

BAS VAN STOKKOM & NELLEKE TOENDERS

DE  
SOCIALE COHESIE  
VOORBIJ ACTIEVE  
BURGERS IN  
ACHTERSTANDS-  
WIJKEN

PALLAS PUBLICATIONS

## DE SOCIALE COHESIE VOORBIJ



# **De sociale cohesie voorbij**

**Actieve burgers in  
achterstandswijken**

Bas van Stokkom  
Nelleke Toenders

**PALLAS PUBLICATIONS**

Omslagontwerp: René Staelenberg, Amsterdam  
Vormgeving binnenwerk: V3-Services, Baarn

ISBN 978 90 8555 018 1

e-ISBN 978 90 4851 119 8

NUR 758

© Bas van Stokkom & Nelleke Toenders / Pallas Publications – Amsterdam  
University Press, Amsterdam 2010

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j° het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

# Inhoud

Voorwoord 9

Inleiding 19

- 1 Idealen van actief burgerschap en sociale cohesie: enkele kanttekeningen 20
- 2 Bewonersparticipatie en lokale sociale netwerken 24
- 3 Activering: een veelheid van benaderingen 28
- 4 De opzet van het onderzoek 30
- 5 De structuur van het boek 34

## I Typen en kenmerken van bewonersactivisme

1 De achterstandsbuurt 41

- 1.1 Inleiding 41
- 1.2 Achterstandsbuurtten: enkele gegevens 42
- 1.3 Instroom etnische minderheden: veranderingen in het buurtleven 45
- 1.4 'Opgesloten' in de buurt 47
- 1.5 De publieke ruimte: afname van publieke familiariteit 50
- 1.6 Negatieve buurtreputatie 51
- 1.7 Normloosheid? 54
- 1.8 Conclusie 57

2 Bewonersactivisme: een overzicht van projecten en interventies 59

- 2.1 Inleiding 59
- 2.2 Participatie in de buurt: enkele globale bevindingen 60
- 2.3 Enkele Rotterdamse projecten onder de loep 65
- 2.4 Enkele aanhoudende problemen 74
- 2.5 Conclusies 80

3	Actieve bewoners aan het woord	83
3.1	Inleiding	83
3.2	Enkele kenmerken van de geïnterviewden	84
3.3	Activisme	85
3.4	Buurtproblemen	92
3.5	Samenwerking met professionals	94
3.6	Welke verbeteringen gewenst?	98
3.7	Conclusies	99

## II Theoretische invalshoeken

4	Buurtidentificatie: mentaal investeren in de 'hele buurt'	103
4.1	Inleiding	103
4.2	Sociale cohesie, sociaal kapitaal en sociale controle	104
4.3	Gehecht zijn aan de buurt: waarom doorslaggevend?	112
4.4	De politieke en institutionele dimensies van activisme	115
4.5	Conclusies	119
5	Koopkrachtige bewoners: helpt de middenklasse?	123
5.1	Inleiding	123
5.2	Bewoners met een 'hogere status': reputatiebeheerders en <i>distant role models</i>	125
5.3	Het sociale mix-beleid	130
5.4	Het sociale klimaat in herstructureringswijken	133
5.5	Conclusies	141
6	Samenwerking bewoners en politie: lessen uit Chicago	145
6.1	Inleiding	145
6.2	Achtergronden en effecten van Caps	146
6.3	Participatie en <i>problem solving</i>	151
6.4	Participatie in de meest geplaagde wijken	157
6.5	Enkele problemen van Caps uitgelicht	162
6.6	Conclusie	165

### **III      Implicaties voor de beleidspraktijk**

7	IJveren voor de buurt: perspectieven en kansen	171
7.1	Inleiding	171
7.2	Een recapitulatie	172
7.3	Perspectieven op activering	174
7.4	Het ondersteuningsteam	192
7.5	Conclusies	197
8	Professionals: werken in een weerbarstige omgeving	201
8.1	Inleiding	201
8.2	Een tweeslachtig functionerende overheid: ingrijpen en afhouden	202
8.3	Problemen en dilemma's in het professionele werk	204
8.4	Conclusies	215
	Besluit	219
	Samenvatting	225
	Noten	239
	Literatuur	251
	Register	271





## Voorwoord

Met gepaste trots biedt het lectoraat Gemeenschappelijke Veiligheidskunde van de Politieacademie deze studie over actieve burgers in onveilige wijken aan. Die trots heeft vooral te maken met het feit dat deze studie aan de kern van ons werkprogramma raakt. Het begrip 'gemeenschappelijke veiligheidskunde' roept nog wel eens verwarring op. Veel burgers gaan ervan uit dat veiligheidszorg een zaak voor de politie is. En dat is juist, omdat de politie met betrekking tot het handhaven van openbare orde en veiligheid een cruciale rol vervult. Tegen het einde van de vorige eeuw groeide echter het besef dat de politie haar taak alleen kan waarmaken in samenwerking met andere partijen en belanghebbenden. Modern veiligheidsbeleid vereist bijvoorbeeld een nauwe samenwerking met de plaatselijke overheid, want de regie over het veiligheidsbeleid ligt bij de gemeenteraad. Verder werkt de politie in toenemende mate samen met woningcorporaties, maatschappelijk werk, de jeugdzorg en andere professionele organisaties. Ten slotte blijft zij aangewezen op de medewerking van particuliere bedrijven, bewonersorganisaties of individuele burgers. Met andere woorden: veiligheidszorg neemt vandaag de dag het karakter van een collectieve onderneming aan, waarbij de politie weliswaar een hoofdrol speelt, maar waarbij de strijd tegen vormen van misdaad, overlast of ordeverstoring alleen in collectief verband te winnen is.

Welnu, die collectieve onderneming staat bij ons lectoraat centraal. Onze eigen werkzaamheden bestaan voornamelijk uit het (laten) verrichten van wetenschappelijk onderzoek en het formuleren van praktische aanbevelingen. We proberen dat op een min of meer planmatige manier te doen. Mede daarom maakten we bij de aanvang van het lectoraat een meerjarig werkplan dat zich vooral op de veiligheidszorg in achterstandswijken richt. Het eerste onderdeel van dit werkplan was een grondige analyse van de situatie in probleemwijken gezien vanuit het politionele perspectief. Dat leidde in 2007 tot de publicatie van het boek *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Het tweede onderdeel betreft de vraag op welke manier men het samenwerken van politie en bewoners in probleemwijken kan bevorderen. Dit onderzoek werd door Bas van Stokkom en Nelleke Toenders

uitgevoerd en mondde uit in de publicatie die nu voor u ligt. Inmiddels is ook het derde onderdeel uit ons werkprogramma van start gegaan. Het wordt uitgevoerd in samenwerking met Movisie en heeft betrekking op de vraag hoe men de samenwerking tussen politie en andere professionele organisaties kan verbeteren. Die verbetering is nodig, omdat achterstandswijken het terrein van vele organisaties vormen die door verschillen in bedrijfscultuur niet zelden langs elkaar heen werken. Overigens is er in (de directe omgeving van) het lectoraat nog meer onderzoek naar deze problematiek verricht. Dat alles leidde de afgelopen vijf jaar tot een brede verzameling van theoretische en praktische inzichten die wij tegen het begin van 2010 zullen bundelen.

## 1.

Nu zou een gevoel van trots wat overdreven zijn als met deze studie slechts een onderdeel uit ons werkprogramma was afgerond. Veel belangrijker is dat zij afrekent met een aantal denkbeelden dat in Nederland de afgelopen jaren nogal populair geworden is. Bijvoorbeeld het idee dat er in achterstandswijken een tekort aan sociale cohesie, aan sociaal kapitaal of aan sociale netwerken bestaat. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat ik dit idee bij de start van ons lectoraat eveneens aanhing. De door Van Stokkom en Toenders aangevoerde bezwaren snijden echter hout. Hun analyse van de beschikbare literatuur toont aan dat er geen duidelijke en consistente omschrijving van begrippen als 'sociale cohesie' of 'sociaal kapitaal' bestaat. Deze termen worden door Jan en alleman gebruikt, terwijl iedereen er een eigen betekenis aan geeft. Verder maken de auteurs aannemelijk dat het in problematische buurten niet zozeer gaat om de kwantitatieve, maar om de kwalitatieve aspecten van sociale netwerken. Met andere woorden: de vraag is niet of bewoners weinig dan wel veel contact hebben, de cruciale vraag is *met wie* ze veel contact hebben en wat de *normatieve* lading van hun netwerk is. Daarmee plaatsen de auteurs een fundamenteel vraagteken bij het pleidooi van Nederlandse wetenschappers en beleidsmakers om de sociale cohesie te versterken. Zelf omschrijven ze dat streven als een 'nostalgische reflex' en als een strategie die eigenlijk onbruikbaar is bij wijken waar het leven zich kenmerkt door een hoge mate van mobiliteit, isolement en wantrouwen.

Een ander populair idee dat Van Stokkom en Toenders relativeren, is het streven om in achterstandswijken voor een meer gemengde bevolking te zorgen. In veel gemeenten brengt men het aandeel huurwoningen terug en zet men daar koophuizen voor in de plaats. Het idee is dat hoogopgeleide burgers zo'n woning aanschaffen en op den duur een heilzame werking op

het leven in de wijk hebben. Dat idee is niet helemaal onjuist. We weten dat hoogopgeleide bewoners vaak meer belang hechten aan fatsoen en minder tolerant zijn tegenover agressie, overlast of andere vormen van wangedrag. Ze staan vaker met de mainstream van het moderne leven in contact en daardoor kan hun aanwezigheid in achterstandswijken een stabiliserend effect hebben. Maar over het algemeen wordt de heilzame werking van gemengde wijken overschat. Vaak leven de nieuwe huizenbezitters en bewoners van oude huurcomplexen langs elkaar heen. Soms heeft dit beleid zelfs een averechts effect, omdat de verschillen in leefstijl geaccentueerd worden. Dat geldt *a fortiori* wanneer het om het activeren van de burgers gaat. Van Stokkom en Toenders beschouwen het activeren van bewoners in achterstandswijken grotendeels als een taak van publieke functionarissen; het is geen taak voor bewoners die qua inkomen, opleiding of levensstijl weinig met de oudere bewoners gemeen hebben. Bovendien is het mengen weinig effectief, omdat de nieuwe bewoners met een andere horizon leven en werken. Ze zijn ruimtelijk niet op hun eigen wijk gericht, maar op de gehele stad en de samenleving als geheel. In tempo-reel opzicht is van belang dat ze niet hun hele leven in dezelfde wijk blijven, maar afhankelijk van baan of gezinssituatie gemakkelijk van woonplaats wisselen. Voor een duurzame oplossing van de problematiek in achterstandswijken hebben zij dus niet zo veel betekenis.

Toch staat of valt een succesvolle aanpak van de problematiek met een duurzaam engagement. Het gaat in deze wijken immers om problemen die in de loop van decennia zijn ontstaan en die niet binnen enkele jaren kunnen worden opgelost. Dat brengt ons bij een derde populaire gedachte die de auteurs onderuithalen, namelijk het idee dat men de problemen in deze wijken met kortdurende projecten kan oplossen. Veel Nederlandse steden hebben een voorkeur voor het werken op projectbasis. Waarom is mij niet duidelijk. Mogelijk speelt zuinigheid een rol en willen gemeenten zich qua uitgaven niet langdurig vastleggen. Er kan ook een verband met de politieke cyclus zijn in die zin, dat een nieuw college of een nieuwe wethouder zich graag profileert door afscheid te nemen van het vorige beleid. Hoe dan ook: menige probleemwijk is getuige van een ware projectencarrousel waarbij de meest uiteenlopende aanpakken elkaar na korte tijd afwisselen. Van Stokkom en Toenders wijzen op de nadelige gevolgen van deze benadering. Ze vragen (net als Pieter Winsemius) aandacht voor een beleid van lange duur. Ze pleiten voor een serieus engagement waarbij professionals uit de (semi)publieke sector zich over een reeks van jaren voor de wijk inzetten en doelen op een langere termijn nastreven.

Het is volgens mij van groot belang dat deze in Nederland zo populaire werkwijzen – het bevorderen van sociale cohesie, het mengen van de bevolking en het werken met projecten van tijdelijke aard – ter discussie gesteld worden. Dat heeft niet alleen gevolgen voor het wetenschappelijk onderzoek, maar ook voor de praktische prioriteiten van beleidsmakers. Men kan evenwel de vraag stellen waar de populariteit van deze werkwijzen op stoelt. Hoe komt het eigenlijk dat wetenschappers en beleidsmakers zo veel belang hechten aan sociale netwerken?

Wellicht stuiten we hier op een neiging die weliswaar menselijk is, maar tegelijkertijd voor het vraagstuk van probleemwijken noodlottige gevolgen heeft: de neiging om te denken dat de eigen levenshouding en de daarbij behorende waarden voor de hele samenleving geldig zijn. Die misvatting vinden we bij wel meer problematische dossiers terug. Zo hebben leden van de bovenlaag in Nederland heel lang gedacht dat de openheid en tolerantie die ze zelf met betrekking tot migranten opbrengen, ook in achterstandswijken aanwezig was. Op analoge wijze gaan voorstanders van marktwerking in de publieke sector ervan uit dat de zelfredzaamheid waarmee ze zelf door het leven gaan, ook heilzaam voor de onderklasse is. En veel autochtone Nederlanders nemen aan dat waarden of idealen die ze inmiddels zelf normaal vinden, bijvoorbeeld de gelijkwaardigheid van man en vrouw, na de juiste voorlichting door migranten wel aanvaard worden. Met andere woorden: wetenschappers en beleidsmakers onderschatten vaak de enorme verschillen waardoor hun eigen levenswijze en het leven in stedelijke achterstandswijken van elkaar gescheiden zijn. Ze denken al te gemakkelijk dat de codes die het samenleven in hun eigen milieu schragen op alle plaatsen geldig zijn. Ze doen – om een metafoor te gebruiken uit de natuurkunde – alsof de wetten van het elektromagnetisme onder alle omstandigheden hetzelfde werken, terwijl we dienen te beseffen dat ze in de buurt van het absolute nulpunt heel anders uitpakken en aanleiding geven tot ongewone verschijnselen. Zelf vind ik het verstandiger om Nederlandse achterstandswijken als een eigen milieu te zien waar de bewoners vaak hun eigen rationaliteit volgen.

Wetenschappers staan voor de taak om het eigene van dat milieu zo veel mogelijk recht te doen en te begrijpen waar het de wijkbewoners om gaat. Beleidsmakers doen er verstandig aan enige afstand te nemen van hun eigen vooronderstellingen. Ze moeten minder letten op datgene waarin deze wijken tekort zouden schieten en meer oog krijgen voor datgene wat er wél gebeurt. Het betekent onder meer dat bestuurders moeten ophouden met hun streven om van buitenaf het actieve burgerschap van de bewoners te bevorderen. Het

ware beter om te ontdekken welke bewoners zich als burger (willen) inzetten om vervolgens te zien hoe men die inzet het beste kan steunen en versterken. Dat is bepaald geen illusoire benadering, want uit het onderzoek door Van Stokkom en Toenders blijkt dat er regelmatig burgers zijn die inderdaad de nodige activiteit ontwikkelen. Meestal gaat het om een kleine groep van buurtbewoners die tegen alle scepsis in de problemen wil aanpakken. Opvallend is dat de bewoners een hechte binding met hun buurt hebben en de nodige buurttrots aan de dag leggen. Het is waar dat men vaak dezelfde types treft: autochtone mannen boven de vijftig die een eigen huis en relatief veel vrije tijd hebben. Ze komen in actie uit ergernis over de verloedering die ze in hun omgeving waarnemen, omdat ze met de buurt verbonden zijn of omdat ze aan een betere samenleving willen bijdragen.

