van ruimtelijke segregatie. Ook het WRR-rapport 'Nederland als immigratiesamenleving' (2001) gaat ervan uit dat ruimtelijke segregatie van allochtonen een gevolg is van hun gebrekkige sociaal-culturele en sociaal economische integratie (Haledo & Ruys, 2004).

In beleidsdocumenten klinkt vaak de veronderstelling door dat allochtonen zelf kiezen voor het wonen in bepaalde wijken (Bolt, 2001). Uit onderzoek is echter gebleken dat het vaak de beperkte keuzemogelijkheden zijn, en niet zozeer de eigen woonwensen en woonaspiraties die ertoe leiden dat allochtonen ruimtelijk geconcentreerd wonen (Bolt, 2001; Uunk & Dominguez Martinez, 2001). Voor sommigen kan het wel erg belangrijk zijn om bij mensen van 'dezelfde groep' in de buurt te wonen, maar een groot deel van de allochtonen hebben dezelfde woonwensen als autochtonen. Ze kunnen deze alleen vaak niet nastreven doordat ze beperkt zijn in hun mogelijkheden. De keuzevrijheid van mensen wordt bepaald door beschikbaarheid over bepaalde middelen en de toegang tot woningen op de lokale woningmarkt (Bolt, Özüekren & Phillips, 2010). Bovendien dragen ook de verhuisbewegingen van autochtonen bij aan de concentratie- en segregatiepatronen.

Mate van contact

Hoewel er nog onduidelijkheid bestaat of er daadwerkelijk gesproken kan worden van een causale relatie tussen etnische concentratie en integratie, is uit onderzoek gebleken dat ruimtelijke concentratie samenhangt met de mate waarin contact is tussen allochtonen en autochtonen. Ook volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek bestaat er samenhang, en is het netwerk van allochtonen eenzijdiger wanneer zij wonen in etnische geconcentreerde wijken (CBS, 2010). Een groot deel van de allochtone bewoners van concentratiewijken zegt meer contact te hebben met leden van de eigen groep (66 procent) en slechts een heel klein deel zegt meer contact te hebben met autochtonen (9 procent). Allochtonen maken vaak deel uit van gesloten netwerken; ongeveer een derde van de Turken en Marokkanen, en iets meer dan 10 procent van de Surinamers en Antillianen hebben in hun vrije tijd nooit contact met autochtonen (Groeneveld & Weijers-Martens, 2003).

Ook onderzoek van Gijsberts & Dagevos (2005) onderbouwt de stelling dat de bevolkingssamenstelling van invloed is op de mate van contact tussen allochtonen en autochtonen. Uit hun onderzoek is gebleken dat er in etnisch gemengde buurten de meeste gelegenheid is voor interetnisch contact. Toch moet hierbij opgemerkt worden dat wanneer 50 procent van de buurt allochtoon is of wanneer de buurt snel verkleurt, het feitelijke contact tussen groepen weer afneemt. De autochtoon trekt zich dan terug in eigen sfeer (Gijsberts & Dagevos, 2005). In hoeverre er contact met autochtonen bestaat, heeft ook veel te maken met individuele kenmerken als bijvoorbeeld leeftijd of geslacht. Over het algemeen treden allochtone mannen meer naar buiten dan allochtone vrouwen, en daarnaast kan worden verwacht dat tweede generatie allochtonen meer contact hebben met autochtonen dan allochtonen van de eerste generatie. Ook de beheersing van de Nederlandse taal is van grote invloed op de mate van contact (Van der Laan Bouma-Doff, 2005).

De sociaal-culturele dimensie van integratie is verbonden met de sociaal economische dimensie, doordat netwerken en (informele) sociale contacten kunnen bijdragen aan bijvoorbeeld het vinden van een baan. Het bevorderen van integratie op sociaal-cultureel gebied kan dus een positief effect hebben op sociaal economisch gebied. Volgens Verplanke et al. (2002) is dit belangrijk omdat een divers sociaal netwerk uiteindelijk eerder zal motiveren tot sociale mobiliteit dan een weinig divers sociaal netwerk. Een divers sociaal netwerk kan van belang zijn om informatie te verkrijgen over mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Daarnaast kunnen sociale contacten tussen allochtonen en autochtonen ook een interveniërende rol spelen, waarbij respect en acceptatie van wederzijdse opvattingen worden gegenereerd (Van der Laan Bouma-Doff, 2005).

Hoewel VROM etnische concentratie dus niet direct als probleem aanmerkt, wordt de concentratie van lagere inkomensgroepen niet echt als wenselijk gezien. Dit houdt uiteindelijk toch indirect verband met etnische concentratie. Het 40-wijkenbeleid is gebaseerd op een zorg over sociaal economisch eenzijdige wijken, en dan vooral de wijken met een grote concentratie van lagere inkomensgroepen. In het beleid komt daarom het streven naar een gedifferentieerde (sociaal economische) bevolkingssamenstelling in de wijken naar voren. Dit uit zich in diverse maatregelen, zoals sloop en nieuwbouw waardoor een 'juiste' verhouding tussen huur- en koopwoningen komt en waardoor ook een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling kan worden aangetrokken.

Er wordt in het 40-wijkenbeleid vrijwel voorbij gegaan aan het feit dat elke wijk anders functioneert, en dat het voor sommige individuen of groepen juist belangrijk kan zijn om te wonen in nabijheid van mensen van dezelfde etnische groep. Om terug te komen op de twee visies die Van der Laan Bouma-Doff (2005) heeft onderscheiden (de pessimistische en optimistische visie op ruimtelijke concentratie), kan worden gesteld dat het 40-wijkenbeleid uitgaat van een combinatie van beiden. Enerzijds worden vooral de mogelijke negatieve effecten van sociaal economische concentratie in wijken in ogenschouw genomen, door de opvatting dat het de leefbaarheid en integratie niet ten goede komt. Anderzijds worden de wijken wel gezien als een soort springplank; mensen die op den duur stijgen op de sociaal economische ladder kunnen naar een andere wijk verhuizen, of intrekken in één van de nieuwbouwwoningen die gerealiseerd worden in de wijken.

In het Actieplan Krachtwijken wordt geconstateerd dat de doorstroom in de 40 wijken groot is. Dit wordt gezien als een negatieve ontwikkeling omdat de lagere inkomensgroepen daardoor vaak achterblijven en instromen. Een van de doelstellingen van het 40-wijkenbeleid is daarom om aantrekkelijke woonomgevingen te creëren met een gevarieerd woningaanbod. Hierdoor zullen de kansen op wooncarrières binnen de wijken zelf worden vergroot, en kan een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling gewaarborgd blijven (VROM, 2007a).

3.4 'Een gemengde bevolkingssamenstelling is goed voor de wijk'

Uit voorgaande is gebleken dat het 40-wijkenbeleid gebaseerd is op de aanname dat een zekere mate van 'sociale menging' goed is voor een wijk. Er zijn echter verschillende redenen om dit na te streven.

Galster (2007) onderscheidt twee motieven om te mengen: vanuit sociale rechtvaardigheid en vanuit effectiviteit. Het motief van sociale rechtvaardigheid duidt op de gedachte dat de kansen van kansarmen worden vergroot door het hebben van buurtgenoten in een hogere sociaal economische positie. Bij het motief van effectiviteit wordt uitgegaan van de gedachte dat door het creëren van gemengde buurten het algemene welzijn toeneemt, en dus de algemene score van de wijk hoger wordt.

Volgens Bolt & Van Kempen (2008) zijn er verschillende positieve ontwikkelingen die zich in een wijk voor kunnen doen als gevolg van sociale menging. Zij noemen de volgende voordelen:

1. De kansen op een wooncarrière kunnen worden vergroot;
2. Er kunnen betere diensten en voorzieningen worden opgezet, doordat een groter draagvlak ontstaat;
3. Er kunnen meer sociale contacten ontstaan en de sociale cohesie kan worden vergroot. Het vergroten van de sociale cohesie kan door het uitbreiden en diversifiëren van sociale netwerken, maar ook door een grotere sociale controle en binding aan de buurt;
4. Het sociaal kapitaal kan vergroot worden en sociale stijging kan optreden. Wanneer zijn sociale netwerk gedifferentieerd is, heeft de persoon toegang tot meer verschillende middelen dan wanneer zijn netwerk eenzijdig is;
5. Positieve rolmodellen in de wijk kunnen zorgen voor positieve ontwikkelingen;
6. Overlast wordt verspreid over meerdere gebieden, zodat het beter beheersbaar wordt.

Het 40-wijkenbeleid richt zich op twee soorten 'menging'. In de eerste plaats wordt door een gevarieerd woningaanbod te creëren, getracht om een gevarieerde bevolkingssamenstelling in de wijken te bewerkstelligen. In de tweede plaats acht VROM het ook van belang, dat de diverse bevolkingsgroepen elkaar ontmoeten in de wijk en dat er sociale contacten ontstaan. Het Actieplan Krachtwijken stelt dat het belangrijk is dat er ook daadwerkelijk samenwerking en ontmoetingen tot stand komen tussen wijkbewoners met een verschillende etnische, culturele en levensbeschouwelijke achtergrond (VROM, 2007a). "Op die manier leert men elkaar kennen en dat is weer de basis voor wederzijdse acceptatie", aldus VROM. Gezamenlijke betrokkenheid bij de woonomgeving zou bijdragen aan het vergroten van sociale cohesie en integratie. Verder is als aandachtspunt in het Actieplan Krachtwijken opgenomen dat 'natuurlijke' plekken voor ontmoeting tussen autochtonen en allochtonen schaars zijn in de 40 wijken (VROM, 2007a). Dit laat nogmaals zien dat VROM veel waarde hecht aan interetnische ontmoetingen in de wijk.

In het Actieplan Krachtwijken is minder terug te vinden over de redenen om menging na te streven. Waarom is een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling nodig en waarom zijn interetnische ontmoetingen belangrijk? De heersende gedachte is vaak dat sociale menging leidt tot een hogere mate van leefbaarheid in de wijk en een grotere kans op integratie van allochtone bevolkingsgroepen. Volgens het rapport 'Bruggen Bouwen' (2004) van de commissie Blok kon het concentratievraagstuk in het integratiebeleid niet langer worden genegeerd. Uiteindelijk leidde dit tot plannen om 'kansarme' nieuwkomers uit diverse wijken te weren en 'kansrijke' bewoners in achterstandswijken juist voorrang te verlenen. De aanwezigheid van middenklasse huishoudens zou een positief effect hebben op armere huishoudens in de wijk (Musterd & Ostendorf, 2009).

Tegenwoordig ligt de nadruk meer op sociale menging door het vasthouden van sociale stijgers uit de wijk zelf (Musterd & Pinkster, 2005). In het Actieplan Krachtwijken ligt daar ook de nadruk op. In het Actieplan staat: “Het kabinet vindt het van belang dat wooncarrières in de wijken mogelijk worden gemaakt en dat er voor de lagere inkomens voldoende betaalbare huisvesting is van goede kwaliteit” (VROM, 2007a). Het bouwen van goedkope koopwoningen kan de keuzevrijheid vergroten van bewoners die stijgen op de maatschappelijke ladder, en zo kan bereikt worden dat middeninkomens in de wijk blijven wonen (Duyvendak et al., 2005).

Kort gezegd kan het streven naar een gemengde wijk twee doelen dienen:

- individueel vooruitkomen
- collectief beter samenleven

Het 40-wijkenbeleid richt zich op allebei de doelen. Enerzijds moet het differentiëren van het woningaanbod mensen de kans bieden op een wooncarrière binnen de wijk (individueel vooruitkomen); anderzijds dient het bevorderen van interetnische contacten het doel om het samenleven te verbeteren en de sociale cohesie te vergroten (collectief beter samenleven).

Volgens Duyvendak zijn beleidsdocumenten erg dubbelzinnig wanneer het gaat om het streven naar menging. Het gaat om de verschillende manieren van diversificatie; er zit een etnische component in en een sociaal economische component. *“Je zou kunnen zeggen dat een sociaal economisch gemengde wijk rustiger is en dat van een concentratie van arme mensen bij elkaar die ook nog etnisch zeer gemengd zijn, verwacht wordt dat daar de grootste problemen ontstaan. Dat is dus sociaal economisch homogeen en etnisch heterogeen”* (Interview Duyvendak, 17 november 2010). Dat onderscheid tussen de componenten moet wel gemaakt worden, maar wordt vaak niet opgeschreven in de beleidsdocumenten, aldus Duyvendak. *“Anders krijg je totaal inconsistente redeneringen dat de wijk meer gemengd moet worden of dat de wijk eenzijdig is, maar wat betekent dat?”* (Interview Duyvendak, 17 november 2010).

Hoewel het wijkenbeleid zich in eerste instantie vooral richt op sociaal economische menging, heeft het ook sociaal-culturele menging als doel in de zin dat het samenleven en ontmoeten van bewoners wordt nagestreefd. Het tweede doel heeft dus ook te maken met de vraag in hoeverre etnische concentratie de ontmoetingen tussen verschillende groepen belemmert, en dus als probleem gezien wordt. Het mengen van diverse sociaal economische groepen gebeurt meer door fysieke investeringen (woningaanbod differentiëren), terwijl het mengen van verschillende etnisch culturele groepen betrekking heeft op maatregelen in de sociale sfeer.

Het 40-wijkenbeleid richt zich dus vooral op het mengen sociaal economische groepen. Vaak zien beleidsmakers in het differentiëren van het woningbestand de oplossing voor allerlei sociale problemen. Toch wordt er in het beleid weinig aandacht besteed aan de manier waarop bijvoorbeeld na grootschalige herstructurering, de nieuwe en oude bewoners met elkaar in contact zouden moeten komen. Over de wisselwerking tussen fysieke en sociale maatregelen ten behoeve van menging, wordt vrij weinig vermeld.

Homogeen versus heterogeen

De verwachting is vaak dat contact tussen allochtone en autochtone bewoners een positief effect heeft op de maatschappelijke positie van allochtonen. De eerste aanname daarbij is dat door contact met succesvolle autochtone burens de allochtone buurtbewoners worden geïntroduceerd in nieuwe netwerken, waar ze nieuwe informatie krijgen om daarmee hun economische kansen te vergroten. De tweede aanname is dat door contact met succesvolle autochtone buurtbewoners allochtone bewoners meer vaardigheden zullen gaan beheersen die van belang zijn op de arbeidsmarkt (Bekkenutte, 2009). Hoewel deze theorie in sommige gevallen op kan gaan, is er vooralsnog vanuit de praktijk weinig onderbouwing voor. Vaak blijkt juist dat er relatief weinig contact bestaat tussen kansrijken en kansarmen, ook als zij in nabijheid van elkaar wonen (Eikelenboom et al., 2010). Een gemengde bevolkingssamenstelling in een wijk betekent dus niet automatisch dat er contact plaatsvindt tussen de verschillende bevolkingsgroepen.

Maar wanneer is een cultureel diverse (gemengde) wijk dan eigenlijk te verkiezen boven een cultureel homogene wijk? En doet een grote diversiteit aan bewoners niet vaak afbreuk aan de sociale cohesie in een wijk? Volgens Gijsberts et al. (2008) zijn er vijf theorieën te onderscheiden die een verklaring zoeken voor de effecten van diversiteit op de sociale cohesie van een wijk.

- * *Homogeniteittheorie*, waarbij er vanuit wordt gegaan dat mensen bij voorkeur omgaan met mensen die op hen lijken. Op basis daarvan kan worden verwacht dat mensen in heterogene omgevingen minder vaak contact hebben met anderen.
- * *Conflicttheorie of etnische-competitietheorie*, waarbij ervan uit wordt gegaan dat mensen zich bedreigd voelen door de aanwezigheid van andere etnische groepen en daardoor 'etnische competitie' ervaren. Hoe dichterbij en hoe talrijker de leden van een andere groep, hoe meer men zich terugtrekt in de eigen groep en hoe negatiever men oordeelt over de andere groep.
- * *Contacthypothese*, hierbij wordt juist verondersteld dat onderling contact leidt tot een positieve houding ten opzichte van de andere groep. Volgens deze hypothese werkt diversiteit positief, omdat het de solidariteit en tolerantie tussen groepen verhoogt.
- * *Sociale-controletheorie*, waarbij wordt verondersteld dat diversiteit leidt tot onderling wantrouwen, omdat de informele sociale controle minder wordt. De combinatie van schaarse hulpbronnen en weinig sociale controle in een heterogene gemeenschap, genereert een bedreigende omgeving.
- * *Multiculturele-buurthypothese*, waarbij gesteld wordt dat het effect van diversiteit op sociale cohesie positief is voor etnische minderheden maar negatief voor autochtonen, en dat het effect sterker is voor arme dan voor rijkere bewoners.

Het 40-wijkenbeleid baseert zich met name op de 'contacthypothese' die veronderstelt dat interetnisch contact zal leiden tot solidariteit, tolerantie en respect ten opzichte van andere bevolkingsgroepen. In het beleid wordt onder de aandacht gebracht dat er weinig sociale cohesie bestaat en er onderling wantrouwen heerst. Door in contact te komen met andere groepen, zou dit de sociale cohesie doen verhogen en een positief effect hebben op de leefbaarheid van de wijk (VROM, 2007a).

Er heerst dus in het 40-wijkenbeleid een groot geloof in het effect van ontmoetingen en contacten. Weinig tot geen aandacht is er in het beleid voor de 'homogeniteittheorie'. Zoals hierboven beschreven gaat deze theorie uit van de verwachting dat mensen op basis van persoonlijke voorkeur meer omgaan met mensen die op hen lijken. Dan kan er wel sprake zijn van een gemengde bevolkingssamenstelling in een wijk, maar dit betekent nog niet dat er contacten en relaties zullen ontstaan tussen mensen van verschillende bevolkingsgroepen.

Volgens Gijsberts et al. (2008) is er doorgaans zeer weinig aandacht voor de vraag in hoeverre diversiteit een verschillende uitwerking kan hebben voor diverse groepen. Ook wordt vaak al snel een negatief beeld geschetst van 'eenzijdige' of 'homogene' wijken. Duyvendak stelt echter dat er in werkelijkheid helemaal geen wijken in Nederland bestaan die eenzijdig of homogeen te noemen zijn (Interview Duyvendak, 17 november 2010). Ook is het vaak onduidelijk wat nu precies onder een etnisch diverse buurt moet worden verstaan. Vaak wordt een buurt met 80 procent autochtonen en 20 procent allochtonen net zo divers genoemd als een buurt met 20 procent autochtonen en 80 procent allochtonen. Dit terwijl dit in de beleving van bewoners totaal verschillende buurten zijn (Gijsberts et al., 2008).

Putnam (2007) stelt in zijn artikel 'E pluribus unum' dat etnische diversiteit in de directe woonomgeving op korte termijn zal leiden tot afnemende solidariteit en minder vertrouwen. Volgens Putnam is er in etnisch heterogene buurten een gebrek aan overbruggend sociaal kapitaal (contact buiten de eigen groep), wat de oorzaak is van weinig wederzijds vertrouwen. Als de bevindingen van Putnam ook voor Nederland opgaan, kan beleid dat door middel van menging de sociale cohesie tracht te bevorderen, dus averechtse effecten hebben. Is beleid gericht op menging van diverse bevolkingsgroepen dan eigenlijk wel wenselijk?

Opvallend is dat in de bijlage van het Actieplan Krachtwijken (2007) waar de overige rijksfaciliteiten staan beschreven, de mogelijkheid staat om de 'Rotterdamwet' toe te passen. Het volgende wordt daarbij vermeld: "Op basis van deze wet is het mogelijk om wijken aan te wijzen, waar de gehele huursector verplicht wordt om bij de toewijzing van woningen positieve ballotage toe te passen op basis van sociaal economische kenmerken. Doel hiervan is regulering van het aanbod van de woonruimte om de bestaande segregatie van inkomens over de stad actief tegen te gaan en zo het leefklimaat voor bewoners in die wijken te verbeteren". Hieruit blijkt nogmaals dat sociaal economische segregatie wel degelijk als een probleem wordt beschouwd door VROM, anders zou deze maatregel niet kunnen worden toegepast. Ook hebben gemeenten sinds 2010 met de herziene Huisvestingswet een extra hulpmiddel om de woonruimteverdeling te sturen bij overlast op basis van het criterium 'leefbaarheid', naast het al bestaande criterium 'schaarste'. Een gemeente kan dan bepalen dat een wijk niet leefbaar is bij een bepaald percentage bewoners uit een lage sociaal economische klasse (VROM, 2009). De ervaringen die in diverse gemeenten zijn opgedaan met het ingrijpen in de woonruimteverdeling zijn erg wisselend, en het kabinet geeft er daarom de voorkeur aan dat gemeenten zelf bepalen hoe men lokaal wil ingrijpen (VROM, 2009).

Van Praag stelde in 1981 dat het beleid kan volstaan met het toegankelijk maken van de woningmarkt voor allochtonen en het verbeteren van hun woningmarktpositie. Hierbij moeten belemmeringen die allochtonen bij hun vestiging ondervinden zoveel mogelijk worden opgeheven en de keuzevrijheid voor woning en woonomgeving worden vergroot. Alleen dan kan de sociaal economische positie van allochtonen in de buurt en samenleving worden verbeterd (Duyvendak et al., 2005).

Volgens Nio (2004) is het beeld dat integratie bereikt kan worden door de woningvoorraad aan te passen niet juist. Een gedeelde fysieke ruimte wil volgens hem nog niet zeggen dat er ook een gedeelde mentale ruimte ontstaat. Er is nog niet duidelijk gebleken dat sociaal meer gevarieerde woonmilieus op laag schaalniveau ook daadwerkelijk tot integratie en interactie tussen de diverse categorieën van de bevolking zal leiden (Nio, 2004). Eikelenboom et al. (2010) stellen daarom dat de aandacht van de overheid zou moeten uitgaan naar het tegengaan van economische achterstanden door te investeren in opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie, in plaats van naar het stimuleren van interetnische contacten. Interetnische contacten leiden tenslotte niet automatisch tot het verminderen van sociaal economische achterstanden in de wijk (Gijsberts et al., 2008).

Naast dat met menging de doelen 'vooruitkomen' en 'samenleven' kunnen worden nagestreefd, kan menging voor beleidsmakers en politici ook een middel zijn om de problemen in wijken als het ware uit te dunnen en zo beter beheersbaar te maken (Eikelenboom et al., 2010). Dit sluit aan bij de twee motieven die Galster (2007) heeft onderscheiden: menging vanuit de sociale rechtvaardigheidsgedachte en menging vanuit de effectiviteitsgedachte.

Duyvendak is van mening dat mengingspolitiek vooral gericht is op neutralisatie en het behalen van het landelijk gemiddelde. Hij stelt dat het uiteindelijke doel van menging is om gemiddelde wijken te creëren (Interview Duyvendak, 17 november 2010). Dit sluit aan bij het motief van effectiviteit, waarbij de gedachte is dat door het creëren van gemengde wijken de algemene score van de wijk hoger wordt.

In het 40-wijkenbeleid schemeren in principe beide motieven door. Uiteindelijk is het beleid gemaakt om de daadwerkelijke achterstanden en problemen van de wijken te verminderen en om de bewoners van de wijk er ook sociaal economisch op vooruit te laten gaan. Toch kunnen er vraagtekens gezet worden bij de veronderstelling dat een gedifferentieerde bevolkingssamenstelling een positief effect heeft op de sociaal economische positie van individuen. Er is nog weinig wetenschappelijke onderbouwing voor deze veronderstelling te vinden (Eikelenboom et al., 2010). Daarom is het aannemelijk dat het differentiëren van het woningaanbod en van de bevolkingssamenstelling in de 40 wijken (groten)deels ook vanuit het motief van effectiviteit wordt nagestreefd.

3.5 ‘Integratie behoort één van de speerpunten van de wijkaanpak te zijn’

Er zijn vijf thema's door VROM gekozen die de leidraad vormen van het 40-wijkenbeleid. Het kabinet vraagt in de wijkaanpak in elk geval aandacht voor deze beleidsterreinen. De vijf thema's zijn:

1. Wonen
2. Werken
3. Leren en opgroeien
4. Integreren
5. Veiligheid

“Veronderstelling is dat er op elk van de vijf thema's iets aan de hand is in de wijken, en dat het noodzakelijk is om zaken integraal aan te pakken”, aldus VROM (2007a). Integratie is dus als apart thema gekozen en dit laat zien dat VROM het belangrijk vindt om hier specifieke aandacht aan te besteden. Op het gebied van integreren stelt het Actieplan Krachtwijken dat de mogelijkheden en kansen die er zijn om inburgering en participatie op wijkniveau integraal aan te pakken onvoldoende worden benut. “Juist het schaalniveau van de wijk biedt daarvoor mogelijkheden” (VROM, 2007a).

Uit voorgaande vallen twee dingen op. Enerzijds wordt met het 40-wijkenbeleid beoogd de problemen die betrekking hebben op alle vijf thema's aan te pakken. Anderzijds wordt verondersteld dat de problemen die op deze gebieden bestaan, niet los van elkaar staan en integraal aangepakt dienen te worden. In het Actieplan Krachtwijken wordt gesteld: “De partijen op de vijf terreinen kunnen door integraal te werken het verschil maken in de wijk”. En: “Problemen met integratie, schooluitval, taalachterstand en werkloosheid staan niet los van elkaar en moeten in samenhang worden opgelost” (VROM, 2007a).

In hoofdstuk 2 is al ingegaan op de beoogde integrale aanpak van het wijkenbeleid. De vraag is echter, waarom verdient integratie aparte aandacht in de wijkaanpak? Welke redenering is hieraan voorafgegaan?

VROM definieert integratie als volgt: “Integratie houdt in dat burgers die van elders afkomstig zijn volwaardig meetellen en meedoen. Daarvoor is het belangrijk dat men de Nederlandse taal beheerst, werk heeft of op een andere manier sociaal actief is en meedoet met het maatschappelijk leven” (VROM, 2007c). De Integratienota 2007-2011 stelt dat “van alle burgers wordt verwacht dat ze hun best doen om zich een plaats in de samenleving te veroveren, door de taal te leren, een opleiding te volgen en af te maken, een inkomen te verwerven, verantwoordelijkheid te nemen voor de opvoeding van hun kinderen.” In de nota zijn twee hoofdthema's voor de komende jaren benoemd: maatschappelijke emancipatie en sociale integratie. Het integratiebeleid richt zich niet direct op specifieke etnische, culturele of levensbeschouwelijke groepen, maar wel op het tegengaan van segregatie, het wegnemen van belemmeringen en het bieden van kansen voor sociale, culturele en economische participatie (VROM, 2007c).

