

Een ongedeeld Nijmegen

Sociaal beleid of
disciplinering van de maatschappij?



Onderwijsinstelling: Radboud Universiteit Nijmegen
Faculteit der Managementwetenschappen
Opleiding: Planologie
Auteur: Charles Huijts
Studentnummer: 0313033
Semester: 3.2
Begeleider: Dr. H. van Houtem
Datum: 2 juli 2010

Voorwoord

In het kader van de bacheloropleiding planologie is aan de hand van deze scriptie een onderzoek gedaan naar het social mix beleid van de gemeente Nijmegen. Hierbij is gebruik gemaakt van Michel Foucaults theorie over de disciplinaire maatschappij. Hij stelt hierin dat de bevolking door middel van hiërarchisch toezicht, normalisering en toetsing 'gehoorzaam' wordt gemaakt. Hoewel ik min of meer per toeval met het onderwerp 'de ongedeelde stad' in aanraking ben gekomen werd ik hier naar verloop van tijd steeds meer door gegrepen. Als student planologie ben ik namelijk altijd zeer geïnteresseerd geweest in de vorming van ruimtelijk beleid en de filosofie daarachter. Voor de inhoudelijke begeleiding bij het schrijven van deze scriptie, en vooral zijn advies om het werk van Michel Foucault te bestuderen, ben ik Dr. Henk van Houtem zeer dankbaar.

All of us who are concerned for peace and triumph of reason and justice must be keenly aware how small an influence reason and honest good will exert upon events in the political field.

~Albert Einstein~

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Projectkader.....	7
1.2 Relevantie van het onderzoek	10
1.3 Theoretische invalshoek.....	12
1.4 Doelstelling en onderzoeksmodel	13
1.5 Vraagstelling	14
1.6 Begripsafbakening.....	15
1.7 Leeswijzer	15
2 Theorie	16
2.1 Theoretisch kader	16
2.2 Conceptueel model.....	21
3 Methodologie	22
3.1 Onderzoeksstrategie	22
3.2 Onderzoeksmateriaal	22
4.1 De terugkeer van social mixed communities	24
4.2 1998-2002: Gemengde bevolking in ‘een sterk, sociaal en gastvrij Nijmegen’	26
4.3 De overbrugging van een kloof.....	27
4.4 2002-2006: Social-economische én social-culturele differentiatie	28
4.6 2006-2010: Wonen leeft!	30
5 Toezicht, normalisering en examinering in Nijmegen	32
5.1 Hiërarchisch toezicht.....	32
5.2 Normalisering.....	35
5.3 Examinering	36
6 Conclusies en aanbevelingen	37
6.1 Conclusies	37
6.2 Aanbevelingen.....	40
Literatuur	41

Samenvatting

In deze studie is het social mix beleid van de gemeente Nijmegen onderzocht op de mate waarin daarbij sprake is van de disciplinerende technieken toezicht, normalisering en examinering.

Het streven naar social-economisch gemengde wijken (social mixed communities) wordt in 1997 met de invoering van de nota Stedelijke vernieuwing een feit. Zo ook in de gemeente Nijmegen, waar vanaf het begin actief werd gewerkt aan de realisatie van een ongedeelde stad. De argumentaties achter dit beleid lopen uiteen maar in hoofdzaak gaat het om het bevorderen van sociaal-economische integratie, leefbaarheid en draagvlak voor de stedelijke economie en culturele voorzieningen. Het middel waarmee getracht wordt de ongedeelde stad te verwezenlijken is differentiatie van woonmilieus aan de hand van herstructurering. Opvallend is dat in Nijmegen in de eerste jaren van de 21^e eeuw, na hevige culturele en politieke spanningen, het beleidsveld werd bijgesteld en voorts ook het tegengaan van etnische segregatie werd nagestreefd.

Michel Foucault biedt met zijn theorie van de disciplinaire maatschappij een interessante benadering voor de analyse van het social mix beleid. In zijn boek *Discipline, toezicht en straf* beschrijft hij de overgang van een gewelddadig en op wraak gericht strafstelsel naar een systeem met gevangenis gericht op de heropvoeding van misdadigers. Dit nieuwe disciplinaire systeem bleef echter niet beperkt tot de gevangenis maar verspreidde zich in de loop van de jaren door de gehele maatschappij. Foucault noemt het Panopticon van Jeremy Bentham als model voor perfecte disciplinerende. Deze gevangenis is zo ingericht dat alle gevangenen vanuit een centrale wachttoren continu in de gaten kunnen worden gehouden. Het feit dat deze toren geblindeerd is maakt dat de gevangenen nooit weten wanneer er daadwerkelijk op hen wordt toegezien. Dat er *mogelijkerwijs* wordt toegezien is echter voldoende voor gedragsaanpassing van de gevangenen. De instrumenten die Foucaults disciplinaire maatschappij mogelijk maken zijn hiërarchisch toezicht, normalisatie en examinering.

De analyse van het social mix beleid in Nijmegen geeft aan dat ook hier sprake is van gebruik van disciplinaire technieken. Zo vindt er door de digitalisering van onderzoeksresultaten steeds efficiënter en effectiever toezicht plaats. Het toezicht wordt aan de hand van camera's en Toezichthouders in de herstructureringswijken ook steeds zichtbaarder gemaakt. Ook is bij het social mix beleid sprake van normalisatie en

examinering. Voortdurend wordt het streven om de (abnormale) lagere inkomensklassen te laten overgaan in de middenklasse (norm) kenbaar gemaakt.

Uit het onderzoek kan worden geconcludeerd dat er wel hoewel de verschillende disciplinaire methoden, vooral in het geval van toezicht, steeds intensiever worden toegepast dit echter niet tot meer discipline heeft geleid. Het toezicht is niet zichtbaar genoeg en de burger kan zich hieraan vooralsnog zonder al te veel moeite onttrekken.

1 Inleiding

1.1 Projectkader

Was het in de jaren tachtig en negentig nog ondenkbaar om openlijk te spreken over ‘zwarten’ en te wijzen op de islam als een bedreiging voor de Nederlandse cultuur, tegenwoordig is dit aan de orde van de dag. Paul Scheffer’s essay *‘Het multiculturele drama’* (NRC, 2000) waarin hij de multiculturele samenleving doodverklaart, en het succes waarmee Fortuyn en Wilders dit politieke hiaat hebben weten op te vullen, hebben het ook voor andere politici mogelijk gemaakt om anders te mogen denken en spreken. Dit blijkt wel uit het voorstel van de Nijmeegse wethouder Paul Depla in de strijd tegen de vorming van ‘zwarte’ en ‘witte’ wijken zijn stad. Daarbij wil hij namelijk etnische afkomst als criterium voor de toedeling van woningen gebruiken (Trouw, 2005). Een ontwikkeling die doet denken aan Orwell’s *Animal Farm*: ‘all animals are equal, but some animals are more equal than others’.

Hoewel Fortuyn en Wilders een onmiskenbare invloed hebben gehad op het immigratie en integratie debat, staan etnische minderheden echter al sinds begin jaren tachtig in toenemende mate op de politieke agenda. In de Nota Stads- en dorpsvernieuwing uit 1981 wordt al geconstateerd dat zich in de stedelijke achterstandswijken een selectieve migratie heeft voorgedaan met een ongewenste concentratie van achterblijvende kleine huishoudens en allochtonen met lage inkomens en opleidingen als gevolg (Nota Stads- en dorpsvernieuwing, 1981: 12). Om dit probleem te lijf te gaan won het idee om de bevolking in deze wijken te differentiëren door de bouw van duurdere woningen in de loop van de jaren tachtig steeds meer terrein (Kleinmans e.a., 1999: 9). Aanvankelijk was het argument hiervoor dat een meer heterogene bevolkingssamenstelling de onevenwichtige stedelijke arbeidsmarkt weer in balans zou brengen en het draagvlak voor stedelijke voorzieningen weer zou herstellen (Vermeijden, 1997: 112). Eind jaren tachtig werd differentiatie vanuit volkshuisvestings perspectief echter vooral ook het middel om de ‘scheefheid’ in de sociale woningbouw en het tekort aan goedkope woningen tegen te gaan. Door de doorstroming van de hogere inkomensklasse zou er namelijk meer goedkope woonruimte vrijkomen voor huishoudens met lagere inkomens (Ibid.: 130-131).

Wetenschappers en de vier grote steden zelf reageerden kritisch op dit beleid (Bolt & van Kempen, 2009: 463). ‘Zij wezen op het gevaar van het ontstaan van ongewenste concentraties van lage inkomens, vooral in de stad zelf. Bovendien zou de bestaande

inkomensdifferentiatie in stadsvernieuwings- en naoorlogse wijken door de scheefheids bestrijding waarschijnlijk afnemen (Kleinhans e.a., 2000: 9)'. Scheefheidsbestrijding zou segregatie dus juist versterken. In 1994 brengen de besturen van de vier grote steden tijdens de kabinetsformatie het 'Deltaplan voor de grote steden' uit waarin in ze met het concept 'de ongedeelde stad' aandacht vragen voor dreigende concentraties van problemen en kansarme bevolkingsgroepen in de stad met sociaal-ruimtelijke segregatie als gevolg (Priemus e.a., 1997: 60). In dat jaar klinken ook vanuit het SCP verontrustende geluiden over het ontstaan van armoede getto's (Veldboer & Kleinhans, 2001: 54).

Om dit te voorkomen tekenen het kabinet en de vier grote steden in 1995 het convenant grote stedenbeleid, waarmee het streven naar ongedeelde steden wordt gekoppeld aan het verbeteren van de stedelijke economie. 'Een krachtig offensief is [] nodig om de beheersbaarheid van veiligheid en leefbaarheid in de steden te koppelen aan het verbeteren van de randvoorwaarden voor economische groei. [...] De bedrijvigheid in de steden moet toenemen. Tevens moet worden voorkomen dat in de steden en in het bijzonder in delen van de steden een tweedeling langs sociaal-economische, maatschappelijke en etnische lijnen realiteit wordt (Kohnstamm, 1995)'. Dit vraagt onder meer om herstructurering en spiegelbeeldig bouwen. 'Om ruimtelijke segregatie tegen te gaan zullen in de bestaande wijken vooral koopwoningen en duurdere woningen worden gebouwd en zullen in de nieuw te bouwen wijken ook woningen worden gebouwd die bereikbaar zijn voor de doelgroep (Ibid.)'.

Met de Nota Stedelijke vernieuwing wordt in 1997 door het ministerie van VROM het officiële startsein gegeven voor het herstructureringsbeleid. Herstructurering wordt in de nota omschreven als 'het geheel van ruimtelijke ingrepen in de woningvoorraad en in de woonomgeving om de sociale en economische structuur van wijken –en daarmee de vitaliteit van de stad als geheel– te vergroten (VROM, 1997a)'. Dit is volgens het ministerie nodig om de negatieve spiraal van elkaar versterkende ongewenste sociale en economische ontwikkelingen op wijkniveau, leidend tot fysiek verval en een bedreiging van de vitaliteit van de stad als geheel, te doorbreken (VROM, 1997a). Hoewel bij gemeenten en politieke partijen een opvallende overeenstemming heerst over differentiatie, stellen wetenschappers vooral vraagtekens bij het beleid en het effect daarvan. Vooral de gedachte dat social mixing zou leiden tot sociale interactie –volgens Priemus en van Kempen het primaire beleidsdoel van herstructurering– wordt door wetenschappers als Musterd, Van Kempen, Kleinhans en Priemus, vrijwel unaniem tegengesproken (Uitermark, 2003: 533, Priemus & van Kempen, 1999: 407).

In dat licht hebben wetenschappers als Uitermark, Cole en Goodchild aangestuurd op onderzoek naar de achterliggende verklaring voor het streven naar social mixing door beleidsmakers. ‘[] it has as yet not been adequately explained *why* policymakers pursue social mixing *where* and *when* they do so. Exactly because there seem so many good reasons for *not* pursuing socially mixed neighbourhoods [] (Uitermark, 2003: 531)’. De conclusie van deze zoektocht is dat het beleidsmatige doel van social mixing niet per se een verbetering van de sociale structuur van de wijk is maar het verwezenlijken van een meervoudig controle systeem in achterstandsbuurten dat deze wijken makkelijker te besturen maakt (Uitermark, 2003: 546): ‘In practice, at the level of estate management, social housing agencies seek to control the population characteristics of their estates by cleansing them of any potentially disruptive influences (Cole & godchild, 2001: 359)’.