Het zijn deze bewoners die vaak deelnemen aan het bewonerscomité of de buurtvergadering waar ze hun klachten luid en duidelijk neerleggen. Men kan de vraag stellen hoe representatief deze bewoners zijn, zeker in wijken waar oudere autochtone mannen slechts een minderheid van de bevolking vormen. In dat geval zijn ze vanuit demografisch oogpunt inderdaad niet representatief, maar het kan best zijn dat ze vanuit democratisch oogpunt een representatief verhaal houden. Scherper geformuleerd: het kan voorkomen dat burgers die geen afspiegeling van de gehele bevolking zijn toch verwoorden wat er onder de bevolking leeft. In elk geval laat de politie in Chicago – op haar werkwijze kom ik nog terug – zich daardoor niet van de wijs brengen. Zij neemt deze minderheid van actieve burgers hoogst serieus als het gaat om leefbaarheid. Van Stokkom en Toenders verbinden daar een belangrijke conclusie aan die ook voor Nederland opgaat. Ze schrijven dat de bereidheid tot democratische actie bij de bewoners van achterstandswijken vaak aanwezig is, zeker wanneer zich urgente problemen in de eigen buurt aandienen. De vraag of dergelijke bewoners een serieuze kans maken hangt – opnieuw – niet van zaken als sociaal kapitaal of sociale cohesie af. Van meer belang is of deze bewoners een assertieve houding aannemen, of ze de weg naar de plaatselijke bureaucratie kennen en of ze kunnen samenwerken met diverse professionals. Het komt dus vooral op bepaalde sociaal-culturele competenties aan. Mede daarom brengen de auteurs het actieve burgerschap eerder met het culturele dan met het sociale kapitaal van de bewoners in verband. Dat verklaart tevens waarom het ontwikkelen van dit burgerschap voor etnische minderheden vaak moeilijk is. Als het een kwestie van sociale cohesie was, zouden ze daar minder moeite mee hebben, want aan sociale cohesie ontbreekt het bij migranten doorgaans niet.

Men moet dus niet uitgaan van de vraag 'Hoe kunnen wij (hier in het stadhuis) het actieve burgerschap van de bewoners (daar in de wijk) in brede zin bevorderen?' De eigenlijke vraag zou moeten zijn 'Hoe kunnen wij vanuit het stadhuis de spaarzame bewoners die zich voor hun wijk willen inzetten zo veel mogelijk steun bieden?' En ook op dat punt biedt deze publicatie een aantal waardevolle inzichten. Dat komt vooral omdat de auteurs ruim aandacht schenken aan de werkwijze die de politie van Chicago de afgelopen vijftien jaar ontwikkeld heeft. Het gaat om de Chicago Alternative Policing Strategy (Caps) die vanaf 1993 in alle 279 politiedistricten van de stad werd ingevoerd. Daarbij vinden elk maand vergaderingen plaats die met veel publiciteit omgeven zijn. Doel van de bijeenkomsten is om samen met de bewoners van het district vast te stellen wat de belangrijkste problemen zijn en plannen te ontwikkelen waarmee die problemen worden aangepakt. Het is eveneens de bedoeling om het traditionele wantrouwen tussen politie en burgerij te laten afnemen. Het bijzondere van deze werkwijze is dat in elke stadswijk wordt getracht een vast partnerschap tussen beide te ontwikkelen én vol te houden. Evaluaties van deze strategie door Wesley Skogan wijzen uit dat ze duurzame effecten heeft. Wel veronderstelt deze werkwijze dat er voldoende burgers zijn die zich inzetten voor de publieke zaak en dat ze door de politie of andere professionals gesteund worden. Op dit punt zou er een gradueel verschil tussen Nederland en de Verenigde Staten kunnen zijn, in die zin dat de problematiek in de VS urgenter is, terwijl burgers – vaak vanuit religieuze overtuiging – over het algemeen meer initiatief ontwikkelen. Maar dat maakt de lessen uit Chicago niet minder relevant. In elk geval komen Toenders en Van Stokkom tot de conclusie dat ook waar slechts een bescheiden aantal buurtbewoners activiteiten aan de dag legt, duurzame ondersteuning door professionals geboden is.

Uit de onderhavige studie blijkt eveneens dat veel van de in Nederland gebruikelijke werkwijzen géén duurzaam resultaat hebben. Wat in elk geval niet werkt zijn projecten die van bovenaf in de wijk gedropt worden. Wat evenmin werkt zijn projecten die na korte tijd al weer gestopt worden. Zonder een krachtige en blijvende ondersteuning vanuit de instituties gaat het domweg niet. Daarom pleiten Van Stokkom en Toenders voor een duurzame structuur waarin burgers kunnen participeren. Als voorbeeld wijzen zij op het zogenaamde wijkkwartet waaraan ten minste de politie, de corporaties, de opbouwwerkers en de gemeente deelnemen. Overigens is het bestaan van permanente steunstructuren niet genoeg. Er moeten ook bepaalde eisen aan het optreden van de professionals gesteld worden. Men moet onder meer ver-

hinderen dat professionals – wat in het verleden vaak gebeurde – het initiatief van de bewoners overnemen en ze op die manier ontmoedigen. Het gaat er juist om dat initiatiefrijke bewoners gestimuleerd worden en dat de professional zich naar hún activiteiten richt. Daarbij hangt veel af van het persoonlijke optreden door de professional. Dit soort ondersteuning kan niet worden gestandaardiseerd en vereist een scherp oog voor de situaties waarin burgers hun initiatief ontwikkelen. Het zou dus goed zijn dat organisaties hun meest ervaren krachten in de meest problematische wijken aan het werk zetten. Wat weinig helpt is het opleggen van bepaalde resultaatverplichtingen. Veel beter is het om in te zetten op de langere termijn en te werken aan strategieën die zichtbare verbeteringen in de veiligheidsbeleving kunnen bewerkstelligen.

#### 4.

Zo opent deze studie een geheel nieuw perspectief. Terwijl de auteurs een relativering bij de in Nederland gangbare nadruk op sociale cohesie aanbrengen, maken zij duidelijk dat het eigenlijke probleem op cultureel gebied gelegen is. De meeste problemen in achterstandswijken hebben een sterk normatieve component. Dat geldt voor zaken als het gebrek aan opleiding, de afstand tot een moderne levensstijl, het ontbreken van de juiste voorbeelden, de dominantie van de straatcultuur, het wantrouwen jegens de overheid, de cultuur van armoede, het wegvluchten in drugsgebruik, de slechte omgangsvormen en het zich afsluiten van de boze buitenwereld, et cetera. Daarmee komen Toenders en Van Stokkom tot een diagnose die ook in *Prachtwijken*?! werd gesteld, namelijk dat de achterstanden van immateriële aard meer gewicht hebben dan men vaak beseft.

Nu manifesteert dat gewicht zich niet alleen aan de probleemzijde, maar ook aan de kant van mogelijke oplossingen. De vraag of bewoners tot activisme overgaan houdt onder meer verband met de mate waarin ze bepaalde waarden met elkaar gemeen hebben, de mate waarin ze gevoelsmatig met hun buurt verbonden zijn, de mate waarin ze een voorstelling over de toekomst van hun buurt kunnen ontwikkelen, et cetera. Dat amendeert het sceptische oordeel over middenklassers die zich als nieuwelingen in een buurt vestigen. Ze zetten zich over het algemeen niet snel voor hun omgeving in, maar dat verandert op het moment dat ze mentaal gaan investeren in hun buurt en eraan gehecht raken. Daarbij is een cruciale rol voor de verbeelding weggelegd. Van belang is niet zozeer de buurt zoals nieuwkomers die aantreffen, maar de mogelijkheden die voor hun ogen opdoemen. Het komt in de woorden van Toenders en Van Stokkom niet zozeer op de *place inherited* als wel op de *place*



*discovered* aan: de collectieve verwachting van een leefbare buurt. Het gaat ook minder om de verzameling van bewoners die feitelijk in de buurt woonachtig zijn, maar om de verbeelding van een vitale gemeenschap die zij onder bepaalde voorwaarden zouden kunnen vormen. In die zin kan men het idee van de *imagined community* ook op plaatselijk niveau toepassen. Het zijn minder vaak de feitelijke banden tussen de bewoners die ertoe doen (sociaal kapitaal), maar hun vermogen om een imaginaire gemeenschap te vormen (cultureel kapitaal).

Met deze gedachtegang boren de auteurs een nieuw register aan voor de ontwikkeling van probleemwijken. We moeten veel indringender de vraag stellen welke acties in de ogen van de bewoners betekenis of zin hebben. Zelfs wanneer burgers vanwege een urgent probleem tot activisme overgaan, kunnen ze dat alleen over een langere periode volhouden als aan enkele voorwaarden wordt voldaan. Tot die voorwaarden behoren onder meer de volgende: 1) acties moeten voortkomen uit of verbonden zijn met de normen en waarden die de bewoners van huis uit meebrengen; 2) burgers moeten de overtuiging hebben dat hun acties op termijn een verbetering van de situatie tot gevolg hebben; 3) er moet tijdens en door het activisme een collectieve toekomstverwachting ontstaan (aansluitend op een verbeelde gemeenschap); 4) het activisme moet door min of meer invloedrijke actoren van buiten gehonoreerd en ondersteund worden. Vormen van activisme die aan deze voorwaarden voldoen hebben veel meer kans van slagen dan vormen van verzet die uit wanhoop, ergernis, woede of ressentiment geboren zijn. De grote vraag is uiteraard hoe men dat eerste type kan bevorderen, terwijl het tweede type vermeden wordt. Hoewel de auteurs geen gedetailleerd advies geven, is de richting van hun argumentatie duidelijk. De kunst is om het eigene van een bepaalde buurt te accentueren of te versterken. Dat eigene kan met diverse elementen verband houden: met karakteristieke gebouwen in de wijk, met gebeurtenissen die zich in het verleden hebben voorgedaan, met feesten of rituelen die er georganiseerd worden, met bekende personen die in die buurt wonen of met het imago dat de buurt naar buiten heeft. Beslissend is dat bewoners zich in hun buurt thuis voelen, dat ze affectief gehecht zijn en dat ze een zekere trots ontlenen aan het feit dat ze in die buurt wonen (hoe imaginair die trots wellicht ook is).

Tegelijkertijd mag men niet bij het ontwikkelen van een lokale gehechtheid blijven staan. Van belang is eveneens dat bewoners enig burgerschap in normatieve zin ontwikkelen, dat ze een perspectief krijgen van vooruitkomen, dat ze over de beperkte horizon van het private leven heen kijken en verbinding maken met personen, groepen, instanties of verschijnselen die in eerste instantie 'vreemd' lijken. In dat licht is het begrijpelijk dat Van Stokkom en

Toenders met betrekking tot migranten het element van *bridging* boven het element van *bonding* stellen. Er kunnen omstandigheden zijn dat men tijdelijk voorrang aan het element van *bonding* geeft, maar toch vooral om op termijn betere contacten met de buitenwereld te ontwikkelen. Uiteindelijk moet het om een proces van 'verbinden en verheffen' gaan. Zo wordt de gangbare opvatting over cultureel en sociaal kapitaal in deze studie op haar kop gezet. Velen beschouwen sociaal kapitaal als een basis die eventueel het culturele kapitaal van de bewoners kan versterken. Men zou over sociaal kapitaal moeten beschikken om problemen in de buurt te kunnen aanpakken. Deze studie verdedigt de omgekeerde causaliteit en stelt dat het gezamenlijk aanpakken van problemen een vermeerdering van het sociale kapitaal *tot gevolg heeft*. Het is aan de politie en andere professionals om de bewoners daarbij te helpen.

## 5.

Met deze perspectiefwijziging levert deze studie een belangrijke bijdrage aan het wetenschappelijke en het maatschappelijke debat over de ingewikkelde problematiek in achterstandswijken. Daarnaast biedt ze een uitstekend overzicht van de internationale literatuur op dit gebied. Er zijn inmiddels vele honderden studies naar de interactie tussen burgers en professionals verricht, zonder dat er een helder beeld ontstaat. Toenders en Van Stokkom brengen die omvangrijke literatuur in kaart en geven de relevantie van vele bekende en minder bekende studies aan.

Als laatste verdienste noem ik dat het boek een aantal rake observaties doet waarmee beleidsmakers en politiefunctionarissen hun voordeel kunnen doen. Wie zich bijvoorbeeld afvraagt of de burgers wel tevreden zijn, moet rekening houden met het feit dat bewoners vaak onderscheid maken tussen dé politie en hun eigen wijkagent. Over de politie als geheel wordt nogal eens geklaagd, maar het oordeel over de eigen wijkagent pakt meestal positief uit. De bewoners zijn vooral tevreden als de agent een communicatieve opstelling weet te combineren met handhavend optreden. Dat spoort met de aanbevelingen die in eerdere onderzoeken van het lectoraat Gemeenschappelijke Veiligheidskunde gedaan werden. Verder kan men uit dit boek afleiden dat het trainen van burgers door de politie zinvol is. Dergelijke trainingen verminderen het wantrouwen dat veel achterstandswijken met betrekking tot de politie koesteren. Ze geven enig inzicht in de manier waarop het politieapparaat, de gemeente of andere professionele organisaties werken en ook dat blijkt in deze wijken waardevol. Daarnaast pleiten de auteurs voor het opstellen van codes en gedragsregels. Een belangrijke voorwaarde is echter dat dit in samenspraak

met de burgers gebeurt. Het van bovenaf opleggen van normen of voorschriften heeft weinig zin. Het gaat erom dat men de bewoners een actieve rol geeft bij het maken van afspraken. Mensen houden zich nu eenmaal eerder aan regels die ze zelf hebben opgesteld dan aan de 'afspraken' die vanuit de gemeente of de politie gedecreteerd worden. Overigens bevat het boek ook een aantal kritiekpunten. Zo wijzen de auteurs erop dat er vaak onvoldoende met de eigen inbreng van actieve burgers gebeurt. De politie laat zich doorgaans weinig gelegen liggen aan de prioriteiten die bewoners aangeven. Er zijn voorbeelden van korpsen waar een actievere participatie vanuit de burgers goed werkt, maar over het algemeen valt er op dit punt nog heel wat te verbeteren. Dat valt des te meer op als men de Nederlandse praktijk met die van Chicago vergelijkt, omdat de politie daar veel sterker als dienstverlener van de burgerij optreedt.

Met dat alles vormt deze studie een rijk en uitdagend boek. Het biedt tal van inzichten die voor wetenschappers en beleidsmakers, voor mensen binnen en buiten het politieapparaat, voor uitvoerenden en leidinggevenden van waarde kunnen zijn. Ik hoop dan ook van harte dat het in brede kring gelezen wordt.

*Gabriël van den Brink*  
*lector Gemeenschappelijke Veiligheidskunde aan de Politieacademie*

# Inleiding<sup>1</sup>

De overheid heeft het laatste decennium veel maatregelen genomen om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te versterken en burgers bij de veiligheidszorg te betrekken. In veel beleidsplannen, rapporten en adviezen is een ruime rol voorzien voor burgers om zelf aan de lokale veiligheidszorg bij te dragen. De burger geldt naast 'klant' ook als serieuze partner; burgers worden geacht oplettend en weerbaar te zijn. De inspanningen om bewoners te laten participeren lijken nog altijd toe te nemen (voor een overzicht aan projecten, zie WRR 2004 en 2005). Er zijn tal van verschijningsvormen en er is veel in beweging. Te noemen zijn buurtpanels, buurtbudgetten, burgerconsultatie, buurtbemiddeling, buurtsignaal, buurtinterventieteams, buurtvaders, leefbaarheidsteams, *communities that care*, de abcd-methode, enzovoort.

Echter, uit veel onderzoek blijkt dat bewonersparticipatie moeilijk van de grond komt. Dat geldt ook voor achterstandsbuurten waar deze studie zich op richt: hoewel de vele urgente problemen binnen die wijken behoorlijk wat burgers tot activisme kunnen aanzetten, blijft participatie ook in die wijken doorgaans tot een kleine groep beperkt. De vraag of dat een probleem is zal nog uitvoerig aan de orde komen.

Opvallend is bovendien dat de roep om meer participatie van burgers plaatsvindt tegen de achtergrond van een terugtrekkende overheid en een sterker repressief veiligheidsbeleid, terwijl de uitgangspunten van de gebiedsgebonden politiezorg – waaronder intensivering van contacten met de burger – momenteel onder druk staan. Een andere merkwaardige trend is dat pogingen tot versterking van burgerschap en sociale cohesie in buurten gepaard gaan met prikkeling tot flexibel gedrag van (potentiële) werknemers (bij- en omscholing; aanvaarding werk elders). De oproep tot actief burgerschap en het versterken van de sociale cohesie gaan dus gepaard met paradoxale ontwikkelingen. Alvorens de probleemstelling, opzet en structuur van deze studie te bespreken, gaan we daar eerst nader op in.