In november 2009 stuurde Van der Laan, oud-minister van Wonen, Wijken en Integratie, een integratiebrief naar de Tweede Kamer met een iets andere toon. Dit kan gezien worden als voortgangsrapportage van het reeds ingezette beleid met de Integratienota. Van der Laan stelt in de brief dat “de spankracht van de samenleving om de toenemende culturele diversiteit op te vangen haar grenzen heeft”. De nadruk moet volgens de brief meer komen te liggen op de eigen verantwoordelijkheden van immigranten. Ze hebben er zelf voor gekozen om in Nederland te leven, en van hen mag dan ook worden verwacht dat zij zich naar de Nederlandse samenleving richten en daaraan een bijdrage leveren. Je richten naar de samenleving betekent ook het samen leefbaar houden van de buurt en het leren omgaan met de rechten en plichten die hier gelden. Van der Laan stelt verder in de brief: *“Nieuwe Nederlanders zullen een onomwonden keuze moeten maken voor een actieve deelname aan de Nederlandse samenleving. Kiezen voor de Nederlandse samenleving betekent meedoen aan de Nederlandse samenleving. Meedoen is in principe ieders eigen verantwoordelijkheid. Maar onvoldoende deelname van nieuwe Nederlanders vormt wel een probleem voor de hele samenleving”* (Van der Laan, 2009).

Naast de verschillende betekenissen die aan integratie in algemene zin kan worden toegekend, kan ook de relatie tussen integratie en wonen op verschillende manieren ingevuld worden. Enerzijds kan integratie gaan om het verbeteren van de woonomstandigheden van diegene die een achterstandspositie hebben; anderzijds kan het gaan om de invloed van de woonpositie van migranten op hun inburgering in de samenleving. “De reikwijdte van het woonbeleid wordt dan opgerekt tot medebepalend voor de algemene integratie van migranten”, aldus Rijkschroeff et al. (2003).

In hoofdstuk 2 is een korte historische schets gegeven van het landelijk beleid ten aanzien van wijken. Daarin was te zien dat het accent van het beleid door de jaren heen is verschoven, en dat de betekenis van de wijk in het beleid langzamerhand veranderde. Ook het heersende idee over de relatie tussen integratie en wijken is veranderd door de jaren heen, zowel bij het Rijk als op gemeentelijk niveau.

Doordat integratie van 2007 tot 2010 bij het ministerie van VROM (in de portefeuille Wonen, Wijken en Integratie) was opgenomen, is het niet zo verwonderlijk dat het ook een rol speelt in het 40-wijkenbeleid. Op de website van VROM staat dat integratie dicht bij huis begint, in de eigen buurt. VROM ziet de wijk dus als de aangewezen plaats waar integratie tot stand komt (VROM, 2007c). Daarom moet elke wijk voorzieningen voor integratie hebben. Hieronder worden plaatsen, gebouwen en instellingen verstaan, waar mensen elkaar kunnen ontmoeten (www.vrom.nl). Dit laat globaal zien hoe VROM de relatie tussen wijken en integratie ziet.

In de Integratienota 2007-2011, dat ten grondslag lag aan het integratiebeleid van het kabinet Balkenende IV, komt de wijkaanpak specifiek aan de orde. Volgens deze nota moet voortzetting van het beleid om in woonwijken een meer gedifferentieerde woningvoorraad te realiseren, bijdragen aan de vermindering van de ruimtelijke segregatie tussen allochtonen en autochtonen en tussen lagere- en midden inkomensgroepen (VROM, 2007c). De aanpak die het kabinet presenteert in de Integratienota 2007-2011 is gericht op:

- een verdere differentiatie van de eenzijdige woningvoorraad in concentratiewijken;
- de uitvoering van regionale afspraken over huisvesting van lage inkomens in de randgemeenten van grote steden;
- het reguleren van de instroom van lage inkomensgroepen in concentratiewijken;
- het realiseren van een stimulerende leefomgeving in wijken en buurten door het Actieplan Krachtwijken.

Deze aanpak moet resulteren in de volgende meetbare resultaten:

- vertraging in de trend naar een concentratie van niet-westerse huishoudens in grootstedelijke wijken;
- het aandeel niet-westerse huishoudens in de randgemeenten van grote steden is in 2011 groter dan in 2007;
- de leefkwaliteit in de 40 krachtwijken is in 2011 substantieel beter dan in 2007 (KEI, 2009).

Het Actieplan Krachtwijken (2007) stelt dat integreren primair gaat over het wegwerken van achterstanden. Daarnaast gaat integratie ook over de kwaliteit van het samen wonen en leven, en over het terugbrengen van sociaal cement in de wijk. Het advies ‘Stad in stijging’ van de VROM-raad wordt hierbij aangehaald. Hierin komt naar voren dat het belangrijk is dat bewoners zich vertrouwd en thuis voelen in de wijk en dat ze hun omgeving als beheersbaar ervaren. Het Rijk pleit voor het positief benaderen van de veelzijdigheid aan mensen in onze samenleving, in onze stad en in onze wijk of straat. “Samen leven als vertrouwde vreemden is van belang voor allochtonen en autochtonen, maar ook voor jong-oud, arm-rijk, gezond-ziek, met kennis, ruimte en respect voor elkaars levenswijze” (VROM, 2007a).

Integratie in de wijken zou volgens het Actieplan Krachtwijken (2007) dus om de volgende drie aspecten gaan:

1. Wegwerken van achterstanden
2. Kwaliteit van samen wonen en leven verhogen
3. Terugbrengen van sociaal cement

Hoewel dit enigszins laat zien welke doelstellingen VROM heeft opgesteld voor het thema integratie in de wijkaanpak, roept het ook enkele belangrijke vragen op waaraan weinig tot geen aandacht besteed wordt in het Actieplan Krachtwijken.

Een belangrijke vraag die het voorgaande oproept, is om welke achterstanden het precies gaat die weggewerkt dienen te worden. Gaat het daarbij om sociaal economische achterstand of andere achterstanden? En bij wie dienen die achterstanden weggewerkt te worden? Alleen bij bepaalde etnische groepen, bij 'de allochtonen' (wie daar ook onder worden verstaan), of wordt dit breder getrokken naar iedereen die zich in een achterstandsituatie bevindt? Het tweede aspect roept ook meer vragen op dan dat het duidelijkheid geeft. Wat houdt de kwaliteit van samen leven en wonen in? Waarom dient die verhoogd te worden en welke maatregelen moeten worden genomen om die kwaliteit te verhogen?

Ten slotte wordt ook het laatste aspect niet verduidelijkt in de tekst. Wat wordt er precies onder 'sociaal cement' verstaan? Gaat dat slechts om respect voor de ander? Of gaat het om de gehele sociale structuur van een wijk, waarbij gestreefd wordt naar het uitbreiden van sociale netwerken en contacten?

In het Actieplan Krachtwijken zijn veel soortgelijke vage formuleringen te vinden, die veel vragen oproepen waar niet zo snel een antwoord op te vinden is in de tekst zelf. Een heldere onderbouwing van waarom een thema als integratie gekozen is, blijft daarnaast ook uit. Voordat een thema als leidraad voor het beleid gekozen wordt, is het belangrijk om duidelijk uiteen te zetten wat eronder verstaan wordt, wat het probleem is op dat gebied, welke specifieke doelen gesteld worden en met welke maatregelen deze worden nagestreefd.

In het eerste hoofdstuk is het begrip 'integratie' al aan de orde gekomen, waarbij het onderscheid werd gemaakt tussen de structurele – en culturele dimensie van integratie. In beleidsnota's wordt de nadruk vaak gelegd op de structurele dimensie, wat verwijst naar de deelname van allochtonen aan instituties als onderwijs en arbeid, en de verschillen die op dit vlak bestaan tussen allochtonen en autochtonen. De culturele dimensie is lastiger waar te nemen, omdat het daarbij gaat om de houding van allochtonen ten opzichte van de ontvangende samenleving. Het heeft betrekking op de mate waarin een etnische groep qua contacten, normen en waarden en taal zich van de omringende samenleving blijft onderscheiden of juist nadert.

De wijk lijkt vaak de aangewezen plaats voor het ontstaan van integratie en sociale cohesie (van Boeijen, 2004), maar geldt dat dan zowel voor sociaal economische integratie als voor sociaal-culturele integratie?

Volgens Musterd & Ostendorf (2009) is er een verband aan te wijzen tussen de wijk en de mate van integratie. In de geselecteerde 40 wijken is volgens hen waar te nemen dat waar een groot deel van de bewoners allochtoon is (meer dan 50 procent), zich ongunstige buurteffecten op integratie voordoen en komt dit niet ten goede aan de onderlinge beeldvorming en aan de taalvaardigheid van allochtonen. Volgens Galster (2007) is het daarom terecht dat de integratiethematiek deel uitmaakt van de wijkaanpak, en dat de aanpak van wijken en integratie dus samengaat (Musterd & Ostendorf, 2009).

Dat het integratieaspect geïntegreerd is in het 40-wijkenbeleid, is gebaseerd op de heersende opvatting van VROM dat de wijk de plaats is waar integratie begint. Het beleid richt zich in beginsel op drie aspecten van integratie: wegwerken van achterstanden, kwaliteit van samen wonen en leven verhogen, en het terugbrengen van sociaal cement (VROM, 2007a). Hieruit valt af te leiden dat zowel de structurele (het wegwerken van achterstanden) als de sociaal-culturele (kwaliteit van samenleven en terugbrengen sociaal cement) dimensie van integratie in het beleid naar voren komen. Volgens Van der Laan (2009) houdt integratie in dat bewoners de buurt samen leefbaar houden. Meedoen lijkt het centrale begrip te zijn; op zowel economisch als sociaal gebied (VROM, 2007c). Uit het Actieplan Krachtwijken blijkt dat VROM van mening is dat dit 'meedoen' gestimuleerd dient te (en ook kan) worden, en in het bijzonder op het kleine schaalniveau van de wijk of buurt. De veronderstelling die bij VROM heerst, is dus dat er een wederkerige relatie bestaat tussen enerzijds het wonen in wijken en anderzijds de integratie van mensen.

3.6 Concluderend

De vraag die in dit hoofdstuk centraal stond was welke redeneringen en assumpties ten grondslag liggen aan het 40-wijkenbeleid. Vooral met behulp van het analyseren van het Actieplan Krachtwijken (2007) zijn er enkele assumpties naar voren gekomen die direct of indirect verband houden met het thema 'integratie'. De stellingen die besproken zijn, hadden veelal betrekking op de mate waarin een wijk en haar bevolkingssamenstelling van invloed is op de leefbaarheid in de wijk en de persoonlijke ontwikkeling en integratie van individuen. De meest dominante (en meest voor de hand liggende) opvatting die zichtbaar is in het beleid is dan ook dat de wijk als uitgangspunt wordt genomen.

Volgens Fairclough (2003) wordt de manier waarop de sociale werkelijkheid in beleidsteksten wordt gepresenteerd, beïnvloed door discoursen. Discoursen gaan naar zijn mening samen met assumpties. Fairclough heeft drie soorten assumpties onderscheiden, die in de inleiding van dit hoofdstuk al aan de orde zijn gekomen: existential assumptions, propositional assumptions en value assumptions.

De assumpties die in dit hoofdstuk zijn beschreven ten aanzien van het 40-wijkenbeleid, zijn elk (deels) in te delen in één (of meerdere) van deze drie categorieën.

*** *Existential assumptions*** (over wat bestaat):

Deze categorie heeft betrekking op assumpties die stellen wat er bestaat. De volgende assumpties die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen, zijn in deze categorie in te delen:

- 1) Er bestaan buurteffecten;
- 2) Er bestaat sociale cohesie in wijken;
- 3) Er bestaan eenzijdige wijken in Nederland/ ofwel er is sprake van ruimtelijke concentratie in sommige wijken.

*** *Propositional assumptions*** (wat is of zou kunnen zijn):

De assumpties die onder deze categorie vallen, hebben betrekking op wat is of wat zou kunnen zijn. De volgende heersende opvattingen van het 40-wijkenbeleid hebben ook betrekking op deze categorie:

- 1) Ruimtelijke concentratie heeft een negatieve invloed op leefbaarheid en integratie;
- 2) De wijk en de bevolkingssamenstelling is van invloed op de individuele en maatschappelijke ontwikkeling van individuen;
- 3) Integratie is gerelateerd aan wonen en wijken.

*** *Value assumptions*** (wat goed of wenselijk is):

In dit onderzoek heeft deze categorie betrekking op assumpties die stellen wat goed of wenselijk is voor de 40 wijken. Uit voorgaande blijkt, dat het 40-wijkenbeleid ervan uit gaat dat:

- 1) Meer sociale cohesie goed en wenselijk is voor een wijk;
- 2) Sociale menging en een gedifferentieerd woningaanbod goed is voor een wijk;
- 3) Het wenselijk is dat het thema 'integratie' geïntegreerd is in de wijkaanpak.

Wijken worden op verschillende manieren gebruikt, gezien en van betekenis voorzien. Dit is afhankelijk van de heersende opvattingen over wijken. Ook de manier waarop problemen zijn gedefinieerd, is afhankelijk van assumpties en bepaalde opvattingen over wat als problematisch beschouwd wordt. Problemen worden in feite sociaal geconstrueerd. Gebeurtenissen kunnen als het ware op een bepaalde manier 'geframed' worden, waardoor dit als een problematische situatie beschouwd wordt (Interview Duyvendak, 17 november 2010). De assumpties die in dit hoofdstuk aan bod zijn gekomen, dragen eraan bij dat de sociale werkelijkheid (oftewel de ontwikkelingen in wijken) een bepaalde betekenis krijgt toebedeeld. Beleidsmakers laten ons vanuit hun perspectief naar de wereld kijken, en op basis van hun opvattingen wordt beleid gemaakt.

Daarnaast is in sommige assumpties ook een vorm van normalisering te zien. Dit geldt met name voor de aanname dat een sociaal economisch gemengde wijk wenselijk is: een goede wijk wordt hierbij gezien als een wijk waarin minimaal een bepaald percentage bewoners van een hogere sociaal economische klasse woont. Zo kunnen bepaalde groepen worden uitgesloten om in een bepaalde wijk te wonen. Wie er teveel of te weinig zijn, wordt afgeleid uit gemiddelden. Menging lijkt enerzijds als doel te hebben dat individuen er uiteindelijk sociaal economisch op vooruit zullen gaan, en anderzijds gaat het erom dat ook de sociaal-culturele integratie wordt bevorderd. Maar hoewel er sprake kan zijn van fysieke nabijheid, kunnen er in sociale zin grote afstanden bestaan en is er soms weinig animo voor 'samenleven' in een wijk. Fysieke nabijheid hoeft niet automatisch te leiden tot sociale nabijheid. Met het 40-wijkenbeleid wordt daarom geprobeerd om ontmoetingen tussen bewoners te stimuleren en te faciliteren.

In het boek 'De Mixfactor' (Veldboer et al. 2007) wordt gesteld dat mengingspolitiek slechts gericht is op neutralisatie. Duyvendak stelt: *"we willen overal gemiddelde wijken. Maar, wat is een gemiddelde wijk?"* Volgens hem klinkt het idee van menging wel mooi, maar is het echte idee erachter meer om rust te creëren en de wijken en problemen beheersbaar te maken (Interview Duyvendak, 17 november 2010). Door verschillende bevolkingsgroepen te mengen, gaat de algemene score (op indicatoren als inkomen en opleiding) van de wijk omhoog. Het kan daardoor in zekere mate bijdragen aan probleemverdunding (of probleemverplaatsing).

Een belangrijke conclusie van dit hoofdstuk is dat er in het 40-wijkenbeleid een groot geloof te zien is in het effect en de maakbaarheid van sociale verbanden en relaties tussen bewoners. Hierdoor zouden bewoners uiteindelijk sociaal economisch vooruit kunnen komen en zouden bewoners vreedzaam samenleven in de wijk. Dit zou zowel de leefbaarheid als de integratie ten goede komen.

De assumptie dat wonen, wijken en integratie met elkaar verweven zijn en ook in relatie tot elkaar bekeken dienen te worden, komt in het volgende hoofdstuk nader aan de orde. Er zal gekeken worden op welke manier lokale overheden betekenis geven aan de relatie tussen integratie en wijkaanpak.

4 Wijken en integratie op stedelijk niveau

Tot nu toe is beschreven hoe het 40-wijkenbeleid tot stand is gekomen en welke aspecten kenmerkend zijn voor het beleid. Daarnaast is het beleid op een aantal punten ter discussie gesteld en zijn in hoofdstuk 3 een aantal assumpties en opvattingen aan de orde gekomen, die ten grondslag liggen aan het beleid.

Met dit onderzoek wordt op zoek gegaan naar het dominante discours van het wijkenbeleid. Hiervoor wordt het beleid in algemene zin bekeken, en specifiek in relatie tot het thema 'integratie'. De assumpties en opvattingen die in het vorige hoofdstuk aan de orde zijn gesteld, zijn vooral voortgekomen uit het Actieplan Krachtwijken van VROM (2007). Een volgende stap in het onderzoek is om in te zoomen op de praktijk van het wijkenbeleid. Met behulp van de casestudy wordt op zoek gegaan naar een antwoord op de vraag op basis van welke specifieke kenmerken en problemen de 40 wijken zijn geselecteerd, en daarnaast op de vraag hoe het beleid in verschillende steden wordt vormgegeven met betrekking tot het integratiethema.

Welke opvattingen heersen er bij gemeenten met betrekking tot de problemen en de aanpak van de geselecteerde wijken? De opvatting van VROM is dat het thema 'integratie' thuishoort in de wijkaanpak, maar welke betekenis kennen de gemeenten toe aan integratie en welke aanpak wordt gehanteerd op dit gebied?

In dit hoofdstuk zullen korte beschrijvingen worden gegeven van de wijken die in Arnhem, Den Haag, Nijmegen en Utrecht door VROM in 2007 zijn geselecteerd. Omdat het niet mogelijk is om het beleid van alle 18 gemeenten waar krachtwijken geselecteerd zijn te beschrijven en te analyseren, is er voor vier steden gekozen. De keuze is deels gebaseerd op het verschil in omvang van deze steden; Den Haag en Utrecht behoren tot de vier grootste steden van ons land en Arnhem en Nijmegen zijn elk middelgrote steden. Door de aanpak van deze steden te analyseren, wordt gekeken of er specifieke verschillen of overeenkomsten zijn aan te wijzen in de manier waarop ze het landelijk beleid vertalen naar de praktijk.

De kenmerken, problemen, kansen en aanpak van de wijken zijn beschreven in zogenaamde wijkactieplannen die gemeenten (meestal in samenspraak met woningcorporaties en bewoners) in 2007 of 2008 hebben opgesteld. Voor de beschrijving van de wijken in dit hoofdstuk, is vooral gebruik gemaakt van deze wijkactieplannen. Opgemerkt moet worden dat de wijkbeschrijvingen daarom grotendeels gebaseerd zijn op gegevens uit 2007. Door informatie uit deze wijkactieplannen te gebruiken ontstaat er enerzijds een beeld van het soort wijken dat door VROM geselecteerd is, en anderzijds van het taal- en woordgebruik in de wijkactieplannen. Hieruit valt af te leiden hoe gemeenten problemen definiëren en doelstellingen formuleren, wat uiteindelijk bepalend is voor de aanpak die gekozen wordt. Duyvendak et al. (2005) stellen dat de manier waarop er over een wijk en haar inwoners wordt gesproken van cruciaal belang is voor de interventies die gedaan worden. "Afhankelijk van de definitie van problemen, variëren ook de oplossingen".

Integratie is één van vijf hoofdthema's van het 40-wijkenbeleid, maar het is een begrip waar verschillende betekenissen aan gegeven kan worden. Er kan dan ook op verschillende manieren invulling aan worden gegeven door beleidsmakers. Over de globale strekking van integratie is men het meestal wel eens, maar het is lastig om iets te kunnen zeggen over welke maatregelen specifiek zullen bijdragen aan het bevorderen van integratie. Welke integratiediscours gaat er schuil achter de wijkaanpak en welke maatregelen dragen volgens de verschillende gemeenten bij aan het bevorderen van integratie?

In het Actieplan Krachtwijken (VROM, 2007a) worden een aantal aandachtspunten genoemd die vallen onder het thema Integreren. Deze betreffen:

1. Het achterblijven van het aantal mensen dat met inburgering start en het rendement van de inburgering;
2. Het niet benutten van de mogelijkheden die er zijn om inburgering en participatie op wijkniveau integraal aan te pakken;
3. Het ontbreken van een vervolgtraject voor inburgeraars;

4. Het niet benutten van andere mogelijkheden om tot versterking van de integratie te komen (opvoedingsondersteuning, kennismakingsactiviteiten, educatie, leefbaarheidinitiatieven);
5. Het achterblijven van het aantal mensen dat lid is van een sportvereniging of cultuur beoefent;
6. Schaarste van 'natuurlijke' plekken voor allochtonen en autochtonen om elkaar te ontmoeten;
7. Het te weinig betrekken van zelforganisaties die goed weten wat er speelt onder de bevolking.

(VROM, 2007a)

In de wijkactieplannen die zijn opgesteld voor elke krachtwijk komt het thema 'integratie' terug, en in ruim de helft van plannen wordt dit ook expliciet als zelfstandig onderdeel van het plan genoemd. Dit alleen vaak nog met een weinig concrete vertaling van beleid naar uitvoering van activiteiten (Oberon, 2008).

Allereerst wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de wijkaanpak in de vier gekozen steden, door middel van korte wijkbeschrijvingen. Bij elke stad wordt vervolgens gekeken naar de manier waarop deze steden betekenis en vorm geven aan het thema 'integratie'. Door de (wijkactie)plannen te analyseren en interviews met beleidsmakers of –uitvoerders te houden, wordt dit nader onderzocht. De vraag waarop in dit hoofdstuk wordt ingegaan is: Welke rol en betekenis krijgt integratie door de verschillende gemeenten toebedeeld in de plannen voor de wijken?

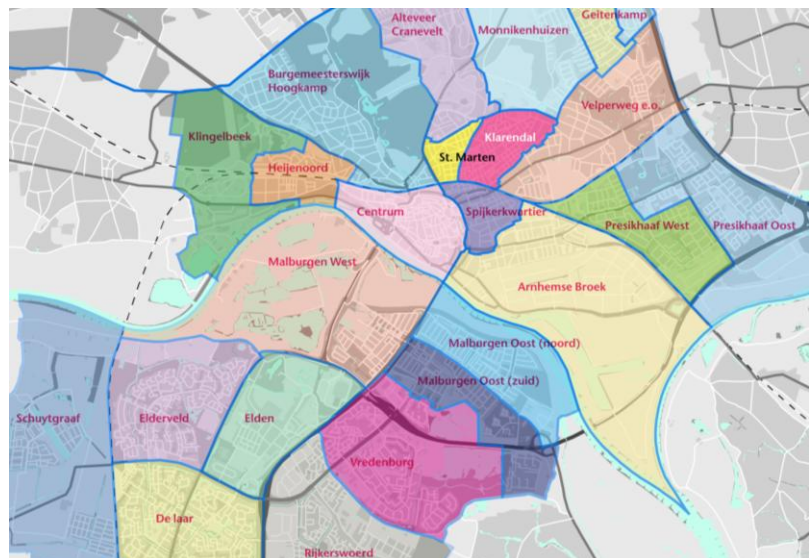
Hetgeen in dit hoofdstuk beschreven wordt, zal vervolgens in hoofdstuk 5 verder worden uitgewerkt. Dit hoofdstuk heeft daarom een meer beschrijvend en verkennend karakter, waarna het volgende hoofdstuk meer analyserend en vergelijkend van aard zal zijn. Daar zal nog verder worden ingegaan op de wijkaanpak per stad in het algemeen, en in relatie tot het thema 'integratie'.

4.1 Arnhem

In Arnhem zijn vier krachtwijken geselecteerd:

- * Het Arnhemse Broek
- * Klarendal
- * Malburgen
- * Presikhaaf

Op de hiernaast gepresenteerde overzichtskaart van Arnhem, is te zien dat grote delen van de wijken aan elkaar grenzen. Dit is bijvoorbeeld bij Malburgen, Het Arnhemse Broek en Presikhaaf het geval.



Afbeelding 1: Overzichtskaart Arnhem (www.wijkwinkelklarendal.nl)

4.1.1. Wijkbeschrijvingen

Voor elk van de vier Arnhemse krachtwijken is een aparte aanpak opgesteld, dat verwoord is in wijkactieplannen. Deze wijkactieplannen zijn door de gemeente in samenspraak met de bewoners en andere betrokken partijen (zoals de woningcorporaties) in 2007 opgesteld. In de Charter Arnhem (2008) zijn de gezamenlijke ambities van Rijk en gemeente opgenomen, en daarnaast is daarin vermeld wat de inzet van het Rijk en de gemeente Arnhem zal zijn op het gebied van de vijf thema's (wonen, werken, leren & opgroeien, integreren en veiligheid). Volgens deze Charter is de problematiek die zich in de wijken voordoet zeer complex (gemeente Arnhem & VROM, 2008).

Arnhem is een stad met een grote diversiteit aan bevolkingsgroepen. In 2009 was 17,7 procent van de inwoners van de stad een niet-westerse allochtoon te noemen. De meeste niet-westerse allochtonen in de stad zijn van Turkse, Surinaamse, Marokkaanse of Antilliaanse afkomst. In bepaalde wijken van Arnhem wonen relatief meer niet-westerse allochtonen dan in andere wijken, wat zorgt voor een ongelijke verdeling van deze groepen over de stad (gemeente Arnhem, 2009). In de krachtwijken is het percentage allochtonen in de wijk hoger dan 30 procent, terwijl in bijna alle andere Arnhemse wijken dit percentage minder dan 30 procent is en in veel gevallen zelfs lager dan 20 procent (gemeente Arnhem, 2009; gemeente Arnhem, 2007).

Het Arnhemse Broek

Enkele feiten over de wijk:

- 5.800 bewoners, met relatief meer alleenstaanden en eenoudergezinnen dan in Arnhem als geheel.
- Ongeveer 32 procent van de bewoners behoort tot een etnische minderheid, en Turken vormen er de grootste etnische groep met 19 procent (gemeente Arnhem, 2009).
- Het grootste gedeelte van de woningen in de wijk is van voor de oorlog. 73 procent van de woningen is sociale huur.

(Gemeente Arnhem, 2007a)

De afgelopen jaren zijn al meerdere maatregelen getroffen om iets aan de achterstanden en problemen van de wijk te doen. Deze maatregelen hebben echter niet het gewenste effect gehad. Ook de herstructurering, die inmiddels is afgerond, heeft niet de beoogde verandering gebracht volgens het wijkactieplan (2007).