Het streven naar een heterogene sociale bevolkingsopbouw komt echter niet uit de lucht vallen. Dergelijke ideeën stammen uit de tweede helft van de 19^e eeuw en zijn –na een uitvoerige uitwerking in de eerste helft van de 20^e eeuw in concepten als ‘the Garden City’ en ‘New Towns’– in de jaren direct na de Tweede Wereldoorlog vervolgens op grote schaal toegepast. Deze vaak groot opgezette nieuwe woonwijken hadden naast het wegwerken van de grootschalige woningnood, als doel het reanimeren van de teloorgegangene sociale samenhang in de destijds sterk verzuilde moderne stedelijke maatschappij. Het wondermiddel hiervoor was de wijkgedachte –afgeleid van het Amerikaanse ‘neighborhood unit’ concept– waarin een sociaal gemengde bevolkingsopbouw centraal stond (Van der Cammen & De Klerk, 2003: 192-196).

Ondanks (en willicht ook dankzij) massale toepassing werd de wijkgedachte vooral bekritiseerd. Het essay ‘*Wijk en stad: reële integratiekaders*’ van de socioloog Van Doorn markeerde in 1955 de ondergang van de korte bloeiperiode van de wijkgedachte. ‘Van Doorn betwijfelde [] in sterke mate de relevantie van de wijk voor integratie. Hij wees erop dat protestanten én katholieken de ‘totalitaire tendenties in de wijkgedachte met beslistheid afwezen. Dit impliceert reeds dat in wereldbeschouwelijk gemengde steden [] een verwezenlijking van de wijkgedachte alleen om die reden bij voorbaat tot mislukking gedoemd is (Van Doorn in De Boer, 2001: 31, 32)’. Ten tijde van de Derde Nota Ruimtelijke Ordening in de jaren zeventig is de wijkgedachte compleet van het toneel verdwenen: ‘De regering vindt het streven naar een evenwichtige bevolkingssamenstelling in de stadsvernieuwingswijken [] onrealistisch en ongewenst, omdat het slechts door verhuizing op grote schaal kan worden bereikt en omdat ruimtelijke verschuiving het probleem van sociale

ongelijkheid niet oplost. [] Sociale homogeniteit wordt belangrijker gevonden dan een evenwichtige, sociaal-economische meer gedifferentieerde bevolkingsstructuur (Vermeijden, 1997: 57)'.

1.2 Relevantie van het onderzoek

Zoals eerder genoemd wordt de effectiviteit van het ordenen van de samenleving middels social mixing, telkens wanneer dit concept ten tonele verschijnt, internationaal en door wetenschappers uit verschillende disciplines sterk in twijfel getrokken. Gezien de grootschalige implementatie van het herstructuringsbeleid lijkt de stem van deze kritische experts echter aan dovenmansoren te zijn gericht. Wetenschappers en onderzoekers zullen wanneer zij gehoord willen worden dan ook een andere invalshoek moeten kiezen. De huidige kritische benadering is namelijk teveel gestoeld op het modernistische idee dat ruimtelijke ordening een technisch rationele aangelegenheid is, waarvan het resultaat objectief en in termen van effectiviteit en efficiëntie dient te worden gekwalificeerd. Postmodernisten hebben met een radicale aanval op het modernisme de 'objectief meetbare werkelijkheid' echter tot illusie verklaard. Volgens hen is de waarheid een door de mens gecreëerd subjectief construct en dus altijd te betwijfelen. Wetenschappelijke kennis werd hiermee gedegradeerd tot slechts een van de vele perspectieven op de werkelijkheid.

De noodzaak om complexe maatschappelijke vraagstukken na de waardedaling van objectieve wetenschappelijke kennis toch hanteerbaar te maken heeft geleid tot min of meer pragmatische benaderingen. De Duitse filosoof Habermas bijvoorbeeld, doet een dergelijke poging om te ontsnappen aan de onzekere wereld waarin de postmodernisten ons hebben doen belanden wanneer hij stelt dat 'far from giving up on reason as an informing principle for contemporary societies, we should shift perspective from an individualised, subject-object conception of reason, to reasoning formed within intersubjective communication (De Roo & Voogd, 2007: 36)'. In plaats van het verbannen van de werkelijkheid naar het oord van twist en twijfel stuurt Habermas dus aan op een sociaal geconstrueerde, onderling afgesproken werkelijkheid als uitgangspunt.

Zijn theorie van intersubjectieve interactie vond in de jaren negentig alom weerklank in concepten als het open-plan-proces, communicatieve- en interactieve planning. Centraal in deze benaderingen van complexe ruimtelijke vraagstukken staat de 'interactie tussen partijen om consensus en 'commitment' te krijgen over de aard van de zaak, hoe acties te ondernemen om de zaak ter hand te nemen, en door wie. Niet langer staat de inhoud voorop, maar wordt het proces dat op deze inhoud is gericht van belang (De Roo & Voogd, 2007: 53)'.

Een belangrijk punt van kritiek op de intersubjectieve benadering van ruimtelijke ordening is het risico op ‘negotiated nonsense’. ‘Dit risico houdt in dat de belangen van partijen zo dominant aanwezig zijn in het proces, dat ze de inhoudelijke krachten in het proces wegdrücken. Omwille van de consensus wordt bijvoorbeeld een uitkomst van een proces geaccepteerd die aantrekkelijk is voor alle partijen, maar geen stand kan houden tegenover bestaande wetenschappelijke inzichten. [...] partijen besluiten eenvoudigweg dat een bepaalde probleemdefinitie en -oplossing de juiste is en laten zich op geen enkele manier corrigeren door inhoudelijke inzichten of door de opvattingen van experts (De Bruijn e.a., 2008: 164)’.

Het Nederlandse herstructureringsbeleid waarin social mixing centraal staat lijkt, gezien de opvallende politieke en bestuurlijke overeenstemming dat in schril contrast staat met de sceptische houding van wetenschappers, een toonaangevend voorbeeld te zijn van ‘negotiated nonsense’. Eerder is aangegeven dat de technisch rationele benadering van deze wetenschappers hierbij geen effect sorteert. Hun perspectief is blijkbaar niet opgewassen tegen het veel breder gedragen sociaal construct dat om herstructurering vraagt. Deze tekortkoming vraagt om een andere invalshoek van waaruit niet het effect maar de constructie van het concept social mixing wordt belicht.

Bent Flyvbjerg verwoordt dit als volgt: ‘What is lacking today in planning theory is an understanding of relations of power, an understanding of *Realrationalität* as opposed to ideal rationality, an understanding of actual as opposed to ideal processes of communication, and attention to details that make or break plans and programs during implementations. Such ‘analytics’ would be based on genealogies, historiographies and narratologies of actual planning in particular contexts (Jenssen, 1997)’. Hij stuurt daarmee aan op een ‘Foucauldiaanse’ invalshoek op maatschappelijke verandering, waarin onder andere de invloed van verschillende discoursen en verschuivingen daarin als bepalend gezien worden voor beleidsvorming. Interessant is de politieke aard van deze benadering als bewuste poging tot maatschappelijke verandering. Foucault zelf zag zijn werk niet als methode maar als gereedschapskist waarin ieder die de status quo wil aanvechten hiervoor de benodigde middelen kan vinden; ‘it’s up to you, who are directly involved with what goes on in geography, faced with all the conflicts of power which traverse it, to confront them and construct the instruments which will enable you to fight on that terrain’ (Foucault in Sharp & Richardson, 2001: 196, 197).

1.3 Theoretische invalshoek

Het werk van Michel Foucault is grofweg op te delen in een archeologische, genealogische en ethische periode. Hierin ontwikkelde hij verschillende perspectieven ten aanzien van de hoofdthema's discours, kennis/macht en het lichaam. Het werk uit zijn genealogische periode is voor dit onderzoek van bijzonder belang en hier wordt hieronder nader toegelicht.

Benthams panopticon en Foucaults disciplinaire maatschappij

Foucault kwam aan de hand van een genealogische studie naar de transformatie van strafsystemen tot de conclusie dat er een overgang had plaatsgevonden van fysieke straffen gericht op wraak naar disciplinair straffen gericht op heropvoeding. Toonaangevend voor dit nieuwe strafstelsel is volgens Foucault de door Jeremy Bentham ontworpen panoptische gevangenis. Deze is zo ingericht dat alle gevangenen vanuit een centrale wachttoren continu in de gaten kunnen worden gehouden. Essentieel is echter dat gevangenen door blinding van de ramen van de wachttoren niet weten of ze ook daadwerkelijk in de gaten worden gehouden. Het bewustzijn van de mogelijkheid van toezicht is volgens Bentham echter voldoende voor autonome gedragsaanpassing van de gevangenen.

Foucault stelt dat dit panoptische principe niet slechts tot de gevangenis bewaard is gebleven, maar is verspreid over de gehele maatschappij met als doel het disciplineren van de samenleving. Hij onderscheidt drie technieken die tezamen leiden tot 'goed gedrag' van de burger. Ten eerste moet er sprake zijn van hiërarchisch toezicht. Aangezien Foucault inzag dat het fysiek onmogelijk was om vanuit een punt alles waar te nemen, stelde hij dat dit werd vervangen door aaneenschakelingen van gedecentraliseerd of lokaal toezicht. Ten tweede wordt alles waarop toezicht rust genormaliseerd. Door rangschikking en waardetoekenning aan gegevens kunnen normen worden opgesteld. Vervolgens kan alles wat hiervan afwijkt worden bijgeschaafd. Tot slot is er controlerende het examen dat alles dat zichtbaar kan worden gemaakt toetst aan de gestelde normen (Foucault, 2007).

1.4 Doelstelling en onderzoeksmodel

Dit onderzoek heeft de volgende doelstelling:

Het vast stellen van de mate van het social mix beleid van de gemeente Nijmegen als disciplinaire methode

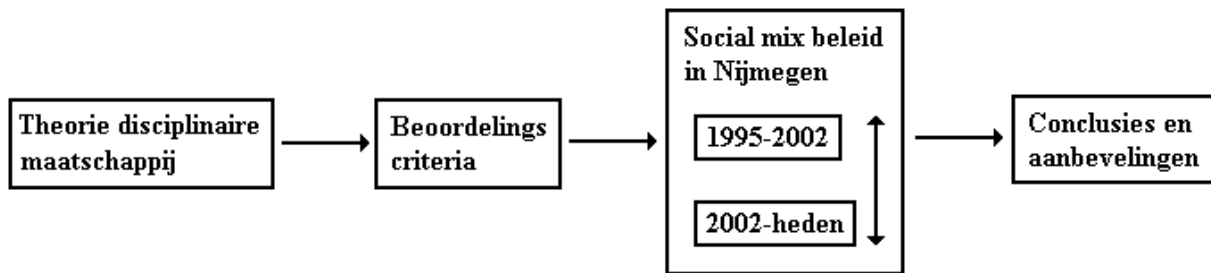
door

inzicht te geven in de mate waarin de drie criteria voor disciplineren, afgeleid uit Foucaults theorie, in het Nijmeegse beleid ten aanzien van de ongedeelde stad in de periode 1997-2002 en 2002-heden tot uitdrukking komen.

Het is een theoriegericht onderzoek. Hoewel uitvoerig praktijkgericht onderzoek is gedaan naar de effecten van social mixing alsmede theoretisch onderzoek naar de achterliggende gedachte van social mixing, zijn deze onderzoeken vooralsnog niet in staat gebleken om de zucht naar mengen te temperen. Met dit onderzoek wordt daarentegen gepoogd de politieke aard van het streven naar een gemengde bevolkingsopbouw (social mixing) vanaf grofweg 1997 tot heden in Nijmegen te bestuderen. Niet om de voor- en tegenstanders en hun argumentaties in kaart te brengen, maar om de werking van ‘de macht’ bloot te leggen en de producten daarvan te bekritisieren. De resultaten die dit onderzoek opleveren zullen daarmee van zowel theoretisch als maatschappelijk belang zijn.