Veel beleidsmakers en wetenschappers menen dat het versterken van actief burgerschap en van sociale cohesie – hoe verschillend ook – een adequaat antwoord biedt op de (beleefde) onveiligheid binnen de steden. Illustratief voor de veronderstelde verdiensten van sociale cohesie is de volgende uitspraak die we in het WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt* aantreffen: 'Buurtnetwerken dragen bij aan een versterkt gevoel van veiligheid onder bewoners.' (2005: 66). Ook in andere rapporten en beleidsnota's zijn de verwachtingen ten aanzien van burgerschap en sociale cohesie hooggespannen.

In veel beleidsdocumenten wordt verondersteld dat contacten, netwerken en ontmoetingen ervoor zorgen dat mensen actiever worden en meer informele sociale controle op zich nemen. Vaak wordt ook verondersteld dat versterking van sociale cohesie de veiligheid en veiligheidsgevoelens ten goede zal komen; het is de kunst het sociale weefsel tussen burgers te herstellen en te versterken (o.a. WRR 2005; Van den Brink 2006).

Elders is betoogd dat het hierbij gauw om 'sociologische reflexen' gaat die de weerbaarheid van grootstedelijke problematiek lijken te miskennen (Van Stokkom 2008). Sterkere sociale netwerken hoeven zich niet te vertalen in meer sociale controle, noch hoeven ze bij te dragen aan het veiligheidsgevoel.

Het lokale bestuur wijst er veelvuldig op dat participatie van burgers noodzakelijk is om problemen van onveiligheid aan te pakken. Coproductie van beleid en netwerkvorming zijn geboden. De analyse is bekend: politie en justitie zijn overbelast en komen niet toe aan hun kerntaken. De overheid moet daarom terugtreden, minder zorg op zich nemen, en burgers stimuleren zelf problemen in de wijk op te lossen. Burgers zouden minder afhankelijk moeten zijn van de overheid en zelf grip moeten krijgen op hun leefomgeving. De overheid tracht burgers aldus te 'responsibiliseren' en gaat meer op afstand besturen: faciliteren, evalueren en beheersovereenkomsten sluiten, en regels en kaders scheppen die burgers en organisaties in staat stellen hun verantwoordelijkheid op te nemen (Garland 2001; Crawford 1997; Terpstra en Kouwenhoven 2004).

Het is de vraag of burgers wel de actieve rol op zich willen en kunnen nemen die hen wordt toegedicht. Bewoners zijn doorgaans weinig bereid veel energie te besteden aan het versterken van de leefbaarheid in hun buurt; veel bewonersinitiatieven zijn een kort leven beschoren. Door de continue doorstroming van bewoners zijn buurtnetwerken kwetsbaar. Ook 'sociale zelfredzaamheid' lijkt daarom in veel buurten een hoog gegrepen ideaal. Zelfredzaamheid, het 'teruggeven' van problemen aan burgers, lijkt van toepassing, indien burgers over voldoende sociale competenties beschikken en bereid zijn

tijd en energie in hun omgeving te investeren. In kwetsbare en onveilige wijken, vaak etnisch heterogeen en zonder veel sociale samenhang, lijkt het appelleren aan zelfredzaamheid vaak een slag in de lucht.

Bovendien, in een vrije economische markt spreekt actief burgerschap niet vanzelf. Burgers opereren in de eerste plaats als werknemers en consumenten. Door factoren als fluctuaties in vestiging en vertrek, baanverandering en concentratie van sociale problemen (werkloosheid, lage scholing, enz.) zijn in veel steden de structuren van een *civil society* zwak ontwikkeld. De sociale netwerken waarop mensen kunnen leunen, zijn verschaald en ingekrompen. Sommigen beklemtonen dat de stedeling niet langer een vast onderdeel vormt van een woonbuurt, maar eerder een 'nomade' is. Verplaatsing en delokalisering zijn regel geworden (Easton en Ponsaers 2007). Of dat voor elke stedelijke wijk zo sterk geldt is overigens de vraag.

In kansarme buurten met veel kwetsbare groepen roept het ideaal van 'actief burgerschap' ook andere vragen op. Zelfs in geval van grote problemen en noodsituaties is het moeilijk wantrouwen van de bewoners in de overheid en instellingen te boven te komen en samenwerking van de grond te krijgen. Sommigen wijzen erop dat de afhankelijke positie van kwetsbare groepen in een klassensamenleving juist de capaciteit ondermijnt om rechten te herkennen en er gebruik van te maken (Barbalet 1993). Kwetsbare en kansarme groepen sluiten zichzelf af voor burgerschap. In een kennissamenleving waarin het perspectief op een levenslang arbeidzaam bestaan ontbreekt, worden deze groepen in sterkere mate afhankelijker (Turner 2001; Sennett 2003).

### Belang van actief burgerschap

Het feit dat bewonersactivisme zich doorgaans tot een kleine groep beperkt en dat het bevorderen van participatie in de buurt in een geïndividualiseerde en flexibele samenleving op vele problemen stuit, wil niet zeggen dat de begrippen burgerschap en zelfredzaamheid zijn 'afgeschreven'. Integendeel, waar mogelijk en waar haalbaar zou op bredere zelforganisatie kunnen worden ingespeeld. Ook in de meest kwetsbare wijken is een minimale vorm van burgerschap gewenst, onder andere door melding van misdaad te maken, en inschakeling van overheidsdiensten indien problemen uit de hand lopen. Ook het besef dat men zelf medeverantwoordelijk is voor de eigen omgeving en dat de publieke ruimte respectabele omgangsvormen vereist, verdient versterking. Het is zaak deze 'noodzakelijke' vormen van burgerschap aan te moedigen en daartoe participatie van bewoners te bevorderen.

Het activisme van bewoners waarop deze studie zal ingaan, heeft relatief weinig raakvlakken met burgerschap als 'lidmaatschap van een democratische

gemeenschap' (met thema's als representativiteit, zeggenschap, kiezen, enz.)<sup>2</sup> Burgerschap wordt hier begrepen als buurtactivisme, gericht op het aanpakken van alledaagse leefbaarheidsproblemen in kansarme buurten. Terwijl het begrip 'burgerschap' primair verwijst naar de rechten en plichten van de leden van een politieke gemeenschap, is 'bewonersparticipatie' sterker opportunistisch van aard en gericht op de deelbelangen van straat en buurt. Onder 'actief burgerschap' verstaan we het opnemen van verantwoordelijkheid met de bedoeling buurtproblemen te bestrijden. Veel bewonersinitiatieven ontstaan vanuit een urgent probleem of een crisissituatie en zorg en ontevredenheid daarover. De overheid kan dat burgerschap weliswaar stimuleren en versterken, maar uiteindelijk gaat het om eigen initiatief van burgers. Burgerschap duidt ook op de bereidheid kennis te nemen van problemen en deze te bespreken, en veronderstelt een aantal basisvaardigheden zoals mondigheid en weerbaarheid.<sup>3</sup> Deelname aan schoonmaakacties en bijeenkomsten waarin de herinrichting van een park worden besproken, zijn vormen van actief burgerschap. Kunnen het vegen van een portiek en afspraken maken hoe een portiekruimte te gebruiken worden beschouwd als vormen van burgerschap? In onze optiek is dat het geval, want het gaat om informele publieke dienstverlening door burgers (zie ook hoofdstuk 4). Die activiteiten dragen bij aan een ordelijk en vertrouwd straatbeeld dat als uitnodiging fungeert om elkaar geen last te bezorgen en zich fatsoenlijk te gedragen.

Daarnaast zijn er vele activiteiten die onder de noemer van 'wederzijdse zorg' en 'burenhulp' plaatsvinden: boodschappen doen voor een oude buurvrouw, gereedschap lenen, vrouwen die elkaar helpen bij de opvoeding van kinderen, een buurman die sportactiviteiten met de kinderen onderneemt, de buurtbarbecue, enzovoort. Vaak hebben deze activiteiten ook raakvlakken met 'goed burgerschap', bijvoorbeeld een man die aan zijn burens uitlegt wat er in een moeilijke brief van een gemeentelijke instantie staat en ook uitlegt wat die instantie doet. Maar burenhulp en burenccontacten houden we in deze studie toch gescheiden van burgerschap, dat wil zeggen informele publieke dienstverlening. Die activiteiten staan niet noodzakelijkerwijs in het teken van de publieke zaak.

Activiteiten van bewoners kunnen ook gericht zijn op bevordering van emancipatie (kennisvergaring; op eigen benen door het leven gaan, los van de etnische groep; ageren tegen een *old boys network* binnen het schoolbestuur; et cetera). Naarmate bewoners individueel meer kunnen, krijgen ze meer grip op hun leefsituatie zowel binnen- als buitenshuis. Zij kunnen zich dan ook veiliger voelen. Ook daarmee zij aangegeven dat de inperking van bewonersactivisme tot alleen 'inzetten voor leefbaarheid van de buurt' in zekere zin wat willekeurig is.

Die moeilijkheid om het begrip adequaat af te perken blijkt ook als men naar het welzijnswerk kijkt. Niet alleen de politie en andere handhavers zorgen voor veiligheid in de wijk. Welzijnswerkers die bijvoorbeeld migrantenvrouwen een duwtje in de rug geven, zodat zij een stap verder kunnen zetten in een leerproces, kunnen ertoe bijdragen dat zij letterlijk het huis en de straat uitdurven. Maar ook nu gaat het om een emancipatieproces waarin burgerschapsvaardigheden als mondigheid (bijvoorbeeld: zorgen uitspreken in een buurtvergadering) en oppakken van verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld: melding maken van een incident bij de politie) nog ver weg kunnen liggen.

In dit boek wordt echter geen nadere studie gemaakt van aspecten van activisme als onderlinge zorg, burenhulp, hulp bij emancipatie en vrijwilligerswerk voor een school of een sportclub. Beseft wordt dat die activiteiten vele gevolgen kunnen hebben (verleggen van eigen grenzen; verbreding van contacten; et cetera) die burgerschap ten goede kunnen komen.

Omgekeerd, sociale activiteiten kunnen ook negatieve effecten met zich meebrengen. Bijvoorbeeld wanneer de sociale contacten en sociale controle in een bepaalde straat in het teken staan van de illegale economie. Er kan ook sprake zijn van een teveel aan sociale bindingen in een straat waardoor groepen zich afsluiten voor de bredere samenleving.

Een beleid gericht op bevordering van betrokkenheid van burgers brengt dus een belangrijke normatieve vraag met zich mee: welke vormen van participatie zijn al dan niet wenselijk? Het normatieve *framework* dat in deze studie wordt benut is afgestemd op een drietal criteria: participatie zou idealiter in dienst moeten staan van 'goed burgerschap', 'fatsoenlijke omgang' en 'vooruitkomen' (zie ook Veldboer et al. 2008). In achterstandsbuurten verdient dat normatieve kader grote aandacht. Van belang is dat relatief kansarme bewoners zich het culturele kapitaal eigen maken dat nodig is om in de civiele maatschappij overeind te blijven. Daartoe behoren de volgende sociaal-morele waarden:

- burgerschapswaarden: mondigheid en verantwoordelijkheid;
- civiele waarden zoals welwillende en respectvolle omgang en rekening houden met elkaar;
- stijgingswaarden als vooruitkomen, zelfcontrole en investeren in de toekomst.

Die waarden – of 'stille culturele codes' – kunnen eigen worden gemaakt door middel van overbruggende sociale contacten, in sociale instituties als scholen, bedrijven en winkels, tijdens het verrichten van vrijwilligerswerk en werk voor buurtorganisaties, wanneer er overleg plaatsvindt met professionals, enzovoort.



In de alledaagse praktijk van de lokale veiligheidszorg doen zich regelmatig spanningen voor tussen verschillende beleidsintenties. Enerzijds wordt er op gehamerd dat integrale veiligheid een zaak is van iedereen, niet alleen van bestuur, politie en gemeentelijke instellingen, maar ook van bedrijven, belangengroepen en burgers zelf. Anderzijds zijn er veel ontwikkelingen gaande waarin de politie, frontlijnwerkers en andere professionals het voortouw nemen en ongeacht de opvattingen en behoeften van bewoners een aantal wijkproblemen aanpakken (het 'achter de voordeur'-beleid; verwijderen van jeugdgroepen; fouilleeracties, etc.)

Een belangrijke reden voor de opkomst van het integrale veiligheidsbeleid is de moeizame legitimatie van lokaal beleid: sinds de jaren negentig is het moeilijker draagvlak te krijgen voor de voorgenomen beleidsplannen. Samenwerkingsverbanden en partnerships zouden dat draagvlak kunnen vergroten. Tevens heeft een gebiedsgericht beleid de voorkeur gekregen boven traditioneel, algemeen beleid (Van Marissing 2008; zie ook WRR 2005). Het inzicht heeft zich verbreid dat lokale problemen om lokale oplossingen vragen. Aldus worden burger en overheid steeds meer gezien als elkaars partner, terwijl burgers voorheen meer als tegenstanders of dwarsliggers werden gezien (hindermacht opwerpen, et cetera).

De nieuwe vormen van samenwerking tussen uiteenlopende partijen in de aanpak van veiligheidsproblemen kunnen onder de noemer worden geschaard van interactieve beleidsvorming: burgers vroegtijdig betrekken bij besluitvorming en samen vormgeven aan lokale beleidsplannen. Het creëren van partnerships is intussen niet meer weg te denken uit het beleid van woningbouwverenigingen, politie en welzijnsorganisaties. De hernieuwde belangstelling voor participatie staat dus in het teken van het vergroten van draagvlak, het gezamenlijk oplossen van problemen, en heeft weinig van doen met het vormgeven aan belangen van *grassroots*-groepen of oppositiebewegingen.

Taken die voorheen geheel of overwegend publiek van karakter waren, zijn nu verspreid over een veel breder geheel van zowel publieke als private partijen. Ook burgers en ondernemers worden daarbij vaak ingeschakeld. Zo is een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling ontstaan, met vaak een andere rol voor de overheid. Van de politie wordt bijvoorbeeld verwacht dat ze actief deelneemt aan uiteenlopende samenwerkingsverbanden, onder andere in woonwijken, op scholen en in uitgaansgebieden (Terpstra en Kouwenhoven, 2004). Burgers, ondernemers, scholen en andere maatschappelijke instanties worden uitgenodigd te participeren en hun verantwoordelijkheid te nemen en een aandeel te leveren. Bij deze ontwikkeling geldt als uitgangspunt dat politie

en justitie niet als enige verantwoordelijken worden gezien voor de zorg voor veiligheid. Daarvoor is de vraag naar veiligheidszorg te groot geworden.

Tegelijk is veiligheid voor veel burgers, vooral in algemene zin, steeds meer een thema waar men zich zorgen over maakt. Burgers verwachten daarbij dat de overheid, en vooral de politie, een oplossing biedt voor deze problemen. Mede vanwege de hoge prioriteit die burgers hieraan toekennen, is het veiligheidsvraagstuk de afgelopen decennia hoog gestegen op de politieke agenda.

Burgers, ondernemers en andere particuliere instanties nemen zelf ook het initiatief om antwoorden te vinden op problemen van leefbaarheid en veiligheid. Buurtbewoners besluiten zelf toezicht te gaan houden, ondernemers huren een particulier beveiligingsbedrijf in. Deels is dit ingegeven door de onvrede over het optreden (of nalaten daarvan) van politie en justitie. Ook de groeiende mondigheid en sociale reflexiviteit van burgers lijken hierbij een belangrijke rol te spelen (Terpstra en Kouwenhoven 2004).

Deze complexe ontwikkeling heeft de afgelopen tien tot vijftien jaar geleid tot een groeiend aantal lokale samenwerkingsverbanden en netwerken. Vaak vormen deze netwerken onderdeel van de gebiedsgebonden aanpak vanuit de politie en/of hebben een plaats gekregen in het lokaal integraal veiligheidsbeleid, waarbij de gemeente formeel een regietaak heeft.