Een van de aandachtspunten van de aanpak van Het Arnhemse Broek is goed beheer van de woningvoorraad en de openbare ruimte. Daarnaast is er ook veel aandacht voor de zwakke sociale structuur; veel bewoners hebben een laag inkomen en een laag opleidingsniveau. Er is veel werkloosheid in de wijk en de schooluitval van de jeugd is hoog (gemeente Arnhem, 2007a).

Ten slotte is er in het wijkactieplan ook aandacht voor de spanningen tussen de verschillende etnische groepen, waarvan regelmatig sprake is in de wijk. De bewoners die al lange tijd in de wijk wonen zijn erg gericht op hun eigen groep, waardoor er een sterke 'wij-zij-cultuur' bestaat. Volgens het wijkactieplan komt dit de sociale cohesie binnen de wijk niet ten goede (gemeente Arnhem, 2007a).

Malburgen

Enkele feiten over de wijk:

- Ruim 16.500 bewoners, waarvan ongeveer 20 procent werkloos is.
- Ongeveer 39 procent van de bewoners is allochtoon. In sommige delen van de wijk is dit percentage hoger, zoals in Immerloo waar het percentage allochtonen inmiddels 66 procent is.
- Van alle woningen is 78 procent sociale huur.

(Gemeente Arnhem, 2007c)

De belangrijkste aandachtspunten van de wijkaanpak in Malburgen zijn: samenleven, participatie, ontmoeting, jeugd en wijk economie. Op het gebied van wonen staat het realiseren van een gedifferentieerd woningaanbod hoog op de agenda. Hiermee wordt de trend voortgezet van fysieke investeringen in de wijk (gemeente Arnhem, 2007c). Er vindt veel sloop en nieuwbouw plaats in de wijk (zie afbeelding 3). Hiermee wordt getracht de wijk een geheel nieuwe uitstraling te geven en een plaats te bieden voor diverse sociaal economische en etnische groepen. De geregistreerde werkloosheid in de wijk is ongeveer twee keer zo hoog als het Arnhemse gemiddelde en het gemiddelde opleidingsniveau is laag (gemeente Arnhem, 2007c).



Afbeelding 2: Malburgen (www.kanwel.nl)

Daarom is er in het wijkactieplan ook veel aandacht voor het creëren van werkgelegenheid in de wijk zelf en het bieden van perspectief voor de bewoners (gemeente Arnhem, 2007c). Maatregelen op het gebied van sociale cohesie komen ook aan de orde in het wijkactieplan. De gedachte daarbij is dat door ontmoetingen tussen bewoners te stimuleren, de sociale cohesie in de wijk zal toenemen (gemeente Arnhem, 2007c).

Klarendal

Enkele feiten over de wijk:

- Ongeveer 7.500 bewoners, met relatief veel mensen tussen 20 en 40 jaar oud (in vergelijking met de rest van Arnhem).
- Ongeveer 39 procent van de bewoners is van allochtone afkomst, waarvan de grootste groep (15 procent) van Turkse afkomst is.
- Veel van de woningen in de wijk zijn voor de oorlog gebouwd en 80 procent daarvan is sociale huur.

(Gemeente Arnhem, 2007b)

Al twintig jaar wordt er door de gemeente Arnhem extra geïnvesteerd in de wijk Klarendal. Van sloop en nieuwbouw is weinig sprake. Juist omdat de wijk al lange tijd extra aandacht krijgt, is er volgens de wijkmanager steeds meer oog voor het aanpakken van problematiek achter de voordeur (Interview Moester, 22 juni 2010). Daarnaast is er onder andere aandacht voor de milieukwaliteit van de wijk en de betrokkenheid van bewoners bij het realiseren van de plannen (gemeente Arnhem, 2007b). De Leuke Linde is een inmiddels gerealiseerde speel- en ontmoetingsplek voor alle bewoners van Klarendal (VROM, 2009).

Ook wordt in de aanpak veel aandacht geschonken voor Klarendal als Modekwartier. Doel op het gebied van 'werken' is dan ook om het concept van Klarendal als modekwartier verder te ontwikkelen en uit te breiden, waarbij modeontwerpers, ondernemers en kunstenaars aangetrokken worden om zich te vestigen in de wijk en hun (creatieve) werkzaamheden hier tot uiting te brengen (gemeente Arnhem, 2007b).

Presikhaaf

Enkele feiten over de wijk:

- Ruim 9.500 bewoners, met relatief meer alleenstaanden dan in Arnhem als geheel.
- Van de bewoners behoort 38 procent tot een etnische minderheid, waarvan 16 procent van Turkse afkomst is.
- 65 procent van de 3.840 woningen is sociale huur.

(Gemeente Arnhem, 2007d)

In de wijk is met name sprake van een hoge werkloosheid en veel mensen hebben een laag opleidingsniveau. Daarnaast is er veel problematiek dat zich 'achter de voordeur' afspeelt. Aan deze sociale problematiek wordt in het wijkactieplan Presikhaaf (2007) dan ook veel aandacht geschonken. Daarnaast komen ook het voorzieningenniveau en de leefbaarheid van de wijk aan de orde in het wijkactieplan, waar volgens de gemeente Arnhem nog aan gewerkt moet worden. Inmiddels is er in 2009 een multifunctioneel centrum (Presikhaven) gerealiseerd, waar veel verschillende instanties en instellingen te vinden zijn. Net als in de andere Arnhemse krachtwijken speelt ontmoeting en participatie ook een belangrijke rol in de plannen voor Presikhaaf (gemeente Arnhem, 2007d).

4.1.2 Arnhemse aanpak: wijken & integratie

Uit voorgaande beschrijvingen van de vier Arnhemse krachtwijken, is gebleken dat er in alle wijkactieplannen aandacht wordt besteed aan ontmoeting en participatie. Dit is onderdeel van het thema 'integreren'. Volgens de gemeente Arnhem zijn participatie en integratie altijd met elkaar verbonden en is het een taak van de overheid om participatie te stimuleren (gemeente Arnhem, 2002). Daarbij moeten burgers van allochtone afkomst steeds meer deelnemen aan activiteiten die zinvol zijn voor een individu of de samenleving.

Dit kan variëren van sport of vrijwilligerswerk tot cultuur en scholing, waarbij mensen elkaar kunnen ontmoeten en met elkaar in contact komen. Dit is wat de gemeente Arnhem wil nastreven met haar beleid (gemeente Arnhem, 2002).

Sociale relaties

Het ISW, Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid, doet onder andere onderzoek naar integratievraagstukken in wijken. Het ISW (2007) heeft integratie gedefinieerd als “het bestaan van directe relaties tussen migranten en autochtone bewoners”. Hierbij is dus de aanwezigheid van vriendschapsrelaties tussen autochtonen en allochtonen van belang, en de afwezigheid van negatieve beelden over mensen van een andere etnische groep. Uit onderzoek dat in 2007 in Arnhem is gedaan, is gebleken dat binnen een aantal wijken zich problemen voordoen met de integratie van Arnhemse kinderen in de leeftijd van 10 en 11 jaar. Dit uit zich onder andere in de omgang met voornamelijk kinderen van de eigen etnische groep. Het meest opvallend is dit in Malburgen, waar slechts 56,5 procent van alle kinderen een gemengde vriendenkring heeft. Dit terwijl dat in de andere aandachtswijken 62 procent is. In Malburgen heeft daarnaast 37,4 procent van de allochtone kinderen alleen allochtone vrienden. Een ander punt is de houding van kinderen ten opzichte van etnische groepen. Vooral in Het Broek hebben allochtone kinderen over het algemeen een vrij negatief beeld van autochtonen. Terwijl in Klarendal en Het Broek de autochtone kinderen negatief oordelen over alle groepen allochtonen, hebben autochtone kinderen in Malburgen vooral een negatief oordeel over mensen van Turkse en Marokkaanse afkomst (ISW, 2007).

Inburgeren

Binnen het thema ‘integreren’ wordt in de wijkaanpak specifiek het onderscheid gemaakt tussen inburgeren en ontmoeten. Deze twee onderdelen komen dan ook in elk wijkactieplan van de vier Arnhemse krachtwijken terug. Het eerste onderdeel heeft betrekking op de wettelijke plicht om in te burgeren. Hoewel het inburgeren als de eerste stap wordt gezien van integratie, is de gemeente Arnhem zich ervan bewust dat de volgende stap naar participeren niet vanzelfsprekend is (gemeente Arnhem, 2007b). Sommige mensen kunnen het inburgeringstraject daarom naast een re-integratietraject volgen, maar voor bepaalde groepen (bijvoorbeeld voor veel vrouwen) is een inburgeringstraject al niet eens haalbaar. Hoewel de gemeente Arnhem de moeilijkheid hiervan dus wel erkent, wordt uit de plannen niet duidelijk hoe dan verder aandacht zal worden geschonken aan de manier waarop de participatie ook onder deze groepen kan worden bevorderd.

Wanneer de resultaten van de inzet rondom integratie worden gemeten, wordt er vaak gekeken naar het aantal mensen dat een inburgeringstraject heeft gevolgd in de betreffende periode. Per wijk wordt er dan ook een ‘prestatieafspraken’ gemaakt van hoeveel trajecten er per jaar gevolgd moeten worden (gemeente Arnhem, 2007b). De vraag is echter wel of dit een goed beeld geeft van de vorderingen die op het gebied van integratie zijn gemaakt.

Ontmoeting

Bij het onderdeel ‘ontmoeten’ gaat het er vanzelfsprekend om de ontmoeting tussen bewoners te stimuleren. Ontmoetingen zouden ertoe moeten leiden dat er meer sociale samenhang ontstaat in de wijk (gemeente Arnhem, 2010; gemeente Arnhem, 2007). Zoals in de wijkuitvoeringsplannen (2010) ook wordt beschreven, gaat het er bij het programma Integreren om dat de sociale samenhang in de wijk wordt bevorderd: “Het versterken van de sociale samenhang is een middel om criminaliteit en overlast in de wijk te verminderen. Wanneer mensen in een buurt elkaar kennen, zal de objectieve en subjectieve onveiligheid lager zijn. Het versterken van buurtcontacten heeft dus een directe invloed op het woon- en leefklimaat. Het programma integreren is daarom gericht op ontmoeting tussen diverse bewonersgroepen: jong en oud, nieuw en oud, allochtoon en autochtoon” (gemeente Arnhem, 2010).

De stelling dat het versterken van de sociale samenhang een middel is om criminaliteit en overlast in een wijk te verminderen, laat zien dat de beleidsmakers een groot vertrouwen hebben in 'de sociale cohesie'. Een duidelijke definitie van dit begrip blijft echter uit in de plannen, en er wordt ook verder niet uitgelegd hoe dit precies gerelateerd is aan problemen als criminaliteit. Toch lijkt voor de gemeente Arnhem "het bevorderen van de sociale samenhang in de wijk" een doel op zich te zijn. Uit het Wijkuitvoeringsplan van Het Arnhemse Broek is dit ook af te leiden. Hierin staat namelijk dat het een onderdeel van integratie is om de ontmoeting tussen bewoners te stimuleren, met als doel de sociale cohesie te bevorderen (gemeente Arnhem, 2010).

In het wijkactieplan Malburgen (2007) wordt bij het thema Integreren ook de ontmoeting tussen bewoners centraal gesteld. Hier wordt speciaal aandacht geschonken aan de ontmoeting tussen de huidige bewoners en nieuwkomers van de wijk, maar ook aan ontmoeting tussen de verschillende bevolkingsgroepen. De diversiteit in de wijk is groot; in sommige flats wonen meer dan 40 verschillende nationaliteiten. Hoewel dit niet leidt tot veel spanningen, is ontmoeting in de wijk niet vanzelfsprekend. In het wijkactieplan wordt gesteld dat de gerichtheid op de specifieke Malburgse situatie in deze ontbreekt, omdat de aanpak van integratieproblematiek stedelijk is (gemeente Arnhem, 2007c).

In Klarendal is er in 2009 op het gebied van integratie het ontmoetingsplein 'De Leuke Linde' aangelegd. Hier worden diverse activiteiten georganiseerd, met weer als doel om ontmoetingen tussen mensen te stimuleren. Volgens wijkmanager Moester is dit de enige plek in de wijk waar alle soorten mensen en culturen bij elkaar komen. Tussen de 'authentieke' Klarendallers en allochtonen bestaan niet echt conflicten, maar ze leven wel grotendeels langs elkaar heen (Interview Moester, 22 juni 2010). Door het gemis van betrokkenheid en saamhorigheid in de wijk, wordt het onderdeel 'ontmoeten' ook in deze wijk centraal gezet om de sociale cohesie er te vergroten (gemeente Arnhem, 2010).

Het wijkactieplan van Presikhaaf kent binnen het programma Integreren het onderdeel 'Presikhaaf Ontmoet'. "Door het organiseren van een gevarieerd ontmoetingsprogramma willen we verschillende bewoners van Presikhaaf met elkaar in contact brengen om elkaar te leren kennen, te respecteren en daar waar mogelijk samen te werken", aldus de gemeente Arnhem (2010). Volgens het wijkactieplan (2007) bestaan in de wijk veel irritaties tussen allochtonen en autochtonen. Dit heeft deels te maken met de instroom van nieuwe bewoners (vooral allochtonen). Deze wonen samen met een oude, op Presikhaaf gerichte, groep bewoners in de wijk. Er is sprake van een relatieve geslotenheid van de allochtone gemeenschap, aldus het wijkactieplan. Allochtonen doen wel mee aan concrete activiteiten in de woonomgeving, maar weinig aan allerlei overleggen. "Om zoveel mogelijk te integreren en te participeren worden de wijkbewoners bijeengebracht met projecten als een tijdelijke theetafel" (gemeente Arnhem, 2010). Dit project ('tijdelijke theetafel') is echter nog niet geëvalueerd en vaak blijkt dat dit soort projecten niet bezocht worden door de mensen waar het eigenlijk voor bedoeld is. Bij de resultaten van het programma Integreren staan - naast het aantal mensen dat een inburgeringstraject heeft gevolgd - ook de verschillende activiteiten gericht op ontmoeting genoemd die georganiseerd zijn. Een voorbeeld hiervan is 'het organiseren van een bazaar in de wijk'. Hoewel dit inderdaad veel mensen kan trekken (van zowel binnen als buiten de wijk), kan het resultaat hiervan op 'integratie' moeilijk gemeten worden. Daarnaast wordt er weinig tekst en uitleg bij dit soort activiteiten. Onder het thema Integreren in het wijkuitvoeringsplan van Presikhaaf (2010) wordt als resultaat de georganiseerde bazaar genoemd, maar wat precies het resultaat (of het beoogde doel) van deze bazaar is, wordt hierin niet duidelijk gemaakt.

4.2 Den Haag

Den Haag kent vier krachtwijken:

- * Transvaal
- * Schilderswijk
- * Zuidwest
- * Stationsbuurt



Afbeelding 3: Overzichtskartaal Den Haag
(www.krachtwijkendenhaag.nl)

Op de hiernaast afgebeelde overzichtskartaal van Den Haag is te zien waar de wijken vier precies liggen. Gemeenschappelijk kenmerk van de krachtwijken is dat de problematiek vaak tweemaal zo sterk is dan gemiddeld in Den Haag. De bewoners voelen zich bijvoorbeeld vaker onveilig, zoals in Transvaal waar dat 42 procent is tegenover 25 procent gemiddeld in de hele stad (gemeente Den Haag & VROM, 2008).

Er is veel werkloosheid en armoede, de schooluitval is hoog en er zijn veel achterstandsl leerlingen (gemeente Den Haag & VROM, 2008). Kortom, de wijken scoren volgens de gemeente Den Haag en VROM slecht op veiligheid, leefbaarheid, werkgelegenheid, sociaal economische positie van bewoners, opleiding en gezondheid (VROM, 2009).

4.2.1 Wijkbeschrijvingen

Den Haag heeft de wijkactieplannen vertaald in 77 zogenaamde business cases. Daarin staan de achtergronden, problemen, ambities, concreet te behalen resultaten, een tijdsplanning en de deelnemende partijen beschreven. Het hoofddoel van de wijkaanpak is om de krachtwijken in tien jaar op het Haags gemiddelde te brengen (gemeente Den Haag & VROM, 2008).

De aanpak richt zich op concrete acties op met name het gebied van:

- schoon, heel en veilig
- jongeren en gezondheid
- multi-probleemgezinnen
- werk, inburgering, wijk economie
- leefbaar wonen en een gedifferentieerd woningaanbod

Deze vijf pijlers zijn volgens de Charter Den Haag gemeenschappelijk voor de Haagse krachtwijken, en vormen daarom de basis van de aanpak van alle vier wijken (gemeente Den Haag & VROM, 2008).

Transvaal

Enkele feiten over de wijk:

- Transvaal heeft ruim 19.000 bewoners (gemeente Den Haag, 2009).
- Ongeveer 85 procent van de bewoners is van allochtone afkomst en met name van Turkse, Marokkaanse en Surinaamse afkomst.
- Transvaal telt 6.033 woningen, waarvan ruim 60 procent in bezit is van de woningcorporaties.

(Gemeente Den Haag, 2007a)

Het wijkactieplan Transvaal stelt dat de wijk over tien jaar “transformeert tot een wijk met een stevige sociale samenhang, een veelzijdig voorzieningenniveau en een bloeiende wijk economie waarvan een uniek multicultureel winkelgebied en leisure-centrum het kloppend hart vormen” (gemeente Den Haag, 2007a).

De kwaliteit van de leefomgeving is een belangrijk punt van aandacht in het wijkactieplan. De leefkwaliteit wordt onder andere aangepakt door het bouwen van nieuwere en ruimere woningen en door het opwaarderen van de openbare ruimte (VROM, 2009). Door een gedifferentieerd woningaanbod te creëren, hoopt de gemeente Den Haag de middenklasse huishoudens in de wijk te behouden en aan te trekken (gemeente Den Haag, 2007a). Daarnaast wordt ook veel aandacht besteed aan de werkgelegenheid en wijk economie. Onder andere het versterken van de Paul Krugerlaan als aantrekkelijke winkelstraat, moet eraan bijdragen dat er meer werkgelegenheid in de wijk ontstaat (VROM, 2009).

Ook het werken aan een positief imago staat in Transvaal hoog op de agenda. Volgens de gemeente Den Haag moet de beeldvorming over de wijk veranderen en moeten bewoners weer trots kunnen zijn op hun wijk (gemeente Den Haag, 2007a). Door participatie van bewoners met hun omgeving te bevorderen, wordt geprobeerd die trots te versterken (VROM, 2009).

Schilderswijk

Enkele feiten over de wijk:

- De wijk telt 32.822 bewoners, waaronder relatief veel kinderen (gemeente Den Haag, 2009).
- Er bestaat een grote diversiteit aan etnische groepen. 86 procent van de bewoners is van allochtone afkomst.
- Ongeveer 75 procent van de ruim 12.000 woningen in de wijk is sociale huur.

(Gemeente Den Haag, 2007b)

De vernieuwing van de woningvoorraad van de Schilderswijk was voordat de wijkaanpak begon al grotendeels voltooid. De aanpak van de wijk richt zich daarom niet op grootschalige herstructurering, maar vooral op de sociale infrastructuur van de wijk. Schoon, heel en veilig is daarnaast een belangrijk motto, waarbij veel aandacht uitgaat naar de verbetering van de openbare ruimte (gemeente Den Haag, 2007b).

Volgens het wijkactieplan Schilderswijk (2007) is de achterstand van de wijk en haar bewoners ten opzichte van andere wijken aanzienlijk. Door de grote hoeveelheid sociale huurwoningen wonen er in de wijk veel lagere inkomensgroepen en werklozen, waarbij veel kinderen en jongeren weinig toekomstperspectief hebben. Dit wordt versterkt doordat veel bewoners wegtrekken als zij op de maatschappelijke ladder stijgen (gemeente Den Haag, 2007b).

Daarnaast wordt in het wijkactieplan specifiek de aandacht gericht op de criminaliteit, overlast en het gevoel van onveiligheid in de wijk. De wijk scoort op deze punten erg hoog en de gemeente Den Haag hoopt hier met de wijkaanpak verandering in te brengen. Ten slotte wordt er ook gewerkt aan de uitstraling van de wijk naar buiten toe, zodat de wijk een beter imago krijgt (gemeente Den Haag, 2007b).

Stationsbuurt

Enkele feiten over de wijk:

- Ongeveer 8.500 bewoners, met relatief veel mensen tussen 20 en 65 jaar.
- 61 procent van de bewoners is van allochtone afkomst. De grootste etnische groepen vormen de Surinaamse en Marokkaanse bewoners.
- Ongeveer 85 procent van de woningen is sociale huur.

(Gemeente Den Haag, 2007c)

In het wijkactieplan Stationsbuurt (2007) staat als doelstelling voor de wijk: "Over tien jaar is de Stationsbuurt een dynamische plek met sociaal en economisch perspectief voor jong en oud. Ook bewoners die stijgen op de sociaal-maatschappelijke ladder blijven voor de wijk behouden. De wijk heeft internationale allure en bewoners en bezoekers voelen zich er veilig".

De wijk bestaat uit twee buurten: de Stationsbuurt en de Rivierenbuurt. Op een aantal aspecten verschillen de buurten sterk van elkaar en ook de bewoners zien het als twee afzonderlijke buurten. De wijk als geheel kent veel mensen met een laag inkomen en laag opleidingsniveau, en er is sprake van hoge werkloosheid. Daarnaast is er volgens het wijkactieplan een geringe sociale samenhang in de wijk en tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Ook zijn er veel kleine woningen in de wijk waar teveel mensen in wonen. Dit heeft een negatief effect op de gezondheid van de bewoners, aldus het wijkactieplan. Daarnaast staat de slogan 'schoon, heel en veilig' hoog op de agenda (gemeente Den Haag, 2007c).

Zuidwest

Enkele feiten over de wijk:

- Ongeveer 65.000 bewoners. De wijk heeft daarmee een omvang van een middelgrote stad in Nederland.
- 53 procent van de bewoners is van niet-westerse allochtone afkomst (www.kei-centrum.nl).
- Er staan ruim 32.000 woningen in de wijk, waarvan ongeveer 75 procent sociale huur.

(Gemeente Den Haag, 2007d)

De volgende doelstelling is in het wijkactieplan Zuidwest (2007) voor de wijk geformuleerd: “Zuidwest wil nieuwe bewoners trekken en zittende bewoners laten profiteren van investeringen in beeldbepalende voorzieningen die het imago van de wijk doen verbeteren en tegelijk de kansen van de mensen in de wijk doen stijgen. Met deze voorzieningen wordt een ‘spin-off effect’ bereikt: mensen en markt zullen steeds meer in zichzelf en in de wijk investeren waardoor het niveau van en de leefbaarheid in de wijk stijgt en de kansen van individuen toeneemt”. Daarnaast bestempelt het wijkactieplan de woningvoorraad van de wijk als erg eenzijdig. Daarom zal er intensieve herstructurering gaan plaatsvinden. Er zullen 9.000 woningen worden gesloopt en 8.500 nieuwe woningen worden gebouwd.

De bewoners van de wijk hebben over het algemeen een laag inkomen en veel kinderen hebben een taalachterstand als ze op school komen. Daarom worden er ook veel investeringen gedaan op het gebied van onderwijs, werkgelegenheid en sport (gemeente Den Haag, 2007d). Volgens de gemeente Den Haag dient ook het imago van de wijk Zuidwest verbeterd te worden, en dienen de voorzieningen van de wijk uitgebreid te worden om de wijk aantrekkelijker te maken (VROM, 2009).

4.2.2 Haagse aanpak: wijken & integratie

De vier Haagse krachtwijken zijn nu in algemene zin beschreven, maar welke betekenis heeft het thema ‘integratie’ in de aanpak van deze wijken? In de Charter Den Haag (2008) komt naar voren dat integratie ook wel burgerschap genoemd wordt. Onder burgerschap wordt verstaan: “Het voelen en nemen van sociale verantwoordelijkheid”. Het gaat om het geheel van activiteiten dat nodig is om mensen of groepen bij de samenleving te trekken of te houden. Bij integratie gaat het dus om het deelnemen aan de samenleving door alle mensen. Daarbij gaat het niet alleen om het leren van de taal, maar om een goede plek te verkrijgen in de samenleving als geheel. Toch is dit niet vanzelfsprekend en kunnen er verschillende factoren een rol spelen bij het wel of niet participeren in de maatschappij. Belemmeringen kunnen liggen in taalachterstand en cultuurverschillen, armoede, gezondheidsproblemen of sociaal maatschappelijke problematiek die eerst moeten worden opgelost voordat men aan participatie kan toekomen (gemeente Den Haag & VROM, 2008).

De gemeente Den Haag heeft enkele problemen benoemd die zich voordoen in de krachtwijken, en waaraan ze de komende jaren extra aandacht zullen besteden:

1. Nog te veel oud- en nieuwkomers worden niet bereikt met het inburgeringaanbod.
2. Gezondheidsproblemen en armoede leiden in Transvaal boven het stedelijk gemiddelde tot maatschappelijk isolement.
3. De aanpak van multi-probleemgezinnen loopt nog te vaak vast. Enerzijds omdat hulpverleners in de gezinnen niet echt voet aan de grond kunnen krijgen, anderzijds omdat vaak meerdere hulpverleners betrokken zijn en daardoor afstemmingsproblemen ontstaan.
4. Het aandeel jongeren dat uitvalt of dreigt uit te vallen is hoger dan elders in Den Haag. De problematiek uit zich onder meer in relatief hoge schooluitval, hogere werkloosheidscijfers, meer jongerenoverlast en jeugdcriminaliteit.
5. Slechts een relatief klein deel van de wijkbevolking neemt deel aan vrijwilligerswerk of aan participatieprocessen. Vooral voor jongeren en migranten is de drempel vaak nog te hoog.