Bij dit onderzoek wordt gekeken naar beleidsvertogen over social mixing afgebakend in tijd (1997-2002 en 2002-heden) en op schaal (Nijmeegs spreidingsbeleid gericht op wijken). De afbakening in de tijd komt voort uit het gegeven dat in de genoemde eerste periode het social mixing in Nijmegen op de beleidsagenda werd gezet. Vanaf dien kan men dus daadwerkelijk spreken van de (eventuele) disciplinerende functie van social mixing. Na 2002 is, zoals later zal blijken, sprake van een beleidstransformatie. De opsplitsing in het onderzoek naar social mix beleid maakt het mogelijk om naast het algemene spreidingsbeleid in Nijmegen te beoordelen op de mate van disciplineren, ook het eventuele effect van de transformatie daarbinnen om de manier van disciplineren waar te nemen. Door deze afbakening wordt tevens de haalbaarheid van de doelstelling vergroot.

Uit onderstaande schematische weergave van het onderzoeksmodel kan worden afgeleid hoe de geformuleerde onderzoeksdoelstelling wordt bereikt:



(a) Het bestuderen van de theorie over de disciplinaire maatschappij levert een set van beoordelingscriteria (b), aan de hand waarvan de periode waarin social mixing als beleidsinstrument ten tonele verschijnt op de mate als discliplinaire functie kunnen worden getoetst (c).

1.5 Vraagstelling

Bij het ontwikkelen van de vraagstelling is gebruik gemaakt van de methode die in het boek *Het ontwerpen van een onderzoek* wordt beschreven. Hierbij wordt aan elk onderdeel van het onderzoeksmodel aan een centrale vraag gekoppeld (Verschuren en Doorewaard, 2007).

Centrale vraag:

In welke mate is bij het social mix beleid van de gemeente Nijmegen in de periode 1997-heden sprake van disciplineren?

Deelvragen:

1- *Wat is de beleidsfilosofie van het Nijmeegse social mix beleid?*

2- *In welke mate worden de (in hoofdstuk 2 nader omschreven) technieken voor disciplineren hierbij toegepast?*

1.6 Begripsafbakening

Uit de doel- en vraagstelling komt naast de term disciplineren ook het centrale begrip social mix naar voren. Dit begrip zal hieronder nader worden gedefinieerd. Een omschrijving van disciplineren volgt in het theoretisch kader.

Social mix

De algemene gedachte achter het verwezenlijken van sociaal gemengde gemeenschappen is dat hierin, door fysieke nabijheid, meer interactie plaatsvindt tussen verschillende bevolkingsgroepen. Hoewel in het beleid ten aanzien van social mixing de ruimtelijke component nooit precies wordt gedefinieerd, heerst de gedachte dat de wijk hiervoor de beste schaal is. Op de vraag welk doel social mixing moet dienen en dus welke bevolkingsgroepen moeten worden gemengd verschilt het antwoord van tijd tot tijd. In de meest brede zin is er sprake van social mix wanneer bepaalde verschillende bevolkingsgroepen in dezelfde wijk wonen. De ‘social mixed community’ is een typisch geval van een containerbegrip waarvan de inhoud en het doel op voorhand onbekend zijn. Juist deze obscuriteit en door mening (sociale) wetenschapper verklaarde discutabelheid van het doel en de inhoud maakt het concept social mix, zoals later blijkt, tot een uitermate geschikt onderwerp van onderzoek.

1.7 Leeswijzer

Dit onderzoek is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 wordt het theoretisch kader geschetst. De theorie van Michel Foucault wordt hierin nader omschreven en vervolgens schematisch weergegeven in het conceptueel model. Een beschrijving van de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd, alsmede het gebruikte onderzoeksmateriaal, volgt in hoofdstuk 3. Na een beschrijving van de context en beleidsfilosofie van social mixing in de gemeente Nijmegen in hoofdstuk 4, wordt dit beschreven beleid in hoofdstuk 5 beoordeeld op de gestelde criteria voor de disciplinaire maatschappij. Afsluitend worden in hoofdstuk 6 de conclusies van het onderzoek gepresenteerd.

2 Theorie

2.1 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal nader worden ingegaan op de theoretische veronderstellingen van Michel Foucault. Eerst volgt echter een korte beschrijving van de manier waarop de werkelijkheid kan worden benaderd, waarmee Foucaults theorie een epistemologische plaats krijgt toebedeeld. Vervolgens zal de theoretische achtergrond van de disciplinaire maatschappij worden toegelicht.

Zoals eerder aangegeven wordt er bij social mixing uitgegaan van een bepaalde mate van fysiek determinisme waarbij de samenleving voor maakbaar wordt gehouden. Hoe en tot wat deze samenleving wordt gemaakt hangt af van hoe men tegen de werkelijkheid aankijkt. In de ruimtelijke ordening en planologie, zeker in de traditionele rationele vorm, is de werkelijkheid altijd op min of meer positivistische wijze benaderd. Hierbij wordt uitgegaan van een objectief kenbare en enkelvoudige essentiële werkelijkheid die, middels een strikte scheiding tussen feiten en waarden, ook als zodanig waarneembaar is (Leroy e.a., 2010: 4). In de planologie (in ideale vorm volgens het rational decision making model) vertaald zich dit in de gedachte dat door het meten van de werkelijkheid alle benodigde informatie kan worden vergaard over alle handelingsalternatieven. Op basis daarvan kunnen vervolgens rationele keuzes worden gemaakt ten aanzien van de gestelde doelen. In die zin is rationaliteit waardeneutraal omdat het slechts iets zegt over de effectiviteit en efficiëntie van de middelen om bepaalde doelen te bereiken, maar niets over de doelen zelf (Alexander, 1986: 40-42). Social mixing is in dat licht door wetenschappers dan ook veelvuldig kritisch beoordeeld op effectiviteit.

Het is echter ook mogelijk om de werkelijkheid vanuit een tegengestelde, sociaalconstructivistische invalshoek te bekijken. In deze optiek is de werkelijkheid veelvormig en wordt niet de waarheid in haar essentie weergegeven, maar wordt deze ge(re)construeerd aan de hand van interpretaties en conceptualiseringen daarvan. Op basis van waarneming, interpretatie en herinterpretatie wordt dit geconstrueerde beeld vervolgens continu bijgeschaafd, aangepast en gereproduceerd. Van belang is dat deze interpretatieve benadering van de werkelijkheid plaatsvindt tegen een achtergrond van voortdurende sociale interactie. Het gaat bij dit soort onderzoek dan ook niet om het uiteenrafelen van een eenkennige werkelijkheid, maar om 'diepgaand onderzoek naar specifieke gevallen, die de

grilligheid en eigenaardigheid van 'een' werkelijkheid laten zien (Leroy e.a., 2010: 4; De Roo & Voogd, 2007: 47; Flick, 2009: 70, 71).

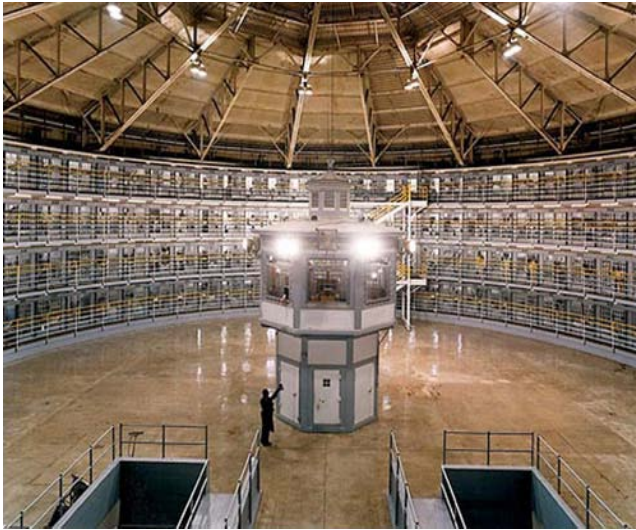
De Franse historisch filosoof Michel Foucault heeft zijn leven gewijd aan het bestuderen van dergelijke waarheidsvertogen of discoursen en de veranderlijkheden daarvan. Volgens Foucault heeft een bepaald onderwerp alleen betekenis binnen een discours, en aangezien we slechts kennis kunnen nemen van dingen die een betekenis hebben, wordt door het discours kennis geproduceerd. Binnen een discours wordt dit onderwerp in een bepaald perspectief geplaatst, waarbij wordt aangegeven wat 'normaal' en 'abnormaal' is. Belangrijk daarbij is dat het nut of de betekenis van deze kennis gebonden is aan tijd en cultuur en dus contextafhankelijk is. Om deze reden is Foucault niet geïnteresseerd in de continuïteit maar juist in de onderbrekingen en discontinuïteit van discoursen en de betekenis van kennis door de tijd heen. Tot slot besteedde Foucault veel aandacht aan de kennis-macht relatie. Deze kunnen volgens hem niet los van elkaar gezien worden. Kennis werkt altijd door in instituties en praktijken en is daardoor een vorm van macht. Omgekeerd bepaald macht ook wat kennis is. Deze kennis-macht processen in de moderne maatschappij noemt Foucault 'disciplineren' (Hall, 2001: 72-81).

Benthams Panopticon

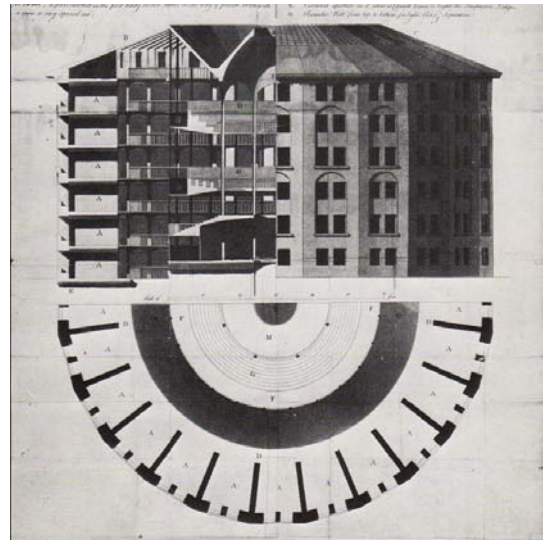
Het Panopticon -letterlijk: alles zien- is een door Jeremy Bentham ontworpen gevangenis. Deze is zo ingericht dat de gevangenen, geplaatst in afzonderlijke doorzichtige cellen langs een buitenste ringvormige muur, te allen tijde zichtbaar zijn voor een observator die toezicht houdt vanuit een centrale wachttoren. Michel Foucault analyseert in zijn boek *Discipline, toezicht en straf* de aard en implicaties van het continue toezicht.

De kern van het panoptisisme is volgens Foucault het gegeven dat de geobserveerde volledig zichtbaar is en zich hiervan bewust is, maar door blindering van de wachttoren de observator zelf nooit ziet. Het enige dat hij ziet is de toren van waaruit hij *mogelijk* wordt bekeken. Van een bewakend oog hoeft in de praktijk dus geen sprake te zijn. Deze asymmetrie en het bewustzijn daarvan maakt een automatisch functioneren van een ontindividualiseerde macht mogelijk. Wat dit architectonische apparaat zo perfect maakt als machtsmiddel is dat de feitelijke uitoefening van macht erdoor overbodig wordt. De geobserveerde past de macht namelijk op zichzelf toe; 'De dwingende kracht van de machtsuitoefening wordt in zekere zin getransporteerd naar het toepassingsgebied. Degene die onderworpen is aan zichtbaarheid en zich hiervan bewust is, neemt als spontaan de dwang van de macht over en past deze op zichzelf toe; hij verinnerlijkt de machtsbetrekking door

tegelijkertijd beide rollen te spelen, en wordt zo het principe van zijn eigen onderwerping (Foucault, 2007: 280)'.