Het ontstaan van netwerken is vaak te danken aan enkele geëngageerde bewoners, een wijkagent of een hoofd van school die zich ernstig zorgen maken over bepaalde problemen. 'In de praktijk zijn er vaak één of twee personen die – vaak met enig charisma en groot enthousiasme – erin slagen andere partijen te overtuigen van de noodzaak van een nieuwe gezamenlijke aanpak en zo de samenwerking door de veelal moeilijke startperiode heen helpen.' (Terpstra 2008a: 251) Terpstra wijst erop dat burgers binnen een netwerk vier verschillende rollen kunnen spelen. Ten eerste kunnen burgers als informatiebron fungeren voor de politie (burgers als 'ogen en oren'). Een voorbeeld hiervan is Burgernet, waarbij burgers worden ingeschakeld om een verdachte situatie of een verdachte groep personen in de gaten te houden. Ten tweede kan burgers een stem worden gegeven om hun visie op bijvoorbeeld een veiligheidsplan te geven (burgers als adviseur; deelname aan besluitvorming). Ten derde kunnen burgers zelf oplossingen proberen te vinden voor problemen of conflicten (zelfredzaamheid). Ook deze vorm van burgerbetrokkenheid ontstaat vaak op initiatief van de politie of andere instanties (ondersteunen van bewoners, bijvoorbeeld in het kader van Mensen maken de stad in Rotterdam; ondersteunen van buurtvaders). Ten slotte kunnen burgers (of bedrijven) zelf de onveiligheid proberen terug te dringen (inhuren veiligheidsfunctionarissen; zelfbeheer). Terpstra concludeert dat burgers doorgaans pas activiteiten

durven te ontplooiën als zij erop vertrouwen dat de politie hen ondersteunt. Tegelijkertijd vindt burgerbetrokkenheid overwegend plaats vanuit het perspectief van de politie, de gemeente of andere instanties. Burgers fungeren dan als verlengstuk van activiteiten van instanties. Er is zelfs sprake van een zeker 'imperialisme', indien de rol van burgers ingepast en beperkt wordt tot de instrumentele logica van de betreffende instanties (Terpstra 2008a: 264).

Ruben Scholte bouwt op deze indeling voort, maar op grond van een inventariserende studie komt hij tot de volgende categorisering van burgeractiviteiten in veiligheidsprojecten (Scholte 2008: 230 e.v.; zie ook Van den Brink 2006):

- toezicht (informatie doorgeven aan de politie zoals in Burgernet<sup>4</sup>; buurtpreventie; straatcoördinatoren; door de politie ondersteunde buurt- en burgerwachten);
- relationele controle (informele sociale controle, zoals het aanspreken van mensen die onacceptabel gedrag vertonen; spontaan opgerichte buurtvadergroepen<sup>5</sup>);
- conflictbemiddeling (mediation; buurtbemiddeling<sup>6</sup>);
- beleidsadvisering en -vorming (participatie in netwerken, partnerships en informatiebijeenkomsten; leefbaarheidsteams in Eindhoven; het Deventer project Buurt Veilig);
- zelfbeheer (aanbrengen hekwerken en verlichting; inhuren private beveiliging).<sup>7</sup>

Burgerparticipatie, coproductie of netwerkvorming wordt veel voordelen toegedicht. De politie en burgers gaan elkaars behoeften en beperkingen beter begrijpen. De politie leert om welke misdaden en wanordelijkheden burgers zich het meeste zorgen maken, en burgers leren over de realiteiten van misdaadbestrijding en de beperkingen daarvan. Of de nieuwe participatievormen daadwerkelijk veel bijdragen aan de effectiviteit van het beleid is omstreden (Terpstra en Kouwenhoven 2004; Van Stokkom 2006). Er zijn tekenen dat de rol van klassieke bewonersorganisaties te snel uit het oog is verloren (Lieveldt 2008).

Ondanks de gestage toename van burgerparticipatie in het lokale veiligheidsbeleid staat die samenwerking ook onder druk. Veel lokale netwerken en partnerships roeien momenteel tegen de stroom van een repressiever veiligheidsbeleid in, waarvoor de Rotterdamse aanpak maatgevend is ('frontlijnwerk' en 'herovering'). Die voortvarende aanpak lijkt doorgaans over de hoofden van burgers heen te gaan en nauwelijks afgestemd op de specifieke behoeften van buurtbewoners. Frontlijnwerkers trekken weliswaar meer de wijk in, maken

de leefwereld van burgers tot hun werkterrein en leggen meer contacten om te kunnen optreden tegen verkommering en verwaarlozing in privécontexten. Niettemin wordt voorbijgegaan aan de potentiële bijdrage van burgers zelf aan de leefbaarheid van hun wijk (Tops en Van Ostaaijen 2006; Metaal e.a. 2005; Engbersen e.a. 2005). De mobilisatie van frontlijnwerkers daar waar leefbaarheid wordt bedreigd of aanhoudende onrust bestaat, past eerder bij een krachtig optredende overheid, niet bij een terugtrekkende overheid die samenwerking aanmoedigt.

Er zijn veel signalen dat wijkagenten minder aandacht besteden aan de belangen van bewoners, mede omdat zij ook meer rechtshandhavende taken krijgen opgelegd, zoals staande houden en bekeuren (Van Stokkom 2005; Terpstra 2008b). Bovendien is er een tendens zichtbaar dat de politie zich sterker terugtrekt uit de veiligheidsnetwerken, mede vanwege de druk het politiewerk te concentreren op misdaadbestrijding en opsporing, en vooral de intern gerichte 'afrekenstrategieën' (Terpstra en Kouwenhoven 2004: 281/2).

Mede door de nadruk op misdaadbestrijding en prestatieafspraken lijkt er weinig recht te worden gedaan aan de accenten van het gebiedsgebonden politiewerk die sinds de jaren tachtig voorop worden gesteld: participatie van bewoners, samenwerking, kennen en gekend worden. De gebiedsgebonden politiefunctionaris lijkt te worden gemangeld tussen alledaagse taken en de bedrijfsmatige organisatie. Dat geldt niet minder voor sociale professionals die ingeklemd zitten tussen sociaal engagement en een nieuw bureaucratisch regime van prestatie management.

Daarmee wordt niet gesuggereerd dat een repressieve aanpak illegitiem zou zijn of dat de politie en andere professionals een minder dominante rol zouden moeten vervullen. Noch wordt beweerd dat we allereerst op burgers zijn aangewezen om de leefbaarheid en veiligheid van de buurt te versterken. Zoals gezegd, de bestrijding van wanorde en onveiligheid door burgers zelf spreekt niet vanzelf. Participatie lijkt moeilijk van de grond te komen als de politie en andere professionele instellingen die niet ondersteunen. We zijn dus aangewezen op hun inbreng.

Niettemin, de mogelijkheden om bewoners actief in te schakelen lijken heden ten dage onvoldoende te worden benut. Dat is merkwaardig, omdat uit veel onderzoek (Zoomer e.a. 2002; Skogan en Hartnett 1997; Rosenbaum 1998; Roché 2002; Tuffin e.a. 2006) blijkt dat het draagvlak voor het lokale veiligheidsbeleid en het vertrouwen in de politie en andere overheidsinstellingen wordt vergroot wanneer burgers de mogelijkheid hebben te participeren. Het consulteren van burgers en het benutten van lokale ervaringskennis zou de aanpak van problemen ten goede kunnen komen.

### 3 Activering: een veelheid van benaderingen

Ondanks de trends van bezuinigingen voor opbouwwerk, 'terug naar de kern-taken' bij de politie (handhaving en opsporing), en repressieve interventies in de buurt, wordt er binnen elke stad veel geëxperimenteerd met bewonersparticipatie. In de literatuur worden veel- en ongelijksoortige strategieën en interventies aanbevolen en afgeraden om bewonersactivisme te bevorderen. Definities van de gehanteerde begrippen zoals bewonersparticipatie en actief burgerschap ontbreken vaak. Dikwijls wordt er impliciet van uitgegaan dat strategieën die contacten tussen bewoners bevorderen het activisme ten goede komen, zonder veel theoretische onderbouwing. Maar ook als een theoretisch kader voorradig is, zoals bij strategieën die gericht zijn op het vergroten van het sociaal kapitaal, sociale cohesie en collectieve zelfredzaamheid (zie hoofdstuk 4), kan men er veel vraagtekens bij plaatsen.

Veel strategieën zijn gericht op verschillende aangrijpingsniveaus zoals burgers, dienstverleners of beleidsmakers. Meestal worden aanbevelingen gegeven op het beleids- en uitvoeringsniveau en niet op bewonersniveau.

Volgens Hartman en Tops (2005) doet zich herhaaldelijk een botsing voor tussen twee logica's: de logica van de lokale situatie tegenover de bureaucratische logica van grote organisaties zoals de gemeente. De situationele logica vertrekt vanuit de potenties van bewoners en de buurt die zich in de praktijk aandienen en die benut kunnen worden. De bureaucratische logica redeneert vanuit de principes en routines van grote organisaties die vooraf gegeven doelstellingen willen realiseren. Planning, beheersing, controle en voorspelbaarheid zijn dominant.

Een verwant onderscheid heeft betrekking op strategieën die uitgaan van een instrumentele benadering (*top-down*) of juist een meer procesmatige (ontwikkelingsgerichte) benadering (*bottom-up*). De bottom-upbenadering wordt in sterke mate gekenmerkt door een leerproces bij bewoners en een ontwikkelingsproces in de buurt. Die benadering is niet gericht op het realiseren van een vooraf bepaald resultaat of product, zoals bij de instrumentele aanpak het geval is. Bottom-upbenaderingen sluiten in sterke mate aan op 'vitale coalities', zoals Hartman en Tops die omschrijven. Vitale coalities zijn initiatieven van enkele sterk geëngageerde bewoners die zich inzetten voor (de leefbaarheid in) hun directe leefomgeving (Hartman en Tops 2005). Deze initiatieven krijgen soms wel professionele ondersteuning.

Er zijn strategieën die zich richten op de sociale activering van individuele bewoners en er zijn strategieën die zich richten op het collectief: een bepaalde groep of de buurt als geheel. Er zijn bijvoorbeeld strategieën die specifiek zijn ontwikkeld voor jeugd, ouderen of vrouwen in etnische minderheidsgroepen.

De abcd-methode is een voorbeeld van een strategie die gericht is op de hele buurt.

Ondanks deze verschillen delen deze benaderingen de grondgedachte dat hoe meer initiatief er van de bewoners uitgaat, hoe vitaler de samenleving is. Alle aanpakken vertonen verwantschap met gedachten over maatschappelijke zelfregulering, zelfsturing, subsidiariteit, zelfredzaamheid, de leefwereld van bewoners (contra de 'systeemwereld') en de *civil society* (Davelaar et al. 2004).

Voor het stimuleren van bewonersactivisme bestaat geen eenduidig recept (Van der Graaf 2006). Bewoners kunnen wel degelijk 'aan zet' zijn, maar kunnen dat meestal niet alleen. Professionele ondersteuning is vaak onontbeerlijk, vooral in achterstandswijken. Daarbij speelt dat de kloof tussen de alledaagse beleavingswereld van bewoners en de wereld van het beleid groot is.

### Activering in achterstandswijken

In de vorige paragraaf zijn enkele typen en vormen van burgerparticipatie onderscheiden – burgers als 'ogen en oren' van de politie; beleidsadvisering en -vorming; projecten ter versterking van de zelfredzaamheid van bewoners; zelfbeheer ('inkopen' private beveiliging) – zonder te kijken naar het type wijk. Zeer waarschijnlijk komen in achterstandswijken eerstgenoemde en laatstgenoemde vormen relatief minder frequent voor.

Volgens de WRR is in achterstandswijken een extra inspanning van de overheid en sociale spelers als woningcorporaties noodzakelijk om de leefbaarheid in goede banen te leiden. De professionals moeten er dicht opzitten (als in een urgente situatie) (WRR 2005: 197). In dergelijke wijken zijn de bewoners vaak sterk naar binnen gericht en zijn er weinig openingen naar andere groepen mogelijk. Volgens de WRR (2005: 202 e.v.) zou de overheid daarom zelf het heft in handen moeten nemen in de vorm van een aanbodgestuurde beleidsaanpak, gecombineerd met een daadkrachtig beleid van 'herovering'. In wijken die geen zware problemen kennen, volstaat een 'kansgedreven buurtbeleid' dat inspeelt op de spontane initiatieven van bewoners zelf. De professionals blijven dan op afstand.

We sluiten bij deze visie aan en zullen in deze studie veel aandacht geven aan projecten die door professionals worden begeleid. Er kunnen binnen achterstandswijken ten minste vier benaderingen worden onderscheiden om burgers in te schakelen bij de veiligheidszorg.

1. De capaciteitsbenadering, dat wil zeggen een aanpak die de eigen potenties, vaardigheden en kwaliteiten van mensen probeert te ontwikkelen.

2. Een paternalistischer benadering waarin bewoners vaak ongevraagd van hulp worden voorzien; het gaat om een sterk sturende en dwingende manier van werken en strekt zich in toenemende mate uit tot 'achter de voordeur'.
3. Inzetten op de 'betere' burens, waarbij gemikt wordt op de voorbeeldrol van de middenklasse (bouwen koopwoningen, betere voorzieningen bieden, etc.)
4. Coproductie van beleid voor het aanpakken van problemen, waarbij zowel bewoners als professionals in partnerships samenwerken.

De eerste benadering sluit aan bij de situationele logica die kenmerkend is voor de beleavingswereld van bewoners. Professionals proberen aan te sluiten op de kwaliteiten en inzichten van bewoners. Ook strategieën van sociaal investeren kunnen onder die noemer worden gebracht: bewoners stimuleren zelf zorg te dragen voor toezicht op straat en het samen ontwikkelen van gedragscodes (vergelijk *Mensen maken de stad*; zie verderop, hoofdstuk 2). De paternalistische benadering zien we terug bij het frontlijnwerk, bijvoorbeeld door de Rotterdamse interventieteams (Hartman en Tops 2005). Deze teams gebruiken dwang en drang om mensen te activeren. Zij gaan op huisbezoek en dringen als dat moet door tot achter de voordeur. De beleidstrend om 'betere' burens naar de wijken te halen krijgt vooral vorm door koopwoningen te creëren in de armere buurten en door doorstroomwoningen aan te bieden binnen die buurten (zie hoofdstuk 5). De vierde benadering sluit aan bij de trend van interactieve beleidsvorming en netwerken zoals bestudeerd door Terpstra en Kouwenhoven (2004): samen vaststellen welke problemen aangepakt moeten worden en oplossingen trachten te vinden voor problemen (zie hoofdstuk 6).

De genoemde strategieën worden vaak naast elkaar gebruikt in buurten. Zij zijn soms tegenstrijdig, maar soms ook complementair aan elkaar. Veel strategieën en interventies zijn gericht op het vergroten van de sociale cohesie in de wijk (van organiseren van buurtbarbecues tot het creëren van ontmoetingsplekken). Slechts sporadisch kom je strategieën tegen die gericht zijn op het ontwikkelen van een sterker buurtimago (Fortuin en Van der Graaf 2006) (zie hoofdstuk 4). Over de effecten van het hanteren van verschillende benaderingswijzen is weinig bekend.

## 4 De opzet van het onderzoek

### Enkele uitgangspunten

We concentreren ons in deze studie op achterstandswijken, variërend van na-oorlogse wijken met veel groen tot oude stadswijken.<sup>8</sup> Die wijken worstelen vaak met vele uiteenlopende veiligheidsproblemen, zeker wanneer verschil-

lende etnische groepen langs elkaar heen leven (Van den Brink et al. 2007). De urgentie om problemen en knelpunten aan te pakken is in die wijken vele malen groter dan in andere wijken (zie hoofdstuk 1). Centrumgebieden en suburbane gebieden die met veel veiligheidsproblemen kunnen worstelen, blijven dus buiten beschouwing.

Wat kunnen bewoners in achterstandswijken doen om de leefbaarheid van de buurt te verbeteren? Uit veel onderzoek blijkt dat heterogene en kansarme wijken vaak niet over goede bewonersorganisaties beschikken. In verloederende buurten met aanhoudend verloop is het uitermate moeilijk buurtorganisaties op te bouwen (Skogan 1990). Het vermogen zelf problemen op te lossen is vaak slecht ontwikkeld. En als er buurtverenigingen aanwezig zijn kunnen die weinig doen om problemen van onveiligheid te verhelpen. Bewonersgroepen hebben doorgaans een wisselvallig bestaan: na een aanvankelijke enthousiaste start raken ze snel in de versukkeling. Het lijkt daarom relevant na te gaan hoe meer stabiliteit te brengen in die bewonersinitiatieven, op welke problemen men daarbij stuit (zoals tegenwerking, aan het lijntje houden, conflicten, slechten van bureaucratische muren, enz.) en welke werkwijzen activering kunnen bevorderen. Zaak is – zoals hiervoor beklemtoond – om niet te hoge verwachtingen te koesteren van brede participatie en sociale integratie; misschien volstaat het vaak om in samenwerking met een kleine kern van bewonersactivisten veiligheids- en leefbaarheidsproblemen aan te pakken. Over die kern van actieve bewoners is nog altijd weinig bekend. Dit onderzoek wil mede die leemte opvullen en zal vooral nader inzicht verschaffen hoe in Chicago vorm is gegeven aan samenwerking tussen bewoners en de politie. Die stad heeft de beschikking over een programma van *community policing* die zowel qua breedte als intensiteit in de westerse wereld uniek is.