(Gemeente Den Haag, 2007a)

Inburgering

Zoals uit de hierboven genoemde punten valt af te leiden, is inburgering een belangrijk onderdeel van de wijkactieprogramma's. Voor elk van de vier krachtwijken komt inburgering dan ook terug als 'business case'. De afzonderlijke business cases zijn weer verdeeld onder verschillende pijlers, en wat hierbij opvalt is dat inburgering wordt genoemd in het rijtje 'werk, inburgering en wijk economie' (gemeente Den Haag, 2008). Hieruit valt af te leiden dat het hebben van werk als zeer belangrijk aspect van inburgeren wordt beschouwd door de gemeente Den Haag. Hoewel programmadirecteur Ted Zwietering niet direct wil stellen dat integratie vooral om het economische aspect draait, is uit de analyse van de beleidsdocumenten op te maken dat dit door de gemeente Den Haag wel als een van de belangrijkste aspecten van integratie wordt gezien. In de Charter Den Haag wordt dan ook gesteld: "Werk is het integratie-element bij uitstek waarmee we bruggen slaan en (allochtone) vrouwen een actieve rol in de samenleving geven" (gemeente Den Haag & VROM, 2008). Hoewel hier specifiek de vrouwen genoemd worden, krijgt deze groep in de wijkactieplannen weinig specifieke aandacht. In sommige gevallen kan er wel sprake zijn van doelgroepenbeleid, maar over het algemeen wordt ernaar gestreefd dat alle inwoners actief deelnemen aan de maatschappij.

Concreet wordt er bij het programma Inburgering aandacht geschonken aan het aantrekkelijker en effectiever maken van inburgeringcursussen (gemeente Den Haag, 2008). Uit de titel van de business case: 'Inburgering, een classy traject', blijkt dat een poging wordt gedaan het imago van de inburgeringcursussen op te krikken. Na geluiden in de media dat het niveau van inburgeringcursussen vooral in Den Haag onder de maat was, wordt nu getracht de kwaliteit ervan aanzienlijk te verhogen en daarnaast meer nadruk op participatie te leggen. Volgens de programmadirecteur Krachtwijken wordt er nu (meer dan voorheen) ingespeeld op de wensen van de mensen die de cursussen moeten volgen, en wordt getracht meer vraaggericht in plaats van aanbodgericht te werken. Een van de doelen die hierbij is opgesteld, is dat in 2010 alle inburgeringstrajecten voor 80 procent dual zijn. Dit betekent dat de theorie van de cursus wordt gecombineerd met een maatschappelijke stage. Er is ook veel animo voor de zaterdag- en zomerschool die is opgezet voor kinderen en jongeren tot 23 jaar. Het succes ervan wordt gezien als teken dat de allochtone inwoners wel willen leren en willen meetellen in de maatschappij. *"Het gaat erom dat kinderen en jongeren het normaal gaan vinden dat ze op school zitten in plaats van op straat rond te hangen"*, aldus Zwietering (Interview Zwietering, 5 juli 2010).

Gedifferentieerd wonen

Den Haag kent veel wijken met een hoog aandeel niet-westerse allochtonen. Vanaf de jaren zestig concentreerden de nieuwkomers zich, naast de autochtone lagere inkomensgroepen, in de oude stadswijken rond de binnenstad. In deze wijken wonen nog steeds de meeste allochtonen. Hoewel het aanbod van goedkope sociale huurwoningen over een groter gebied is verspreid, concentreert de allochtone bevolking zich maar in een bepaald aantal wijken (Lindner, 2002). In wijken als de Schilderswijk en Transvaal is het percentage autochtone Nederlanders zelfs minder dan 20 procent. Hoewel de allochtone bevolking hier dus een groot aandeel vormt, is de bevolkingssamenstelling in deze wijken niet homogeen te noemen maar juist heel divers. De gemeente Den Haag spreekt daarom ook liever over de concentratie van lage inkomensklassen dan over de concentratie van bepaalde etnische groepen (Interview Zwietering, 5 juli 2010). In de Haagse Woonvisie 2020 is als doelstelling geformuleerd dat er wordt gestreefd naar het vergroten van de verscheidenheid, vitaliteit en duurzaamheid van de woningvoorraad om zo te komen tot een gevarieerder Den Haag waar geen grote concentraties van armoede voorkomen (Gemeente Den Haag, 2008). Deze doelstelling wordt ook gehanteerd voor de vier krachtwijken in Den Haag. Hierbij is de ambitie om door het bieden van een gedifferentieerd woningaanbod de sociale stijgers vast te houden, en aantrekkelijke woningen te bieden zodat dit ook nieuwe bewoners van buiten de wijk aantrekt. Om dit te realiseren ligt er vooral een opgave in de fysieke sfeer, door middel van herstructurering. Dit vindt voor het grootste gedeelte (voor 80 procent) plaats in de krachtwijken. Daarbij ligt het accent op Zuidwest (80 procent) en in mindere mate op Transvaal (15 procent) en de Stationsbuurt (5 procent).

Zwietering benadrukt dat het daarbij vooral gaat om het tegengaan van concentraties van armoede, en in mindere mate om het tegengaan van etnische concentratie. De programmadirecteur stelt dat er niet echt gesproken kan worden van het probleem dat etnische concentratie heet. “Er is wel sprake van een cultureel probleem, een opvoedingsprobleem of problemen met groepen jongeren, maar dat geldt zowel voor wit als zwart”, aldus Zwietering (Interview Zwietering, 5 juli 2010).

Dat er in de Schilderswijk zoveel allochtonen wonen, komt volgens Zwietering deels door de woningvoorraad en woningtoewijzing daar. Eind vorige eeuw en begin deze eeuw is er veel Vinex in Den Haag gebouwd, waardoor er een grote uitstroom op gang kwam van middeninkomens die naar de randen van de stad verhuisden. Dit is een van belangrijkste oorzaken van de toegenomen segregatie. Zwietering stelt dat Den Haag veel te laat is met beleid om een balans te vinden tussen koop- en huurwoningen in de krachtwijken. Amsterdam daarentegen voerde al in 1987 een vrij succesvol beleid op dit gebied. De aandachtswijken die tijdens de Stadsvernieuwing in Amsterdam op het lijstje stonden, zijn inmiddels geen aandachtswijken meer. Dit terwijl bijvoorbeeld de Schilderswijk in Den Haag al dertig jaar lang een aandachtsgebied is, en het dus nog steeds is. Volgens Zwietering valt niet begrijpen waarom in de Schilderswijk nog steeds bijna 100 procent van de woningen sociale huur is, terwijl de herstructurering daar net is afgerond (Interview Zwietering, 5 juli 2010).

Participatie

Bewoners van de Haagse krachtwijken zijn volgens Zwietering over het algemeen redelijk actief. Er zijn wel verschillen tussen bevolkingsgroepen. De Turkse bevolkingsgroep is bijvoorbeeld dominant in de Schilderswijk en Transvaal, maar deze groep kom je nauwelijks tegen op activiteiten die voor alle wijkbewoners bedoeld zijn. Ook weten bewoners de mensen van hun eigen groep meestal wel te vinden, maar is er weinig contact tussen autochtonen en allochtonen. De bewonersorganisaties bestaan dan ook nog voor een groot deel uit autochtonen, terwijl ze in sommige wijken zelfs in de minderheid zijn (gemeente Den Haag, 2007b).

Volgens Zwietering zijn veel allochtone bewoners actief binnen hun eigen kring en weten ze hun eigen achterban vaak goed te organiseren. Allochtonen direct bij de ideevorming of uitvoering van een project betrekken werkt volgens hem dan ook het beste (Interview Zwietering, 5 juli 2010).

Hoewel de bewoners initiatief tonen als het gaat om de leefomgeving, spelen op straatniveau de onderlinge contacten zich nog vooral af tussen mensen van de eigen groep. Het slechte toekomstperspectief kan een reden zijn voor het feit dat veel bewoners zich terugtrekken in eigen sfeer. Daardoor vindt er onvoldoende ontmoeting plaats tussen mensen uit verschillende groepen, aldus de gemeente Den Haag. Om de ontmoeting tussen mensen te stimuleren worden er plaatsen gecreëerd om daarvoor de mogelijkheid te bieden, bijvoorbeeld in de vorm van buurthuizen of wijkcentra (gemeente Den Haag, 2007b).

De gemeente Den Haag ziet in het multiculturele karakter van de krachtwijken economische potentie. Daarom wordt er onder andere een ‘Multicultureel Leisure Center’ gerealiseerd in de wijk Transvaal. Er was altijd sprake van een grote verzuimdheid van voorzieningen waardoor de verschillende bevolkingsgroepen weinig gebruik maakten van elkaars voorzieningen. In het Multicultureel Leisure Center moeten toerisme, commercie, cultuur en ontspanning bij elkaar komen, met een herkenbaar multicultureel signatuur. “Het moet aantrekkelijk zijn voor de hele multiculturele bevolking van de wijk, maar ook voor mensen van buiten de wijk of stad. Het moet hét symbool van de kracht van de multiculturele samenleving, voor de revitalisering van de krachtwijken en voor culturele, economische en sociale vernieuwing worden” (gemeente Den Haag, 2007a).

Kenmerkend voor veel wijkactieplannen (dat geldt niet alleen voor Den Haag), is dat de nadruk gelegd wordt op de potentie van een wijk. *“Bewoners van die wijken willen niet van iedereen te horen krijgen dat ze in een achterstandswijk wonen, maar ze willen juist trots kunnen zijn op hun wijk”*, aldus Zwietering. Oud-premier Balkenende vroeg tijdens een bezoek aan de Schilderswijk aan de jongeren daar: “Wat is jullie grootste probleem?” Waarop de jongeren antwoordden: “dat jullie vinden dat wij in een achterstandswijk wonen” (Interview Zwietering, 5 juli 2010). Dit voorbeeld laat zien dat bewoners vaak niet blij zijn met de (negatieve) aandacht die ze krijgen, als gevolg van het stigma dat op hun wijk rust.

4.3 Nijmegen

In Nijmegen is de wijk Hatert door VROM als krachtwijk geselecteerd (zie overzichtskaart Nijmegen). Vanaf 2007 tot eind 2011 wordt er ongeveer zeventien miljoen euro extra in de wijk geïnvesteerd. De gemeente Nijmegen heeft samen met de woningcorporaties Talis, Portaal en WoonGenoot het doel om “van Hatert een wijk te maken waarin het prettig wonen is” (gemeente Nijmegen, 2007).



Afbeelding 4: Overzichtskaart Nijmegen
(nijmegen.buurtmonitor.nl)

4.3.1 Wijkbeschrijving

Nijmegen voert in Hatert activiteiten uit langs zes sporen:

- Hatert Werkt
- Hatert Thuis
- Jong Hatert
- Hatert Ontmoet
- Veilig Hatert
- Integratie

Hatert

Enkele feiten over Hatert:

- De wijk heeft ongeveer 9.500 bewoners.
- 18 procent van de bewoners is van niet-westerse afkomst, en daarbinnen vormen bewoners van Turkse afkomst de grootste groep (6 procent).
- Na de Tweede Wereldoorlog zijn er in Hatert veel goedkope huurwoningen gebouwd.

(Gemeente Nijmegen, 2007)

Het wijkactieplan Hatert stelt dat er veel sprake is van sociaal economische achterstand in de wijk. Ruim de helft van de huishoudens in Hatert heeft een laag inkomen en velen hebben een laag opleidingsniveau. In vergelijking met de stad als geheel wonen er in Hatert bijna twee keer zoveel werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden. Veel huishoudens kampen met financiële problemen (gemeente Nijmegen, 2007).

De bovengemiddelde werkloosheid rechtvaardigt volgens het wijkactieplan (2007) de conclusie dat er in Hatert in sociaal economisch opzicht sprake is van segregatie. In het wijkactieplan komen dan ook actiepunten naar voren die erop gericht zijn die segregatie terug te dringen en de sociaal economische positie van bewoners te verbeteren. Volgens de integratiemanager van de wijk, Igor van der Vlist, leven autochtonen en allochtonen nog veelal apart van elkaar (Interview Van der Vlist & Coumans, 1 juli 2010). In het wijkactieplan wordt dan ook aandacht geschonken aan het bevorderen van de sociale cohesie in de wijk en het stimuleren van (interetnische) ontmoetingen (gemeente Nijmegen, 2007). Volgens het wijkactieplan is er regelmatig sprake van overlast in de wijk, maar brengt de aanwezigheid van verschillende culturen met zich mee dat men elkaar niet op bepaalde dingen durft aan te spreken (gemeente Nijmegen, 2007).

4.3.2 Nijmeegse aanpak: wijken & integratie

De gemeente Nijmegen maakt beleid op basis van de gedachte dat integratie een tweezijdig proces is, waarbij zowel allochtonen als autochtonen zich behoren aan te passen. De gezamenlijke ambitie op het gebied van integratie, zoals die in de Charter Nijmegen is opgesteld is: “integratie houdt in dat burgers die van elders afkomstig zijn volwaardig meetellen en meedoen. Daarom is het van belang dat men de Nederlandse taal beheerst, werk heeft of op een andere manier sociaal actief is en meedoet aan het maatschappelijk leven”

(gemeente Nijmegen & VROM, 2008). Hatert kent een grote diversiteit aan etnische groepen (Interview Van der Vlist & Coumans, 1 juli 2010). De vraag is echter hoe er om wordt gegaan met deze diversiteit en hoe integratie in de wijkaanpak geïnterpreteerd wordt. Eerst wordt kort ingegaan op het Nijmeegse integratiebeleid in het algemeen, waarna toegespitst wordt op de rol van integratie in de aanpak van Hatert.

Nijmeegs integratiebeleid

In 2002 heeft de Nijmeegse gemeenteraad de motie 'Deltaplan voor Integratie' aangenomen. De partijen waren het er toen over eens dat de integratieproblematiek een belangrijk vraagstuk was geworden. In de Integratiemonitor 2004 komt duidelijk aan de orde wat er onder integratie verstaan dient te worden. Het begrip wordt hierin langs drie niveaus uiteengelegd (Prins, 2004).

- * Op individueel niveau meet men de posities in het onderwijs, op de arbeidsmarkt en met betrekking tot het inkomen. Wanneer allochtonen hetzelfde scoren als het gemiddelde is er sprake van (volledige) integratie.

- * Op cultureel niveau worden houding, gedrag (wederzijdse contacten) en culturele oriëntatie gemeten. Als allochtonen zich positiever gaan uiten over autochtonen en ook daadwerkelijk meer met autochtonen omgaan en ze zich meer richting de westerse cultuur bewegen, dan wordt gesproken van maatschappelijke integratie.

- * Ten slotte meet men op institutioneel niveau in welke mate allochtonen meer gaan deelnemen aan de politieke besluitvorming in Nederland.

De ontwikkelingen van het Nijmeegse integratiebeleid komt in grote lijnen overeen met het landelijk beleid, en het beleid richt zich tegenwoordig hoofdzakelijk op vier speerpunten: inburgering, onderwijs, arbeid en ontmoeting in de wijk (Gemeente Nijmegen, 2009).

In het beleid wordt ook specifiek aandacht besteed aan het tegengaan van de voortgaande scheiding tussen 'zwarte' en 'witte' wijken en scholen, zoals de gemeente Nijmegen dat noemt (gemeente Nijmegen, 2009). Het doel van de gemeente Nijmegen is daarom om "het woningaanbod in eenzijdige wijken meer te mengen en zo de leefbaarheid te vergroten". Daarmee worden wijken gerealiseerd die in trek zijn bij meerdere groepen. Wel erkent de gemeente Nijmegen dat het woonbeleid maar in zeer beperkte mate kan bijdragen aan het tegengaan van segregatie. "Het is ook nodig om te investeren in de sociaal economische positie van mensen", stelt het Uitvoeringsprogramma Integratie (gemeente Nijmegen, 2009).

Hoewel de gemeente Nijmegen integratie een tweezijdig proces noemt, wordt er uiteindelijk met het integratiebeleid toch vooral gestreefd naar het verminderen van de achterstanden van allochtone bewoners op het gebied van arbeidsparticipatie, onderwijs en maatschappelijke participatie. De snelle verkleuring van Hatert vraagt volgens de gemeente Nijmegen dan ook om een goed integratiebeleid (gemeente Nijmegen, 2007).

Aandacht voor ontmoeting

De stadsmonitor 2009 laat het percentage bewoners van Hatert zien, dat aangeeft regelmatig contact te hebben met bewoners van een andere etniciteit. Dit percentage is gestegen van 51 procent in 2007, naar 58 procent in 2009. Ook het percentage bewoners dat positieve kanten benoemt van de omgang met allochtone of autochtone bewoners stijgt van 40 procent in 2007 naar het Nijmeegs gemiddelde van 45 procent (Van der Vlist & Coumans, 2010). Toch stijgt tegelijk ook het percentage bewoners dat vooral negatieve kanten benoemt van het interculturele contact. Dit terwijl het percentage bewoners in Hatert dat positief oordeelt over de verhouding allochtone en autochtone bewoners is gestegen van 46 procent in 2007 naar 57 procent in 2009 (Van der Vlist & Coumans, 2010). Voorgaande laat een algemene positieve trend zien in de mate van contact tussen autochtonen en allochtonen en de manier waarop zij tegen de interculturele verhoudingen in de wijk aan kijken. Toch moet hier de kanttekening bij geplaatst worden, dat wanneer 45 procent van de bewoners positieve kanten benoemt van de omgang met mensen met een andere afkomst, nog steeds meer dan de helft van de bewoners dit niet geheel positief beoordeelt.

In het wijkactieplan Hatert wordt expliciet aandacht besteed aan de ontmoetingen en relaties tussen wijkbewoners. Er wordt gesteld dat het bevorderen van de sociale cohesie en van de integratie van de verschillende bevolkingsgroepen alleen werkt als de verschillende groepen elkaar kunnen ontmoeten. Het wijkactieplan stelt dat ontmoeting mogelijk moet zijn voor iedere bewoner, en voorop staat dat ontmoeting leidt tot het elkaar leren kennen (gemeente Nijmegen, 2007). Het Uitvoeringsprogramma Integratie (2009-2011) stelt daarnaast: “Gedifferentieerde wijken kunnen niet van de een op andere dag worden gerealiseerd. Daarom is het nodig om voor de korte termijn in te zetten op het bevorderen van de sociale mobiliteit en interculturele contacten tussen allochtone en autochtone wijkbewoners. Om te voorkomen dat inwoners zich terugtrekken in eigen kring of huis, stimuleren we ontmoetingen waardoor vanzelfsprekende contacten tussen buurtbewoners kunnen ontstaan” (gemeente Nijmegen, 2009).

Hieruit blijkt dat de gemeente Nijmegen zich inderdaad enerzijds richt op het creëren van gedifferentieerde wijken, maar anderzijds ook op het stimuleren van (interetnische) ontmoetingen. In hoofdstuk 3 was de combinatie van fysieke en sociale menging al naar voren gekomen. Deze combinatie van maatregelen gericht op menging is dus ook terug te zien in de wijkaanpak van de gemeente Nijmegen.

In principe richt het beleid zich op alle wijkbewoners, maar de gemeente Nijmegen heeft wel extra aandacht voor de positie van allochtonen. Er wordt dan ook voor gezorgd dat op de sporen Hatert Jong, Hatert Thuis en Hatert Werkt en Hatert Ontmoet juist ook de allochtone bevolking bereikt wordt. Binnen het spoor Hatert Werkt is het bijvoorbeeld de bedoeling dat allochtonen minimaal evenredig (in verhouding met het aantal autochtonen) in trajecten meegenomen worden en naar werk worden bemiddeld (VROM, 2008). Bij het spoor Jong Hatert worden zowel allochtone kinderen als hun ouders betrokken, en bij het spoor Hatert Thuis wordt de aanpak van problemen afgestemd op de culturele achtergrond van de bewoners. Het idee achter het spoor Hatert Ontmoet is dat ontmoeting dé manier is om bewoners trots te laten zijn op hun wijk, om sociale netwerken op te bouwen en om zich veilig en thuis te voelen in de buurt (gemeente Nijmegen, 2007).

De doelen die in het wijkactieplan voor het spoor Hatert Ontmoet zijn vastgesteld zijn:

- * Het bevorderen van (bewoners)participatie voor iedereen, actief burgerschap en contact tussen verschillende groepen in de wijk. Hierbij wordt actief ingezet op het bevorderen van de diversiteit van bezoekers van bijvoorbeeld wijkcentra en andere voorzieningen in de wijk. Ook worden eigen initiatieven gestimuleerd, door onder andere het geven subsidies.

- * Een aanbod van fysieke voorzieningen creëren dat toegankelijk is voor iedereen (gemeente Nijmegen, 2007). Zoals sportvoorzieningen die een groot bereik hebben onder zowel allochtone als autochtone jongeren in de wijk (Interview Van der Vlist & Coumans, 1 juli 2010).

Dwarsspoor Integratie

Integratie is een thema dat ook in het wijkactieplan Hatert specifiek aan de orde komt. Het is weliswaar een dwarsspoor (dus geen hoofdspoor), wat betekent dat (het de bedoeling is dat) het integratieaspect met alle andere sporen verweven wordt. De spoortrekker van Integratie heeft de taak om de hoofdsporen te voorzien van informatie, advisering en ondersteuning op het gebied van integratie, zodat alle doelgroepen in de wijk worden bereikt en in staat worden gesteld te participeren in zaken die zij belangrijk vinden (VROM, 2008).

In de voortgangsrapportage Integratie (2010) zijn er enkele specifiek te behalen doelen voor dit dwarsspoor opgesteld:

- Allochtone gezinnen die hulp (bij opvoeding) nodig hebben, worden vanaf 2010 adequaat geholpen;
- Begin 2010 volgen alle inburgeraars die hiertoe wettelijk verplicht zijn een inburgeringstraject;
- In 2011 is van alle in de wijk aangeboden inburgeringstrajecten 80 procent dual;
- In 2011 is qua ontwikkeling en op basis van beschikbare informatie en verhoudingsgetallen, een afname van etnische segregatie (op de arbeidsmarkt) zichtbaar.

(Van der Vlist & Coumans, 2010).

In het interview met integratiemanagers Van der Vlist en Coumans (2010) komt naar voren dat het uiteindelijke doel van maatregelen op het gebied van integratie is, om een evenredige vertegenwoordiging van autochtonen en allochtonen te krijgen bij de projecten en activiteiten in de wijk. Het uitgangspunt hierbij is dat wanneer een op de vijf mensen uit Hatert van allochtone afkomst is, dat ook minimaal een op de vijf mensen die bereikt worden met een bepaald project of voorziening, ook van allochtone afkomst is.

Ook houdt het dwarsspoor Integratie zich bezig met vraagstukken rondom inburgering en onderwijs, opvoeding en Marokkaanse jongeren (Interview Van der Vlist & Coumans, 1 juli 2010). In Hatert woont een vrij grote groep mensen van Marokkaanse afkomst, en volgens de integratiemanagers is er regelmatig sprake van spanningen tussen hen en de autochtone wijkbewoners. *“Je ziet het ook duidelijk op straat, bijvoorbeeld in de buurt van het Cruiff Court waar ’s avonds jongeren rondhangen. De mensen die daaromheen wonen, voelen zich geïntimideerd door hun aanwezigheid daar en de jongeren voelen zich onterecht beschuldigd. Dit leidt al snel tot situaties die vervelend zijn, terwijl er wel een verschil is tussen jongeren die gewoon met elkaar praten en een beetje lol trappen of dat het een groep is dat aan het dealen is of weet ik veel allemaal. Er gebeuren natuurlijk wel dingen die niet door de beugel kunnen, maar soms staat alleen de beeldvorming het samenleven al voor een groot deel in de weg”*, aldus Coumans (Interview Van der Vlist & Coumans, 1 juli 2010).

De vraag waar het dwarsspoor Integratie zich in deze specifiek mee bezig houdt, is hoe de verdraagzaamheid tussen deze groepen bevorderd kan worden, en hoe ervoor gezorgd kan worden dat jongeren op een positieve manier benaderd worden in plaats van op een negatieve manier.

Naar aanleiding van het vraagstuk rondom jongeren in Hatert, is het Sirocco project gestart. Dit is begonnen als een soort buurtvadersproject van Marokkaanse vaders die actief waren in de wijk en hun zonen en de jongere gemeenschap op hun gedrag aanspraken. Dit is later verbreed waarbij ook andere mensen uit de wijk deze taak op zich namen (Interview Van der Vlist & Coumans, 1 juli 2010). Volgens Van der Vlist moeten projecten en activiteiten laagdrempelig zijn, maar tegelijk ook iets opleveren. Dat laatste blijft bij integratie vaak lastig om te waarborgen en de resultaten van dergelijke projecten op het gebied van integratie zijn vaak lastig te meten.

Ditzelfde geldt ook voor de Adviesgroep Integratie Hatert, waarin bewoners met verschillende achtergronden (onder begeleiding van een welzijnsorganisatie) werken aan het bevorderen van de samenhang in de wijk en advies geven over hoe de integratie en participatie van allochtonen bevorderd kan worden. Het is hierbij de kunst om ook daadwerkelijk iets te kunnen betekenen in de wijk. Uit de Voortgangsrapportage Integratie (2010) is gebleken dat hoewel de groep wel als waardevol wordt ervaren, er ook kritiek was omdat de uitgebrachte adviezen een hoog abstractieniveau kende en de concretisering en praktisch vervolg gemist werden. Veel tijd en energie gaat zitten in beleidsmatige analyses, terwijl er juist behoefte is aan een concrete aanpak. Sinds januari 2010 is men daarom begonnen met het experimenteren met workshops over interculturele communicatie. Deze workshops zijn zowel voor de mensen van organisaties die werkzaam zijn in de wijk als voor de bewoners van de wijk (Van der Vlist & Coumans, 2010).

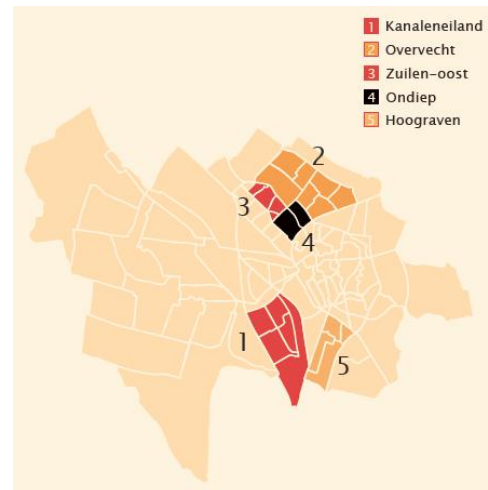
Bij integratie is het van belang vooral te investeren in het gevoel van verantwoordelijkheid en betrokkenheid van de mensen zelf, zodat zij op den duur uit zichzelf oog gaan hebben voor wat er in hun omgeving speelt. Een voorbeeld dat Coumans aanhaalt tijdens het gesprek is dat zij met het idee waren gekomen om een beweegtuin voor ouderen in de wijk te creëren. Tijdens de presentatie van dit idee bleek dat dit concept in Turkije allang bestaat, en dat de Turkse vrouwen best bereid waren om verder mee te denken en te werken aan de uitvoering hiervan (Interview Van der Vlist & Coumans, 1 juli 2010). *“Het is een kwestie van aansluiten bij de interesses van mensen en inzetten op de juiste groep. Iemand die nog vooral bezig is met overleven in de Nederlandse samenleving zit er niet op te wachten mee te vergaderen over een nieuw project voor de wijk, terwijl iemand die al redelijk actief is misschien juist heel goed is in zijn eigen achterban aanspreken en aansporen om ook actief te worden”*, aldus Coumans (Interview Van der Vlist & Coumans, 1 juli 2010).