Figuur 1: De architectuur van het alziende oog



Figuur 2: Een disciplinair werktuig

De gevangenis van Bentham is een observatorium waarin de gedetineerden op basis van individuele karaktergistingen een cel krijgen toebedeeld en bij elkaar worden gegroepeerd. Hierdoor kunnen verschillen worden vastgesteld en beoordeeld. Dit maakt van het Panopticon tegelijkertijd een laboratorium. Inzicht in en classificatie van het gedrag van de gevangenen schept namelijk de mogelijkheid tot experimenten ten aanzien van de ontwikkeling, correctie en verandering daarvan. Hierbij geldt dat hoe meer bewoners Benthams systeem kent des te efficiënter en effectiever het werkt. Tot slot benadrukt Foucault dat hoewel het Panopticon door Bentham zelf als een gesloten systeem voor misdadigers wordt voorgesteld, de architectonische blauwdruk van het concept echter verder reikt dan de muren van de gevangenis: 'Telkens als een grote hoeveelheid individuen tot bepaalde taken of specifiek gedrag gedwongen moeten worden, kan het panoptisch schema worden gebruikt. Het is [] toepasbaar op alle instellingen waar binnen een begrensde, overzienbare ruimte een zeker aantal personen onder toezicht gehouden moeten worden (Foucault, 2007: 284)'. Bovendien is het toezicht zo vormgegeven dat het voor de werking van het systeem niet uitmaakt wie er precies zijn ogen de kost geeft. Iedereen kan ongeacht hun motieven het systeem in gang houden (Foucault, 2007: 276-285).

Foucaults disciplinaire maatschappij

Waar Foucault gebruik maakt van archeologie om de veranderingen van discursieve formaties -veranderingen in de bestaansvoorwaarden van kennis- in kaart te brengen, maakt hij gebruik

van genealogie om de complexe relaties tussen discursieve en non-discursieve praktijken zichtbaar te maken. Het gaat om de hierboven beschreven relatie tussen kennis/macht en het lichaam waarbij hij de lichamen onderzoekt die door de machtseffecten tot subjecten worden geconstitueerd. Dit onderzoekt hij om een antwoord te krijgen op de vraag met welke middelen of technieken macht wordt uitgeoefend. (Muilwijk, 1991: 42; Gutting, 2005: 97; Smart, 1985: 43).

In *'Discipline, toezicht en straf'*, zijn eerste genealogische analyse, beschrijft Foucault de transformatie van machtstechnieken verbonden aan de overgang van een klassiek, gewelddadig strafstelsel naar een modern strafstelsel met penitentiaire inrichtingen. Hij constateert daarbij een overgang van een soevereine macht, die aan de hand van infrequente maar massale fysieke geweldsuitbarstingen bewust haar sporen nalaat op het individu als verpersoonlijking van de misdaad waarbij deze uit wraakzucht en als waarschuwend voorbeeld ondergeschikt wordt gemaakt of vernietigd, naar een nieuwe macht die middels ononderbroken toezicht niet langer het gedrag bestraft maar het individu behandelt, hervormt, volgzzaam en bruikbaar maakt. Het lichaam wordt niet langer geketend, gefolterd en vernietigd maar aan de hand van moderne machtstechnieken wordt de geest *gedisciplineerd*.

Toezicht

Niet alleen Foucault beschreef een maatschappij die door middel van toezicht in toom kan worden gehouden. George Orwell, om maar een voorbeeld te noemen, verwoordde namelijk in zijn haast profetische boek *Nineteen eighty-four* al in 1948 zijn angst voor het alziende oog van Big Brother. De volgende passage uit zijn boek zou de schijn kunnen wekken dat Orwell Foucault is voorgegaan in het bestuderen van de verspreiding van Benthams Panopticon in de samenleving: 'The telescreen received and transmitted simultaneously. Any sound that Winston made, above the level of a very low whisper, would be picked up by it, moreover, so long as he remained within the field of vision which the metal plaque commanded, he could be seen as well as heard. There was of course no way of knowing whether you were being watched at any given moment. How often, or on what system, the Thought Police plugged in on any individual wire was guesswork. It was even conceivable that they watched everybody all the time. But at any rate they could plug in your wire whenever they wanted to. You had to live — did live, from habit that became instinct - in the assumption that every sound you made was overheard, and, except in darkness, every movement scrutinized (Orwell, 1948: 1)'.

Hoewel het panoptische principe dat de kern vormt van Benthams gevangenis in theorie toepasbaar is op elk terrein waar zich mensen begeven, stelt Foucault dat de uitzaaiing

van alziend oog echter door praktische zaken werd verhinderd. Volgens hem was het Panopticon dan ook niet meer dan een utopie, architectonisch vormgegeven in cirkelvormige bouwwerken. In werkelijkheid is echter sprake van een hiërarchisch geordende aaneenschakeling van micro-periscopie die om de volgende redenen beter geschikt is: In de eerste plaats is deze ‘zo volkomen van opbouw dat ze een leemteloos netwerk vormt en dus haar niveaus kan vermenigvuldigen en verspreiden over het hele oppervlak dat gecontroleerd moet worden’. Ten tweede ‘is ze zo discreet dat ze niet als een dode last drukt op de activiteit die gedisciplineerd moet worden, en deze dus niet vertraagt of belemmert Foucault, 2007: 242)’.

Normalisering

Disciplinerende straffen hebben als doel alles wat afwijkt van de norm te beperken. Kenmerkend daarbij is het kwalificeren van prestaties en gedragingen aan de hand van de tegenstelling goed en slecht: ‘[De disciplinerende macht] grijpt in op vijf duidelijk onderscheidende manieren: (1) ze relateert de afzonderlijke handelingen, prestaties en gedragingen aan een geheel dat fungeert als een comparatief veld, als een ruimte om te differentiëren en als het principe van bindende regels. (2) Ze differentieert de individuen onderling aan de hand van deze algemene regel, die een ondergrens, een gemiddelde richtlijn of een te benaderen optimum aangeeft. (3) Ze bepaalt de bekwaamheden, het niveau en de ‘natuur’ van het individu in termen van kwantiteit en ordent ze hiërarchisch in termen van waarde. (4) Aan deze ‘waardebepaling’ koppelt ze de dwang to conformiteit. (5) En ten slotte definieert ze een onderscheid dat een limiet stelt aan alle onderscheidingen: de uiterste grens van het abnormale (Foucault, 2007: 254)’. Aan de ene kant heeft normalisering dus een bindende werking door alles aan de norm gelijk te stellen. Anderzijds onderscheid het echter datgene dat niet aan de norm voldoet.

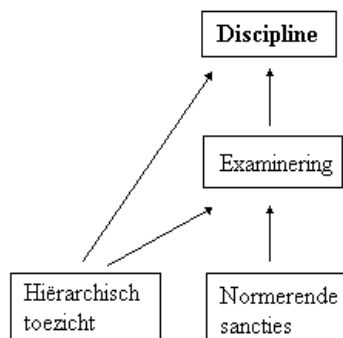
Het examen

De combinatie van hiërarchisch toezicht en de normaliserende sanctie in het examen maakt dat individuen gedifferentieerd en gestraft kunnen worden. ‘Het [examen] is een normatieve blik, een vorm van toezicht die kwalificeert, klasseert en straft (Foucault, 2007: 256)’. Examinering heeft een aantal belangrijke implicaties. Ten eerste keert het de zichtbaarheid in machtsuitoefening om. Niet langer wordt namelijk de machthebber in beeld gebracht, maar juist degene op wie de macht wordt uitgeoefend; het individu. Ten tweede wordt aan de hand van examinering uitvoerig individuele informatie gedocumenteerd. De gecodeerde

individualiteit die hieruit ontstaat maakt het mogelijk individuele kenmerken te representeren en tegelijkertijd te homogeniseren. Tot slot maakt het examen van ieder individu een ‘geval’. Op basis van allerlei verzamelde gegevens over individuen met behulp van examinering kunnen categorieën, gemiddelden en normen worden opgesteld. Deze nauwkeurig gedocumenteerde kennis vormt de basis voor macht (Foucault, 2007).

2.2 Conceptueel model

Zoals in het theoretisch kader is aangegeven wordt discipline bereikt door drie vormen van controle. Examinering is een controlemiddel waarin hiërarchisch toezicht met normaliserende sancties wordt gecombineerd, leidend tot disciplinerend. Hiërarchisch toezicht kan echter ook direct disciplinerend werken. Alleen bewustzijn van observatie is namelijk al voldoende voor aanpassing aan de norm waarmee toezicht een intrinsieke en preventieve disciplinerende werking heeft. Het onderstaande model is een conceptuele weergave van Foucault’s theorie over het concept discipline met daarbij de belangrijkste componenten:



3 Methodologie

3.1 Onderzoeksstrategie

Om het gestelde doel van dit onderzoek te bereiken wordt een inhoudsanalyse van de twee verschillende discoursen over social mixing gemaakt, ofwel discours analyse, die vervolgens met elkaar worden vergeleken. Een methode hiervoor is de genealogische geschiedschrijving. Foucault verwoordt deze methode als volgt: een genealogie moet '[...] de eenmaligheid van gebeurtenissen registreren, los van een eentonige finaliteit [...]; zij moet op hun terugkeer gespist zijn, niet om een langzame curve van een ontwikkeling na te trekken, maar om de verschillende tonelen terug te vinden waarop ze verschillende rollen hebben gespeeld (Foucault, 1981: 8)'.

Genealogie wordt in dit onderzoek dus als methode gebruikt om de ontwikkeling van discoursen te analyseren door de verschillende betekenissen van de vertogen in verschillende tijden met elkaar te vergelijken. Bij de analyse van discoursen wordt gekeken naar de manier waarop zowel gesproken als geschreven taal sociale en culturele perspectieven en identiteiten construeert (Gee, 2005). De discoursen van social mixing worden daarbij onderzocht op de disciplinerende werking hiervan, door op basis van het conceptueel model uit paragraaf 2.2 te ontrafelen hoe in het vertoog verschillende bevolkingsgroepen met behulp van toezicht, normalisering en examinering worden gedisciplineerd. Aangezien hierbij gebruik wordt gemaakt van bestaand materiaal (nader toegelicht in paragraaf 3.2) in combinatie met reflectie, er geen sprake is van direct contact met het onderzoeksobject en tot slot de bronnen met een andere invalshoek worden bekeken dan waarmee het werd geproduceerd is dit onderzoek duidelijk te kenmerken als een bureauonderzoek gericht op kwalitatieve kennisbronnen (Verschuren & Doorewaard, 2007: 201). Met dit onderzoek voor dus getracht een diepgaande inhoudelijke analyse van de implicaties van social mixing te geven.

3.2 Onderzoeksmateriaal

Om een analyse te maken van de discoursen of vertogen omtrent social mixing in Nijmegen in de periodes 1995-2002 en 2002-heden, de onderzoeksobjecten, zullen in dit onderzoek meerdere typen kwalitatieve kennisbronnen op hun inhoud worden geanalyseerd. De rapporten en nota's van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting vormen samen met verschillende coalitieakkoorden waarin social mixing ter sprake komt de voornaamste informatiebronnen. Deze zullen worden aangevuld met de door de gemeente Nijmegen

uitgevoerde onderbouwende studies. Aangezien een deel van deze beleidsdocumenten en onderzoeken in de jaren negentig zijn uitgebracht en nog niet zijn gedigitaliseerd, zal ik deze in het gemeentearchief trachten te achterhalen. Door het hanteren van een afbakening in tijd ten aanzien van de verschillende bronnen, kan zo per periode een bepaald discours omtrent social mixing met het oog op disciplineren inzichtelijk worden gemaakt.

4 Het ideaal van de ongedeelde stad

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de filosofie achter het social mix beleid van de gemeente Nijmegen. Dit beleid kreeg haar eerste vorm na de invoering van het volkshuisvestingsplan ‘*Wonen tussen nu en morgen*’ uit 1997 en het ‘*Ontwikkelingsplan Grote stedenbeleid*’ uit 1999. Vanaf 2002 dient zich een verandering in het beleid voor waarbij naast aandacht voor de spreiding op basis van sociaal-economische indicatoren de nadruk komt te liggen op spreiding ten behoeve van een sociaal-culturele en etnisch gemengde bevolkingsopbouw. De omschrijving van de beleidsfilosofieën worden per periode voorafgegaan door een contextuele plaatsbepaling. Deze begint met een korte geschiedenis gegeven van de landelijke context in de jaren tachtig waarin, na een periode van afwezigheid in de jaren zeventig, het social mix beleid terugkeerde op de beleidsagenda en een hierop in de eerste helft van de jaren negentig een prominente positie innam.