Verder is bekend dat bewoners van achterstandswijken zich in sterke mate hechten aan de (etnische) netwerken in de eigen buurt. Zij beschikken over relatief weinig economisch, cultureel en sociaal kapitaal om contacten buiten de eigen wijk aan te knopen en zich de taal en gedragscodes van 'burgerschap', 'fatsoenlijke omgang' en 'vooruitkomen' eigen te maken (o.a. Veldboer et al. 2008). In veel heterogeen samengestelde buurten leven die groepen langs elkaar heen (vermijding; non-communicatie). In dit onderzoek wordt ook nagegaan hoe dat verholpen zou kunnen worden.

Zoals gezegd, in kansarme wijken is in veel opzichten een inhaalslag nodig. Er is in die wijken een extra inspanning van de overheid nodig (WRR 2005). Bewoners in achterstandswijken zijn in sterkere mate aangewezen op de steun van opbouwwerkers, politiemensen en andere professionals. Misschien kunnen professionals sterker als gezaghebbend aanspreekpunt fungeren en waar



mogelijk samenwerking tussen burgers initiëren. Zij zouden de doorgaans schaarse hoeveelheid actieve burgers die in hun wijk de veiligheid willen versterken, kunnen ondersteunen, bijvoorbeeld door het mede initiëren van partnerships en steunstructuren. We gaan na op welke wijze professionals daarbij kunnen worden ingeschakeld.

Probleem is dat de politie en sociale professionals geen heldere taakopvatting hebben als het gaat om bevorderen van burgeractivisme; in elke stad en wijk lijken zij anders te werken. Dit onderzoek beoogt structuur aan te brengen in manieren hoe bewonersactivisme kan worden bevorderd. Hoe onder moeilijke omstandigheden activisme stimuleren? Wat zijn prioriteiten? Gezien de cruciale rol die professionals – en vooral politiemensen – dikwijls vervullen om bewoners te activeren (vaak in de rol van katalysator) wordt het onderzoek in sterke mate toegespitst op de verhouding actieve bewoners – professionals.

Twee groepen van kernvragen zijn richtinggevend voor het onderzoek. Ten eerste: welke vormen en kenmerken van buurtactivisme kunnen in achterstandswijken worden onderscheiden? Welke (buurt-gerelateerde) factoren zijn van invloed op participatie (aard van buurtproblemen, bevolkingssamenstelling, reputatie van de buurt, etc.). Ten tweede: hoe kan bevorderd worden dat bewoners buurtproblemen aanpakken? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan en welke globale strategieën zijn daarbij van belang (bijvoorbeeld contacten verbeteren, samenwerkingsverbanden initiëren, etc.)?

#### a. De literatuurstudie

Aan de hand van een uitgebreide literatuurstudie over bewonersparticipatie in achterstandsbuurtten en de rol van de politie en andere professionals daarbij worden antwoorden op de kernvragen geformuleerd. De bevindingen uit de relevante bestaande kennis over bewonersactivisme en de achtergronden ervan worden geïnventariseerd en geordend. Het bestaande kennisarsenaal over deze thematiek is gefragmenteerd. Er zijn evaluatiegegevens over specifieke buurtprojecten in overvloed, maar nauwelijks een overkoepelende visie (maar zie WRR 2005; Van den Brink et al. 2007) en relatief weinig theorievorming. We trachten meer grip te krijgen op de grote hoeveelheid van zienswijzen en interpretaties en we trachten de wildgroei aan bevindingen in de ‘jungle’ van criminologische en sociaal-wetenschappelijke literatuur te ontwarren en ordenen.

Het gaat niet om een systematische review inclusief nauwkeurige bepaling en inperking van de sleutel literatuur. Noch wordt geprobeerd alle gepubliceerde onderzoek rondom een aantal sleutelbegrippen te doorvorsen, zo dat

al mogelijk zou zijn. Bovendien, als je je alleen tot termen als 'bewonersactivisme' of 'actief burgerschap in achterstandswijken' zou beperken, zou veel relevante literatuur weer niet benut kunnen worden.

Het gaat dus meer om een algemeen overzicht zonder expliciete zoekcriteria te gebruiken, bijvoorbeeld qua ruimte en tijd ingeperkt. Een uitputtend literatuuroverzicht zou niet mogelijk zijn, maar ook niet gewenst, omdat te veel deelthematieken van buurtactivisme zouden worden uitgesloten. Daar staat dan het mogelijke kritiekpunt van selectiviteit in de behandeling van literatuurbevindingen tegenover. Niettemin is de selectie van onderzoeksbevindingen zodanig dat een ruim aantal relevante perspectieven en invalshoeken wordt verwoord dat recentelijk binnen zowel academische als beleidsgerichte debatten een rol speelt. Een interdisciplinaire benadering staat voorop.<sup>9</sup>

Op basis van het literatuuronderzoek wordt geprobeerd meer lijn en structuur te brengen in de overweldigende hoeveelheid bevindingen over achterstandsbuurten en de rol van activisten en professionals. Daarbij doet zich de moeilijkheid voor dat de vele beschikbare bevindingen nauwelijks met elkaar vergeleken kunnen worden. Zowat iedere studie gaat uit van verschillende veronderstellingen en onderzoeksmethodieken. Zelden worden buurten en bewoners met exact dezelfde methoden onderzocht. Longitudinaal onderzoek ontbreekt nagenoeg. Een bijkomend probleem is dat buitenlandse bevindingen moeilijk over te hevelen zijn, onder andere omdat de betreffende politieke praktijken sterk verschillen van de Nederlandse.

Ook wordt gestreefd naar gebruik van een zindelijkere taal, in zoverre dat binnen deze vaak abstracte thematiek mogelijk is. Een voorbeeld. Men zou idealiter niet ongekwatificeerd moeten spreken over de wenselijkheid van 'grotere cohesie' of 'sterkere bindingen' als men weet dat ook bendes of deviantie jeugdgroepen daarover beschikken. Hier wreekt zich dat sociologen vaak gebruikmaken van concepten die eendimensionale vormen en patronen suggereren (afstand en nabijheid; integratie en fragmentatie; binding en ontbinding). We geven in deze studie de voorkeur aan een meer politiek-wetenschappelijke terminologie: het gaat om actie en participatie, belangen, macht, orde, controle en conflicten.

#### b. Kwalitatief onderzoek: interviews en gesprekken in focusgroepen

In de tweede plaats wordt de literatuurstudie aangevuld met kwalitatief empirisch onderzoek. Door interviews en gesprekken in focusgroepen krijgen we toegang tot de concrete ervaringen en indrukken van de bewoners en professionals. We krijgen dan meer vat op de variëteit aan motieven van de

betrokkenen en wat participatie betekent voor de mensen zelf. Indien men enkel cijfermatige data en macrosociologische trends zou bestuderen, blijft die beleavingswereld buiten beeld. Door het kleine aantal geïnterviewden en deelnemers aan de focusgroepen moeten de conclusies voorzichtig worden geïnterpreteerd. De bevindingen zijn explorerend van aard.

De meningen en ervaringen van twee groepen zijn nader onderzocht. Ten eerste zijn door middel van semi-gestructureerde interviews de visies van 17 actieve bewoners in kaart gebracht. Aldus kan dieper inzicht worden verschaft in de kenmerken van activisme, de belangen en behoeften van activisten in achterstandswijken en de moeilijkheden waarop zij stuiten. De aandacht gaat uit naar de 'kopgroep' van actieve bewoners. Het interviewen van burgers die om wat voor redenen dan ook passief blijven, zou vanuit de vraagstelling van bevordering van burgerparticipatie relevant kunnen zijn, maar vanuit de hier gehanteerde vooronderstelling (brede participatie is moeilijk haalbaar) ligt het in de rede de interviews te beperken tot de meest actieve burgers.

Ten tweede zijn de visies van professionals nader bestudeerd door een drietal focusgroepen te formeren. Focusgroepen worden vaak gebruikt als exploratief instrument om hypotheses te ontwerpen en te toetsen. Ze hebben het voordeel dat ze flexibel zijn, en relatief snel een reeks bevindingen bieden. In de drie focusgroepen hebben we professionals (politiemensen, opbouwwerkers, welzijnswerkers en medewerkers van woningcorporaties) eenzelfde reeks stellingen voorgelegd. De geselecteerde professionals hebben verwante kennis en ervaring, hoewel zij te maken hebben met problemen in uiteenlopende stedelijke wijken. Aldus zijn enkele dilemma's en problemen in de dagelijkse praktijk van bewonersactivisme geïnventariseerd. Er kan vooral beter zicht ontstaan op de belemmeringen die daarbij een rol spelen.

## **5 De structuur van het boek**

Het boek bestaat uit drie delen. Deel 1 biedt antwoorden op de eerste kernvraag en gaat nader in op het activisme van bewoners in achterstandsbuurtten, en de belangrijkste vormen en kenmerken ervan. Dit deel beperkt zich hoofdzakelijk tot Nederland. In deel 2 komt de tweede kernvraag aan bod: hoe activisme van bewoners stimuleren? Om die vraag te beantwoorden wordt breder zicht geboden op enkele theoretische perspectieven en internationale onderzoeksbenaderingen die relevant zijn om het activisme van bewoners te begrijpen. Er wordt aandacht gegeven aan factoren als het versterken van sociale bindingen en buurtidentificatie, het aantrekken van koopkrachtige bewoners, ondersteuning door professionals en de introductie van een permanente

overlegstructuur. In het afsluitende deel 3 wordt dezelfde kernvraag herhaald, zij het dat nu antwoorden worden geformuleerd op het niveau van praktijk en uitvoering: welke strategieën kunnen worden benut? Hoe kan in achterstandswijken concreet gestalte worden gegeven aan participatie van burgers en hoe kunnen professionals dat ondersteunen?

In hoofdstuk 1 wordt ingegaan op enkele kenmerken van achterstandsbuurtten. Die wijken hebben veel gemeenschappelijk: structurele achterstanden, veel overlast / onveiligheid, relatief veel migranten, wantrouwen naar de overheid, isolement van bewoners en weinig behoefte aan overbruggende sociale contacten. Bewonersparticipatie in die wijken spreekt niet vanzelf. Echter, vanwege de urgentie van problemen blijkt er toch relatief veel activisme te bestaan. Vanwege de negatieve reputatie van de wijk komt dat activisme echter in een ander teken te staan: men moet ook opboksen tegen het buurtstigma.

Hoofdstuk 2 neemt de participatie van bewoners in enkele Nederlandse achterstandsbuurtten onder de loep, waarbij vooral Rotterdam aan bod komt. In die buurten is veel in beweging: er zijn veel projecten geïnitieerd om bewoners te betrekken, variërend van buurtbudgetten tot het aanstellen van straatcoördinatoren. Er zijn veel professionals ingeschakeld en veel wijken en wijkdelen worden gerenoveerd. Eerst wordt de vraag behandeld in welke mate bewoners participeren en welke concrete factoren participatie bevorderen, waaronder de rol van professionals. Vervolgens komen enkele benaderingswijzen binnen het stedelijke beleid aan bod, waarbij we ons vooral concentreren op het project Mensen maken de stad in Rotterdam. Ten slotte worden twee problemen afzonderlijk besproken: de geringe participatie van etnische minderheden, en de vele kortlopende projecten die gebrekkig geïnstitutionaliseerd zijn.

In hoofdstuk 3 komen de actieve bewoners zelf aan het woord. De respondenten hebben onder andere de volgende vragen beantwoord. Welke vaardigheden zijn nodig? Op welke problemen stuit men? Hoe wordt de samenwerking met de politie en andere professionals ervaren? Wat hebben ze geleerd?

Beperkt deel 1 zich tot een beschrijving van vormen van bewonersparticipatie, het tweede deel richt het vizier op bevordering van participatie. Op basis van studie van de relevante literatuur is nagegaan welke (theoretische) perspectieven van belang zijn om activisme van bewoners te stimuleren. Zijn 'sociale cohesie' en 'sociaal mengen' van belang? Of verschaft bijvoorbeeld 'buurtidentificatie' vruchtbaardere antwoorden?

In hoofdstuk 4 wordt nagegaan wat het sociologische perspectief van sociale binding kan bijdragen aan de versterking van de leefbaarheid van wijken.

Daartoe wordt ingegaan op enkele belangrijke begrippen zoals sociale cohesie en sociaal kapitaal, terwijl ook de sociale desorganisatietheorie aan bod komt. Nagegaan wordt of die theorieën de versterking van informele sociale controle afdoende kunnen verklaren. Ingegaan wordt ook op de complexe conceptuïalisering. Is het aspect van sterke bindingen en opbouw van sociale netwerken wel zo van belang als vaak – vooral in het beleidsdiscours – wordt verondersteld? Aangegeven wordt hoe de beperkingen van ‘sociale cohesie’-theorieën kunnen worden ondervangen door meer aandacht aan buurthechting en -identificatie te besteden. Daarbij wordt een perspectief op participatie belicht dat mogelijk betere kaarten heeft om activisme van bewoners te begrijpen en te verklaren. In dit politiekere perspectief gelden de bespreking van buurtproblemen en het opkomen voor ‘heel de buurt’ als belangrijke vaardigheden, inclusief de ‘buitenlandse betrekkingen’ met instanties buiten de buurt. We sluiten wat dat betreft aan op Crensons studie *Neighborhood politics* (1983). Op grond van hoofdstuk 4 wordt geconcludeerd dat de capaciteit van potentieel actieve bewoners door ‘overbruggende’ contacten en normeringen versterkt kan worden, zij het door sterke bewoners en sterke nieuwkomers in de wijk (het middenklasse-perspectief) (hoofdstuk 5), zij het door duurzame contacten met politie en sociale professionals (het institutionele perspectief) (hoofdstuk 6).

In hoofdstuk 5 wordt verkend of ‘sterke bewoners’ het activisme binnen de buurt kunnen verstevigen. Bewoners met een hogere status fungeren vaak als voortrekkers en zijn ook meer bereid de reputatie van de buurt te beschermen. Werpt hun welbegrepen eigenbelang vruchten af voor de wijk? Ten tweede wordt ingegaan op de groep nieuwkomers: mensen met een relatief hoger inkomen en een hogere opleiding die een koopwoning in een geherstructureerde wijk betrekken. Dat raakt aan de discussie over concentratie van etnische minderheden, herstructurering en *gentrification*. Nagegaan wordt of de veronderstelde effecten op het sociale klimaat van de gerenoveerde wijk zich al dan niet voordoen en in hoeverre het ideaal van ‘sociale mix’ de participatie en het bestrijden van leefbaarheidproblemen ten goede komt.

In hoofdstuk 6 wordt een tweede vorm van ‘overbrugging’ besproken: de duurzame contacten tussen professionals en actieve bewoners. Kunnen duurzame vormen van samenwerking tussen bewoners, politie en andere professionals (en medewerkers van gemeentelijke organisaties) de leefbaarheid in de wijk vergroten? In de meeste achterstandsbuurtten ontbreekt het aan reguliere organisaties, zeker als het om de aanpak van onveiligheid gaat. Kortstondige projecten roepen veel scepsis op. Om die redenen ligt het voor de hand een duurzame overleg- en ondersteuningsstructuur aan te brengen zoals in Chicago is gebeurd. Er wordt uitgebreid ingegaan op de Chicago Alternative Police Strategy (Caps) die binnen de traditie van *community policing* zijn weerga

niet kent. Welke lessen kunnen we trekken uit de ervaringen die in Chicago zijn opgedaan?

Na deze theoretischer plaatsbepalingen en de bijbehorende bevindingen over het stimuleren van bewonersactivisme worden in het derde deel enkele concrete kansen en perspectieven voor dat activisme geformuleerd. Tevens wordt nagegaan of professionals in de alledaagse praktijk met die perspectieven overweg kunnen.