4.4 Utrecht

Utrecht kent vijf krachtwijken:

- * Kanaleneiland
- * Zuilen-Oost
- * Ondiep
- * Overvecht
- * (Hoograven)

Aan de eerste vier genoemde wijken die geselecteerd zijn door het Rijk, voegde Utrecht zelf de wijk Hoograven als aandachtswijk toe. Deze wijk verdient volgens de gemeente Utrecht ook extra aandacht, maar maakt geen onderdeel uit van de afspraken die zijn vastgelegd tussen Rijk en gemeente (gemeente Utrecht & VROM, 2008). Deze wijk zal hier daarom verder niet aan de orde komen. Op de overzichtskaart van Utrecht (afbeelding 5) is te zien hoe de hierboven genoemde krachtwijken zijn gepositioneerd in de stad.



Afbeelding 5: Overzichtskaart Utrecht
(gemeente Utrecht, 2009)

4.4.1 Wijkbeschrijvingen

De gemeente Utrecht en de drie woningcorporaties Mitros, Bo-Ex en Portaal hebben gezamenlijk wijkactieplannen (in samenspraak met maatschappelijke organisaties en bewoners) opgesteld. Hierin staan de maatregelen beschreven om de wijken en de sociale positie van de bewoners te versterken. De maatregelen bouwen voort op de aanpak van de leefbaarheid en veiligheid die in deze wijken al eerder in gang was gezet. Ook sluiten de wijkactieplannen aan bij het programma Utrecht Vernieuwt, gericht op de gebiedsgerichte herstructurering van grote delen van deze wijken (gemeente Utrecht & VROM, 2008).

Volgens de Charter Utrecht ligt in de Utrechtse aanpak een sterk accent op: “Het bieden van nieuw perspectief aan bewoners door ondersteuning en het stimuleren en faciliteren van zelfontplooiing, participatie en sociale stijging”. Daarnaast vormt de specifieke aandacht voor jeugd volgens de Charter de rode draad in alle wijkactieplannen voor de Utrechtse krachtwijken (gemeente Utrecht & VROM, 2008).

Voor de vier krachtwijken zijn enkele thema’s gekozen, waar specifiek de aandacht op wordt gericht in de aanpak. Deze thema’s zijn:

- * Kanaleneiland: opgroeien van kinderen in kansarme gezinnen, veiligheid en herstructurering
 - * Ondiep: jeugd en ouders, openbare ruimte en goed burgerschap
 - * Overvecht: 12-jarigen hun ouders, versterken integrale gebiedsaanpak
 - * Zuilen-Oost: jeugd en ouders, participatie en sociale cohesie
- (Gemeente Utrecht & VROM, 2008).

Kanaleneiland

Enkele feiten over Kanaleneiland:

- Het is een wijk met ruim 20.000 inwoners.
- Ongeveer 65 procent van de bewoners is van niet-westerse afkomst. Het grootste deel daarvan is van Turkse en Marokkaanse afkomst
- Groot aandeel sociale huurwoningen in de wijk (www.kei-centrum.nl).

(Gemeente Utrecht, 2007a)

Uit het wijkactieplan blijkt onder andere dat de werkloosheid in Kanaleneiland hoog is (11,7 procent ten opzichte van 5,1 procent in heel Utrecht) en de wijk kent een hoog percentage laagopgeleiden (37,7 procent).

Bijna alle leerlingen in het basisonderwijs zijn van allochtone afkomst en een groot deel van hen begint met een taalachterstand in het onderwijs (gemeente Utrecht, 2007a).

Volgens de Voortgangsrapportage van het Programma Krachtwijken (2010) zijn veel maatregelen in het wijkactieplan gericht op de ontwikkeling van jeugd in kansarme gezinnen, het leiden naar opleiding en werk en het uitbreiden van de mogelijkheden voor bewonersinitiatieven. Tegelijkertijd wordt de woonomgeving en verouderde woningen aangepakt, en wordt ingezet op het doorbreken van een nogal eenzijdig woningbestand (gemeente Utrecht, 2010a). Daarnaast ervaren veel bewoners een gevoel van onveiligheid en ook ervaren velen overlast van jongeren. Veiligheid en vertrouwen in de wijk vormen daardoor een belangrijke pijler in het wijkactieplan. Het grote aantal actieve bewoners dat zich inzet voor de wijk, wordt als potentie gezien. Bewonersinitiatieven worden dan ook op verschillende manieren gestimuleerd (gemeente Utrecht, 2007a).

Ondiep

Enkele feiten over Ondiep:

- De wijk heeft ruim 10.000 bewoners.
- Ruim 28 procent van de bewoners is van niet-westerse afkomst.
- 82 procent van alle woningen in de wijk is sociale huur.

(Gemeente Utrecht, 2007b)

In 2005 is er een grootschalig sloop- en renovatieproject gestart, waarbij zowel de woningen als de woonomgeving zijn opgeknapt. Het wijkactieplan stelt dat door de herstructurering de kwaliteit van de woningvoorraad en de sociale structuur van de buurt moet verbeteren (gemeente Utrecht, 2007b). Op het gebied van wonen zijn in het wijkactieplan de volgende knelpunten aangemerkt: veel kleine en verouderde woningen, de bevolkingssamenstelling is vrij eenzijdig, tijdens herstructurering veranderen sociale structuren, stenige en verouderde openbare ruimte met weinig groen en in de openbare ruimte zijn weinig ontmoetingsruimten (gemeente Utrecht, 2007b).

Andere belangrijke knelpunten, zoals die in het wijkactieplan naar voren komen, zijn de hoge werkloosheid en de taal- en leerachterstand van veel kinderen en jongeren. Volgens het wijkactieplan ontbreekt het aan voorbeeldgedrag en ondersteuning vanuit de omgeving, en is er veel sprake van overlast en spanningen tussen verschillende bewonersgroepen. Een van de pijlers van het wijkactieplan is het stimuleren van goed burgerschap en daarnaast is er specifieke aandacht voor het versterken van de sociale basis, de participatie van bewoners en hun talentontwikkeling. "Een goede sociale basis maakt het versterken van participatie mogelijk: bewoners staan open voor contact met anderen en zullen eerder deelnemen aan onderwijs of werk oppakken", aldus de gemeente Utrecht (gemeente Utrecht, 2010a).

Overvecht

Enkele feiten over Overvecht:

- De wijk heeft ongeveer 31.000 inwoners.
- Het aandeel allochtone bewoners is er ongeveer gelijk aan het aandeel autochtonen (50 procent).
- Grotendeels woningen uit de jaren zestig, met 76 procent hoogbouw en ongeveer hetzelfde percentage is sociale huur.

(Gemeente Utrecht, 2007c)

'Doe mee in Overvecht' is het motto van het wijkactieplan. "Diverse activiteiten op het gebied van werk en scholing, sport en gezondheid en opvoeding worden ingezet om de bewoners te stimuleren tot actieve maatschappelijke participatie", stelt het wijkactieplan. De werkloosheid is er twee keer zo hoog als in Utrecht als geheel (in sommige buurten zelfs drie keer zo hoog), en ook cijfers omtrent criminaliteit en (jongeren)overlast liggen ruim boven het stedelijk gemiddelde (gemeente Utrecht, 2007c). Veiligheid is daarom een belangrijk thema bij de aanpak van de wijk, evenals de gezondheid van bewoners die in veel gevallen 'slecht' te noemen is (volgens het wijkactieplan).

Verder wordt in het wijkactieplan de eenzijdigheid van de woningvoorraad als probleem aangemerkt. Dit zou de mogelijkheden voor bewoners beperken om in hun eigen wijk een wooncarrière te maken. Ook zullen bewoners met een hoger inkomen naar andere wijken vertrekken, omdat er weinig doorstroommogelijkheden in de wijk zelf zijn (gemeente Utrecht, 2007c).

Zuilen-Oost

Zuilen maakt deel uit van de Utrechtse wijk Noordwest. Enkele feiten over de wijk:

- Zuilen-Oost heeft ongeveer 9.000 inwoners (Zuilen als geheel circa 22.000).
- 40 procent van de bewoners is van allochtone afkomst.
- Ongeveer tweederde van de woningvoorraad is sociale huur (www.kei-centrum).

(Gemeente Utrecht, 2007d)

Het wijkactieplan stelt dat ook in deze wijk de kenmerken van een aandachtswijk te zien zijn, zoals: veel bewoners in een achterstandspositie, relatief veel werklozen, relatief veel kinderen met taal- en leerachterstanden, veel overlast van jongeren en gevoelens van onveiligheid bij bewoners. Er is daarom extra aandacht voor de veiligheid en leefbaarheid in de wijk (gemeente Utrecht, 2007d).

In het verleden zijn ook al veel maatregelen getroffen om de wijk op te knappen. De woningvoorraad hoeft daarom niet meer grootschalig aangepakt te worden, omdat er al veel aan verbeterd is. Ook stelt het wijkactieplan dat de openbare ruimte redelijk op orde is. Volgens het wijkactieplan liggen de belangrijkste problemen op het vlak van jongeren en sociale samenhang. Daarom vinden activiteiten plaats om de sociale cohesie te vergroten en bewoners te stimuleren elkaar te ontmoeten en samen te werken aan een leefbare wijk (gemeente Utrecht, 2007d).

4.4.2 Utrechtse aanpak: wijken & integratie

Utrecht behoort tot de steden in Nederland met een hoog aandeel niet-westerse allochtonen. In 2007 behoorde ruim 20 procent van de Utrechtse bevolking tot de groep niet-westerse allochtonen (Gijsberts & Dagevos, 2007a). Dit percentage is niet gelijkmatig verdeeld over de stad. De wijken Kanaleneiland en Overvecht behoren tot een van de meest 'gekleurde' wijken van Nederland. Toch wordt er voor de toekomst een afname verwacht van het aandeel niet-westerse allochtonen in Utrecht (Bekkenutte, 2009).

In 2007 heeft Utrecht drie ambities vastgesteld op het gebied van diversiteit: ontwikkelen van talenten en kwaliteiten, het creëren van kleurrijke organisaties en het verbinden van Utrechters met elkaar en met de stad (gemeente Utrecht, 2010b). Uit de Monitor Diversiteit en Integratie (2010) blijkt dat de resultaten hiervan erg wisselend zijn. Zo is het aantal inburgeringstrajecten wel gestegen, maar komt dit vooral doordat dit sinds 2008 voor veel mensen verplicht is geworden. Daarnaast is gebleken dat deze groep voor 70 procent uit hoger opgeleiden bestaat, dus blijft het zaak om ook de groep niet-inburgeringsplichtigen te bereiken. Geschat wordt dat dit om ruim 15.000 Utrechters gaat die voor 70 procent lager opgeleid zijn (Binnenlands Bestuur, 2010).

Gemengde bevolkingssamenstelling

Ook in Utrecht kan gebruik worden gemaakt van het principe van de Rotterdamwet. In het wijkactieplan van Kanaleneiland wordt gesteld dat het project 'Lokaal Maatwerk' zal worden voortgezet, waarbij er een tijdelijke beperking komt op de instroom van grote gezinnen. Gezinnen met drie of meer kinderen uit de te slopen woningen van het centrumgebied, worden gestimuleerd te verhuizen naar nieuwe woningen elders in de stad (gemeente Utrecht, 2007a). In de wijk Overvecht is men al sinds 2004 bekend met dit experiment om kansrijken naar de wijk te trekken. Zo worden bepaalde huurwoningen in Overvecht niet meer toegewezen aan woningzoekenden waarvan het inkomen niet hoog genoeg is (Bekkenutte, 2009). Uit de Voortgangsrapportage Programma Krachtwijken (2010) blijkt echter dat het project 'Lokaal Maatwerk' voor Overvecht nu is komen te vervallen, wegens gebrek aan bestuurlijk draagvlak (gemeente Utrecht, 2010a).

Het differentiëren van het woningaanbod wordt gezien als een belangrijk middel om de integratie te bevorderen. Een gemengde wijk zou volgens de Charter (2008) meer kansen bieden voor integratie dan eenzijdig samengestelde wijken: kinderen groeien samen op, scholen kunnen gemengd blijven of worden, bewoners van verschillende achtergronden ontmoeten elkaar op straat, in winkels enzovoort (gemeente Utrecht & VROM, 2008). Op de lange termijn wordt er in de Utrechtse krachtwijken dan ook naar gestreefd meer variatie in de bevolkingssamenstelling krijgen, en tegelijk de sociale samenhang in de wijk te versterken. Op deze manier zou de wijk aantrekkelijker worden om in te wonen, zouden de perspectieven van mensen worden vergroot en zou dit tegelijk een positief effect hebben op de integratie (gemeente Utrecht, 2007a).

Bosch, wethouder van onder andere de krachtwijken in Utrecht, ziet het streven naar een gemengde samenstelling van de bevolking vooral als het verlichten van de belasting op het systeem. *“Voor een leerkracht maakt het veel uit of er vijf leerlingen met een taalachterstand in de klas zitten of twintig. Maar het maakt ook voor die leerlingen uit hoeveel er een taalprobleem hebben, want dat schiet voor hen ook niet op en houdt hen ook achter in hun ontwikkeling”*, aldus Bosch. Zo is het ook in de wijk. Er is meer (economische) potentie aanwezig wanneer er sprake is van een gemengde bevolkingssamenstelling. Volgens de wethouder heeft het te maken met voorbeeldgedrag en met dynamiek in de wijk. *“Ik snap goed dat Marokkaanse mensen zich liever scharen bij hun eigen groep en dat geldt voor mij hetzelfde. Het gaat mij om het meedoen, en ik vind dat als je integreert in deze samenleving dat het normaal is dat je gewoon aan het werk bent en je kinderen stimuleert het op school goed te doen en dat je wellicht in je vrije tijd wat meer in je eigen gemeenschap wilt zijn daar kan ik me wel iets bij voorstellen. Ik vind het dus belangrijk dat je gewoon meedoet en je wel op de Nederlandse samenleving richt. Het is mooi meegenomen als dat wat meer gemengd gebeurt, maar als die minder gemengd gebeurt dan is dat zo”*, aldus Bosch (Interview Bosch, 19 juli 2010).

Vaak wordt de woningvoorraad van een wijk aangepast, om de bevolkingssamenstelling te kunnen differentiëren. In Utrecht is nu te zien dat de koopwoningen in een wijk als Kanaleneiland worden gekocht door Marokkanen. Volgens Bosch is dat prima, omdat ze zo laten zien al behoorlijk mee te doen in de samenleving. Maar de autochtone bevolking is daar niet altijd even blij mee, omdat het aandeel allochtonen niet meer evenwichtig over de stad is verdeeld. Ook verhuizen nu veel mensen uit Kanaleneiland naar de nieuwbouwwijk Leidsche Rijn. Het zijn mensen die een stap vooruit kunnen maken in hun wooncarrière, maar het zorgt er wel voor dat nu al 25 procent van de mensen in Leidsche Rijn ook van een andere nationaliteit is dan de Nederlandse (Interview Bosch, 19 juli 2010).

Het probleem zit volgens Bosch niet in de afkomst van mensen, maar meer in de positie waarin ze verkeren. Soms worden dingen deels al ingekleurd of bemoeilijkt door de afkomst, door bijvoorbeeld het niet kennen van de Nederlandse taal. Toch is nationaliteit op zich niet het probleem volgens Bosch. *“In wezen gaat het dan om de maatschappelijke positie die ze innemen en dat ze het onvoldoende lukt om te voldoen aan de maatschappelijke standaard norm”*, aldus Bosch. Op zichzelf is bijvoorbeeld segregatie ook geen probleem, maar het is wel de bedoeling dat je gewoon meedoet en je op de Nederlandse samenleving richt. *“Het is mooi meegenomen als dat wat meer gemengd gebeurt, maar als die minder gemengd gebeurt dan is dat zo”* (Interview Bosch, 19 juli 2010).

Samenleven en Integreren

In de Utrechtse wijkactieplannen komt integratie vooral voor in de zin van samenleven met elkaar. Maatregelen en projecten die hierop van toepassing zijn, zijn dan ook vooral bedoeld om de ontmoeting tussen verschillende groepen bewoners te stimuleren en de sociale cohesie in een wijk te verbeteren. *“Om de integratie te bevorderen zetten we in op het versterken van sociale netwerken, het stimuleren van bewonersinitiatieven en het versterken van de binding tussen bewoners onderling en bewoners en hun buurt”*, stelt de Charter Utrecht (2008).

In de Monitor Krachtwijken Utrecht (2010) komt naar voren welke indicatoren zijn gekozen om het integratieaspect in kaart te kunnen brengen en te beoordelen. Deze indicatoren zijn: percentage onvoldoende sociale contacten en het rapportcijfer voor sociale samenhang in de wijk. Dat er gekozen is voor deze indicatoren laat nogmaals goed zien dat de nadruk ligt op sociale contacten en sociale samenhang (gemeente Utrecht, 2010c).

In de wijkactieplannen komen verschillende aandachtspunten naar voren op het gebied van 'samenleven en integreren'. In het wijkactieplan van Kanaleneiland wordt bijvoorbeeld gesteld dat de sociale cohesie in de wijk erg gering is, doordat er mensen wonen met veel verschillende achtergronden en leefstijlen. Ondanks het grote aantal actieve bewonersorganisaties is er in de dagelijkse omgeving nauwelijks contact tussen burens onderling (gemeente Utrecht, 2007a). Belangrijkste knelpunten in Ondiep op het gebied van samenleven en integreren zijn de geringe deelname aan maatschappelijke participatie (school en werk) en de integratie van bewoners die nieuw instromen in een wijk. In het wijkactieplan Overvecht wordt gesteld dat met de toegenomen woningdifferentiatie en variatie in de bevolkingssamenstelling naar verwachting ook de integratie tussen bevolkingsgroepen zal verbeteren (gemeente Utrecht, 2007c).

In Zuilen-Oost staat het werken aan goede relaties tussen verschillende bevolkingsgroepen op de agenda, al is er volgens het wijkactieplan geen sprake van 'acute problemen' op dit vlak. In Zuilen-Oost worden daarnaast maatregelen getroffen die specifiek op de Marokkaanse gemeenschap gericht zijn, bijvoorbeeld het ondersteunen van de Marokkaanse oudergroep en het ondersteunen van het Marokkaans kader (gemeente Utrecht, 2007d). Wat er precies onder het ondersteunen van het Marokkaans kader verstaan wordt, wordt echter niet duidelijk uit het wijkactieplan. De gewenste extra maatregelen op dit gebied hebben betrekking op het uitbreiden van taalonderwijs en inburgeringstrajecten voor Marokkanen, ruimte bieden voor ontmoeting tussen verschillende bevolkingsgroepen en het bevorderen van sociale samenhang. In het wijkactieplan (2007d) wordt gesteld dat de belangrijkste problemen liggen op het vlak van jongeren en sociale samenhang. Volgens wethouder Bosch wordt hierbij niet naar specifieke etnische groepen gekeken, behalve als daar echt aanleiding toe is en het probleem duidelijk gerelateerd is aan etniciteit (Interview Bosch, 19 juli 2010).

(Bewoners)participatie

"Elke ambitie heeft toekomst als die gedragen wordt door de mensen om wie het gaat. Inwoners die naast elkaar en met elkaar leven in de wijk. Theoretische integratiekaders zijn niet altijd nodig, gewoon simpel dingen met en voor elkaar doen. Oud en nieuw, de wereld in de wijk. Mensen moeten deel hebben aan, erbij zijn, meedoen, er iets van vinden, voelen: Participatie" (gemeente Utrecht, 2008a).

De gemeente Utrecht legt bij integratie vooral de nadruk op participatie (in alle vormen). Men spreekt dan ook liever over participatie dan over integratie. Met het aantreden van het nieuwe College van Bestuur in Utrecht (in 2010) is het programma Diversiteit en Integratie komen te vervallen, en is er een wethouder Participatie aangesteld in plaats van een wethouder Integratie (gemeente Utrecht, 2010b).

Participatie van bewoners wordt door gemeenten vaak gezien als een van de succesfactoren van de wijkaanpak, maar het is een breed begrip. In het kader van de wijkaanpak, wordt doorgaans de volgende definitie gehanteerd: "Participatie is het actief deelnemen van bewoners aan activiteiten die gericht zijn op verbeteringen in de wijk" (gemeente Utrecht, 2008a).

De gemeente Utrecht heeft voor zichzelf enkele doelen vastgesteld in de notitie 'Meedoen in Krachtwijken' om bewonersparticipatie in de Utrechtse krachtwijken te versterken. Deze zijn:

- Bouwen aan een positief imago van bewonersparticipatie;
 - Werken aan het bereiken van nieuwe groepen (met behulp van vernieuwende vormen van communicatie, de portiekaanpak, een informatiepunt bij de moskee etc.);
 - Realistische benadering (geen feel good campagnes, maar realistisch blijven);
 - Bewoners stimuleren en faciliteren om zelf initiatieven voor wijkverbetering te nemen.
- (Gemeente Utrecht, 2008a)

Volgens de notitie 'Meedoen in Krachtwijken' is in de Utrechtse krachtwijken al een redelijk deel van de allochtone bewoners actief in de wijk. Volgens wethouder Bosch is het betrekken van allochtonen bij de wijken dan ook geen punt van zorg, maar blijft het wel een punt van aandacht. Dit geldt echter net zo goed voor het betrekken van autochtone bewoners.

Er zijn wel veel verschillen tussen de wijken. In Kanaleneiland is al een groot aandeel van de bewoners actief en zijn er verschillende organisaties die zich inzetten voor verbeteringen in de wijk en voor de positie van de eigen achterban. Voorbeelden hiervan is een organisatie voor allochtone jongeren (Stichting Van en Voor Jongeren) en voor allochtone vrouwen (Al Amal). In Overvecht daarentegen nemen bepaalde bevolkingsgroepen nog weinig deel. Het wijkactieplan Overvecht heeft ook niet voor niets de titel 'Doe mee in Overvecht'. Het bereiken van 'nieuwe' bewoners is hierin een belangrijk aandachtspunt. De bewoners van Ondiep zijn over het algemeen zeer betrokken bij hun wijk. Dit geldt ook voor Zuilen-Oost, waar al een lange traditie van bewonersparticipatie bestaat. Door het inzetten van vernieuwende participatietechnieken zijn ook ongeorganiseerde bewoners met gevarieerde achtergronden betrokken bij de ontwikkelingen in de wijk. Met Marokkaanse bewoners is intensief contact via de moskee maar ook via projecten als 'buurtvaders' (zoals ook in Nijmegen is opgezet). Door middel van laagdrempelige activiteiten wordt geprobeerd alle bewonersgroepen van de wijk te bereiken (gemeente Utrecht, 2008a).

Hoewel in de Utrechtse krachtwijken een groot aantal bewoners al wel betrokken bij, en actief is in de wijk, blijkt uit onderzoek dat het nog altijd geen representatieve afspiegeling is van de bevolking van de wijk. Er ontstaan wel initiatieven vanuit allochtonen en jongeren, maar toch blijven dit groepen die vaak ondervertegenwoordigd zijn (gemeente Utrecht, 2008a). Wanneer gekeken wordt naar de mensen die echt meepraten over de wijk in bijvoorbeeld de wijkraden, dan zijn dit toch vaak de wat oudere blanke mannen. Soms wordt echter vergeten dat er naast deze formele netwerken ook veel informele netwerken bestaan. Op kleinschalig niveau zijn bewoners vaak wel actief, op een manier dat aansluit bij hun eigen interesses en cultuur. Voor veel bewoners van de krachtwijken spreekt de cultuur van vergaderen in commissies niet zo aan. Volgens de gemeente Utrecht moet bewoners daarom de mogelijkheid worden geboden om op eigen wijze invulling te geven aan hun betrokkenheid bij de wijk (gemeente Utrecht, 2008a).

4.5 Concluderend

Dit hoofdstuk zoomde in op de wijkaanpak in de steden Arnhem, Den Haag, Nijmegen en Utrecht. Er zijn korte beschrijvingen gegeven van de wijken die in deze vier steden als 'krachtwijk' zijn aangemerkt. Dit om een indruk te krijgen van het soort wijken dat door VROM geselecteerd is, en daarnaast van de kenmerkende aspecten die in deze wijken specifiek de aandacht krijgen. Geconcludeerd kan worden dat er qua fysieke en sociale structuur veel overeenkomsten zijn tussen de wijken. In de wijkactieplannen zijn dan ook vaak dezelfde 'problemen' benoemd voor verschillende wijken, zoals: hoge werkloosheid, laag opleidingsniveau, lage kwaliteit van de leefomgeving, overlast, weinig sociale cohesie, slecht imago.

De vraag die daarnaast in dit hoofdstuk aan de orde is gesteld, is welke rol integratie speelt in de (wijkactie)plannen van de geselecteerde wijken in de vier steden. Er is op zoek gegaan naar de plaats en betekenis van integratie in de wijkaanpak.

Binnen beleidskringen heersen bepaalde opvattingen over de betekenis van integratie in het algemeen en de manier waarop dit in de wijken bevorderd dient te worden. Geconcludeerd kan worden dat deze opvattingen in de vier steden grotendeels overeenkomen. De drie meest genoemde doelstellingen in de wijkactieplannen met betrekking tot integratie zijn:

1. Participatie en actief burgerschap;
2. Bevorderen van sociale cohesie in de wijk;
3. Ontmoeting en elkaar leren kennen.

De formulering van de probleem- en doelstelling is van groot belang omdat daarmee bepaalde oplossingen worden toegelaten en andere oplossingen worden uitgesloten (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Het standpunt dat beleidsnemers innemen ten aanzien van de probleemsituatie is gebaseerd op hun opvattingen over de sociale werkelijkheid. Problemen worden dan ook sociaal geconstrueerd en door beleidsmakers in een bepaalde context gezet. Toch wordt er doorgaans weinig stil gestaan bij het feit dat manier waarop de problematische situatie wordt beschreven in beleidsdocumenten sociaal wordt geconstrueerd, en dus niet altijd een waarheidsgetrouwe weergave van de werkelijkheid is.

In het geval van het 40-wijkenbeleid wordt de problematische situatie vooral geschetst aan de hand van de statistische wijkscore. Die score zegt echter vrij weinig over de situatie waarin de wijkbewoners individueel leven, en dit zegt ook weinig over de situatie in de verschillende buurten en straten van de wijk.