4.1 De terugkeer van social mixed communities

De jaren tachtig in Nederland kunnen worden gekenschetst als de periode waarin de sociale verzorgingsstaat overging in een samenleving ingericht volgens liberaal-economische principes. De kabinetten onder leiding van Ruud Lubbers brengen in deze periode naast een volkshuisvestingsnota onder andere de toonaangevende Vierde Nota Ruimtelijke Ordening en de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra uit. Hierin wordt de nieuwe liberale beleidsfilosofie systematisch uitgewerkt. De terugkeer van de PvdA in de regering als coalitiepartner in 1990 en als grootste partij in 1994 veranderd weinig aan de in de jaren tachtig gekozen rechtse koers. De PvdA heeft zich daarentegen juist bekeerd tot een sociaal-liberale beleidsfilosofie, waarin de sociale ideologie wordt verenigd met het liberaal-economische gedachtegoed. De politieke keuzes voortkomend uit deze verzoening tussen links en rechts, het toonbeeld van het poldermodel, konden bovendien rekenen op groot maatschappelijk draagvlak (Vermeijden, 1997: 117-166).

In feite is de hernieuwde aandacht voor het social mix beleid in de geschetste bovenstaande context min of meer per toeval ontstaan. In combinatie met de bezuinigingsrondes en privatisering ingezet door de kabinetten Lubbers I-III, zorgde de grote aandacht voor de stedelijke economie als vestigingsplaats voor bedrijven in de globaliserende economie ervoor dat volkshuisvesting in een ander daglicht kwam te staan. Om de stedelijke economie te

versterken, het draagvlak voor stedelijke voorzieningen te waarborgen en de kosten van het rijk te verlagen werd aangestuurd scheefheidbestrijding in de woningvoorraad door deze te differentiëren. Niet langer achtte men de woningnood als veroorzaakt door een tekort aan goedkope woningen, maar door een scheve woonruimteverdeling en een gebrek aan dure woningen. Door middel van scheefheidbestrijding konden tegelijk de hogere inkomensklassen worden vastgehouden en de woonlasten meer worden overgedragen van het rijk naar de burger (Vermeijden, 1997: 130; Priemus e.a., 1997: I, II).

Het bovenstaande komt tot uiting in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (Vino) waar, in het kader van het vestigingsplaatsfactoren beleid, de kwaliteit van de leefomgeving een centrale rol inneemt. Dit wordt economisch maar ook sociaal verantwoord. ‘Als bepaalde groepen mensen onvrijwillig geïsoleerd raken, is dat maatschappelijk onaanvaardbaar []. Gettovorming in steden is even bezwaarlijk als verschraving van steeds meer voorzieningen in de kleine kernen op het platteland. [] In ieder geval moet de bestaande eenvormigheid worden verminderd en moet verdere nivellering worden tegengegaan. Ruimtelijke verscheidenheid in de dagelijkse leefomgeving verhoogt de belevingswaarde en schept meer mogelijkheden tot identificatie (VROM, 1987: 38-39)’.

In combinatie met de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) zorgt de scheefheidbestrijding, in gang gezet door de Volkshuisvestingsnota van 1989, er echter voor dat de beoogde differentiatie en verscheidenheid juist afnemen. Hoewel in de volkshuisvestingsnota benadrukt wordt dat de angst voor de verwachte segregatie door de doorstroming ongegrond is, aangezien lokale partijen en gemeentes middels differentiatie van het woonaanbod de bevolkingssamenstelling van buurten zelf kunnen regisseren, heeft het opschroeven van de woningbouwproductie dit laatste echter onmogelijk gemaakt (Nota Volkshuisvesting, 1989: 27). De midden en hoge inkomensklasse verhuist in de loop van de jaren negentig massaal namelijk naar de nieuwe Vinex-wijken.

De vier grote steden voorzagen een dreigende sociaal-economische segregatie als gevolg van deze ontwikkeling en sloegen in 1994 groot alarm met het Deltaplan grote steden. Hierin wordt het concept van de ongedeelde stad aangedragen als middel van beleid ter hantering van de geschetste problematiek. Het kabinet geeft gehoor aan deze oproep en maakt in 1995 met, naast de vier grote steden, ook met vijftien andere grote steden (waaronder Nijmegen) beleidsafspraken die worden vastgelegd in de convenanten grote stedenbeleid. Twee jaar later verschijnt de Nota Stedelijke vernieuwing waarmee, met het daarin aangekondigde herstructureringsbeleid, het streven naar social mixed communities een feit is geworden.

4.2 1998-2002: Gemengde bevolking in ‘een sterk, sociaal en gastvrij Nijmegen’

In het kernakkoord tussen de PvdA, Groenlinks en het CDA uit 1998 wordt door de gemeente Nijmegen het streven naar bevolkingsmenging uitdrukkelijk in sociale termen verantwoord. Het doel is niet, zoals oorspronkelijk, het versterken van de stedelijke economie maar ‘het ontwikkelen en in stand houden van de sociale infrastructuur, gericht op het versterken van sociale samenhang en het bestrijden van sociale achterstanden (Gemeente Nijmegen, 1998: 3)’. Het bevorderen van de leefbaarheid en het voorkomen van de dreigende sociaal-economische segregatie kan volgens de coalitiepartners bereikt worden door gedifferentieerde woonwijken te realiseren. In het volkshuisvestingsplan ‘Wonen tussen nu en morgen’ wordt het te voeren beleid ten aanzien van differentiatie van de woningmarkt nader uitgewerkt. De oorsprong van dit beleid ligt echter in het Convenant Grote stedenbeleid uit 1995 en het doorstartconvenant uit 1998, gesloten tussen het kabinet in de vijftien grote steden. Dit laatste convenant is door de gemeente uitgewerkt in het ‘*Ontwikkelingsplan Grote stedenbeleid*’ uit 1999.

Ontwikkelingsplan Grote stedenbeleid 1999-2004

In het ontwikkelingsplan wordt het Grote stedenbeleid vormgegeven aan de hand van een economische, sociale en fysiek-ruimtelijke pijler, die niet los van elkaar functioneren maar elkaar dienen te versterken. Daarbij is een belangrijke rol weggelegd voor onder andere een goed beheer van de woonomgeving en de aanpak van de leefbaarheid.

Het streven naar bevolkingsmenging wordt in het plan vanuit sociaal-economisch perspectief benaderd: ‘We willen investeren in een kwantitatief en kwalitatief voldoende woningaanbod, waarbij we streven naar gevarieerde woonmilieus die aansluiten bij de toenemende differentiatie in de woningvraag. In eenzijdig samengestelde wijken sturen we aan op een grotere aanboddifferentiatie naar prijs en kwaliteit. Gericht op het tegengaan van onvrijwillige segregatie, en behoud van draagvlak voor voorzieningen (Gemeente Nijmegen, 1999: 99)’.

‘Wonen tussen nu en morgen’

Waar de voorgaande Nota ‘Thuis in de stad’ uit 1993 in het kader van scheefheidbestrijding als hoofddoel het op gang brengen van doorstroming op de woningmarkt ten behoeve van lagere inkomensgroepen had, is het volkshuisvestingsplan ‘Wonen tussen nu en morgen’ geschreven rond de thema’s ruimte, leefbaarheid, betaalbaarheid en zeggenschap. Hoewel in dit nieuwe plan de algemene doelstelling van het voorzien van betaalbare woningen van goede kwaliteit voor huishoudens uit de laagste inkomensklassen nog steeds ongewijzigd is,

wordt in de nota echter het besef benadrukt dat scheefheidbestrijding segregatie juist kan versterken. Het nieuwe beleid richt zich expliciet op differentiatie van woonmilieus waarmee het accent op doorstroming en scheefheidbestrijding definitief wordt verlegd (Gemeente Nijmegen, 1997: 5, 8, 13). Het ligt hiermee tevens in de lijn uitgezet in het hiervoor beschreven Ontwikkelingsplan Grote stedenbeleid.

In het kader van het thema ruimte wordt geconstateerd dat er in Nijmegen sprake is zowel een kwantitatief als een kwalitatief woningtekort. Hierdoor dreigt sociaal economische-segregatie aangezien enerzijds de koopkrachtige bevolkingsgroepen, door een tekort aan kwalitatief goede woningen in Nijmegen, elders in de regio hun woonwensen proberen te verwezenlijken en anderzijds de lage inkomensklasse door stijgende woonlasten en stagnerende inkomens niets rest dan goedkope woningen van lagere kwaliteit. Hoewel gestreefd wordt naar het bieden van geschikte woonruimte voor Nijmegenaren uit elke sociaal-economische klasse, ligt de nadruk hierbij op lage inkomens en ouderen. ‘Het door Heerma uitgezette en door Tommel gecontinueerde beleid blijkt in de praktijk niet voor een ieder goed te werken: een aantal corporaties dreigt in de knel te komen tussen zelf te financieren investeringen en een sociaal huurbeleid, de rijksoverheid geeft financieel niet thuis en de huurder betaalt de rekening (Gemeente Nijmegen, 1997: 21)’. Dit sociaal onrechtvaardigheids besef is met name gericht op de ‘arme’ huurders: ‘Wij vinden het ontoelaatbaar dat nieuwbouw niet bereikbaar is voor de laagste inkomensgroepen [] (Ibid.)’. Voorts wordt differentiatie van woonmilieus gepresenteerd als een duurzaam middel tegen dit sociaal onrecht. Daarnaast is bevorderen qua bevolkingsopbouw gevarieerde wijken in het kader van leefbaarheid het draagvlak voor stedelijke sociale voorzieningen en maakt het binnenwijkse doorstroming mogelijk waardoor de bestaande sociale netwerken intact blijven (Ibid., 22). Hiermee wordt het thema ruimte verbonden met het thema leefbaarheid.

4.3 De overbrugging van een kloof

De overgangperiode van de 20^e naar de 21^e eeuw werd gekenmerkt door hevige politieke en culturele spanningen. Hoewel Frits Bolkenstein begin jaren negentig de multiculturele samenleving al ter discussie stelde, barstte het politieke en publieke debat pas echt los nadat Pim Fortuyn een invloedrijke politieke positie had ingenomen en samen met onder andere Paul Scheffer het vuur opende op de ‘linkse elite’ en hun multiculturele idealen. De aanslagen op het World Trade Center en het Pentagon drukte definitief haar stempel op dit veranderende politieke klimaat; Huntingtons gevreesde en tot dan toe hevig bekritiseerde ‘*Clash of*

civilizations' was een werkelijkheid geworden. In deze nieuwe realiteit staan de thema's cultuur en identiteit centraal. Niet langer zijn deze onschuldig en vanzelfsprekend maar dienen als potentieel gevaar voor de openbare orde en veiligheid ten alle tijden gelegitimeerd, verdedigd en verantwoord te worden. Eenheid, zo was de gedachte, ontstaat niet vanzelf maar moet gesmeed worden.

Hoewel de Nijmeegse linkse coalitie van 2002 tussen de PvdA, Groenlinks en de SP vlak voor de moord op Pim Fortuyn werd gevormd, en deze laatste gebeurtenis nog niet zoals bij de landelijke verkiezingen van invloed kon zijn geweest, heeft de taal die hij sprak en de verwijten die hij maakte, tot hem het zwijgen definitief werd opgelegd, hierop wel degelijk haar sporen nagelaten. Links Nijmegen voelde meer dan ooit de noodzaak om te verdedigen wat Pim Fortuyn had aangevallen en de met rozenstruiken bedekte kloven in de vestingmuren van hun eeuwenoude bolwerk, waardoor hij al snoeiend naar binnen dreigde te sluipen, te dicht. Dit besef komt nadrukkelijk tot uiting in het nieuwe Collegeakkoord '*Sterke wijken, sociale stad*': 'Dit College stelt zich niet alleen ten doel om bij de vorming en uitvoering van dit beleid in de komende vier jaar het voortouw te nemen maar ook om de burgers in de stad hierbij meer dan voorheen te betrekken en op gepaste wijze iets te doen aan die alom gehekkelde kloof tussen politiek en burger (Gemeente Nijmegen, 2002: 1)'. Daarnaast werd het ideaal van de multiculturele samenleving, ondanks de sterk toegenomen kritiek, met hand en tand verdedigd. Hiervoor werd zelfs een aparte portefeuille ingesteld.