De bevindingen van het vorige (theoretische) deel worden in hoofdstuk 7 vertaald in oplossingsrichtingen voor de beleidspraktijk. Er worden enkele kansen en perspectieven onder de aandacht gebracht die uitzicht bieden op grotere participatie van bewoners. De volgende strategieën komen achtereenvolgens aan bod: het bevorderen van identificatie met de buurt, het versterken van ontmoetingskansen in georganiseerd verband, het versterken van normoverdracht binnen instituties, het invoeren van een duurzame overlegstructuur met bewoners, en het versterken van het zelforganiserende vermogen van bewoners. Ook worden de contouren geschetst van professionele ondersteuning van bewoners en de taakverdeling tussen gemeente, politie, opbouwwerk en woningcorporaties.

In hoofdstuk 8 gaan we ten slotte na of en in hoeverre professionals overweg kunnen met de in hoofdstuk 7 geformuleerde perspectieven en oplossingsrichtingen. Er wordt verslag gedaan van gesprekken in drie focusgroepen, waardoor zicht wordt verkregen op een aantal problemen en dilemma's om bewonersactivisme te bevorderen.



I

---

## Typen en kenmerken van bewonersactivisme





# 1 De achterstandsbuurt

## 1.1 Inleiding

Vooraleer nader in te gaan op vormen van bewonersparticipatie, schetsen we in dit hoofdstuk een aantal kenmerken van achterstandswijken. Achterstandswijken hebben bepaald geen vast profiel. Het gaat om zeer verschillende buurten. Wie de studie *Prachtwijken* (Van den Brink e.a. 2007) raadpleegt ziet hoe sterk bijvoorbeeld Pendrecht in Rotterdam, de Indische Buurt in Amsterdam, Velve-Lindehof in Enschede, Woensel-West in Eindhoven en Oud-Krispijn in Dordrecht van elkaar verschillen. De ene wijk is sterker onveilig, de ander meer verloederd; een derde kent veel doorstroom, een vierde veel etnische concentratie, en een vijfde heeft het karakter van de volkswijk behouden.

Niettemin zijn wel een aantal factoren te benoemen die dergelijke wijken gemeenschappelijk hebben: structurele achterstanden (o.a. relatief lage opleiding en hoge werkloosheid), veel overlast / onveiligheid, slecht onderhouden woningen, concentratie van etnische minderheden, een negatieve buurtreputatie, wantrouwen naar de overheid, onverschilligheid ten aanzien van school, ongezond leven, et cetera. In dit eerste hoofdstuk wordt een aantal van die kenmerken behandeld. Het al dan niet participeren van bewoners is moeilijk te begrijpen zonder die factoren in ogenschouw te nemen. De vele (onveiligheids)problemen brengen een relatief grote mate van activisme met zich mee, alsmede veel hulp, ondersteuning en controle door professionals, maar activisten worstelen met meer moeilijkheden om (het beeld van) een leefbare buurt te bevorderen dan in middenstandswijken of voorstandswijken het geval is.

Eerst komen kerngegevens aan bod over leefbaarheid en etnische concentratie. Vervolgens passeren cultuursociologische duidingen van de achterstandswijk de revue, achtereenvolgens veranderingen in het buurtleven, het isolement van veel bewoners en etnische groepen in het bijzonder, de afname van 'publieke vertrouwdheid', de negatieve buurtreputatie en ten slotte de relatief mindere naleving van rechtsnormen. Die 'culturele factoren' staan niet

op zichzelf en kunnen in veel gevallen geïnterpreteerd worden als antwoordpatronen op hardnekkige sociaal-economische problemen en achterstanden.

## 1.2 Achterstandsbuurtten: enkele gegevens

### Leefbaarheid

Het VROM-onderzoek *Leefbaarheid van wijken* dat in 2004 verscheen, geeft goed zicht hoe bewoners de kwaliteit van leven binnen hun buurt waarderen. Met behulp van het WoningBehoeftte Onderzoek 2002 is het thema leefbaarheid geanalyseerd en geïnterpreteerd, waarbij veel aandacht is uitgegaan naar wijken in de grote en middelgrote steden.<sup>1</sup>

De auteurs stellen in dat rapport vast dat hoe hoger de dichtheid van woningen en hoe groter het aantal flats, des te lager de waardering van de woningomgeving. En hoe hoger de waarde van huizen, des te beter de buurt wordt gewaardeerd. Opmerkelijk is dat de afzonderlijke fysieke kenmerken van de woonomgeving, zoals dichtheid en type bebouwing, marktwarde van huizen, aanwezigheid van winkels en groenvoorzieningen, door bewoners ieder op zich wel belangrijk worden gevonden, maar uiteindelijk toch weinig effect hebben op de waardering van de buurt. Sociale aspecten van de woonomgeving blijken een zeer groot effect te hebben op het totaaloordeel over de buurt. 'Het negatieve effect van de samenstelling van de bevolking is het grootst als het gaat om het aandeel allochtonen in de buurt: hoe hoger het aandeel allochtonen, des te hoger is het aantal mensen dat de buurt negatief beoordeelt. Een iets minder negatief effect (...) bestaat ook voor het aandeel eenpersoonshuishoudens.' (VROM 2004: 9)

Fysieke overlast en sociale overlast blijken elkaar te versterken en hebben een cumulerend effect: men voelt zich vaker onveilig in buurten waar sprake is van zowel vervuiling en vernieling als geluidsoverlast, asociaal gedrag en criminaliteit. Vooral bedreigende situaties zoals het lastiggevalen worden, drugsoverlast en dronken mensen op straat blijken het oordeel over de woonomgeving negatief te beïnvloeden. Deze vormen van overlast komen vooral in prioriteitswijken voor (de 56 aandachtswijken die in 2003 door minister Dekker zijn geselecteerd) en dan vooral in de vier grote steden. Eenderde van de bewoners in die wijken binnen de 'grote vier' heeft last van bedreigende situaties. Ter vergelijking: in de 'normale wijken' van de G4 is dat aandeel 18%, in de G26 4% en in de overige Nederlandse gemeenten 1%. Bewoners in prioriteitswijken van de G4 hebben dus te maken met een cumulatie van bedreigende situaties, en daarmee samenhangende gevoelens van onveiligheid (VROM 2004: 41).

Volgens het rapport is het goed te voorspellen waar bedreigende overlastsituaties zullen voorkomen. Het gaat om wijken met: veel eenpersoonshuishoudens, weinig ouderen, veel niet-actieven, veel migranten, veel huishoudens met een laag inkomen, veel leegstaande bedrijfspanden, veel winkels.

Criminaliteit heeft een minder sterk effect, mede omdat mensen vaker worden geconfronteerd met overlast dan met criminaliteit. Bedreigende overlastsituaties tasten rechtstreeks de individuele veiligheid aan. Criminaliteit is bovendien minder plaatsgebonden, en – in geval van diefstal – minder op personen gericht. Criminaliteit heeft dus gemiddeld genomen minder invloed op de manier waarop men de woonomgeving ervaart dan dagelijkse confrontaties met bedreigende overlastsituaties (VROM 2004: 42).<sup>2</sup>

In het rapport wordt een selectieve migratie naar inkomens vastgesteld: in 'slechte' wijken stromen lage inkomens verhoudingsgewijs meer in en hoge en middeninkomens meer uit. Als mensen met midden- en hogere inkomens ontevreden zijn over de status van de buurt zijn ze meer geneigd te verhuizen dan mensen met lagere inkomens. Normaal gesproken is de buurt voor ongeveer 10% van de mensen een reden om te verhuizen, in de slechtste wijken is dat bijna 25%.<sup>3</sup>

Kortom, vooral de samenstelling van de bevolking (migrant of niet) en specifieke gedragingen (bedreigend of niet) bepalen hoe leefbaar een wijk is. 'De sociale overlast is vooral groot in wijken met een hoge dichtheid, een groot aandeel allochtonen, veel hoogbouw, veel jongeren en veel niet-actieven in de leeftijd tussen 25 en 44 jaar.' (VROM 2004: 10) Van belang is dat bedreigende overlastproblemen zeer sterk geconcentreerd zijn in een aantal probleemwijken van de G4.

Dat laatste wordt bevestigd door ander onderzoek (Boelhouwer et al. 2006). Hoewel de leefsituatie van mensen in de vier grote steden tussen 1997 en 2004 is verbeterd, is deze minder goed dan elders. Het percentage mensen met een slechte leefsituatie in de G4 is tussen 2002 en 2004 zelfs weer opgelopen tot het niveau van 1997. Het gaat dan om jongeren (18-24 jaar), mensen met een lage opleiding en eenoudergezinnen. Bij andere groepen verbeterde de leefsituatie. De ongelijkheid tussen de bevolkingsgroepen in de G4 is dus toegenomen. Qua fysieke verloedering scoort vooral Rotterdam slecht. Geluidshinder is in elk van de vier grote steden tussen 1994 en 2005 toegenomen. De grote vier verschillen ook sterk van andere gemeenten als het gaat om tevredenheid met de buurt: mensen kennen elkaar nauwelijks, er zijn weinig contacten, en men wil relatief graag verhuizen. In algemene termen is het veiligheidsgevoel evenwel ook in de grote vier toegenomen (van 54% in 1993 tot 63% in 2005) (zie ook Wittebrood en Van Dijk 2007).

## Etnische concentratie

Veel immigranten neigen ertoe zich te vestigen in gebieden waar al veel groepsgenoten wonen. Wederzijdse steun is vooral voor etnische minderheden van belang. Die steun kan zijn: het verkrijgen van tijdelijk woonverblijf of een tijdelijke baan. In de vier grote steden zijn etnische minderheden disproporioneel gehuisvest in multi-etnische wijken. Zij maken tezamen ongeveer 13% van de Nederlandse bevolking uit. Maar meer dan de helft van de Surinamers, bijna de helft van de Marokkanen en meer dan eenderde van de Turken en Antilianen woont in de grote vier steden. Vergeleken met andere Europese steden leven de etnische minderheden in Nederland echter verspreider (Bolt et al. 2008).

Zoals het VROM-onderzoek laat zien: hoe hoger het aandeel etnische minderheden, des te groter de kans op een negatief oordeel over de buurt. Die mening is ook kenmerkend voor etnische minderheden zelf (zie ook Van der Laan Bouma-Doff 2005). De oorspronkelijke bewoners zijn zeer ontevreden en geven minderheden vaak de schuld van de achteruitgang van de wijk.

Mensen uit etnische minderheden hebben aanzienlijk meer lokale bindingen dan oorspronkelijke Nederlanders. Segregatie houdt hen af van contacten met oorspronkelijke Nederlanders en hindert aldus hun sociaal-economische en culturele ontwikkeling. Mogelijkheden om blanke netwerken binnen te komen zijn beperkt in multi-etnische buurten. Van der Laan Bouma-Doff (2006) berekende dat tweederde van de etnische minderheden in concentratiewijken meer contact heeft met de eigen etnische groep dan met blanke Nederlanders.

Sommige groepen zijn in een isolement verzeild, oriënteren zich weinig op Nederland, terwijl hun taalbeheersing en emancipatorische opvattingen achterblijven. Enkele onderzoekers wijzen erop dat wijken met etnische concentratie een zelfstandig negatief (of remmend) buurteffect voortbrengen: het ontbreken van voldoende contacten met oorspronkelijke Nederlanders, waardoor zij in een isolement geraken en de taal onvoldoende leren beheersen (Gijsberts 2005; Van der Laan Bouma-Doff 2005).

Zowel Turkse Nederlanders en Marokkaanse Nederlanders als oorspronkelijke Nederlanders lijken hun contacten sterker tot de eigen groep te beperken waardoor de sociale afstand tussen de groepen is toegenomen (Gijsberts 2005; Van der Laan Bouma Doff 2005). In een dergelijke situatie wordt negatieve beeldvorming over en weer niet snel doorbroken waardoor sociale spanningen kunnen oplopen. Van den Brink e.a. (2006) constateerden dat in Rotterdam de culturele contrasten tussen diverse etnische groepen sterker worden aanzet.

Buurten die (etnisch) heterogeen zijn samengesteld, kennen relatief veel conflicten tussen burens. In homogene gebieden zijn bewoners meer in staat zelf conflicten op te lossen of te voorkomen (Spierings et al. 2004).

### 1.3 Instroom etnische minderheden: veranderingen in het buurtleven

De grote instroom van etnische minderheden heeft grote gevolgen gehad voor de oude stadswijken en naoorlogse volkswijken. Het stedelijk samenleven is onder druk komen te staan: de segregatie is toegenomen, in ruimtelijke en sociale zin. Tegelijk heeft het buurtleven door de instroom van immigranten andere vormen aangenomen. Dat heeft van oude stadswijken soms een 'culturele hoge drukpan' gemaakt.

#### Ontheemd versus vruchteloos vooruitkomen

In de studie *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven* (2004) heeft Arnold Reijndorp eerder verschenen studies bijeengenomen om een indringend portret te schetsen van enkele oude stadswijken in Amsterdam en Rotterdam. De schets is gebaseerd op interviews met bewoners waarbij onder andere verteld werd over de organisatie van het dagelijkse leven, de beleving van de buurt en ambities om vooruit te komen.<sup>4</sup>

Stadswijken als Indische Buurt en Oosterparkbuurt in Amsterdam bestaan uit drie groepen: de oorspronkelijke bewoners, 'gastarbeiders' en hun kinderen, en ten slotte studenten, alleenstaanden en jonge koppels. De drie groepen onderscheiden zich van elkaar qua cultureel, sociaal en economisch kapitaal. Alle drie lijken ze een voorkeur voor een stedelijke levenswijze te delen: het straatleven van de volksbuurt, naast een nieuwe stedelijkheid waarin juist diversiteit, openheid en anonimiteit deel uitmaken. De drie groepen willen alle vooruit, maar ieders perspectief is verbonden met verschillende vormen van cultureel kapitaal.

#### *De oorspronkelijke bewoners: een verloren wereld*

De oorspronkelijke bewoners vormen een minderheid te midden van een grote verscheidenheid aan nieuwe bewoners. Ze hebben het gevoel achterblijver te zijn, maar hebben geen andere keus dan in de wijk te blijven wonen. Het gaat vaak om volksbuurtbewoners van het soort 'ruwe bolster, blanke pit'. Ze lijken op de bedreigde burgers die Gabriël van den Brink (2002) onderscheidde: achterblijvers die het vermogen en de netwerken missen om mee te gaan in de volgende moderniseringsgolf, maar wel geconfronteerd worden met de

gevolgen ervan: afbraak van voorzieningen en teloorgang van een vertrouwde omgeving.

Er gaat veel bedreiging uit van de etnische nieuwkomers en vooral de islam. 'Bedreiging kan worden opgevat als een vrees voor de afkalving van de eigen wereld, als een gevoel van ontheemding: de wijk is niet langer onze wijk, is onze wereld niet meer.' (Reijndorp 2004: 38) Miskenning en wrok doemen op. Andere groepen lijken te worden voorgetrokken. Bedreiging krijgt dan zelfs het karakter van een gevoel van 'onteigening'.

Er zijn volgens Reijndorp drie houdingen te onderscheiden. Ten eerste een gevoel van ontheemding, treffend uitgedrukt in de verzuchting 'Het is onze wereld niet meer'. De tweede houding is niet berustend maar heftiger: de buurt is niet verdwenen maar is 'ons afgenomen'. Grootste boosdoeners zijn de overheidsinstanties, want die helpen 'hun' wereld om zeep. Velen hebben het gevoel vastgelopen te zijn en voorbijgelopen te worden; 'Ze zien je niet eens staan, die buitenlanders, jongeren en politici'. Ze hebben de buurt bewust kapotgemaakt. Een laatste houding kenmerkt zich door afstand houden en je aanpassen aan de nieuwe omstandigheden.

De wereld van de oorspronkelijke bewoners is de afgelopen decennia sterk ingekrompen, en heeft zich deels verplaatst naar groeikernen en buitenwijken. Veel van de blijvers zijn echter tegen wil en dank emotioneel aan de buurt verbonden. De buurt blijft hun domein, al maken ze minder gebruik van buurtvoorzieningen, en voelen ze zich in een sociaal isolement gedrongen. Anderen zijn gebleven, juist omdat ze geen emotionele binding met de wijk hebben. Ze zijn altijd meer op zichzelf gericht geweest, en bewaken nauwkeurig de sociale afstand met burens.

### *De immigranten*

Immigranten richten zich in sterkere mate op de eigen wijk, waar vaak reeds veel van hun groepsgenoten wonen. Ze verwachten emotionele, economische en sociale steun te vinden in de buurt, en zijn afhankelijk van onderlinge dienstverlening. Zo hebben Turkse Nederlanders veel contacten met mensen van hun eigen groep in de buurt. Veel etnische minderheidsgroepen klonteren bij elkaar, leven op zichzelf en hebben weinig contact met 'buitenmensen'.