Volgens Engbersen et al. (1998) staan we te weinig stil bij de werkelijke betekenis van statistieken, tabellen en kaarten. Wat zegt het bijvoorbeeld als in een buurt 35 procent allochtonen woont of als in een buurt 70 procent woningeigenaren wonen? Hebben we het dan over goede, of juist over slechte buurten? Zegt het aantal lidmaatschappen bij de bibliotheek iets over de maatschappelijke participatie van bewoners, of zegt het eerder wat over het aantal gezinnen met kinderen in de die buurt?

Het kunnen vaak schijnbaar eenduidige gegevens zijn die het beeld van buurten (zowel bij beleidsmakers als beleidsuitvoerders) domineren. Men neemt dan op basis van cijfers erg belangrijke beslissingen die zeer ingrijpend voor een wijk en haar bewoners kunnen zijn.

Hoogerwerf & Herweijers (2008) stellen dat beleid deels gebaseerd is op normatieve argumenten, welke te herleiden zijn uit de probleempceptie, doelstellingen en keuze voor bepaalde maatregelen. Hetgeen in dit hoofdstuk (en voorgaande hoofdstukken) reeds besproken is, wordt in het volgende hoofdstuk gebruikt om een overzicht te kunnen geven van de belangrijkste veronderstellingen die aan het 40-wijkenbeleid ten grondslag liggen, en die betrekking hebben op de manier waarop de probleem- en doelstelling is geformuleerd en de aanpak die gekozen is.

5 Dominante opvattingen omtrent wijken en integratie

In hoofdstuk 3 is reeds naar voren gekomen dat in beleidsdocumenten vaak de nadruk wordt gelegd op bepaalde aspecten, die beleidsmakers ogenschijnlijk als zeer belangrijk achten. Met behulp van een aantal stappen zijn er een aantal veronderstellingen uit het 40-wijkenbeleid (met name uit het Actieplan Krachtwijken) naar voren gekomen die betrekking hebben op wijken en integratie. Daarnaast is er gebruik gemaakt van wetenschappelijke inzichten, om te kijken in hoeverre deze veronderstellingen gegrond zijn. In hoofdstuk 4 is vervolgens specifiek gekeken welke rol en betekenis integratie krijgt in wijkaanpak in de vier steden.

Dit hoofdstuk borduurt voort op de voorgaande hoofdstukken, en fungeert als hoofdstuk waarin alle tot nu toe verkregen inzichten bij elkaar komen. Volgens Hoogerwerf & Herweijer (2008) is het - om het discours te kunnen analyseren - eerst nodig om de veronderstellingen van het beleid op te sporen en te reconstrueren. De focus zal in dit hoofdstuk daarom wederom liggen op de veronderstellingen waarop het 40-wijkenbeleid is gebaseerd. Het geven van een overzicht van de belangrijkste veronderstellingen met behulp van de bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken, zal eraan bijdragen dat de (dominante) discourses van het 40-wijkenbeleid gedeconstrueerd kunnen worden.

Hoogerwerf & Herweijer (2008) stellen dat een beleidstheorie bestaat uit veronderstellingen van beleid, ofwel het geheel van argumenten en kennis(elementen) waarop beleid berust. Deze argumenten en kenniselementen staan volgens hen in verband met de doelen en middelen van beleid, de probleemperceptie en het beeld van oorzaken gevolgen van problemen. Een aantal van deze argumenten is normatief van aard. Deze hebben betrekking op:

- De probleemperceptie
- De beleidsdoelen
- De beleidsmiddelen

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze normatieve aspecten van het 40-wijkenbeleid. Het (dominante) discours van het beleid kan in deze drie aspecten concreet zichtbaar worden, waardoor het nuttig is om nog eens te kijken welke heersende opvattingen over bestaande en gewenste wijken in het beleid hebben bepaald. Door de veronderstellingen met betrekking tot problemen, doelstellingen en maatregelen op een rij te zetten, wordt getracht hier vanuit het dominante discours te herleiden.

Met behulp van zowel de bevindingen uit de analyse van het landelijke Actieplan Krachtwijken (2007), als van de analyse van de gemeentelijke wijkactieplannen afzonderlijk, zal gekeken worden in hoeverre de opvattingen over wijken en integratie met elkaar overeenkomen of verschillen. Door de verschillende opvattingen en ideeën te vergelijken die voortkomen uit onder andere de wijkactieplannen van de vier steden en uit de interviews die gehouden zijn met personen die betrokken zijn bij de wijkaanpak daar, zal blijken of er sprake is van één dominant discours of van verschillende discourses.

Uit de manier waarop de probleemperceptie, doelstelling en keuze voor bepaalde beleidsmiddelen of maatregelen tot stand zijn gekomen, is grotendeels af te leiden welke richting gevolgd wordt met het beleid. Welke ontwikkelingen in wijken wordt door beleidsmakers als problematisch of juist als wenselijk gezien?

De manier waarop de vier steden het landelijk opgestelde beleid interpreteren en hanteren kan van elkaar verschillen, en kan ervoor zorgen dat problemen en doelstellingen op een andere manier worden geformuleerd. Met name ook in relatie tot het thema integratie, kunnen verschillende opvattingen bestaan over de problemen die op dit gebied bestaan en de aanpak die gekozen moet worden. Door specifiek te kijken naar probleemperceptie, doelstelling en beleidsmaatregelen zal inzichtelijk worden gemaakt welke opvattingen schuilgaan achter de wijkaanpak (in de vier steden). Hierdoor zullen de eerder gevonden bevindingen worden aangevuld en versterkt, en zal dit daarnaast de conclusie van het onderzoek extra kracht bijzetten.

Ook in dit hoofdstuk zal het onderscheid gemaakt worden tussen de wijkaanpak in algemene zin en de relatie tot integratie in het bijzonder. Eerst wordt dus eerst ingegaan op het 40-wijkenbeleid in het algemeen, waarna vervolgens wordt gekeken naar het integratieaspect. Hoe zijn de problemen gedefinieerd en hoe zijn de doelstellingen geformuleerd? Wat impliceren de woorden in een bepaalde uitspraak of een bepaald tekstgedeelte? Welke opvattingen rondom wijken en integratie zijn te herleiden uit de probleempceptie, doelstelling en keuze voor bepaalde beleidsmaatregelen?

Dit zijn vragen waar in dit hoofdstuk een antwoord op wordt gezocht. De inzichten uit de vorige hoofdstukken zullen hierbij veel gebruikt worden, om tot een overzicht te komen van de belangrijkste veronderstellingen van het beleid met betrekking tot wijken en integratie.

5.1 Probleemwijken versus gewenste wijken

Voordat beleid gemaakt wordt, moet eerst een 'probleem' zijn gedefinieerd. Het probleem bepaalt in feite de opzet van het beleid. Volgens Hoogerwerf & Herweijer (2008) is een probleem een sociale constructie dat verbonden is aan de opvattingen die in een bepaalde tijd, sociale groep of een bepaald land voorkomen.

In het vorige hoofdstuk werd gesteld dat de manier waarop een situatie wordt beschreven en in een bepaalde context wordt gezet, bepalend is voor de beoordeling ervan. Hetzelfde geldt voor de 40 wijken; de manier waarop de situatie in de wijken beschreven is en de context waarin de wijken geplaatst zijn, heeft ertoe geleid dat de wijken aangeduid zijn als 'problematisch'.

Probleempceptie

De probleempceptie is het geheel van waargenomen situaties dat vanuit bepaalde maatstaven negatief wordt gewaardeerd (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Volgens Hoogerwerf & Herweijer (2008) liggen processen van waarnemen, benoemen en waarderen van een situatie ten grondslag aan het definiëren van een probleem. In het 40-wijkenbeleid is de probleempceptie vooral tot stand gekomen op basis van statistische gemiddelden die aan de hand van een aantal indicatoren zijn vastgesteld. De veronderstelling van VROM die hieraan ten grondslag ligt, is dat de wijken op hun kwaliteit kunnen worden beoordeeld op grond van de gemiddelde score op 18 indicatoren. De 40 wijken die het slechtst scoren op deze indicatoren, kunnen volgens VROM het meest problematisch genoemd worden van alle Nederlandse wijken. "Bij de bepaling van de wijken met de grootste cumulatieve achterstanden en problemen is gekeken naar de achterstand van een wijk ten opzichte van het landelijk gemiddelde", aldus Vogelaar (2007). Als dit verschil met het landelijk gemiddelde meer dan tweemaal de standaarddeviatie was, werd dit gezien als achterstand of probleem (Vogelaar, 2007). Vooral de cumulatieve 'hardnekkige' problemen worden als hoofdoorzaak gezien van de situatie in de 40 wijken die door VROM als problematisch is aangemerkt (VROM, 2007a). De oorzaken en gevolgen van de problemen in wijken komen echter iets minder expliciet naar voren in de beleidsdocumenten.

De probleempceptie van Vogelaar staat niet op zichzelf, maar grijpt terug op de probleempcepties van haar voorgangers (zoals Kamp en Winsemius) die al eerder een poging deden om prioriteiten te stellen door een lijst met meest 'problematische' wijken van Nederland te hanteren. De basis van het 40-wijkenbeleid ligt in de Toekomstverkenning op de Stedelijke Vernieuwing uit 2006, waarin werd geconcludeerd dat de kloof tussen aantrekkelijke en achtergebleven wijken groeit (Van Middelkoop, 2010). Het Actieplan Krachtwijken (2007) stelt dan ook: "In 40 wijken in 18 Nederlandse gemeenten blijft de kwaliteit van de leefomgeving door een cumulatieve problemen flink achter bij die van andere wijken in de stad". Hieruit blijkt dat 'het achterblijven van de geselecteerde wijken bij de rest van de stad' als hoofdprobleem wordt gezien. In een brief aan de Tweede Kamer (2007) wijst Vogelaar ook op een toenemende tweedeling tussen wijken. De zorg over een dergelijke tweedeling uit zich ook in de doelstelling van veel afzonderlijke steden om de wijken weer op het gemiddelde van de stad te krijgen.

Zoals in hoofdstuk 4 is gesteld, is de formulering van de (probleem)situatie zeer belangrijk. Volgens Hoogerwerf & Herweijer (2008) houdt begripsprecisie in dat de uitspraken die gedaan worden duidelijk zijn en misverstanden uitsluiten. In het Actieplan Krachtwijken (2007) is de beschrijving van de problemen in de 40 wijken echter weinig precies. Een aantal voorbeelden hiervan zijn te vinden in de inleiding van het Actieplan:

1. Veel wijken hebben een oververtegenwoordiging van huishoudens die in een maatschappelijke achterstandspositie verkeren;

Wat is een oververtegenwoordiging? Wat is een maatschappelijke achterstandspositie? Wie bepaalt dat?

2. Het zijn voor het merendeel ook wijken met een onevenredig hoog aandeel niet-westerse allochtonen;
Wat is een onevenredig hoog aandeel? Wie bepaalt dat? Wie worden er onder (niet-westerse) allochtonen verstaan? Wordt dit als een probleem gezien?

3. Middeninkomens trekken weg, terwijl tegelijkertijd lagere inkomens en kansarmen instromen of achterblijven;

Wat zijn middeninkomens? Wie worden er onder 'lagere inkomens' en 'kansarmen' verstaan?

4. Veel van de traditionele bindingskaders zijn verloren gegaan en drijvende krachten achter belangrijke voorzieningen houden het voor gezien in de wijk;

Wat zijn traditionele bindingskaders? Wat zijn drijvende krachten achter voorzieningen? Wat zijn 'belangrijke' voorzieningen voor een wijk? Wie bepaalt dat?

5. Een gebrek aan sociale samenhang in de directe leefomgeving zet de deur open voor verval en verloedering.

Wat is sociale samenhang? Wat is de directe leefomgeving? Is dat de wijk of buurt of straat? Wie bepaalt dat? Wat wordt er onder verval en verloedering verstaan?

Dit zijn enkele voorbeelden van uitspraken die veel onduidelijkheden bevatten, maar die wel toonaangevend zijn voor het beleid. Doordat de situatie in de tekst op een bepaalde manier wordt verwoord, lijkt het op het eerste gezicht inderdaad te duiden op een 'problematische situatie'. Toch vallen er bij elke uitspraak wel een aantal vragen te stellen. Zonder antwoord op die vragen zijn de uitspraken tamelijk weinigzeggend.

Doelstelling

Beleid is dus gebaseerd op veronderstellingen die betrekking hebben op de onwenselijkheid van een bepaalde situatie (probleem), maar ook die tot uiting komen in wat wenselijk wordt geacht, namelijk de doelstellingen (Hoogerwerf & Herweijer, 2008). Duyvendak is van mening dat we vaak iets verkeerd hebben in de doelstellingen die we formuleren. "Je moet natuurlijk ambitieus zijn, maar die doelstellingen zijn vaak volstrekt hysterisch. Het zijn vaak maximalistische doelstellingen die je nooit haalt", aldus Duyvendak (2010).

De hoofddoelstelling van het 40-wijkenbeleid luidt: "Binnen acht tot tien jaar moeten de aandachtswijken zijn omgevormd tot vitale, woon-, werk- en leefomgevingen, waar het prettig wonen en werken is en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving en participeren op de arbeidsmarkt" (VROM, 2007a). Zoals de genoemde uitspraken omtrent de problemen in de 40 wijken enkele vraagtekens oproepen, zo is deze doelstelling ook niet erg precies in het woordgebruik. Niet duidelijk wordt bijvoorbeeld wat er onder 'vitaal' verstaan wordt (met betrekking tot de woon-, werk- en leefomgevingen). Daarnaast wordt ook niet duidelijk wat er precies onder 'prettig' wordt verstaan, en volgens wie dat zo zou moeten zijn. Op welke manier dienen mensen betrokken te zijn bij de samenleving, en waarom wordt dit los gezien van participeren op de arbeidsmarkt? Op welke mensen wordt dan precies gedoeld?

De doelstelling is door VROM zeer breed geformuleerd. Eigenlijk het enige wat er duidelijk uit valt op te maken is dat het doel binnen acht tot tien jaar bereikt moet zijn. De rest van de doelstelling is zeer vaag geformuleerd. Moeilijk is daarom te zeggen wanneer de gewenste situatie daadwerkelijk bereikt is. Waarschijnlijk zal in acht tot tien jaar op verschillende factoren verbetering te zien zijn in de wijken, maar kan dan ook daadwerkelijk gezegd worden dat hetgeen in de bovenstaande doelstelling geformuleerd is echt bereikt is?

Gewenste situatie

Tijdens de interviews met de personen die betrokken zijn bij de wijkaanpak in Arnhem, Den Haag, Nijmegen of Utrecht, is de vraag gesteld wanneer de gewenste situatie in de wijken bereikt is. In de wijk Hatert in Nijmegen zijn er volgens de integratiemanager Coumans al veel goede ontwikkelingen te zien, maar toch denkt ze dat de gewenste situatie er nooit helemaal bereikt zal worden. Ze stelt: *“Als we aan het eind die evenredige vertegenwoordiging hebben bereikt, en als we zien dat Hatert op hetzelfde niveau zit als de rest van de stad, dan hebben we al veel bereikt”* (Interview Van der Vlist & Coumans, 1 juli 2010). Ook de wijkmanager van Klarendal (Arnhem) denkt dat de gewenste situatie in de wijk nooit bereikt zal worden (Interview Moester, 22 juni 2010). Deze opvattingen van Coumans en Moester zijn echter enigszins merkwaardig te noemen. De gewenste situatie heeft vooral te maken met de doelstellingen waaraan het beleid is opgehangen. Betekent dit dan dat de doelstellingen te hoog gegrepen zijn? Betekent dit dan niet dat de doelstellingen aangescherpt moeten worden en vooral realistisch en realiseerbaar moeten blijven?

Een van de dingen die de heer Bosch na tien jaar bereikt wil hebben in de Utrechtse krachtwijken, is dat die neerwaartse spiraal gestopt moet zijn. Het moet wat meer richting het gemiddelde van de stad, Bosch stelt dan ook: *“Overvecht wordt natuurlijk nooit Utrecht- Oost, maar het moet wel meer naar het gemiddelde toe. Als we dat bereikt hebben dan is het klaar. Toch is het nooit echt klaar, want op individueel niveau valt er altijd nog werk te verrichten. Op alle fronten zal het nog wel aandacht blijven vragen, maar als wijk als geheel moet er toch wel verbetering te zien zijn”* (Interview Bosch, 19 juli 2010). In Den Haag is het doel dat de wijken in 2018 op het Haags gemiddelde zitten. *“De wijken moeten dan ook in die tien jaar in een stijgende lijn terecht zijn gekomen”*, aldus Zwietering (Interview Zwietering, 5 juli 2010).

Uit voorgaande is af te leiden dat de doelstelling van beleid zodanig opgesteld dient te worden dat deze ook daadwerkelijk de gewenste situatie beoogd, en dat deze situatie ook daadwerkelijk bereikt kán worden (binnen een vooraf vastgestelde tijd). De gewenste situatie dient dus in een realiseerbare doelstelling geformuleerd te worden. Ook blijkt een veelgenoemde doelstelling in de afzonderlijke steden om de krachtwijken op het gemiddelde van de stad dienen te krijgen. Deze doelstelling is ook zichtbaar in de Charters waarin de afspraken tussen het Rijk en de gemeenten staan, en komt voort uit de geuite zorg van VROM over de toenemende tweedeling tussen aantrekkelijke en achterblijvende wijken. Doordat de toenemende tweedeling als probleem is aangemerkt, wordt het doel om de ‘kloof’ te dichten en de wijken op het gemiddelde van de stad te krijgen. De gestelde norm (het gemiddelde van de stad) staat echter niet vast. Als enkele wijken van de stad het steeds beter gaan doen, dan wordt de lat steeds hoger gelegd voor de achterblijvende wijken.

Duyvendak stelt dat het gevaarlijk kan zijn om met targets te werken, omdat de percentages die gehaald moeten worden vaak erg ambitieus zijn (Interview Duyvendak, 17 november 2010). Interventies lijken vaak effectief, doordat de statistische gebiedsscores na vernieuwing er meestal wel op vooruit gaan. Dit zegt echter weinig over de situatie waarin de wijkbewoners in werkelijkheid leven. Geld dat naar gebieden met problemen gaat, komt ook niet per definitie terecht bij de mensen die dit het meest nodig hebben.

Beleidsmaatregelen

Zoals eerder al naar voren is gekomen, richt het beleid zich op zowel fysieke als sociale investeringen. Aan de ene kant vindt er in veel van de 40 wijken sloop en nieuwbouw plaats; aan de andere kant wordt er ook in de mensen zelf geïnvesteerd. Het Actieplan Krachtwijken stelt: *“De problemen in de wijken vragen om een integrale en systematische aanpak die over de grenzen van de leefgebieden van bewoners heengaat. Daarbij gaat het om een combinatie van preventieve, curatieve en repressieve maatregelen”*. Doordat een integrale aanpak wordt nagestreefd op het gebied van wonen, werken, leren en opgroeien, integreren en veiligheid, is er sprake van een grote diversiteit aan maatregelen die zowel wijkgericht als persoongericht moeten worden georganiseerd (VROM, 2007a). Door op al deze terreinen maatregelen te treffen, wordt getracht de score van de wijken op de 18 indicatoren te verbeteren, en de fysieke en sociale achterstanden en problemen (zoals door VROM gedefinieerd) te verminderen.

Wel erkent VROM dat problemen op verschillende schaalniveaus spelen en daarom steeds opnieuw moet worden bekeken op welk schaalniveau het probleem aangepakt moet worden (VROM, 2007a). VROM stelt in het Actieplan dat er maatwerk per wijk nodig is. Duyvendak merkt echter op dat er toch nog vaak dezelfde oplossingen worden aangedragen in hele verschillende wijken. “In het beleid zit gewoon ontzettend veel imitatie; op verschillende terreinen waar de problemen heel divers zijn, wordt dezelfde aanpak gekozen” (Interview Duyvendak, 17 november 2010).

5.2 Integratie: definities en visie

Nu enkele belangrijke opmerkingen gemaakt zijn ten aanzien van het beleid in algemene zin, wordt verder ingezoomd op de probleemperceptie, doelstellingen en beleidsmaatregelen met betrekking tot het thema ‘integratie’. Volgens VROM (2007a) gaat integreren primair over het wegwerken van achterstanden, maar ook over de kwaliteit van samen wonen en leven. VROM acht het van groot belang dat bewoners zich vertrouwd en thuis voelen in de wijk. “Samen leven als vertrouwde vreemden is van belang voor allochtonen en autochtonen, maar ook voor jong-oud, arm-rijk, gezond-ziek, met kennis, ruimte en respect voor elkaars levenswijze. Integratie is ook het terugbrengen van dit sociaal cement in de wijk” (VROM, 2007a).

Probleemperceptie

Door betrokkenen in de wijken zijn een aantal zaken aangekaart met betrekking tot integreren, die door VROM in het Actieplan Krachtwijken (2007) als volgt zijn geformuleerd:

4. Het aantal mensen dat met de inburgering start en het rendement van de inburgering blijft achter;
5. Na de inburgering ontbreekt een vervolgtraject;
6. Andere mogelijkheden om tot versterking van integratie te komen, worden onvoldoende benut (opvoedingsondersteuning, kennismakingsactiviteiten, integratie door sport, spel en cultuur);
7. Er doen verhoudingsgewijs veel minder mensen aan sport en cultuur in de aandachtswijken;
8. ‘Natuurlijke’ plekken voor ontmoeting tussen autochtonen en allochtonen zijn schaars;
9. Zelforganisaties worden te weinig betrokken.

Bovengenoemde punten zijn in de 40 wijken waargenomen, benoemd en als ‘negatief’ bestempeld. De probleemperceptie is in dit geval vooral tot stand gekomen in samenspraak met betrokkenen uit de wijken, maar is uiteindelijk dus wel geformuleerd door VROM zelf.

In hoofdstuk 3 is aandacht besteed aan de veronderstelling dat het integratieaspect geïntegreerd behoort te zijn in het wijkenbeleid. Daarbij kwam ook aan de orde dat het thema integreren volgens VROM hoofdzakelijk om drie aspecten gaat: wegwerken achterstanden, kwaliteit samen wonen en leven verhogen, terugbrengen sociaal cement. Dit doet vermoeden dat VROM de volgende situatie in de 40 wijken heeft waargenomen: er is sprake van achterstanden, de kwaliteit van samen wonen en leven is laag en er is geen sociaal cement. Al eerder is echter ook vastgesteld dat er weinig duidelijkheid wordt gegeven over wat er precies onder ‘achterstanden’, ‘kwaliteit’ en ‘sociaal cement’ wordt verstaan.

Definities en doelstellingen

Opgemerkt moet worden dat het beleid dat gevormd wordt met betrekking tot integratie, afhankelijk is van de manier waarop integratie gedefinieerd wordt. Zo definieerde het Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid (ISW) integratie als “het bestaan van directe relaties tussen migranten en autochtone bewoners” (ISW, 2007). Met een dergelijke definitie van integratie wordt ook meteen bepaald wat de voorwaarde is voor integratie; in dit geval het hebben van relaties met leden van een andere etnische groep. Tegelijk geeft de definitie ook aan wat er als een integratieprobleem beschouwd wordt; namelijk de afwezigheid van relaties tussen autochtonen en allochtonen. Integratiebeleid zou zich dus in dit geval moeten richten op het bevorderen van deze relaties.

Volgens de gemeente *Arnhem* is het doel van integratiebeleid dat allochtonen steeds meer deelnemen aan activiteiten die zinvol zijn voor zowel individu als samenleving (gemeente Arnhem, 2002). Hoewel dit op het eerste gezicht een aardig streven lijkt, moet vervolgens wel afgevraagd worden wie er eigenlijk bepaalt welke activiteiten zinvol zijn voor individu of samenleving. De gemeente Arnhem geeft aan dat deze activiteiten kunnen variëren van sport of vrijwilligerswerk tot cultuur en scholing, maar geeft daarbij geen duidelijke uitleg waarom deze activiteiten zinvol kunnen zijn, en voor wie dat precies geldt.

In de Charter *Den Haag* (2008) wordt integratie gelijk gesteld aan burgerschap. Onder burgerschap wordt “het voelen en nemen van sociale verantwoordelijkheid” verstaan. Om dat te bereiken zijn er activiteiten nodig om mensen of groepen bij de samenleving te trekken of te houden. Hierbij wordt dus gesteld dat het verantwoordelijkheidsgevoel van mensen zelf van belang is, en dat zij zich er zelf voor in dienen te zetten om een goede plek te verkrijgen in de samenleving. Aan wat voor soort activiteiten hierbij in het bijzonder wordt gedacht, wordt niet helemaal duidelijk in de Charter Den Haag. Wel wordt gesteld dat het niet alleen om het leren van de taal gaat, maar dat het breder getrokken moet worden.

De gemeente *Nijmegen* maakt in de Integratiemonitor (2004) het onderscheid tussen een individueel (positie in onderwijs en op arbeidsmarkt), cultureel (gedrag, contacten en culturele oriëntatie) en institutioneel (deelname aan politieke besluitvorming) niveau van integratie (Prins, 2004). In de wijkaanpak van Nijmegen ligt de nadruk enerzijds op het bevorderen van verdraagzaamheid tussen bewoners en anderzijds op het streven naar evenredige vertegenwoordiging van autochtonen en allochtonen bij de verschillende projecten en activiteiten in Hatert. Voor verdraagzaamheid wordt het belang ingezien van interculturele ontmoetingen, en voor de evenredige vertegenwoordiging is het belangrijk om activiteiten laagdrempelig te houden en in te spelen op wensen van bewoners (Interview Van der Vlist & Coumans, 1 juli 2010).

In de Charter *Utrecht* (2008) wordt gesteld: “Om de integratie te bevorderen zetten we in op het versterken van sociale netwerken, het stimuleren van bewonersinitiatieven en het versterken van de binding tussen bewoners onderling en bewoners en hun buurt”. Om de mate van integratie te meten wordt gekeken naar de mate van sociale contacten sociale samenhang in de wijk (gemeente Utrecht, 2010) Volgens de gemeente Utrecht zijn ontmoeting, sociale cohesie en participatie belangrijke begrippen bij het thema integratie.

Er zijn veel overeenkomsten tussen de definities en doelstellingen van de vier steden met betrekking tot integratie. Toch worden er wel vaak net iets andere bewoordingen gebruikt om aan te duiden wat de belangrijkste aspecten van integratie zijn. Zo legt de gemeente Den Haag de nadruk op burgerschap en eigen verantwoordelijkheid, terwijl de gemeente Utrecht liever spreekt over participatie. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste aspecten waar de vier steden de nadruk op leggen bij het thema Integratie.