Het duurde na de dood van Pim Fortuyn en de daaruit voortkomende maatschappelijke onrust echter niet lang voordat de beleidstaal in Nijmegen veranderde. Al in november 2002 verscheen het Deltaplan voor integratie en twee jaar later zag in 2004 ook het nieuwe Meerjaren ontwikkelingsprogramma Grote stedenbeleid het licht. Met deze nota's verschijnen de thema's cultuur en integratie prominent op de beleidsagenda van de gemeente Nijmegen, waarmee de bestaande plannen tussentijds worden gewijzigd.

4.4 2002-2006: Social-economische én social-culturele differentiatie

In eerste instantie bleef het beleid ten aanzien van sociaal-economisch gedifferentieerde woonmilieus, op een aantal kleine aanpassingen na, in hoofdlijnen vrijwel ongewijzigd. Ook het nieuwe volkshuisvestingsplan '*Woonvisie Nijmegen 2005*' veranderd daar weinig aan. Een grote aanpassing, of beter gezegd verbreding, van het beleid vindt plaats na de komst van het Deltaplan voor integratie en het nieuwe Meerjaren ontwikkelingsprogramma Grote stedenbeleid.

Woonvisie Nijmegen 2005

Net als in de vorige nota wordt in de nieuwe volkshuisvestingsnota gesproken over het streven naar een ongedeelde stad met kwalitatief goede, en naar sociaal-economische bevolkingssamenstelling gemêleerde woonmilieus. Dit is zoals eerder verwoord nodig om segregatie langs sociaal-economische lijnen te voorkomen (Gemeente Nijmegen, 2001: 1, 2). De grote overeenkomst tussen beide volkshuisvestingsplannen komt grotendeels voort uit het feit dat deze beide nauw verbonden zijn met het destijds lopende Ontwikkelingsplan Grote stedenbeleid uit 1999.

Deltaplan voor integratie

In het Deltaplan voor integratie wordt in 2002 een nadrukkelijk verband gelegd tussen de integratie van etnische minderheden en sociaal-economische ongelijkheid. Daarmee wordt het integratiebeleid in het kader van het streven naar een ongedeelde wijk en stad geplaatst. Hoewel dit ,met het tegengaan van ‘zwarte’ en ‘witte’ scholen, vooral op het gebied van onderwijs nadrukkelijk wordt vermeld, moet het nieuwe integratiebeleid in zijn totaliteit gezien worden als een actieve poging om ontmoetingen, een eufemisme voor menging, tussen ‘zwart’ en ‘wit’ te bewerkstelligen (Gemeente Nijmegen, 2002).

Meerjaren Ontwikkelingsprogramma Grote stedenbeleid: Sterke wijken, sociale stad

Het hierboven behandelde Deltaplan voor integratie was niet alleen een op zichzelf staand plan van aanpak, maar diende ook als aanvulling op het te volgen Meerjarig Ontwikkelingsprogramma Grote stedenbeleid dat werd vastgesteld in 2004. Hierin worden de gestelde integratiedoelen zowel impliciet als expliciet gekoppeld aan bevolkingsdifferentiatie. Ten aanzien van bijvoorbeeld het thema onderwijs komt dit door het stellen van ‘allochtonen quota’ op zeer nadrukkelijke wijze tot uiting (Gemeente Nijmegen, 2004: 19). Actieve bevordering van het mengen van ‘zwarte’ en ‘witte’ bevolkingsgroepen is echter niet expliciet aan de orde. Dit is ook niet nodig aangezien verondersteld wordt dat dit impliciet al gebeurt door het mengen van verschillende sociaal-economische bevolkingsgroepen. Etnische minderheden, zo wordt geconstateerd, hebben namelijk veelal een sociaal-economische achterstand en worden dus automatisch ‘meegenomen’ wanneer op basis van sociaal economische kenmerken wordt gedifferentieerd.

Tot slot wordt in de beleidsnota een stagnering van de woningbouwproductie geconstateerd met een toegenomen spanning op de woningmarkt als gevolg. Naast de onverminderde voortzetting van het lopende herstructureringsbeleid en het streven naar een

ongedeeld Nijmegen, wordt de verhoging van de woningbouwproductie gezien als het primaire doel voor de aanstaande vijf jaar (Gemeente Nijmegen, 2004: 40, 41).

4.5 Bruggen bouwen aan de waal

Anno 2006 lijkt het besef dat de onvoorwaardelijke sociale aandacht voor de zwaksten in de samenleving, het multiculturele ideaal en de vanzelfsprekendheid van de keuzes van politici, zijn keerzijden heeft definitief te zijn doorgedrongen tot het Nijmeegse bestuur. Nadat van deze idealen, die ten tijde van Fortuyn en zijn nadagen zo onverwachts en hevig waren aangevallen, gered was wat er te redden viel, volgde een periode van relatieve rust. De Fortuynisten hadden immers al hun kruit verschoten, mistte een leider en bovendien was hen de wind uit de zeilen genomen. In een poging tot hergroepering steekt het stadsbestuur de hand in eigen boezem, overtuigd dat haar morele idealen niet alleen van buitenaf maar ook van binnenuit worden bedreigt. Haast verbitterd wordt gewaarschuwd dat misbruik van de lang hooggehouden sociale en solidaire idealen tot dan toe weliswaar is ontzien maar voorts niet langer ongestraft zal blijven. ‘We zijn sociaal maar niet naïef. We geven ruimte maar daar waar ons vertrouwen wordt beschaamd, treden we resoluut op. Of het nu gaat op het gebied van uitkeringen of op het gebied van de woningverhuur. Fraude accepteren we niet. Omdat het gevoel van solidariteit dan wordt ondermijnd (Gemeente Nijmegen, 2006, 3)’.

Het nieuwe stadsbestuur neemt ook uitdrukkelijk de doelstellingen uit het Deltaplan voor de integratie over, en verbindt deze met voortgezette streven de ongedeelde stad: ‘We staan voor een ongedeelde stad. Waar mensen elkaars taal spreken. Elkaar in overdrachtelijke zin ook verstaan. Niet omdat iedereen gelijk is. Maar wel gelijkwaardig. Daarom leggen we ons niet neer bij scheidslijnen in de stad, maar willen we bruggen slaan tussen de verschillende werelden in Nijmegen. Alleen zo blijven we die ene, ongedeelde stad. We leggen ons niet neer bij de tegenstelling tussen Nijmegen-Oost en Nijmegen-West, de tegenstelling tussen allochtoon en autochtoon, de tegenstelling tussen have en have not’s (Gemeente Nijmegen, 2006: 3, 4)’.

4.6 2006-2010: Wonen leeft!

Aan het eind van de bestuursperiode van de coalitie tussen Groenlinks-Pvda-SP verschijnt de woonvisie ‘*Wonen Leeft!*’. Hoewel de beleidsdoelen in deze nieuwe nota grotendeels ongewijzigd blijven ten opzichte van de nota uit 2001, wordt de verwachte bijdragen van sociaal-economisch en etnisch gemengde wijken aan sociale integratie en cohesie getemperd.

Toch wordt het bestaande spreidingsbeleid onverminderd voortgezet. Als het niet is om sociaal economische integratie te bevorderen, dan op zijn minst om het zo gevreesde ontstaan van gescheiden leefwerelden en maatschappelijke tweedeling uit principe te voorkomen. Er wordt dan ook aangestuurd op onderzoek naar het zoekgedrag van woningzoekenden om gerichter te kunnen aansturen om etnische differentiatie in woonwijken (Gemeente Nijmegen, 2009: 5, 12).

5 Toezicht, normalisering en examinering in Nijmegen

Nu in hoofdstuk 4 de gedachte achter het social mix beleid in Nijmegen is beschreven, zal hierop in dit hoofdstuk verder worden ingegaan door dit beleid te analyseren op de mate waarin men hierbij kan spreken van de toepassing van de in het theoretisch kader omschreven technieken voor het disciplineren van de maatschappij.

5.1 Hiërarchisch toezicht

De kern van het Panopticon ligt in de onlosmakelijke verbondenheid tussen haar effectiviteit en efficiëntie. Het Panopticon is, in pure vorm, efficiënt omdat het *alles* ziet en effectief omdat niet de continue observatie maar het bewustzijn dat mogelijkwijs alles gezien wordt genoeg is voor gedragsverandering. Hiervoor is slechts één schakel nodig in de vorm van een zichtbaar instrument dat ondoorzichtige en dus asymmetrische observatie mogelijk maakt. In Bentham's gevangenis is dit de geblindeerde centrale wachttorens. Daarmee is het Panopticon een synoniem voor efficiëntie en effectiviteit. Volgens Foucault is het panoptische principe toepasbaar voor de disciplineren van de gehele maatschappij en niet slechts een gesloten instelling. Een praktische verhindering maakt echter dat daarbij geen sprake is van een alziend toezicht maar een hiërarchisch toezicht. Het is namelijk in de wereld buiten de gesloten instelling vooralsnog fysiek onmogelijk om vanuit een centraal punt alles waar te nemen. Het social mix beleid van de gemeente Nijmegen zal in deze paragraaf worden beoordeeld op de mate van het gebruik van hiërarchische toezicht daarbij. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen toezicht dat gericht is op efficiëntie (zien) en op effectiviteit (gezien worden).

Het social mix beleid en efficiënt hiërarchisch toezicht

De gemeente Nijmegen baseert haar beleid voor een groot deel op gegevens voortkomend uit statische onderzoeken die op verschillende beleidsterreinen worden uitgevoerd door de afdeling Onderzoek en Statistiek. Zo is bijvoorbeeld de voorgestelde differentiatie van woonmilieus in de Volkshuisvestingsnota Wonen tussen nu en morgen onderlegd met het Woningmarktonderzoek 1995 (Gemeente Nijmegen, 1997: 15). Maar ook kenmerken van de bevolking en ontwikkelingen daarin worden aan de hand van de Sociale Atlas, het Statistisch jaarboek en de Stadspeiling iedere jaar nauwkeurig in kaart gebracht. Al deze gegevens ten aanzien van verschillende beleidsterreinen worden, in het kader van integraal beleid met

elkaar gecombineerd, op basis waarvan (onder andere) het social mix beleid wordt geformuleerd.

Aan het eind van de jaren negentig vond ten aanzien van deze statistische onderzoeken door middel van digitalisering een belangrijke ontwikkeling plaats die resulteerde in de overstap van statistische jaarboeken op de stads- en wijkmonitor en een voor iedereen toegankelijke stadsdatabank (Gemeente Nijmegen, 2004: 122). Ten eerste werd de capaciteit van het verzamelen, verwerken en combineren van data door de digitalisering aanzienlijk vergroot. De bevolking kon zo beter en sneller worden gemonitord waarbij de overlapping van informatie kon worden gereduceerd. Bovendien leverde de mogelijkheid van het samenvoegen van data op verschillende terreinen, tot een groter en overzichtelijker beeld, indicaties voor blinde vlekken daarin. Zo wordt bijvoorbeeld in de woonvisie Nijmegen 2009 geconstateerd dat sociaal-economische en etnische segregatie niet zozeer worden veroorzaakt door de aard van het systeem van woonruimteverdeling, maar door patronen in het zoekgedrag van vooral allochtonen. In dat licht wordt aangestuurd op onderzoek naar het zoekgedrag bij het afwegingsproces van woningzoekenden (Gemeente Nijmegen, 2009: 12, 25).

Een ander middel dat de efficiëntie van hiërarchisch toezicht verhoogd is de verspreiding of decentralisatie daarvan. Dit komt tot uitdrukking in het actieve streven naar burgerparticipatie en inspraak met als doel de inventarisatie van de belevenissen van wijkbewoners. Zij worden aangespoord om te helpen bij het in kaart brengen van de stad en vooral haar problemen. Het project *Meld misdaad anoniem* is hiervan een goed voorbeeld. Onveilige locaties in de stad kunnen hierdoor beter in kaart worden gebracht. Deze indicatoren onderbouwen indirect het te voeren social mix beleid.