Beaamd wordt dat samenleven met oorspronkelijke Nederlanders beter is, maar 'die willen niet met ons'. Velen durven geen lid te worden van een buurtvereniging of oudercommissie, onder andere vanwege slechte taalbeheersing. Beaamd wordt ook dat men niet zo let op de kinderen. Als excuus wordt vaak gezegd: we zijn in Nederland, dus 'Bemoei je met je eigen zaken'. Toch vindt er volgens Reijndorp een culturele omslag plaats: de omgang met

vrouwen en kinderen wordt minder hiërarchisch (zie ook Van den Brink e.a. 2006).

Bij veel immigranten is het perspectief op vooruitgang de afgelopen decennia pregnant verschoven. De nadruk die zij leggen op onderwijs en hogere opleiding markeert de vaststelling dat de toekomst in Nederland ligt; hard werken is niet voldoende om een redelijk bestaan op te bouwen. Maar zowel de oorspronkelijke bewoners als de immigranten zijn in wezen onbekend met hoger onderwijs. Ook onbekendheid met de sociale codes die daarbij behoren, leiden tot onzekerheid. Veel immigranten hebben onvoldoende vaardigheden om netwerken op te bouwen en bijvoorbeeld de hulp in te roepen van docenten bij studieproblemen. Immigrant, zegt Reijndorp, ontbreekt het doorgaans niet aan ambitie als het gaat om onderwijs van hun kinderen, maar wel aan kennis van het onderwijssysteem, en de vaardigheden hun kinderen te begeleiden.

#### *Studenten, jonge koppels en alleenstaanden: de buurt als uitvalsbasis*

De derde groep die Reijndorp onderscheidt bestaat uit zogenaamde nieuwe stedelingen die ook wel deel uitmaken van wat Florida de 'creatieve klasse' noemt (Florida 2002). Het gaat dikwijls om tweeverdieners die op termijn weer snel weggaan. De volkse levenswijze van de buurt wordt niet als belemmering ervaren ('Lawaai is gezellig'), maar hun activiteiten spelen zich voornamelijk buiten de buurt af. De hoger geschoolde mensen in deze groep hebben doorgaans een groot netwerk van activiteiten, en maken weinig gebruik van buurtfaciliteiten zoals winkels en cafés. Zij oriënteren zich eerder op de gehele stad (ook: Beckhoven en Van Kempen 2003).

### 1.4 'Opgesloten' in de buurt

De angst voor onveiligheid is het grootste bij de oorspronkelijke, oudere stedelingen. De nieuwe stedelingen en immigranten zijn minder vertrouwd met de situatie van dertig jaar geleden, en de nieuwkomers stellen zich bij aankomst misschien al in op het wonen in een wijk met criminaliteit en hinderlijk gedrag (Reijndorp 2004: 152). Zij kennen niet het gevoel van 'onteigening'. Maar ook deze groepen ervaren vaak een vertrouwensbreuk: 'Wie is hier eigenlijk de baas?' Dat wil zeggen, zij worstelen met vragen over de sociale orde en het gebruik van de publieke ruimte.

Voor 'vooruitkomen' is – naast cultureel kapitaal – de kwaliteit van sociale netwerken van belang, omdat die bronnen van informatie bieden. Het netwerk van de oorspronkelijke stedelingen is door het vertrek van oude bekenden sterker ingekapseld. Ze hebben een klein netwerk en brengen veel tijd



door in elkaars gezelschap. Veel migranten hebben voornamelijk contact met familieleden in de buurt. Vooral moeder-dochterbanden zijn hecht. De netwerken van Turkse en Marokkaanse immigranten zijn vaak ingekapseld, anders dan die van Surinaamse immigranten. Bij de in Nederland opgegroeide kinderen van deze immigranten zijn meer gemengde netwerken te vinden. Multiculturele netwerken komen slechts spaarzaam voor; de groepen zijn sociaal gezien sterk van elkaar gescheiden.

Uit onderzoek van Blokland (2004) blijkt dat etnische minderheden, vrouwen en lager opgeleiden meer gebruikmaken van netwerken binnen de buurt (lokale *bonding*). Men gaat dus om met mensen uit dezelfde klasse of met dezelfde etniciteit. Men deelt straat of plein weliswaar met anderen, maar dat vertaalt zich niet in bredere netwerken. De scheidslijnen van klasse en etniciteit blijven voortbestaan. Met toenemend opleidingsniveau nemen de lokale contacten af.

De sociale heterogeniteit in de stadswijken gaat gepaard met een verkleining en fragmentatie van sociale netwerken van de oorspronkelijke bewoners. Daardoor is hun bestaansonzekerheid groter geworden. De netwerken van Turkse en Marokkaanse Nederlanders zijn vanwege de komst van nieuwe immigranten daarentegen juist groter geworden.

De etnograaf Gerald Suttles (1968) ontwikkelde het begrip *defended neighborhoods*: aparte gebieden binnen de buurt die bescherming bieden tegen de wanorde, onzekerheid en onveiligheid van het stadsleven. Volgens Suttles wordt de voorspelbaarheid van menselijk gedrag verminderd door de combinatie van anonimiteit en scherpe sociale tegenstellingen. Om orde en veiligheid te garanderen en conflicten en gevaar te minimaliseren hebben bewoners in dergelijke gebieden behoefte aan *mental maps*. De grenzen van een *defended neighborhood* kunnen inkrimpen tot een woonblok of zelfs een appartement-gebouw.<sup>5</sup> Deze 'miniaturbuurten' komen het meest voor in heterogene buurten, met veel lage inkomens, etnische minderheden en bewoners die elkaar nauwelijks kennen. Bewoners hebben nauwelijks behoefte zich te identificeren met de gehele buurt.

Een opeenstapeling van leefbaarheidsproblemen kan ertoe leiden dat de waargenomen reikwijdte van de buurt inkrimpt, of zelfs dat de buurt als geheel wordt weg gedefinieerd. Met een dergelijke afgevlakte identiteit worden buurtproblemen op afstand gehouden of niet waargenomen. Bijvoorbeeld, een probleem één straat verderop wordt buiten het eigen territorium geplaatst. Bewoners hebben voor zichzelf geen agenda van aanpak van lokale problemen, zodat de waarschijnlijkheid van correctief handelen of optreden ook niet aan de orde is.

In de studie van Fenne Pinkster (2007) over een Haagse achterstandswijk zijn de kenmerken van een *defended neighborhood* goed waarneembaar. Het is een casestudy van Transvaal-Noord, een wijk met extreme achterstanden, en voor bijna 90% bewoond door etnische minderheden. De sociale contacten in de buurt blijven beperkt tot sterke etnische clusters en andere hechte groepsverbanden, maar het sociaal leven op straat is anoniem. Er is een groot gebrek aan sociale controle; op straat roepen rondhangende jongeren en drugsverslaafden onveiligheidsgevoelens op. Dankzij lokale sociale contacten en goede voorzieningen zeggen bewoners zich wel thuis te voelen in de buurt, maar ze zijn moeilijk te activeren samen overlast aan te pakken. Tegelijkertijd is de formele sociale infrastructuur in Transvaal-Noord sterk ontwikkeld: welzijnswerk en buurtopbouwwerk zijn aanwezig, en scholen en buurthuizen hebben werknemers, vrijwilligers of stagiaires in dienst uit de wijk zelf.

Vooraf immigranten van de eerste generatie zijn sterk op de eigen groep georiënteerd, en geven de voorkeur aan een buurt waar de eigen groep sterk vertegenwoordigd is. Binnen die wijken ontstaan hechte netwerken en klieken. Er heerst een sterke sociale controle, hetgeen een rem kan zetten op emancipatie.

Bewoners maken deel uit van verschillende naast elkaar bestaande informele netwerken, die individuele kansen en mogelijkheden bepalen. De algemene gedragscodes binnen informele sociale netwerken weerhouden mensen ervan om buiten de eigen groep te treden, en op die manier hun vaardigheden te ontwikkelen. Het hechte netwerk van onderlinge steun en uitwisseling binnen de clusters is reden voor bewoners om in de buurt te blijven wonen. De sociale netwerken raken meer en meer verweven met de wijk.

Juist door die sterke gerichtheid op de buurt en mensen binnen de buurt, komen bewoners nauwelijks in contact met de wereld daarbuiten (zie ook Van Kempen 1999). De gedragscodes binnen gemeenschappen belemmeren jongeren in hun bewegingsvrijheid in het onderwijs en op de arbeidsmarkt. De blik van velen is gericht op werk in de informele economie of gesubsidieerde functies in de buurt zonder veel perspectief op doorstroming. Pinkster wijst ook op een negatieve socialisering en het ontbreken van goede rolmodellen voor kinderen.

Mensen blijven graag wonen in een specifieke buurt waar zij de gedragscodes herkennen en zich op hun gemak voelen. De buurt biedt dan in feite bescherming tegen de 'boze' buitenwereld waarin geen plek is voor andere opvattingen en gedragingen. Kortom: 'Je bent die je kent' en in achterstandsbuurtten betekenen die contacten dat ze op termijn weinig perspectief bieden op sociale mobiliteit. Om die redenen, zegt Pinkster, zijn bindingen met mensen met een andere sociaal-economische achtergrond zo van belang. Die mensen vormen een schakel tot formele instanties, arbeidsmarkt of woningmarkt (zie hoofdstuk 5 en 6).

De toegenomen variëteit van culturen en gescheiden werelden binnen buurten brengen dus vele problemen met zich mee. Mensen beschikken niet over de 'overbruggende sociale contacten' die noodzakelijk zijn om vooruit te komen. Bewoners met weinig inkomen hebben een naar binnen gerichte attitude en hebben weinig gelegenheden om hun netwerken te verbreden. De meeste problemen die zij tegenkomen liggen buiten hun controle. Mensen met weinig inkomen hebben überhaupt een smallere actieradius, en zijn eerder aangewezen op overlevingsstrategieën die door buurt en burens geleverd kunnen worden (Beckhoven 2007). Veel bewoners steken energie in 'vertrekken', niet in buurtactivisme.

### 1.5 De publieke ruimte: afname van publieke familiariteit

Reijndorp constateert dat de straat niet langer het centrum is van het buurtleven. De vele winkels en bedrijfjes bepalen minder en minder het straatbeeld. Het leven verplaatste zich naar de (individuele) woning. Die thematiek wordt ook door Talja Blokland opgenomen in haar proefschrift *Goeie burens houden zich op d'r eigen. Buurt, gemeenschap en sociale relaties in de stad* (2005). Het gaat om een studie van Hillesluis, een heterogeen samengestelde achterstandswijk in Rotterdam met relatief veel Turkse, Marokkaanse en Surinaamse Nederlanders.

In het verleden, benadrukt Blokland, werd de publieke ruimte als 'eigen' ervaren. In het vroegere Hillesluis was men vertrouwd met straat en plein, door intensief gebruik werden die als het ware toegeëigend. Moderne stedelingen wonen in Hillesluis vanwege de stedelijke atmosfeer, een volkse wijk waar veel 'vreemde' figuren rondlopen (Blokland 2005: 160).

Volgens Blokland fungeert de publieke ruimte momenteel als een 'etnisch scheidingsveld'. Ze onderscheidt een aantal patronen van interetnische verhoudingen. Bij de oorspronkelijke Hillesluisers is onverschilligheid waarneembaar; er is weinig interesse in contact met burens en voor sommigen onder hen is de buitenlander de zondebok. Wat immigranten betreft: contact en toenadering vinden wel plaats, vooral door vrouwen. Zij onderhouden goed nabuurschap, maar 'gemeenschap' blijft hoofdzakelijk beperkt tot de eigen etnische netwerken. Mensen met een gesegregeerd netwerk maken minimaal gebruik van de buurt, zowel in praktische zin, omdat zij op uiteenlopende locaties vertoeven, als in symbolische zin, omdat de buurt voor hen geen betekenis heeft voor hun sociale plaatsbepaling (Blokland 2005: 209).

Ten slotte onderscheidt Blokland nog een derde patroon: de geslotenheid van peergroups ten aanzien van buitenstaanders. Het buurtgebruik, zowel

praktisch als symbolisch, is onder peergroups het grootst. Voor hun leefstijl zijn ze aangewezen op de publieke ruimte en buurtfaciliteiten. Tegelijk, door hun sterke lokale oriëntatie, privatiseren zij delen van de publieke ruimte en schermen die af ten opzichte van andere groepen, bijvoorbeeld 'nieuwkomer peers'. De buurt krijgt aldus betekenis als toneel voor conflicten over het gebruik van bijvoorbeeld een bank, een buurthuis of plein. Incidenten zoals strijd over het gebruik van een plein worden vaak geïnterpreteerd langs etnische lijnen. Jeugdgroepen benutten het wij-zijperspectief om hun collectiviteit te behouden.

Is de buurt, zo vraagt Blokland, ooit een gemeenschap geweest? Zij geeft een ontkennend antwoord, maar mensen hebben de buurt altijd symbolisch gebruikt als middel voor een veronderstelde gemeenschap (*imagined community*). Niettemin, de onderlinge verbondenheid tussen buurtbewoners is afgenomen door toename van eigen keuzes en het inrichten van eigen levens. Er is daardoor een pluraliteit van waardensystemen en leefstijlen ontstaan. Tegelijkertijd zijn klasse en religie steeds minder van belang. Buurtgemeenschappen zijn aldus 'geprivatiseerd' geraakt en vallen niet meer als vanzelf samen met een geografische locatie. Ook publieke transacties in de buurt en institutionele inbeddingen hebben aan kracht verloren. De afgenomen vanzelfsprekendheid van buurtrelaties heeft ook geleid tot minder dwingende voorschriften hoe burens met elkaar moeten omgaan.<sup>6</sup> Door de afname van het buurtgebruik is volgens Blokland de 'publieke familiariteit' verminderd. Het regelmatig delen van dezelfde ruimte schept familiariteit, die mensen in staat stelt relaties met elkaar aan te gaan. In hoofdstuk 7 komen we terug op dit begrip.

## 1.6 Negatieve buurtreputatie

Een ander facet van achterstandswijken is het negatieve imago. Reijndorp wijst erop dat het bewaken van de sociale reputatie van wijken een belangrijke rol speelt in het dagelijks leven. Wonen is een kwestie van reputatiebeheer. Sommige bewoners krijgen van kennissen regelmatig te horen dat ze niet begripen waarom ze 'daar' nog blijven wonen. Bewoners moeten met hun wijk voor de dag kunnen komen, zich er niet voor hoeven verontschuldigen. Immigranten meten de reputatie van hun buurt steeds meer af aan het vertrek van de oorspronkelijke Nederlanders, en de instroom van nieuwe groepen immigranten. Velen worden ook kritischer over de woonomgeving als middel om vooruit te komen.

Een negatief buurtimago is zeer lastig te veranderen. Het constant benadrukken van problemen en de roep om meer geld en middelen hebben vaak een nadelig effect, want de boodschap van onleefbaarheid wordt onderstreept. Ook het aantrekken van nieuwe bewoners wordt bemoeilijkt. Bovendien kan een stigma ook invloed hebben op het welbevinden van de bewoners zelf. Het geloof in verbetering en een mooie toekomst van de buurt kan erdoor worden ondermijnd. Reputatie is dan ook sterk verbonden met vertrouwen in de toekomst van de buurt.<sup>7</sup>

Permentier (2007) vestigt de aandacht op een aantal gevolgen van een negatieve buurtreputatie. Ten eerste zijn er materiële gevolgen: voorzieningen en diensten verdwijnen of verslechteren; winkels sluiten of vestigen zich niet meer in de wijk. Dan zijn er sociale gevolgen. Stadsbewoners mijden de buurt; men gaat niet op bezoek bij vrienden, mede door onbegrip en angst. Misschien zijn de psychologische gevolgen nog het meest ingrijpend: het accepteren van het stigma dat de buitenwereld op de buurt heeft gedrukt. Leven in een problematische buurt kan gevoelens van schaamte oproepen, waardoor bewoners zich erop instellen dat ze op een minderwaardige manier behandeld zullen worden. Sommigen nemen dat stigma over, anderen verzetten zich ertegen. Het buurtstigma brengt sommige bewoners dichter bij elkaar: de buitenwereld, en speciaal de gemeente, wordt dan gezien als de gemeenschappelijke vijand die bestreden moet worden. Anderen nemen afstand en keren de rug toe naar medebewoners, omdat men wil voorkomen geïdentificeerd te worden met het problematische karakter van de buurt. Weer anderen trachten een veilige wereld binnen een vijandige omgeving te creëren; door elkaar te ontwijken en te benadrukken dat men niet tot de buurt behoort, hoopt men aan het stigma te ontkomen (Suttles 1968). Volgens Ouwehand (2007) kan dat bij buitenstaanders weer het beeld versterken dat de buurt geplaagd wordt door chaos en normloosheid. Nog een andere strategie is het stigma te ontlopen door sociale onderscheidingen te maken: sommige delen van de wijk zijn slecht of sommige groepen zijn moreel inferieur, of hebben de verkeerde mentaliteit (de 'kut-Marokkanen'). Al deze processen kunnen ertoe leiden dat de onderlinge solidariteit vermindert en dat men zich minder snel inzet voor de buurt, maar ook dat men zich onvoldoende weert tegen negatieve ontwikkelingen zoals overlast, verloedering en de komst van verslaafden in de buurt. Om bewoners te mobiliseren is het wellicht van groot belang dat zij zich identificeren met hun wijk (zie hoofdstuk 4).