	De nadruk bij integratie wordt in de vier steden gelegd op:
Arnhem	- inburgering - ontmoeting - stedelijke aanpak integratievraagstuk.
Den Haag	- burgerschap - inburgering door werk (“werk is het integratie-element bij uitstek”) - multicultureel karakter van de wijk als economische potentie
Nijmegen	- probeert integratie specifiek te verweven met alle thema’s - inburgering en onderwijs - Marokkaanse jongeren en opvoeding
Utrecht	- participatie - samenleven/ ontmoeten - bewonersinitiatieven

Tabel 2. Accentverschillen integratie

Zoals in hoofdstuk 4 naar voren is gekomen, zijn de drie meest genoemde doelstellingen in de wijkactieplannen met betrekking tot integratie:

1. Participatie en actief burgerschap (inburgering)
2. Bevorderen van sociale cohesie in de wijk
3. Ontmoeting en elkaar leren kennen

Uit de analyse van de wijkactieplannen van de vier steden, vallen verder nog een aantal dingen op. Een belangrijk onderdeel van integratie (zoals dat ook veelvuldig in de plannen naar voren komt), is ontmoeting tussen wijkbewoners. Veel beleid gericht op ontmoeting gaat uit van de veronderstelling dat interetnisch contact mensen dichterbij elkaar brengt en de integratie van mensen bevordert (Engelen et al., 2009). Het zijn dan ook de interetnische ontmoetingen die door diverse projecten gestimuleerd dienen te worden volgens de gemeenten.

Een ander belangrijk aspect is dat bewonersparticipatie en bewonersinitiatieven door gemeenten in toenemende mate als een manier zien om bewoners zelf actief en verantwoordelijk te maken. Ook is er in de wijkactieplannen veel aandacht voor inburgering op wijkniveau. Inburgeringprogramma's en taalontwikkeling voor allochtone bewoners staan ook hoog op de agenda van gemeenten (Oberon, 2008).

Wat over het algemeen opvalt, is dat bepaalde begrippen veelvuldig gebruikt worden, maar verder weinig worden uitgewerkt of verduidelijkt. Het versterken van de sociale samenhang is bijvoorbeeld in veel gemeenten een belangrijk beleidsthema. Soms lijkt dit dan ook een doel op zich en wordt het feit dat een iets hoger percentage van bewoners aangeeft zich met de wijk verbonden te voelen al als een succes gezien. Dit is ook terug te zien in de indicatoren die in Utrecht zijn gekozen; het rapportcijfer voor sociale samenhang in de wijk is een indicator voor de mate van integratie. Ook de gemeente Arnhem stelt 'meer sociale cohesie' als doel van het programma Integreren binnen de wijkaanpak (Gemeente Arnhem, 2010). Maar welk doel dient sociale cohesie? Betere contacten tussen bewoners? Meer sociale controle? Volgens Eikelenboom et al. (2010) is sociale cohesie slechts een middel om de leefbaarheid te vergroten. De uiteindelijke doelen voor de wijk moeten volgens hem daarom goed voor ogen gehouden worden.

Beleidsmaatregelen

Uit bovengaande blijkt wat er doorgaans aan het thema integratie verstaan wordt. Op bepaalde aspecten wordt de nadruk gelegd in de beleidsplannen. Hierin schemeren opvattingen door over de manier waarop integratie bevorderd zou kunnen worden. Volgens Hoogerwerf & Herweijer (2008) zijn er in beleid ook veronderstellingen te vinden die verwachtingen bevatten over de mate waarin een middel of maatregel zal bijdragen aan het bereiken van een bepaald doel.

In hoofdstuk 3 en 4 is gebleken dat zowel fysieke als sociale menging als oplossing van diverse problemen gezien wordt in het 40-wijkenbeleid. Etnische segregatie en concentratie wordt niet direct als probleem beschouwd, maar de concentratie van lagere inkomensgroepen wordt echter wel als onwenselijk gezien. Het Rijk heeft daarom geprobeerd een etnisch neutrale richting met het 40-wijkenbeleid te kiezen, door zich vooral te richten op het veranderen van de woningvoorraad. Dit is geen expliciete vorm van spreidingsbeleid, maar de uitwerking kan wel op hetzelfde neerkomen. Volgens Rijkschroeff et al. (2003) wordt hiermee impliciet wel gestuurd op bevolkingsgroepen.

Het 40-wijkenbeleid vestigt de hoop vooral op de middenklasse huishoudens. Door het woningaanbod in de wijk te veranderen, hopen beleidsmakers deze huishoudens te behouden en aan te trekken. De verwachting is dat deze vorm van 'fysieke' menging positieve resultaten zal opleveren voor de wijk als geheel. Wanneer een wijk als gevolg van differentiatie in het woningaanbod ook in sociaal economisch opzicht gedifferentieerder wordt, zal de wijk er in dat oogpunt vooral in de statistieken op vooruit gaan. De wijk zal met een sociaal economisch gemengde bevolkingssamenstelling beter scoren op indicatoren als inkomen, opleiding en arbeidsdeelname. Daarnaast zal de wijk, doordat herstructurering heeft plaatsgevonden, ook beter scoren op de indicatoren: prijs van de woning, bouwjaar van de woning en woninggrootte.

In hoofdstuk 2 is aan de orde gekomen dat deze indicatoren door VROM zijn gekozen om de mate van sociaal economische achterstand en van fysieke achterstand in wijken te meten. Het differentiëren van de woningvoorraad zal eraan bijdragen dat deze achterstanden worden verminderd. De algemene score op deze achterstanden zal dan waarschijnlijk ook verbeteren, maar de vraag is of de individuele bewoners er ook daadwerkelijk op vooruitgaan. De wijk als geheel zal de 'norm' dichter naderen en zal dichter in de buurt komen van het stedelijk gemiddelde (doelstelling van het beleid). Maar de vraag is wel of de veronderstelling van VROM juist is dat met het differentiëren van het woningaanbod en de bevolkingssamenstelling, individuele bewoners (in een lage inkomenspositie) er ook op vooruit zullen gaan.

In de meeste wijkactieplannen wordt bij het thema 'integratie' veel aandacht besteed aan de sociaal-culturele dimensie van integratie. Daarbij is de aanpak vooral gericht op ontmoeting, sociaal-culturele participatie en sociale cohesie. Duyvendak & Veldboer stelde al in 2001 dat beleidsmakers ontmoetingen proberen te stimuleren en fysieke en sociale grenzen proberen te slechten via het mengen van bewoners (Duyvendak & Veldboer, 2001). De verwachtingen ervan zijn hoog gespannen, ook in het 40-wijkenbeleid. Zo wordt gesteld dat ontmoeting leidt tot meer sociale cohesie en zelfs tot minder criminaliteit in de wijk. In de wijkuitvoeringsplannen (2010) wordt gesteld dat "het versterken van de sociale samenhang een middel is om criminaliteit en overlast in de wijk te verminderen". In het wijkactieplan Hatert (2007) staat ook dat het bevorderen van de sociale cohesie en van de integratie van de verschillende bevolkingsgroepen alleen werkt als de verschillende groepen elkaar kunnen ontmoeten. De vraag is echter, welk doel ontmoeting precies dient. Met het stimuleren van ontmoetingen en het vergroten van de sociale cohesie wordt getracht het gevoel van onveiligheid en angst in de wijk (indicatoren voor sociale problemen, zie hoofdstuk 2) te verminderen. Daarnaast kan dit ook als doel hebben om de score op fysieke problemen te verbeteren, doordat de neiging van bewoners om te verhuizen naar een andere wijk misschien minder wordt naarmate zich meer sociale contacten binnen de wijk voordoen. De vraag is wel of het bij het stimuleren van ontmoetingen vooral om het verkleinen van de sociale afstand tussen mensen, of ook om het verkleinen van sociale verschillen.

De mate van integratie wordt vaak getoetst aan de evenredigheidsdoelstelling: de mate waarin etnische groepen evenredig vertegenwoordigd zijn in bijvoorbeeld arbeid, onderwijs en huisvesting. Resultaten van maatregelen op het gebied van integratie zijn over het algemeen lastig te meten, maar in de praktijk wordt dus vaak gekeken hoeveel allochtonen er bijvoorbeeld bij een project of activiteit betrokken zijn, of hoeveel mensen deelnemen aan een inburgeringstraject. Wanneer hierin een stijgende lijn is te ontdekken, wordt vaak al snel aangenomen dat de integratie in een wijk is verbeterd (Engbersen, 2010).

5.3 Concluderend

Uit voorgaande blijkt dat de probleempceptie samenhangt met de manier waarop een situatie wordt waargenomen, benoemd en gewaardeerd; dat de doelstellingen samenhangen met de heersende opvattingen over de gewenste situatie; en dat de keuze voor bepaalde beleidsmaatregelen samenhangt met de veronderstelling en verwachting dat het zal bijdragen aan het bereiken van het doel. "Issues are raised, analysed and debated not just as specific problems and policy ideas. "Each problem and idea makes sense only within a particular system of meaning" (Van den Brink & Metze, 2006).

Ook blijkt uit voorgaande dat de formulering ten aanzien van de probleempceptie en doelstellingen niet altijd precies en consistent is in het woordgebruik. Enerzijds probeert het beleid zich niet te richten op doelgroepen, maar op doelgebieden (de 40 wijken). Anderzijds zijn er in de beleidsdocumenten veel aanwijzingen te vinden dat individuen steeds in categorieën geplaatst worden. Een paar voorbeelden hiervan zijn: allochtoon, niet-westerse allochtoon, middenklasse, lage inkomensgroepen, kansarmen, homogene wijken, heterogene wijken et cetera. Deze categorieën worden echter gehanteerd zonder dat duidelijk wordt wie of wat er precies onder verstaan worden. Wat betekenen deze begrippen en wat betekent dit voor beleidsinterventies?

Volgens Duyvendak (2010) en Van Houtum & Van Naerssen (2002) vinden er in de samenleving processen van 'othering' plaats. Door mensen in te delen in bepaalde categorieën en door de grenzen daartussen te benadrukken, wordt de afstand tussen mensen en groepen juist alleen maar groter in plaats van kleiner. "Het is wel gek dat we aan de ene kant zelf zo sturen dat die afstand blijft bestaan, en aan de andere kant wel roepen van die afstand moet kleiner worden en de cohesie moet groter", aldus Duyvendak (Interview Duyvendak, 17 november 2010).

Ook de verantwoording voor de keuze van bepaalde maatregelen laat ruimte open voor cruciale vragen waar in het beleid geen antwoord op wordt gegeven. Welk doel dient (interetnische) ontmoeting precies? Waarom is sociale cohesie zo belangrijk? Wat wordt er precies met een (sociaal economisch) gedifferentieerde bevolkingssamenstelling nagestreefd? Duyvendak is van mening dat je goed moet kijken naar het taalspel in beleid. "Dan zie je dus dat iedereen gaat zitten knikken als er weer een mooi woord is bedacht, maar ondertussen is er geen onderzoek gedaan naar hoe problemen concreet met elkaar samenhangen", aldus Duyvendak. Verder stelt hij dat we vaak ook niet weten hoe we moeten ingrijpen omdat de professionaliteit van interventies minimaal is. "De diagnose is vaak erg onvolkomen, omdat we blijven steken op een te hoog abstractieniveau" (Interview Duyvendak, 17 november 2010).

In voorgaande hoofdstukken is naar voren gekomen dat er in het 40-wijkenbeleid processen van normalisering zichtbaar zijn. Volgens Foucault zijn normen concepten waarmee we constant geëvalueerd en gecontroleerd worden (Sparknotes Editors, n.d.). De Folter (1987) stelt: "De precieze conceptualisering van het normale is van doorslaggevend belang voor de vraag of er überhaupt en hoe er corrigerend wordt opgetreden".

In het 40-wijkenbeleid duidt de norm op hetgeen door de beleidsmakers als 'normaal' wordt beschouwd. In hoofdstuk 1 zijn twee betekenissen die De Folter (1987) aan het woord 'normaal' geeft, aan de orde gesteld:

- Ideaal normaal: datgene wat uitdrukking geeft aan een ideale norm of een ideale standaard. Het normale verwijst naar het idee dat in een norm of standaard is vervat (idealisme)
- Statistisch normaal: datgene wat het gemiddelde van iets dicht nadert (empirisme)

Beide betekenissen zijn in het 40-wijkenbeleid terug te vinden. Het beleid richt zich vooral op 'statistisch normaal', in de zin dat de wijken uiteindelijk op het gemiddelde van de steden moeten komen. Daarnaast heeft het beleid ook een soort ideaal voor ogen. De ideale situatie is in de centrale doelstelling van het beleid verwerkt; dat de wijken vitale woon-, werk- en leefomgevingen zullen worden. Het is een norm die een ideaal bevat die eigenlijk nooit helemaal behaald kan worden. Er zullen altijd mensen zijn die niet prettig wonen in hun wijk, die niet betrokken zijn bij de samenleving en die geen werk hebben.

Ook in het integratieaspect zijn normaliseringprocessen waar te nemen. In feite gaat integratie primair over het stellen van een norm. De norm kan zijn dat iemand een baan heeft, naar school gaat of op een andere manier actief is in de samenleving. De norm kan ook zijn dat iemand de taal voldoende beheerst, dat de kinderen naar Westerse maatstaven worden opgevoed, of dat de Nederlandse nationaliteit wordt verkozen boven hun oorspronkelijke nationaliteit. Vaak wordt door middel van inburgeringcursussen bepaald of iemand voldoende geïntegreerd is. Het resultaat van de cursus moet laten blijken of iemand een succesvolle poging tot integratie (of inburgering) heeft gedaan. Instituten bepalen welke aspecten in het inburgeringstraject aan de orde komen, en bepalen zo in zekere mate de norm voor integratie.

Tot slot moet opgemerkt worden dat op basis van normatieve uitgangspunten een situatie als onwenselijk wordt aangemerkt. Dit betekent dus dat het in principe mogelijk is om een probleem 'uit de wereld te helpen' door de maatstaven te veranderen. Door andere normatieve opvattingen als uitgangspunt te nemen, zal het beleid op een andere manier worden ingevuld, en zullen de sociaal geconstrueerde ideeën over de sociale werkelijkheid veranderen. Hierdoor zullen er ook andere beleidsinterventies worden gedaan.

6 Conclusie: achterliggende discoursen van het 40-wijkenbeleid

De focus van dit onderzoek ligt op het achterhalen van het achterliggende discours van het 40-wijkenbeleid. In hoofdstuk 1 werd gesteld dat taal het product en de producent is van discoursen. De manier waarop taal (in beleidsteksten en door beleidsmakers) wordt gebruikt, vormt ons beeld van de werkelijkheid en beïnvloedt de manier waarop we tegen de wereld aan kijken. In hoofdstuk 3 werd gesteld dat discoursen direct en indirect een invloed hebben op de manier waarop beleid wordt gemaakt, en bepalen welke standpunten worden ingenomen door overheden. Een discours wordt door Van den Brink & Metze (2006) gedefinieerd als “een set van ideeën, concepten en categorieën die betekenis geven aan sociale verschijnselen, en die geproduceerd en gereproduceerd worden door praktijken die ingebed zijn in het dagelijks leven”.

De centrale vraag waarop tijdens dit onderzoek een antwoord is geprobeerd te vinden, is welke heersende opvattingen, redeneringen en assumpties er aan het 40-beleid ten grondslag liggen, en welk discours hierin is te ontdekken. Dit zal inzicht geven in de manier waarop, en op basis waarvan het beleid tot stand is gekomen. In de vorige hoofdstukken is geprobeerd de betekenis van taal en tekst in het beleid te achterhalen en te interpreteren, en hierin regelmatigigheden en patronen te ontdekken (Saunders et al., 2008). In dit hoofdstuk worden daarom conclusies getrokken met betrekking tot de centrale vraag, aan de hand van de bevindingen die in de voorgaande hoofdstukken naar voren zijn gekomen.

6.1 Het dominante discours

Een belangrijke vraag die aan het 40-wijkenbeleid voorafging, is welke indicatoren gekozen moesten worden om de wijken te kunnen selecteren. De kwaliteit van leven in een wijk heeft met veel verschillende aspecten te maken, en er dient dus een keuze gemaakt te worden voor indicatoren die voldoende zeggingskracht hebben voor het doel dat de beleidsmakers voor ogen staat (Engbersen et al., 1998). VROM veronderstelt dat de kwaliteit van de wijken gemeten kan worden aan de hand van de 18 gekozen indicatoren, die betrekking hebben op sociaal en fysieke achterstanden en problemen. Voor een doeltreffend beleid moeten de selectiecriteria nauw aansluiten bij de beleidsdoelstellingen. Het veronderstelde probleem is de toenemende tweedeling tussen wijken, en daarom heeft het 40-wijkenbeleid als doel om de 40 wijken - die gemiddeld op de indicatoren het laagst scoren, en de grootste afwijking hebben ten opzichte van de rest van de wijken - dichterbij het landelijk gemiddelde te brengen.

In de opvattingen over wat als probleem en wat als wenselijk wordt beschouwd, kan het dominante discours gevonden worden waarin het beleid is ingebed. Uit het geheel aan opvattingen, assumpties, veronderstellingen en ideeën die in de vorige hoofdstukken aan het licht zijn gebracht, kan geconcludeerd worden dat het 40-wijkenbeleid gericht is op het komen tot een geordende samenleving door onder andere te streven naar ‘normale’ wijken. In het beleid zijn verschillende factoren waargenomen, die hieraan zouden moeten bijdragen. Deze zijn te vertalen naar drie processen:

1. Categoriseren

In dit stadium worden alle individuele afwijkingen en verschillen aan het licht gebracht. Door onderlinge vergelijking, worden alle verschillen vastgesteld en gemeten en worden wijken (en mensen) gecategoriseerd.

2. Normaliseren

Nadat er categorisering heeft plaatsgevonden, kan de norm vastgesteld worden door het gemiddelde te nemen. Nu is vastgesteld wat ‘normaal’ (wenselijk) en ‘abnormaal’ (problematisch) is, kan worden bepaald hoe er corrigerend wordt opgetreden en welke maatregelen hiervoor nodig zijn.

3. Homogeniseren

Om te komen tot een geordende samenleving, wordt met het beleid gestreefd naar homogeniteit; ofwel het verkleinen van de verschillen tussen wijken. Er wordt dus gestreefd naar gemiddelde wijken.

Van Houtum & Van Naerssen (2002) stellen dat we ons bewust moeten zijn van de processen van '(b)ordering' en 'othering' die zich manifesteren in onze samenleving. Zij stellen dat er in de samenleving sprake is van 'ordering discourses'. Dit bepaalt onder andere de manier waarop we naar 'de ander' kijken. "It is implicitly argued that the territorial demarcation of differences that borders provide, assures a geographical ordering of presumably governable spatial units" (Van Houtum & Van Naerssen, 2002). Door categorisering (het afbakenen tussen individuen, groepen, wijken) wordt er in feite getracht (en verwacht) de samenleving overzichtelijk en bestuurbaar te maken. De achterliggende hoofdgedachte van het 40-wijkenbeleid is in feite dat een geordende samenleving dient te worden nagestreefd door middel van categorisering, normalisering en homogenisering. Het dominante discours van het 40-wijkenbeleid kan daarom worden aangeduid als een '(b)ordering discours'. Het opmerkelijke is echter dat met het beleid gestreefd wordt naar 'gemiddelde' of 'normale' wijken, en het dus gericht is op het verkleinen van de verschillen tussen wijken en groepen mensen. Hoewel de bovengenoemde drie processen hier in eerste instantie dan ook op gericht lijken te zijn, zijn er wel enkele tegenstrijdigheden. De voortdurende categorisering (dat in het beleid zichtbaar is) leidt namelijk tot in- en uitsluiting van mensen en groepen. De grenzen en verschillen tussen wijken en individuen worden door het categoriseren juist benadrukt. Daarnaast creëren normen in feite een tweedeling tussen wat goed en wat fout is, en wat als 'normaal' en als 'abnormaal' beschouwd wordt. Zoals in hoofdstuk 1 ook aan de orde is gekomen, werkt normalisering enerzijds individualiserend en anderzijds homogeniserend. Volgens De Folter (1987) impliceert normalisering een homogeniseringsproces, maar gaat hier een individualiseringsproces aan vooraf. Het 40-wijkenbeleid beoogt dus de verschillen tussen wijken te verkleinen, maar eigenlijk worden de verschillen alleen maar (uit)vergroot door de praktijken van categoriseren, normaliseren en homogeniseren.

6.2 Het integratiediscours

Naast het 40-wijkenbeleid in algemene zin, is in dit onderzoek ook aandacht besteed aan de manier waarop het thema 'integratie' betekenis krijgt in de wijkaanpak. De vraag is welke dominant discours hierin valt te ontdekken. In hoofdstuk 1 zijn vier integratiediscoursen beschreven, die Prins (2004) heeft onderscheiden:

1. Laissez-faire: het integratieproces wordt grotendeels op zijn beloop gelaten
2. Assimilatie: aanpassing door allochtonen
3. Multiculturele samenleving: ruimte voor, en acceptatie van andere culturen
4. Participatie: integratie staat gelijk aan sociaal economische participatie

Een paar jaar geleden stond ineens het derde discours erg in de belangstelling. De 'multiculturele samenleving' stond voor verdraagzaamheid van diversiteit en moest de nadruk leggen op de positieve aspecten van de groeiende multiculturaliteit in ons land (Prins, 2004). Paul Scheffer uitte in 2000 echter zijn zorg over de multiculturele samenleving in zijn artikel 'het multiculturele drama'. Dit bracht toen een grote politieke discussie teweeg.

Inmiddels wordt integratie steeds vaker gelijkgesteld aan participatie. De gedachte is dat iemand integreert door te participeren. De overheid vindt het belangrijk dat alle bevolkingsgroepen gaan deelnemen aan het maatschappelijke leven (actief burgerschap) en dat er sprake is van wederzijdse acceptatie. Van de bovenstaande vier discoursen, valt er niet één direct te herkennen in het 40-wijkenbeleid. Uit de analyse van de beleidsdocumenten en de interviews, kan wel worden opgemaakt dat integratie steeds meer gelijk wordt gesteld aan participatie, maar dat naast sociaal economische participatie ook sociaal-culturele participatie steeds meer van belang wordt geacht. Dit blijkt ook uit de grote aandacht van de verschillende gemeenten voor ontmoeting, samenleven en sociale cohesie. De gemeente Den Haag kent als enige van de vier steden een grote rol toe aan het economische aspect van integratie. In de andere steden draait het bij het thema 'integratie' voornamelijk om ontmoeting en sociaal-culturele participatie. Het discours met betrekking tot dit thema, komt daarmee het meest overeen met het vierde discours: integratie is gelijk aan participatie. Wel

moet hierbij opgemerkt worden dat de nadruk vooral ligt op sociaal-culturele participatie, in plaats van slechts op sociaal economische participatie.

Er wordt in het 40-wijkenbeleid verondersteld dat het mengen van verschillende sociaal economische groepen in een wijk wenselijk is, en dat sociale menging van verschillende bevolkingsgroepen nagestreefd dient te worden. Een goede wijk wordt dus gezien als een wijk waarin minimaal een bepaald percentage bewoners uit de middenklasse of hogere inkomens woont, en waar sociale netwerken tot stand komen. Of het daadwerkelijk bijdraagt aan het sociaal economisch vooruitkomen van individuen of het beter samenleven van groepen valt nog te bezien. Wel kan geconcludeerd worden dat menging vooral bijdraagt aan probleemverdunding en het verbeteren van de algemene statistische score van de wijk als geheel. Dit is te herleiden naar de dominante opvatting van het 40-wijkenbeleid, dat een goede wijk een gemiddelde (ofwel 'normale') wijk is. Maatregelen omtrent menging zijn dus vooral gericht op het neutraliseren van de situatie in wijken, en het beheersbaar maken van de problemen (Interview Bosch, 17 juli 2010; Interview Duyvendak, 17 november 2010).

6.3 Tot slot

Uit dit onderzoek is gebleken dat het 40-wijkenbeleid een grote betekenis toekent aan de wijk als bestuurlijk entiteit. Enerzijds wordt de wijk grotendeels gezien als vindplaats voor problemen; anderzijds is de heersende gedachte ook dat veel van deze problemen grotendeels op wijkniveau aangepakt kunnen worden.

Daarnaast ziet het beleid de wijk ook als van grote betekenis voor de bewoners zelf. In hoofdstuk 1 zijn enkele benaderingswijzen aan de orde gekomen, welke betrekking hebben op de buurt of wijk: de buurt als fysiek ruimtelijke eenheid, de buurt als sociaal-culturele eenheid, de buurt als eenheid van beleving of gebruik en de buurt als abstractie van de werkelijkheid (Van der Meer, 1996). In het 40-wijkenbeleid is het meest terug te vinden van de tweede benadering: de buurt als sociaal-culturele eenheid. Uit de analyse van beleidsdocumenten blijkt dat er veel waarde wordt gehecht aan de gemeenschappelijke banden, onderlinge betrokkenheid en sociale netwerken die zich in de wijk kunnen voordoen. Het wijkactieplan Kanaleneiland stelt: "De individualisering heeft er in deze wijk dan ook toe bijgedragen dat de straat of buurt niet meer als sociaal netwerk functioneren. Door de grote diversiteit aan achtergronden en leefstijlen wordt dit versterkt" (gemeente Utrecht, 2007a). Onder andere hieruit blijkt, dat er veel van de wijk wordt verwacht en beleidsmakers de wijk graag als sociaal netwerk zien functioneren. Sociale cohesie lijkt vaak het toverwoord te zijn bij de aanpak van sociale problematiek. De vraag is echter, in hoeverre hebben we het nodig en hoeveel cohesie is eigenlijk wenselijk? Een andere dominante opvatting in het beleid, is dat de wijk een natuurlijk integratiekader is. Maar als een wijk een natuurlijk integratiekader zou zijn, moet er dan wel zoveel in geïnvesteerd worden en zou de integratie dan niet spontaner moeten verlopen?

Met behulp van wetenschappelijke inzichten uit de literatuur is tijdens het onderzoek getracht verschillende perspectieven op het functioneren van wijken aan het licht te brengen. Uit het onderzoek naar het 40-wijkenbeleid kan geconcludeerd worden dat er een groot geloof heerst in de maakbaarheid van de wijk. Beleidsmakers hebben het beleid geformuleerd op basis van bepaalde ideeën over de sociale werkelijkheid, maar hebben maar slechts beperkt gebruik gemaakt van wetenschappelijk onderzoek als onderbouwing voor bepaalde uitspraken en standpunten.