Het social mix beleid en effectief hiërarchisch toezicht

De hierboven omschreven vormen van toezicht en de intensivering daarvan hebben een indirect effect op burgers via de onderbouwing die het levert voor het te voeren social mix beleid. In die zin zijn de verschillende stad- en wijk monitors, de woningmarktonderzoeken en inzicht in de meningen en belevingen van burgers zeer effectief. In deze paragraaf wordt echter ingegaan op het directe effect van hiërarchisch toezicht in de zin van de zichtbaarheid daarvan. Wie zich ervan bewust is dat hij in de gaten wordt gehouden zal volgens Foucault namelijk eerder geneigd zijn om zijn gedrag aan te passen.



Figuur 4:



Figuur 5:

De aanwezigheid van politie is van oudsher de meest herkenbare vorm van hiërarchisch toezicht. Deze wordt vanaf het eind van de jaren '90 echter aangevuld met andere middelen. Meer zichtbaar toezicht werd vooral verantwoord vanuit veiligheidsoverwegingen. Camera toezicht werd al verondersteld een preventie werking te hebben maar ook de inzet van straatcoaches, wijkmanagers en andere toezichthouders worden vanuit deze filosofie ingezet. 'In het Nijmeegs veiligheidsbeleid ligt de nadruk zowel op repressie als op preventie. [] We staan privégevoelige en vergaande maatregelen als preventief fouilleren alleen toe als er daarvoor gegronde redenen zijn en alleen op plaatsen waar aantoonbaar meer criminaliteit is dan gemiddeld. [] Cameratoezicht zetten we alleen in als dat noodzakelijk is. De camera's moeten dan wel worden gemonitord. Anders biedt cameratoezicht slechts een illusie van veiligheid. We maken het mogelijk om anoniem aangifte te doen (Gemeente Nijmegen, 2006: 25)'

Burgemeester Thom de Graaf heeft goede verwachtingen van de straatcoaches die als specifieke vorm van toezicht een positieve effect kunnen hebben op de leefbaarheid in probleemwijken (De Gelderlander, 2010). Deze vorm van toezicht valt onder het project buurtpreventie van Nijmeegse het Bureau Toezicht en is specifiek gericht op probleemwijken. In het takenpakket van de toezichthouders, die zijn uitgekozen uit de probleemwijken en opgeleidt aan het ROC, valt onder andere het signaleren en rapporteren van slecht gedrag van bewoners waarbij ze tevens worden geacht de bewoners hierop aan te spreken. Het doel is daarbij het bevorderen van veiligheid en leefbaarheid door het ' voorkomen/signaleren van vernielingen, geluid-, drugs- en jongerenoverlast, stimuleren werkgelegenheid en het bieden van een zinvolle dagbesteding, opleiding en een opstap naar een reguliere baan voor inwoners van Nijmegen met een WW uitkering (Bureau Toezicht, 2008: 17)'.

5.2 Normalisering

Zoals in de vorige paragraaf verwoord levert hiërarchisch toezicht een op verschillende onderdelen bijdrage aan de het social mix beleid in Nijmegen. In deze paragraaf zal worden beschreven hoe in welke mate sprake is van normalisering ten aanzien van het streven naar een gemengde bevolkingssamenstelling van wijken.

Rangschikking en normstelling

Foucault stelt dat normalisering de ‘afzonderlijke handelingen, prestaties en gedragingen relateert aan een geheel dat fungeert als een comparatief veld, als een ruimte om te differentiëren en als het principe van bindende regels’. In het social mix beleid van de gemeente Nijmegen komt dit op verschillende punten tot uiting. Continu wordt hierin verwezen naar een sociaal-economische rangordening. Meestal wordt deze rangschikking echter niet expliciet gemaakt. Men spreekt daarbij telkens over lage-, middel en hoge inkomensklassen (Gemeente Nijmegen, 1997: 5, 21; 2001:2; 2009: 11, 12). Alleen in het volkshuisvestingsplan uit 1997 wordt een poging gedaan de rangschikking nader te omschrijven: ‘Wat zijn lage inkomens? Het rijk hanteert voor de volkshuisvesting de term ‘primaire doelgroep’. Dit zijn 1-persoonshuishoudens met een belastbaar inkomen tot f 46000,- en meerpersoonshuishoudens met een belastbaar inkomen tot f 46000,- (Gemeente Nijmegen, 1997: 16).

In toenemende mate wordt tevens geordend aan de hand van het onderscheid autochtoon – niet-westers allochtoon. Vanaf 2002 komt dit eufemisme steeds meer te vervallen en wordt benoemd waar het op staat: een onderscheid tussen ‘zwarte’ en ‘witte’ mensen. Hierbij wordt een racistische intentie nadrukkelijk afgezworen door de gelijkwaardigheid van deze twee klassen veelvuldig te benadrukken. Impliciet gaat achter het genoemde onderscheid toch een bepaalde rangordening schuil. Er wordt namelijk keer op keer verwezen naar het opvallende verband tussen etniciteit en sociaal-economische achterstand (Gemeente Nijmegen, 2009: 12). Hiermee krijgen allochtonen en plaats onderin het sociaal economische comparatief veld toebedeeld.

Ondergrenzen, richtlijnen en na te streven optimum

Het bestrijden van segregatie is gebaseerd op verschillen in het inkomen van de bevolking. Hierbij wordt voor elk lid van de potentiële beroepsbevolking afzonderlijk zijn waarde op de arbeidsmarkt vastgesteld. Hierin worden klassen opgesteld die in termen van laag, middel en hoog hiërarchisch worden geordend. Ten aanzien van stijging op de sociaal economische

ladder wordt bedoeld op de lage inkomensklassen die moeten opgaan in de middenklasse. Zoals bij de rangschikking van inkomensklassen geen expliciete beweringen worden gedaan, is in het social mix beleid ook vrijwel nergens in kwantitatieve termen verwoord wat hierbij de streefwaarden of ondergrenzen zijn. Slechts een enkele keer gebeurt dit wel: ‘Wij vinden het relevant op daarbinnen [primaire doelgroep] de groep lage inkomens te onderscheiden met als bovengrens het niveau van een minimumloon: 1 persoonshuishoudens tot f 27000,- en meerpersoonshuishoudens tot f 36000,- belastbaar inkomen per jaar (Gemeente Nijmegen, 1997: 16)’. De hoge inkomensklasse wordt nergens benoemd. Hoewel ook deze afwijkt van de norm wordt dit dus als een optimum gezien.

In het kader van social mix wordt tot slot verondersteld dat integratie niet slechts bereikt wordt door ‘zwart’ en ‘wit’ naast elkaar te laten wonen. Er worden expliciete normen en richtlijnen voor etnische minderheden opgesteld om te zorgen dat zij in gemengde wijken ook daadwerkelijk in staat zijn om nieuwe contacten te leggen. De meest uitdrukkelijke norm is het spreken van de Nederlandse taal, waarvoor inburgeringcursussen worden aangeboden (Gemeente Nijmegen, 2008).

5.3 Examinering

In het examen wordt het toezicht gecombineerd met de gestelde norm. Wanneer hieruit blijkt dat niet is voldaan aan de norm dan volgt een disciplinerende handeling. Aan de hand van examinering wordt in plaats van de machthebber, degene op wie de macht wordt uitgeoefend in beeld gebracht. Tevens brengt het examen nieuwe informatie over de geëxamineerde individuen op.

De techniek van examinering laat zich het best zien in de speciaal daarvoor opgeleide toezichthouders en buurtpreventie medewerkers. Als mini rechters hebben zij de taak om elke vorm van wanorde, elk minste detail dat afwijkt van de norm op welk gebied dan ook, waar te nemen en hier melding van te maken. Dit leger van klerken en moraalridders dienen zich assertief op te stellen, wijkbewoners te wijzen op hun fouten en te onderwijzen en het wetboek van de norm. Het zijn de moderne apostelen (Gemeente Nijmegen, 2008).

6 Conclusies en aanbevelingen

In deze studie is het social mix beleid van de gemeente Nijmegen onderzocht op de mate waarin daarbij sprake is van de disciplinerende technieken toezicht, normalisering en examinering. De centrale vraag hierbij luidt:

In welke mate is bij het social mix beleid van de gemeente Nijmegen in de periode 1997-heden sprake van disciplineren?

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de volgende deelvragen:

- 1- *Wat is de beleidsfilosofie van het Nijmeegse social mix beleid?*
- 2- *In welke mate worden de (in hoofdstuk 2 nader omschreven) technieken voor disciplineren hierbij toegepast?*

6.1 Conclusies

De gemeente Nijmegen heeft de afgelopen twee decennia aan de hand van het concept ‘de ongedeelde stad’ steeds uitdrukkelijker gestreefd naar het tegengaan van sociaal-economische- en later ook etnische segregatie. Lagere inkomensklassen zijn volgens het gemeentebestuur aangewezen op goedkope huurwoningen. Aangezien er in de Nijmeegse stadswijken weinig tot geen differentiatie van woningtypen bestaat leidt dit tot concentraties van kansarme bewoners in kwalitatief slechtere woonmilieus. Om dit tegen te gaan moeten woonwijken volgens de gemeente Nijmegen worden geherstructureerd zodat hierbinnen meer differentiatie van woningen en dus verschillende sociaal-economische bevolkingsgroepen ontstaat. In de loop van tijd werd het beleid steeds meer gezien als een middel om ook etnische segregatie tegen te gaan.

Om ongedeelde wijken te verwezenlijken wordt steeds intensiever gebruik gemaakt van hiërarchisch toezicht. Hoewel altijd al gebruik werd gemaakt van omvangrijke statistische onderzoeken naar bevolkingskenmerken en ontwikkelingen, kwam dit rond de eeuwwisseling door digitalisering in een stroomversnelling. Hierdoor werd het mogelijk om makkelijker, sneller en meer informatie tegelijk te verwerken. Tevens werd het makkelijker om informatie uit onderzoeken van verschillende beleidsterreinen met elkaar te combineren en zo integraler beleid te voeren. In het kader van het streven naar sociaal-economisch gemengde wijken werd

ten behoeve van de veiligheid en leefbaarheid in de aandachts- en probleemwijken het hiërarchisch toezicht tevens zichtbaarder gemaakt. Naast cameratoezicht werden speciaal opgeleide toezichthouders geacht problemen en tekenen van slecht gedrag te rapporteren. Het doel van het instellen van bewakingscamera's en wijkbeheerders is wijkbewoners zichzelf bewust maken van hun (asociale) gedrag.

Zowel impliciet als expliciet komt in het social mix beleid haar normaliserende karakter tot uitdrukking. Aan de hand van omvangrijke gegevensverzameling omtrent uiteenlopende bevolkingskenmerken worden verschillende indelingen gemaakt. Daarbinnen wordt door bepaalde waarden toe te kennen aan classificaties van de bevolking een hiërarchische ordening vastgesteld. Tevens worden hieruit ondergrenzen en normen als streefwaarden afgeleid. Het streven naar een gemengde bevolking in de wijk is nadrukkelijk gebaseerd op economische waarden. Nauwkeurig wordt op basis van inkomen per bewoner vastgesteld wat zijn economische waarde op de arbeidsmarkt is. Aan deze gegevens worden klassen met een bepaalde waarde toegekend om een rangschikking mogelijk te maken. Uit deze rangschikking in lage-, midden- en hoge inkomensklassen wordt de economische middenklasse als norm afgeleid. Het hele social mix beleid in Nijmegen is gebaseerd op basis van deze rangschikking en de daar uit voortkomende norm. Concentratie van de abnormale lage inkomensklasse wordt in verband gebracht met uiteenlopende problemen en risico's. Aan de hand van bevolkingsmenging wordt deze sociaal-economisch abnormale bevolkingsgroep confronteert met de normale 'witte' middenklasse. Verondersteld wordt dat dit de sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid in wijken zal verbeteren en de onderklasse hierdoor een beter toekomstperspectief krijgt.

Tot slot wordt discipline bereikt door middel van examinering waarbij het hiërarchisch toezicht wordt gecombineerd met normalisering. In wezen is het streven naar de ongedeelde stad te zien als één grote disciplineringsactie. Verborgen achter uiteenlopende argumentaties voor het beleid als het mogelijk maken van wooncarrières, eerlijke woonruimteverdeling en het versterken van de sociale cohesie ligt de ware aard van het mengen van de bevolking in iets anders. Dit is de angst voor het ontstaan van onbeheersbare getto's van armoede, wanorde en misdaad.

Naar aanleiding van dit onderzoek naar de mate van disciplineren van het social mix beleid van de gemeente Nijmegen kunnen kort samengevat de volgende conclusies worden getrokken:

- Er is sprake van toenemende efficiëntie en effectiviteit van het hiërarchisch toezicht.
- Hoewel in veel gevallen niet expliciet of gedetailleerd vermeld zijn de sociaal-economisch gestelde normen alomtegenwoordig. Opvallend is dat zich hier een verschuiving voordoet doordat de nadruk steeds meer op culturele normen wordt gelegd.
- Het social mix beleid van de gemeente Nijmegen wordt met verschillende argumenten onderbouwd. De basis voor het beleid wordt echter gevormd door de angst voor het ontstaan van getto's.

Hoewel men dus kan spreken van een zekere mate van disciplineren door middel van het social mix beleid, moet deze conclusie echter in context worden geplaatst. Het streven naar social mix in Nijmegen is slechts één van de voorbeelden waar door middel van toezicht, normen en toetsing van verzamelde gegevens aan de norm tot gedragsverandering zou moeten leiden. In feite gebeurt dit, zoals Foucault beargumenteerd, overal in de samenleving. De reden dat men daarbij, in ieder geval in Nijmegen, moet constateren dat het vooralsnog om een milde vorm van disciplineren gaat luidt als volgt:

Hoewel het toezicht steeds efficiënter wordt en de mogelijkheden voor disciplineren daarmee steeds groter worden blijft de effectiviteit daarop achter. Toezicht is vooralsnog niet zichtbaar genoeg. En zelfs wanneer dit zoals in Nijmegen wel het geval is dan leidt dit niet automatisch tot meer discipline. Toezichthouders, straatcoaches en in toenemende mate ook politieagenten worden namelijk in veel gevallen niet of nauwelijks serieus genomen. In dat licht wordt zelfs gepleit voor etnische differentiatie van het politiekorps om het gezag in 'zwarte' wijken terug te winnen (De Volkskrant, 2009). Hoewel blijkbaar alles in de strijd wordt gegooid om het gezag en dus het effect van hiërarchisch toezicht te bestendigen gaat het instellen van een Panoptische machine vooralsnog een stap te ver. Ten aanzien van de centrale vraag moet dan ook geconcludeerd worden dat bij het social mix beleid in Nijmegen de mogelijkheden en in hoge mate ook de *pogingen* tot disciplineren worden vermenigvuldigd, maar dat door het ontbrekende essentiële panoptische principe de disciplineren zelf vooralsnog uitblijft. De burger is nog te veel in staat om zich aan de dwingende blik van de macht te onttrekken.

Of dat eeuwig zo zal blijven is nog maar de vraag. Met remote sensing en slimme camera's is het Panopticon slechts een shock event verwijderd van invoering. Bovendien bewijzen de toenemende afluisterpraktijken van het openbaar ministerie in geval van vooralsnog alleen zware criminelen dat ook een Panopticon geen science-fiction is. Zelfs

Foucault had niet kunnen vermoeden dat Orwells thought police wel eens waarheid kon worden.

6.2 Aanbevelingen

Gelukkig biedt Foucault ook de middelen om te analyseren hoe wij de wereld waarin wij leven zelf creëren en dus zelf in de hand hebben. Een van de centrale thema's in zijn werk is het discours. Foucault beschouwde een discours als een systeem van representatie. 'Discours' was volgens hem een groep stellingen die het mogelijk maakt om te spreken over –een manier van representatie van kennis over- een bepaald onderwerp op een bepaald historisch moment. Het discours *maakt* het onderwerp. Het omschrijft en produceert het object van onze kennis. Het regelt de manier waarop men zinvol over een onderwerp kan spreken en redeneren. Het beïnvloed tevens de manier waarop ideeën in praktijk worden gebracht en gebruikt om het handelen van anderen te reguleren. Zoals een discours het een bepaalde manier te praten over een onderwerp incorporeert door een acceptabele, begrijpelijke, karakteristieke manier van praten, schrijven of handelen af te bakenen, zo begrensd het en sluit het ander manieren van spreken, handelen en kennisvorming ten aanzien van dat onderwerp per definitie uit (Hall, 2001: 72, 73). Deze regels van het discours staan volgens Foucault niet vast maar veranderen door de tijd heen. 'Voor Foucault is waarheid historisch bepaald en bestaat er dus geen universele waarheid. Wat waar is in een bepaalde periode hoeft niet noodzakelijk waar te zijn in een andere (Muilwijk, 1991: 21)'.

'Wat Foucault bezighoudt, is waarom we bepaalde zaken als waar opvatten en andere als onwaar. Met andere woorden: hoe komt de waar-onwaar splitsing tot stand (Ibid.: 22)'. Om deze historische 'waarheden' –die hij discursieve formaties noemde- te onderzoeken heeft hij de methode van archeologische geschiedschrijving ontwikkeld. Hierbij wordt het archief, als de verzameling discoursen die daadwerkelijk tot uiting zijn gekomen, bestudeerd. Niet om de waarheid of een dieperliggende betekenis achter de discoursen aan het daglicht te brengen, maar om de bestaansvoorwaarden ervan te achterhalen (Gutting, 2005: 30; Smart, 1985: 48, 49).

Naar aanleiding van dit onderzoek luidt mijn aanbeveling dat vervolgonderzoek naar discursieve formaties nodig is om inzicht te geven in de bestaansvoorwaarden van normen en de productie van de objecten waarop wij toezien.

Literatuur

Alexander, E.R. (1986) *Approaches to planning. Introducing current planning theories, concepts and issues*, Gordon and Breach publishers SA, Luxemburg.

Bruijn, H. de e.a. (2008), *Procesmanagement. Over procesontwerp en besluitvorming*, Sdu Uitgevers B.V., Den Haag.

Bureau Toezicht (2008), *Handhavingsprogramma 2008*, Nijmegen, april 2008.

Cammen, H. van der en L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot VINEX-wijk*, Het spectrum B.V., Utrecht.

Cole, I en B. Goodchild, 'Social mix and the balanced community in British housing policy, a tale of two epochs', *Geojournal* 2001 (51), 351-360.

Doorn, J.A.A. van, 'Wijk en stad: reële integratiekaders?', In: Boer, N. de, 'De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid', In: Duyvendak, J.W. en L. Veldboer (red.), *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*, Boom, Amsterdam (2001), p. 29-50.

Foucault, M. (2007), *Discipline, toezicht en straf. De geboorte van de gevangenis*, vertaald door: Vertalerscollectief, Historische uitgeverij, Groningen.

Foucault, M., 'Nietzsche, de genealogie, de geschiedschrijving', vertaald door Bolle, E. In: *Nietzsche als genealoog en als nomade*, SUN, Nijmegen (1981), p. 7-44.

Flick, U. (2009), *An introduction to qualitative research. Edition four*, Sage, Londen.

Gutting, G. (2005), *The Cambridge companion to Foucault*, Cambridge University Press, New York.

Hall, S., 'Foucault: power, knowledge and discourse', In: Wetherell, M. e.a. (red.) *Discourse theory and practise: a reader*, Sage, Londen (2001), p. 72-81.

Jensen, O. 'Discourse analysis & socio-spatial transformation processes: a theoretical framework for analysing spatial planning. Working Paper 61, Department of Town & Country Planning, *University of Newcastle upon Tyne* (1997), p. 10.

Kempen, R. van en G. Bolt, 'Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands', *Journal of housing and the built environment* 2009 (24), p. 457-475.

Kleinhaus, R. e.a. (2000), *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*, Distributiecentrum VROM, Nieuwegein.

Kohnstamm, J. (1995), *Convenant G4*, Ministerie van binnenlandse zaken, Den Haag

Leroy, P. e.a. 'Het ontbrekende hoofdstuk. Theorie en samenleving als inspiratiebron voor een goede vraagstelling'

Muilwijk, R. (1991), *Michel Foucault. Waarom is de waarheid zo weinig waar?* Daeter, Bergen op Zoom.

Vermeijden, B. (1997), *Stadsvernieuwing '66-'96, dynamiek in het beleidsdenken. De transformatie van het stadsvernieuwingsconcept in het beleidsvertoog over verstedelijking en volkshuisvesting*, Publicatiebureau bouwkunde, Delft.

Priemus, H. e.a. (1997), *De stedelijke investeringsopgave: naar vitale, ongedeelde en duurzame steden in Nederland*, Delftse universitaire pers, Delft.

Priemus, H. en R. van Kempen, 'Policy and practice. Restructuring urban neighbourhoods in the Netherlands: four birds with one stone', *Journal of housing and the built environment* 1999 (14) p. 403-412.

Roo, G.de en H. Voogd (2007) *Methodologie van planning. Over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Uitgeverij Coutinho, Bussum.

Smart, B. (1985) *Key sociologists. Michel Foucault*, Ellis Horwood Limited, Londen.

Uitermark, J. 'Social Mixing and the management of disadvantaged neighbourhoods: The Dutch policy of urban restructuring revisited', *Urban studies* 2003 (40), 531-549

Veldboer, L. en R. Kleinhans, 'De gemengde wijk: living together apart', In: Duyvendak, J.W. en L. Veldboer (red.), *Meeting point Nederland, Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*, Boom, Amsterdam (2001), p. 51-73.

Verschuren, P. en H. Doorerwaard (2007), *Het ontwerpen van onderzoek*, Lemma, Den Haag.

Kohnstamm, J. (1995), *Convenant G4*, Ministerie van binnenlandse zaken, Den Haag.

Gemeentelijke stukken

Gemeente Nijmegen (1998), *Mensen maken de stad. Kernakkoord van de fracties PvdA, Groenlinks en CDA*, Nijmegen, april 1998.

Gemeente Nijmegen (2002), *Sterke wijken, sociale stad. Collegeakkoord van de fracties Groenlinks, PvdA en SP*, Nijmegen, april 2002.

Gemeente Nijmegen (2006), *Samen sterk, bruggen bouwen aan de Waal. Coalitieakkoord van de fracties PvdA, SP en Groenlinks*, Nijmegen, april 2006.

Gemeente Nijmegen (1997), *Wonen tussen nu en morgen. Volkshuisvestingsplan 1997-2002*, Dienst Volkshuisvesting en Milieu, Nijmegen, januari 1997.

Gemeente Nijmegen (1999), *Ontwikkelingsplan Grote stedenbeleid 1999-2004*, Nijmegen, november 1999.

Gemeente Nijmegen (2001), *Woonvisie Nijmegen 2005*, Nijmegen, april 2001.

Gemeente Nijmegen (2002), *Deltaplan voor integratie*, Nijmegen, november 2002.

Gemeente Nijmegen (2004), *Stad- en wijkmonitor 2003. Deel stad*, Nijmegen, 2004.

Gemeente Nijmegen (2008), *Uitvoeringsprogramma integratie gemeente Nijmegen 2009-2012*.

Gemeente Nijmegen (2009), *Wonen Leeft! Woonvisie Nijmegen 2009-2020*, Nijmegen, april 2009.

Kamerstukken

Tweede kamer (1981), *Nota Stads- en dorpsvernieuwing*, vergaderjaar 1980-1981, kamerstuk 16713, nr. 2.

Tweede Kamer (1988), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening. Deel a: Beleidsvoornemen*, vergaderjaar 1987-1988, kamerstuk 20490, nrs. 1-2.

Tweede Kamer (1989), *Volkshuisvesting in de jaren negentig, van bouwen naar wonen*, vergaderjaar 1988-1989, kamerstuk 20691, nr. 2.

Tweede Kamer (1997), *Nota Stedelijke vernieuwing. Deel A*, vergaderjaar 1996–1997, kamerstuk 25427, nr. 2.

Krantenartikelen

De Gelderlander (22-05-2010), *Straatcoaches nieuwe stijl*, Uitgeverij Wegener N.V.

De Volkskrant (20-01-2009), *Witte politie alleen verliest gezag*, PCM uitgevers B.V.

NRC Handelsblad (29-01-2000), *Het multiculturele drama*, PCM uitgevers B.V.

Trouw (09-06-2005), *Nijmegen overweegt woning op afkomst*, PCM uitgevers B.V.