De manier waarop wijken en de problemen in wijken worden gedefinieerd, is afhankelijk van de heersende opvattingen hierover. Er wordt echter doorgaans weinig stil gestaan bij het feit dat problemen sociaal geconstrueerd worden, en dat beleidsmakers dus niet altijd gebruik maken van een waarheidsgetrouwe weergave van de sociale werkelijkheid. Bepaalde opvattingen waar ze zich op baseren zijn ook niet altijd wetenschappelijk onderbouwd. In plaats van de uitspraken in het beleid als waarheid aan te nemen, is het daarom belangrijk om stil te staan bij de context waarin deze geplaatst kunnen worden, en bij de vraag op basis van welke dominante opvattingen de uitspraken tot stand zijn gekomen.

Op de selectie en aanpak van de 40 wijken valt het een en ander aan te merken. Toch valt niet te beoordelen of er sprake is van 'goed' of 'fout' beleid. Er kan slechts een andere interpretatie gegeven worden van de situatie, die vanuit andere opvattingen en ideeën over de sociale werkelijkheid tot stand komt.

Doordat er geen objectieve maatstaf is om de kwaliteit van de wijken mee te beoordelen, zal er altijd een top 40 blijven bestaan waar de problematiek (volgens de dan gekozen indicatoren) het grootst is. Ook als de wijkaanpak in sommige gebieden en op sommige vlakken succesvol is, bestaat er over tien jaar nog steeds een top 40. Dit heeft grotendeels te maken met welke norm gesteld wordt. De norm kan door de tijd heen veranderen en staat dus niet vast. Daarnaast is de norm zeer afhankelijk van de politieke denkbeelden in de samenleving. Praktijken van normalisering en categorisering zullen daarom zorgen voor blijvende lijstjes van wijken die niet aan standaard of norm voldoen.

De discussie over wijken en integratie zal blijven voortduren, omdat het beleid dat gevoerd wordt sterk afhankelijk is van de politieke denkbeelden. Voorheen viel Wonen, Wijken en Integratie onder het Ministerie van VROM en momenteel valt het onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Duyvendak stelt dat er daardoor sprake is van een hele andere benadering. De nadruk ligt nu veel meer op veiligheid en een harde aanpak van jongeren die bijvoorbeeld overlast veroorzaken (Interview Duyvendak, 17 november 2010).

De vraag is dan ook of er voor 'integratie' nog dezelfde aandacht zal blijven bestaan, of dat dit thema steeds meer naar de achtergrond zal verdwijnen. Met het aantreden van het huidige kabinet is de norm met betrekking tot integratie weer aangescherpt. Met de uitspraak 'Nederland moet Nederlandser worden' in het regeerakkoord, wordt de lat voor immigranten om te integreren steeds hoger gelegd. De vraag is, willen we eigenlijk wel dat ze integreren of zien we ze nog steeds liever teruggaan naar hun land van herkomst? Hoewel de tijd van de gastarbeiders en het beleid gericht op de tijdelijkheid van hun verblijf voorbij is, lijkt deze vraag - vooral met het oog op de standpunten van de PVV - nog steeds relevant in de hedendaagse samenleving.

Het huidige kabinet heeft andere opvattingen en ideeën over wijken en integratie dan het kabinet Balkenende IV, waaronder het 40-wijkenbeleid in 2007 tot stand is gekomen. Welke gevolgen zal dit hebben voor de toekomst van de wijken(aanpak)? Hoelang en in welke vorm zal het wijkenbeleid nog blijven voortbestaan? De politieke aandacht voor de wijken lijkt met het huidige kabinet wat meer naar de achtergrond te zijn verdwenen. Wel zijn de gemeenten en woningcorporaties van mening dat de wijkaanpak nu zijn vruchten begint af te werpen en dus voor de beoogde periode van tien jaar door moet gaan. Met oog op de bezuinigingen zal echter wel kritischer gekeken moeten worden, waar en waarom precies geld zal worden ingezet, aldus minister Donner (2011).

Het gevaar is vaak dat overheden steeds weer 'nieuwe' begrippen bedenken, die weinig uitgewerkt worden en weinig bijdragen aan het behalen van het doel. Dit komt de doelmatigheid en efficiëntie van het beleid niet ten goede. Des te belangrijker wordt het daarom om de problemen in steden en wijken op een heldere manier te benoemen en om concrete en realistische doelstellingen te formuleren, zodat de gewenste situatie ook daadwerkelijk kan worden bereikt. Daarnaast is het van belang dat het geld niet verdeeld wordt op basis van statistische gemiddelden, maar op basis van daadwerkelijke probleemsituaties.



(Bron: pantoons.blogspot.com)

Referenties

- Aedesnet (2010). *'Vogelaarwijken kunnen we missen als kiespijn'*. Archief Aedesnet. [online] (www.aedesnet.nl/content/artikelen/achtergrond/unknown/dossier-verkiezingen/tweede-kamerverkiezingen/partijprogramma-s/PVV-partijprogramma.xml)
- Bekkenutte, S. (2009). *Nieuwe burens en een baan? Een onderzoek naar de effecten van fysiek beleid gericht op het mengen van de bevolkingssamenstelling op de economische integratie van de niet-westerse allochtone wijkbewoners*. Universiteit Utrecht.
- Binnenlands Bestuur (2010). *Utrecht worstelt met diversiteit en integratie*. Kluwer. [online] (www.binnenlandsbestuur.nl/utrecht-worstelt-met-diversiteit-en-integratie.149104.lynkx)
- Blokland-Potters, T. (1998). *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Agora, Kampen.
- Boeijen, E. van (2004). *Je staat op het midden van een brug. Sociale contacten tussen Irakese en autochtone inwoners van de Arnhemse stadswijk Malburgen Oost*. Faculteit der Sociale Wetenschappen, Vrije Universiteit Amsterdam.
- Bolt, G. (2001). *Wooncarrières van Turken en Marokkanen in ruimtelijk perspectief*. Proefschrift, Universiteit Utrecht.
- Bolt, G. & Kempen, R. van (2008). *De mantra van de mix. Hoe ideaal is een gemengde wijk?* FORUM, Instituut voor Multiculturele Vraagstukken.
- Bolt, G., Özüekren, A. S. & Phillips, D. (2010). Linking integration and residential segregation. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 36, nr. 2, pp 169-186.
- Brink, M. van den & Metze, T. (2006). *Words matter in policy and planning. Discourse theory and method in the social sciences*. NETHUR, Utrecht.
- Brouwer, J. & Willems, J. (2007). *Ruimtelijke concentratie van achterstanden en problemen. Vaststelling selectie 40 aandachtswijken en analyse achtergronden*. ABF Research, Delft.
- Carpentier, N. & Spee, S. (n.d.). Discoursanalyse. Cursustekst Informatieverwerking UIA Dept. PSW. [online] (homepages.vub.ac.be/~ncarpent/disc.html)
- CBS (2010). *Jaarrapport Integratie 2010*. Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/ Heerlen.
- Dagevos, J., Gijsberts, M. & Praag, C. van (2003). *Rapportage minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Dangermond, K. (2009). *Verenigd in multiculturalisme? Een verdiepend onderzoek naar sociale cohesie en sociaal kapitaal van Turkse en Marokkaanse allochtonen en autochtonen in Kanaleneiland*. Kennispunt Sociale Wetenschappen, Universiteit Utrecht.
- Donner, J.P.H. (2011). *Brief aan de Tweede Kamer: Wijkaanpak en Vogelaarheffing*. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- Duyvendak, J.W. & Hortulanus, R. (1999). *De gedroomde wijk. Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak*. FORUM, Utrecht.
- Duyvendak, J.W. & Veldboer, L. (2001). *Meeting Point. Over samenleving, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Uitgeverij Boom, Amsterdam.
- Duyvendak, J.W., Delnoij, M. & Metaal, S. (2005). *Samen vooruitkomen: Sociaal investeren in de Westelijke Tuinsteden*. In: Een ongebonden blik. 7 essays over de vernieuwing in Amsterdam Nieuw West. Parkstad Amsterdam.
- Duyvendak, J.W. (2006). *De staat en de straat. Beleid, wetenschap en de multiculturele samenleving*. Boom Onderwijs.
- Eikelenboom, K. & Pas, G. (2009). *Banen of barbecues? Kanaleneiland als case study van het wijkbeleid*. Groenlinks Wetenschappelijk Bureau.
- Eikelenboom, K., Dijk, A. van & Pas, G. (2010). *Wijkgericht werken: geen oplossing voor alle problemen. Kanttekeningen bij het wijkbeleid*. Groenlinks Wetenschappelijk Bureau.

- Engbersen, R., Eggermont, J., Gabriels, R. & Sprinkhuizen, A. (1998). *Indicatoren van A tot Z. Van achterstandsscores tot zwerfkatten*. NIZW, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Engbersen, G., Snel, E. & Boom, J. de (2007). *De adoptie van wijken. Een evaluatie van 'Nieuwe Coalities voor de Wijk'*. Erasmus Universiteit/ RISBO Contractresearch BV, Rotterdam.
- Engbersen, G. (2010). *Fatale remedies. Over onbedoelde gevolgen van beleid en kennis*. Pallas Publications/ Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse. Textual analysis for social research*. Routledge, London & New York.
- Folter, R. de (1987). *Normaal en abnormaal. Enkele beschouwingen over het probleem van de normaliteit in het denken van Husserl, Schutz en Foucault*. Historische Uitgeverij, Groningen.
- Galster, G. (2007). Should policy makers strive for neighbourhood social mix? An analysis of the western European evidence base. *Housing Studies*, 22: 523-545.
- Gemeente Arnhem (2002). *Minderheden in Arnhem. Een bijdrage aan een discussie*. Gemeente Arnhem, Dienst MO. [online]
(www.forum.nl/portals/si/Documenten/gemeente_pagina/Minderhedennota_2002%20arnhem.pdf)
- Gemeente Arnhem (2007a). *Wijkactieplan Het Arnhemse Broek*. Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2007b). *Wijkactieplan Klarendal*. Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2007c). *Wijkactieplan Malburgen*. Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem (2007d). *Wijkactieplan Presikhaaf*. Gemeente Arnhem.
- Gemeente Arnhem & VROM (2008). *Charter Arnhem, Krachtwijken*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.
- Gemeente Arnhem (2009). *Feiten en cijfers 2009/2. Niet-westerse allochtonen in Arnhem*. Gemeente Arnhem, Afdeling Onderzoek en Statistiek. [online]
(www.arnhem.nl/dsresource?objectid=101558)
- Gemeente Arnhem (2010). *Krachtwijken & GSO-III Preventiewijken. Wijkuitvoeringsplannen 2010*. Gemeente Arnhem, Dienst Programmasturing & Strategie.
- Gemeente Den Haag (2007a). *Wijkactieplan Transvaal. De nieuwe aanpak voor krachtwijk Transvaal*. Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2007b). *Wijkactieplan Schilderswijk. Verdrag van de Schilderswijk*. Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2007c). *Wijkactieplan Stationsbuurt. De nieuwe aanpak voor krachtwijk Stationsbuurt*. Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2007d). *Wijkactieplan Zuidwest. De nieuwe aanpak voor krachtwijk Den Haag Zuidwest*. Gemeente Den Haag.
- Gemeente Den Haag (2008). *Business Cases. Krachtwijken Den Haag*. Kernteam Wijken, Den Haag.
- Gemeente Den Haag & VROM (2008). *Charter Den Haag, krachtwijken*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.
- Gemeente Den Haag (2009). *Wijkperspectief Transvaalkwartier*. Gemeente Den Haag.
- Gemeente Nijmegen (2007). *Ongedeeld Hatert. Wijkactieplan Hatert 2008-2011*. College van Bestuur, Gemeente Nijmegen.
- Gemeente Nijmegen & VROM (2008). *Charter Nijmegen, Hatert*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.
- Gemeente Nijmegen (2009). *Uitvoeringsprogramma Integratie 2009-2011*. Gemeente Nijmegen.
- Gemeente Utrecht (2007a). *Wijkactieplan Kanaleneiland. Kanaleneiland Leert!* Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2007b). *Wijkactieplan Ondiep*. Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2007c). *Wijkactieplan Overvecht. Doe mee in Overvecht*. Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2007d). *Wijkactieplan Zuilen (Oost)*. Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht & VROM (2008). *Charter Utrecht, Krachtwijken*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.

- Gemeente Utrecht (2008a). *Meedoen in de krachtwijken. Voorstellen voor het versterken van de bewonersparticipatie in de Utrechtse krachtwijken*. Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2008b). *Kansen voor iedereen in Zuilen-Oost. Uitvoeringsprogramma Zuilen-Oost 2008-2009*. Gemeente Utrecht, Mitros & Portaal.
- Gemeente Utrecht (2008c). *Ondiep, dorp in de stad. Uivoeringsprogramma Ondiep 2008-2009*. Gemeente Utrecht & Mitros.
- Gemeente Utrecht (2008d). *Kanaleneiland Leert! Uitvoeringsprogramma Kanaleneiland 2008-2009*. Gemeente Utrecht, Bo-Ex, Mitros & Portaal.
- Gemeente Utrecht (2010a). *Voortgangsrapportage Programma Krachtwijken 2010*. Gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2010b). *Monitor Diversiteit en Integratie in Utrecht 2010*. Bestuursinformatie, gemeente Utrecht.
- Gemeente Utrecht (2010c). *Monitor Krachtwijken. Meting 2010*. Bestuursinformatie, gemeente Utrecht.
- Gent, W. van, Musterd, S. & Ostendorf, W. (2007). Van probleemwijk naar prachtwijk? Over de problemen van een wijkgerichte aanpak. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 4, pp. 44-50.
- Gent, W. van, Musterd, S. & Ostendorf, W. (2009). Bridging social divide? Reflections on current Dutch neighbourhood policy. *Journal of Housing and the Built Environment*, nr. 24, pp. 357-368.
- Gielis, R. (2009). College Kwalitatieve Methoden: Discours Analyse (6 januari 2009). Radboud Universiteit Nijmegen.
- Gijsberts, M. & Dagevos, J. (2005). *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Gijsberts, M. & Dagevos, J. (2007a). *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Gijsberts, M. & Dagevos, J. (2007b). *Jaarrapport Integratie 2007*. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Gijsberts, M., Meer, T. van der & Dagevos, J. (2008). *Vermindert etnische diversiteit de sociale cohesie?* In: Schnabel, P., Bijl, R. & Hart, J. de, *Betrekkelijke betrokkenheid: studies in sociale cohesie* (p. 306-336). Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Gowricharn, R. (2002). *Het omstreden paradijs. Over multiculturaliteit en sociale cohesie*. FORUM/ Verwey-Jonker Leerstoel, Utrecht.
- Groeneveld, S.M. & Weijers-Martens, Y.M.R. (2003). *Minderheden in Beeld*. SPVA, Rotterdam.
- Haledo, S. & Ruys, E. (2004). *Ruimtelijke en maatschappelijke segregatie van allochtonen in de wijk: processen, visies en beleid*. FORUM (intern document).
- Harms, E. (2007). De zin en onzin van de lijstjesaanpak. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 4, pp. 20-24.
- Hart, J. de, Knol, F., Maas- de Waal, C. & Roes, T. (2002). *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Hazel, R. van den & Donk, M. van de (2009). Voorbij de buurtbarbecue - *Sociale samenhang ontrafeld*. [online] (www.radar-groep.nl/publicaties/?item_id=109)
- Hoogerwerf, A. & Herweijer, M. (2008). *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*. Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Houtum, H. van & T. Naerssen, van (2002), *Bordering, Ordering and Othering*, TEGS, vol. 93, issue 2, pp. 125-136.
- ISW (2007). *Jaarverslag Project Arnhem, 2006/2007*. Instituut voor Integratie en Sociale Weerbaarheid.
- KEI (2006). *Winsemius slaat alarm over probleemwijken*. KEI Kenniscentrum Stedelijke vernieuwing. [online] (www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=2454)
- KEI (2007). *Hoe is de selectie van VROM voor de veertig wijken tot stand gekomen?* Dossier sociaal-fysieke wijkaanpak. KEI Kenniscentrum stedelijke vernieuwing. [online] (www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1899&item_type=vraag_en_antwoord&item_id=139)

- KEI (2009). *Wat moet ik als professional in de stedelijke vernieuwing weten van het integratiebeleid?* Dossier Integratie en Emancipatie, KEI Kenniscentrum stedelijke vernieuwing. [online] (www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1899&item_type=vraag_en_antwoord&item_id=146)
- KEI (2010a). *Wat zeggen de verkiezingsprogramma's voor de Tweede Kamerverkiezingen 2010 over de stedelijke vernieuwing?* KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing. [online] (www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1899&item_type=vraag_en_antwoord&item_id=166)
- KEI (2010b). *Winnaars PVV en VVD: sluit visie op wijkaanpak aan bij die van de 'Vogelaarsteden'? Kei vergelijkt de collegeprogramma's met de visie van VVD en PVV.* KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing. [online] (www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1893&item_type=nieuws&item_id=3142)
- Keller, S. (1968). *The urban neighbourhood: a sociological perspective*. Random House, New York.
- Kempen, R. van, Hooimeijer, P., Bolt, G., Burgers, J., Musterd, S., Ostendorf, W. & Snel, E. (2000). *Segregatie en concentratie in Nederlandse steden: mogelijke effecten en mogelijk beleid*. Van Gorcum & Comp bv, Assen.
- Korthagen, I. (2010). *De strijd om beleid onder leiding van media. Een onderzoek naar de discursieve strijd die invloed uitoefent op de relatie tussen gebeurtenissen en beleid*. Universiteit Utrecht.
- Laan Bouma-Doff, W. van der (2005). *De buurt als belemmering?* Van Gorcum, Assen.
- Laan Bouma-Doff, W. van der (2006). Soort zoekt soort. *Rooilijn*, nr. 3, pp. 127-132.
- Laan, E. van der (2009). *Integratiebrief*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.
- Lagendijk, E. (1998). *De wijk gekleurd. Beleid, maatregelen en ervaringen van gemeenten en instellingen in etnisch-gekleurde wijken*. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.
- Lans, J. van der (2009). *De tien geboden van de wijkaanpak*. KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing. [online] (www.kei-centrum.nl)
- Linders, L. (2010). *De betekenis van nabijheid. Een onderzoek naar informele zorg in een volksbuurt*. Universiteit Tilburg.
- Lindner, L. (2002). *Ruimtelijke segregatie van afkomstgroepen in Den Haag. Wiens keuze?* Bureau Discriminatiezaken, Den Haag.
- Lörzing, H., Harbers, A. & Schluchter, S. (2008). *Krachtwijken met karakter*. Planbureau voor de leefomgeving, Den Haag. NAI uitgevers, Rotterdam.
- Meer, C. E. van der (1996). *Monitoring van buurten. Signalering en analyse van probleemcumulatie*. Amsterdam study centre for the Metropolitan Environment.
- Middelkoop, E. van (2010). *Brief aan de Tweede Kamer: Partners over de volgende uitvoeringsfase van de wijkaanpak*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.
- Mooren, M.C.T. van der (2010). *Segregatie in Nijmegen*. Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Musterd, S. & Pinkster, F. (2005). *Buurteffecten en Beleidsinterventies. Over integratie, sociale netwerken en beleid*. City Journal, Kenniscentrum Grote Steden.
- Musterd, S. & Ostendorf, W. (2009). *Problemen in wijken of probleemwijken?* Van Gorcum, Assen.
- Nio, I. (2004). Migrantenwijken. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr.5, pp 6-9.
- Oberon (2008). *Ruimte voor contact in de krachtwijken*. Oberon, Utrecht.
- Ophoven, E. van (2008). Stop integrale wijkaanpak. *Aedes Magazine*.
- O&S Gemeente Nijmegen (2009). *Stadsmonitor*. Gemeente Nijmegen.
- Ouweland, A., van Kempen, R., Kleinhans, R. & Visscher, H. (2008). *Van wijken weten. Beleid en praktijk in de stedelijke vernieuwing*. Delft University Press.
- Peeters, P. (2009). De Vogelaaraanpak gaat falen. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, nr. 7-8, pp 12-15.
- Pinkster, F. M. (2008). *De sociale betekenis van de buurt. Een onderzoek naar de relatie tussen het wonen in een arme wijk en sociale mobiliteit*. Nicis Institute, Amsterdam University Press.

- Prins, E. (2004). *Nijmeegse integratie. Verschillende interpretaties*. Gemeente Nijmegen, afdeling Onderzoek & Statistiek.
- Putnam, R. D. (2007). *E Pluribus Unum: Diversity and community in the twenty-first century*. Journal compilation, Nordic Political Science Association.
- Rijkschroeff, R., Duyvendak, J.W. & Pels, T. (2003). *Bronnenonderzoek Integratiebeleid*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- RMO (1997). *Kwaliteit in de buurt*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Rijswijk.
- RMO (2009). *De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Rijswijk & Uitgeverij SWP, Amsterdam.
- Saunders, M., Lewis, Ph. & Thornhill, A. (2008) *Methoden en technieken van onderzoek* (4^e editie), Pearson Education Benelux B.V., Amsterdam.
- Scheffer, P. (2000). Het multicultural drama. *NRC Handelsblad*. [online] (retro.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/scheffer.html)
- Schinkel, W. (2008). Schaf het integratiebeleid af. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*.
- Schrijer, D. (2007). Pak alleen echte probleemwijken aan. *NRC Handelsblad*.
- SparkNotes Editors. (n.d.). *SparkNote on Discipline and Punish*. [online] (www.sparknotes.com/philosophy/disciplinepunish)
- Stam, R. (2009). *Wijken problemen in probleemwijken? Onderzoek naar de verplaatsing van wijkproblematiek als gevolg van herstructurering*. Radboud Universiteit, Nijmegen.
- Teijmant, I. (1979). *Buurtgebondenheid en verhuizen*. Vakgroep Sociologie en Gebouwde omgeving, Amsterdam.
- Uunk, W. & Dominguez Martinez, S. (2001). *Wijken in beweging: migratie in en uit concentratiewijken*. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Ven, T.P.J. van der (2009). *Ervaren kwaliteit van het Futsal Chabbab project in Nijmeegse achterstandswijken*. Universiteit van Utrecht.
- Verplanke, L., Engbersen, R., Duyvendak, J., Tonkens, E. & van Vliet, K. (2002). *Open deuren. Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid*. NIZW/ Verwey-Jonker Instituut.
- Vlist, I. van der & Coumans, A. (2010). *Voortgangsrapportage dwarsspoor Integratie, 2^e kwartaal 2010*. Gemeente Nijmegen.
- Vogelaar, E. (2007a). *Brief aan de Tweede Kamer: Wijkenselectie ten behoeve van de wijkenaanpak*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.
- Vogelaar, E. (2007b). *Brief aan de Tweede Kamer: Wijkenselectie en Wijkentoer*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.
- VROM (2007a). *Actieplan Krachtwijken. Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.
- VROM (2007b). *Indicatoren voor de selectie van de wijken* [online]. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie. [online] (www.keicentrum.nl/websites/kei/files/KEI2003/documentatie/VROM_indicatoren_selectie_aandachtswijken_mrt2007.pdf)
- VROM (2007c). *Integratienota 2007-2011. Zorg dat je erbij hoort!* VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.
- VROM (2009). *Wijken! In Uitvoering, 2009*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie..
- VROM (2010). *Datgene wat ons bindt*. VROM, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Portefeuille Wonen, Wijken en Integratie.
- Vulperhorst, L. (2008). Corporaties als emancipatiemachines. *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr.6, pp 23-27

- Wacquant, L. (2004). Wat is een getto? De constructie van een sociologisch concept. *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, nr.5, pp 22-27.
- Werkgroep Gemeenschappelijke integratieagenda (2009). *Datgene wat ons bindt. Gemeenschappelijke integratieagenda van rijk en gemeenten*. VROM/WWI, Den Haag & FORUM, Utrecht.
- Whisnant, C. (2010). Foucault & Discourse (handout). [online]
(webs.wofford.edu/whisnantcj/his389/foucault_discourse.pdf)
- Wilmet, H. (2005). Eens arm altijd arm. *Nieuwsblad.be*. [online]
(www.nieuwsblad.be/article/detail.aspx?articleid=GBEJQM7K)
- Wittebrood, K. (2009). *Sociale cohesie als bouwsteen voor veilige buurten*. In: Betrekkelijke betrokkenheid: studies in sociale cohesie. Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Woldring, H.E.S. (2006). *Pluralisme, integratie en cohesie*. Uitgeverij Damon, Budel.
- WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Amsterdam University Press, Den Haag/ Amsterdam.

Interviews:

- Interview mevr. Moester, S. (22 juni 2010). Wijkmanager Klarendal, Arnhem.
- Interview dhr. Van der Vlist, I. & Coumans, A. (1 juli 2010). Integratiemanager Hatert, Nijmegen.
- Interview dhr. Zwietering, T. (5 juli 2010). Programmamanager Krachtwijken, Den Haag.
- Interview dhr. Musterd, S. (8 juli 2010). Professor aan de Universiteit van Amsterdam.
- Interview dhr. Bosch, H. (19 juli 2010). Wethouder van o.a. krachtwijken, Utrecht.
- Interview dhr. Duyvendak, JW. (17 november 2010). Professor aan de Universiteit van Amsterdam.

Afbeeldingen:

* Tabel 1. Overzicht 40 wijken

www.kenniscentrawijken.vrom.nl

* Afbeelding 1. Overzichtskaart Arnhem

www.wijkwinkelklarendal.nl/wijkwinkel/nieuws/artikel/?tx_ttnews%5BbackPid%5D=263&tx_ttnews%5Btt_news%5D=105&cHash=d54247641d30fa270b0fa42107761eec

* Afbeelding 2. Malburgen

www.kanwel.nl/projecten/arnhem/malburgen/kleurrijk-malburgen

* Afbeelding 3. Overzichtskaart Den Haag

www.krachtwijkendenhaag.nl

* Afbeelding 4. Overzichtskaart Nijmegen

nijmegen.buurtmonitor.nl/quickstep/QsReportAdvanced.aspx?report=uw_wijk&selcode=uw_wijk511&geolevel=wijk&geoitem=16

* Afbeelding 5. Overzichtskaart Utrecht

Gemeente utrecht (2009). Monitor Krachtwijken, meting 2009 (1) Afdeling Bestuursinformatie, Sector Bestuurs- en Concernzaken (www.onderzoek.utrecht.nl)

* Cartoon Krachtwijken

www.pantoons.blogspot.com

Overig:

www.kenniscentrawijken.vrom.nl

www.cbs.nl

www.kei-centrum.nl

www.malburgen.com (video Malburgen Vernieuwt)