### Het buurtstigma

Jerome Krase is in zijn etnografische studie *Self and Community in the City* (1982) nader ingegaan op deze psychologische gevolgen. In moderne steden

voelen bewoners zich vaak vervreemd en niet bij machte hun leven te controleren. Zij voelen zich dikwijls alsof ze in de val zijn gelopen. Ze kunnen hun problemen niet van zich afschudden, en hebben geen vat op bredere maatschappelijke veranderingen.

Het buurtstigma draagt ertoe bij dat veel bewoners zich isoleren en hun netwerken van vrienden en kennissen niet uitbreiden. Vooral binnen sociaal heterogene wijken – anders dan in ‘oude volkswijken’ – bestaat nauwelijks sociale solidariteit. Je kunt moeilijk trots zijn op een buurt die steeds als negatief wordt gekenmerkt. Mensen hopen snel te verhuizen; leven in slechte behuizing is een voortdurende herinnering aan ‘mislukt zijn’.

Het proces van stigmatisering van een gemeenschap, zegt Krase, kan iedereen in de buurt ‘besmetten’. Het lokale culturele leven speelt zich af onder de schaduw van het ‘abnormale’ beeld dat buitenstaanders op de wijk projecteren. Volgens de auteur zijn er verschillende manieren je aan te passen aan het buurtstigma.

Voor sommigen – onder anderen illegalen – is het buurtstigma deel van hun identiteit geworden. Hun lage status vermindert de kans om in contact te komen met andere mensen en andere instituties die hen zouden kunnen stimuleren om vooruit te komen. Anderen, onder wie veel ouderen en langdurig werklozen, distantiëren zich van de wijk zoals die is ontstaan en laten duidelijk merken dat ze er geen deel van uitmaken. Er kan niets gedaan worden om de buurt te redden. Ze klagen regelmatig over misdaad en overlast, halen de buurt vaak naar beneden, en putten zich uit in excuses als ‘Ik kan me niet veroorloven te verhuizen’ en ‘Ik blijf hier alleen omdat de huur laag is’. Weer anderen, door Krase aangeduid als ‘stijgers’, accepteren het stigma van de wijk, maar hebben de middelen de nadelen ervan te ontlopen. Zij kunnen het zich in principe veroorloven weg te gaan, en zijn niet in de toekomst van de wijk geïnteresseerd. De buurt is gewoonweg ‘een verloren zaak’. Ze hebben dikwijls een florissant beeld van buurten elders in de stad en zijn druk doende hun verhuisplannen te rechtvaardigen.

Opmerkelijk is dat activisten in wijken die een slechte reputatie hebben, vaak volhardend zijn om hun buurt te beschermen en te behouden. Sommigen trachten aan te tonen dat het buurtstigma onjuist is en trachten de morele waarde van het buurtleven te rechtvaardigen. Ze zijn gehecht aan hun huizen en de buurt en het verval van de buurtstatus is dan ook de aanleiding voor activisme. Tegelijk is er angst voor de overheidsbureaucratie, omdat die over de ‘kleine wijk’ zal heen walsen.

De activisten zijn volgens Krase soms overgevoelig voor de manier waarop buitenstaanders over hun inspanningen oordelen. Ze nemen een defensieve houding aan wanneer ze geconfronteerd worden met denigrerende taal: voor-

al door negatief commentaar over de wijk te pareren met positieve visies die voor buitenstaanders niet zo 'duidelijk' zijn. Bijvoorbeeld, ze pleiten voor een multiculturele samenleving. Leven te midden van veel etnische groepen zou veel voordelen bieden. 'Het is hier prachtig wonen!' De morele carrière van activisten krijgt soms de trekken van een missie. Zij kunnen op die manier een wijde kloof slaan tussen henzelf en de overige bewoners, en de rest van de buurt verwijten dat zij geen hart voor de zaak hebben.<sup>8</sup>

Kortom, sommige activisten houden de schijn van een prachtwijk hoog, wat buitenstaanders niet verwachten van bewoners in een 'slechte wijk'. Als strijders tegen het buurtstigma zijn ze zich er niettemin steeds van bewust in een verloederde wijk te wonen.

### 1.7 Normloosheid?

De analyse van Krase suggereert dat zowat alle bewoners gebukt gaan onder het buurtstigma. Dat is niet het geval. Niet alle bewoners vertonen apathisch of cynisch gedrag, anders zou ook niet verklaard kunnen worden waarom veel achterstandswijken er een politiek levendige cultuur op nahouden (zie hoofdstuk 2). Veel bewoners zijn er juist trots op te wonen in een wijk met een wat weerbarstige reputatie. Bovendien beschrijft hij een proces van gettovorming dat zich in Nederland nooit heeft voltrokken. De bevindingen over Amerikaanse getto's zijn überhaupt moeilijk over te hevelen naar de Nederlandse context. Dat geldt ook voor bevindingen waarin gesuggereerd wordt dat wijken ten prooi zijn gevallen aan normloosheid.

Volgens de socioloog William Julius Wilson (1987) hebben achterstandsbuurten te maken met een 'middenklassevlucht'. Door de exodus van de zwarte middenklasse zijn achterstandsbuurten in toenemende mate geïsoleerd geraakt van de gebruikelijke normen en gedragsregels. Tot in jaren zestig bestond er een verticale integratie van verschillende segmenten van de zwarte bevolking; kinderen van arme en rijkere ouders gingen naar dezelfde school. De middenklassen fungeerden als rolmodel en stimuleerden de opbouw van sociale instituties en buurtorganisaties. Dat gaf stabiliteit aan de buurten en bekrachtigde maatschappelijke normen en waarden.

Basisinstituties, zoals scholen maar ook winkels, zijn echter in ongerede geraakt. De economisch achtergestelde bewoners verliezen aldus contact met de gedragsnormen van de middenklasse en tenderen ertoe van dag tot dag te overleven. Dat betekent concreet dat zij minder waarde hechten aan onderwijs en het vinden van een baan. Er ontbreekt een sociale buffer, dat wil zeg-

gen de aanwezigheid van een voldoende aantal gezinnen dat hoger op wil. Volgens Wilson heeft het wegtrekken van de zwarte middengroepen zeer nadelig uitgepakt voor de achterblijvers. Zij kunnen zich niet meer optrekken aan sterkere leden van de eigen groep. Sociaal isolement en vervreemding gaan hand in hand met een toegenomen oriëntatie op de buurt. Als het dagelijks leven bepaald wordt door de buurt, is de kans dat straatcodes dominant worden groter. Er is immers geen invloed van buitenaf en rolmodellen worden in de buurt zelf gevonden.

Veel onderzoekers van achterstandswijken spreken over anomie of normloosheid: een gebrek aan consensus over de normen die legitiem geacht worden. Anderen spreken over een grotere invloed van subculturele levenswijzen, gepaard met weerspanning gedrag. Stadsetnografen hebben die aspecten regelmatig beschreven. Zo wijst Anderson (1999) op een *seeing but not seeing*: als men getuige is van misdaad doet men voor dat niet te hebben gezien; het is verboden daarover met burens, laat staan de politie, te praten. De bewoners beschermen zich tegen misdaad door de 'straatwijze' gedragscodes van overleven te benutten: laten zien dat je niet bang bent en ook laten zien dat verklikken *not done* is.

In sommige studies is nagegaan of wijken met veel geconcentreerde achterstand over subculturele normen beschikken die op gespannen voet staan met rechtsregels. Sampson en Jeglum-Bartusch (1998) vonden geen bewijs voor een subcultuur van geweld in achterstandswijken. De bewoners zijn niet sterker geneigd normen uit te dragen die misdaad ondersteunen. Wel bezien zij conventionele waarden cynisch, moeilijk toepasbaar en vaak irrelevant in een context van armoede en achterstelling. Deze visie kan als *legal cynicism* worden aangeduid: een gebrek aan morele investering in de legitimiteit van conventionele normen en wantrouwen jegens de politie en andere overheidsdiensten. De onderzoekers stelden vast dat bewoners persoonlijk deviant gedrag veroordelen, maar tegelijk vervreemd zijn van rechtsnormen.

Die paradoxale bevinding treffen we ook aan in studies over sociale desorganisatie van het buurtleven. Zo spreekt Kornhauser (1978) over *the attenuation of societal cultural values*. Zij geeft aan dat een hoge verhuismobiliteit en een grote mate van etnische heterogeniteit tot geringe psychologische investeringen in de wijk leiden. De afzijdigheid van de bewoners leidt tot verzwakte communicatie, waardoor lokale probleemoplossing nagenoeg onmogelijk wordt. Bovendien worden vooral jongeren in genoemde buurten geconfronteerd met uiteenlopende waardensystemen waarvan enkele suggereren dat misdaad succes en prestige opleveren. De conventionele waarden raken aldus verzwakt, maar worden niet afgewezen (zoals sommige subculturele theorieën veronderstellen). Ze raken eerder in onbruik. Een cultuur is sterk wanneer



waarden niet alleen worden gedeeld, maar ook zichtbaar aanwezig zijn in het alledaagse leven, en regelmatig gearticuleerd worden. Bijvoorbeeld wanneer ouders of burens tegen kinderen zeggen dat het belangrijk is school af te maken. Als dat niet gebeurt, verschuift de waarneming van conventionele waarden naar de achtergrond.

De suggestie dat fatsoenlijke waarden zijn vervangen door 'straatwaarden' lijkt dus niet te kloppen. Uit onderzoek van Warner en anderen blijkt dat de meeste bewoners zich niet committeren aan die straatwaarden, wel aan stijlen die niet altijd rijmen met fatsoenlijke waarden. Jongeren vertolken straatstijlen om niet uit de toon te vallen, maar geloven er niet werkelijk in. Bovendien blijkt dat bewoners in achterstandswijken ertoe tenderen de conventionele waarden van hun burens te onderschatten, en mede daarom afzien van informele sociale controle (Warner 2003).

Bewoners gedogen misdaad niet, maar hebben een bepaalde mate van moreel cynisme ontwikkeld. Misdaad wordt als iets onvermijdelijks gezien in achterstandswijken, en wordt dus niet sterk moreel veroordeeld. Omdat veel bewoners de bereidheid en het vermogen missen deviant gedrag te voorkomen, worden conventionele waarden vaak naar de achtergrond gedrongen (Kornhauser 1978).

De veronderstellingen van normloosheid of subculturele weerspannigheid zijn dus sterk overtrokken. Niettemin zijn aspecten van een *attenuated culture* in Nederlandse achterstandswijken goed herkenbaar. Het vertrouwen in overheidsinstanties is niet erg groot. Veel bewoners geloven dat de politie er niet in slaagt slachtoffers te helpen, misdaad te controleren en voor recht te zorgen. De sterke geneigdheid zichzelf te beschermen en het 'wegkijken' in geval van misdaad zijn ook herkenbaar. Er heerst een cultuur van 'Ze moeten ons hebben' en 'Pas op je tellen' (Terpstra 1996).

Vooral in heterogene buurten is elkaar aanspreken problematisch (Spierings et al. 2004). Men heeft negatieve verwachtingen over het aanspreken, of twijfelt en laat het daarom na. In heterogene wijken doet men minder een beroep op gevestigde normen ('Je zorgt dat een ander geen last van je heeft') en regulering van conflicten wordt eerder aan de politie overgelaten. Vermijdingsgedrag bemoeilijkt dus het oplossen van conflicten. In homogene wijken is het zelfoplossende vermogen van burens aanzienlijk hoger. Gedeelde identiteit maakt gedrag begrijpelijker. Ergernis over burens wordt niet snel als overlast ervaren. Ergernis over buitenstaanders leidt wel sneller tot een conflict.

## 1.8 Conclusie

In dit hoofdstuk is een aantal kenmerken van achterstandsbuurtten de revue gepasseerd. Het leefklimaat in die wijken is beduidend slechter dan elders. Fysieke en sociale overlast hebben een elkaar versterkend effect. Er is veel doorstroom van bewoners, terwijl de etnische concentratie hoog is. Overigens, veel verschijnselen van verloedering kunnen ook zonder deze etnische concentratie een rol spelen, zoals in oude volkswijken (Terpstra 1996).

We hebben in dit hoofdstuk vooral de 'culturele factor' onder de aandacht gebracht. De buurt heeft de trekken van een *defended neighborhood* die psychologisch bescherming biedt tegen een 'boze buitenwereld'. Vooral in heterogeen samengestelde buurten is er weinig publieke familiariteit, zodat de publieke ruimte als onherbergzaam wordt ervaren. In achterstandsbuurtten spelen onvrede en cynisme een grote rol, maar normloosheid doet zich niet voor. Wel kan gesproken worden van een *attenuated culture* waarin conventionele normen naar de achtergrond verschuiven en rechtsregels in onbruik kunnen raken. Ze worden onregelmatiger gearticuleerd. Het negatieve imago drukt een zwaar stempel op de buurt en heeft ook invloed op het welbevinden van de bewoners. Het geloof in vooruitkomen en vertrouwen in een betere toekomst worden er door ondermijnd.

Deze 'culturele factoren' geven een goed beeld van de moeilijkheden om burgerschap, fatsoenlijke omgang en vooruitkomen ingang te laten vinden. Veel bewoners kampen met een gebrek aan cultureel kapitaal en met psychologische problemen (veel tv kijken, ongezond leven, ontbreken regelmaat, agressieve bejegening, etc.), waardoor het ze vaak niet lukt achterstanden ongedaan te maken. De culturele factor staat echter niet op zichzelf. Zoals gezegd, de leef- en handelwijzen van bewoners in achterstandswijken zijn sterk verweven met hardnekkige sociaal-economische problemen.

Wellicht dankzij onvrede en zorgen over aanhoudende problemen in de wijk, is een relatief kleine groep bewoners bereid de kwaliteit van het buurtleven te verbeteren. In de volgende hoofdstukken gaan we na welke factoren het activisme van bewoners belemmeren dan wel bevorderen.



## **2 Bewonersactivisme: een overzicht van projecten en interventies**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk richten we ons voornamelijk op projecten waarin bewoners door professionals worden geactiveerd en ondersteund. In vrijwel alle achterstandswijken vinden dergelijke door de gemeente geïnitieerde projecten plaats en die bepalen in veel opzichten de sociale dynamiek van de buurt.

Ook in achterstandsbuurtten is slechts een kleine groep bewoners actief; net als in wijken met een hogere status koesteren de meeste bewoners hun privacy, hebben weinig behoefte aan sociale contacten, en investeren niet of nauwelijks in buurtrelaties. Pogingen om participatie te verbreden komen moeizaam van de grond. Maar juist in achterstandswijken worden doorlopend pogingen ondernomen burgers meer te betrekken. Er lopen talloze uiteenlopende projecten en beleidsinterventies.

Achterstandsbuurtten vormen vanwege de vele problemen die er spelen, vaak het toneel van veel collectieve (protest)acties, zij het dat het activisme weinig vaste vormen aanneemt. Het hangt er overigens van af om wat voor soort wijken het gaat en welke problemen er spelen. Als kansarme buurten doorstroomwijken zijn geworden waar bewoners slechts korte tijd wonen, wordt reguliere participatie extra bemoeilijkt. Velen hebben verhuisplannen, zodat psychologisch investeren in de buurt weinig voor de hand ligt. In relatief homogene en stabiele buurten is het makkelijker bewonersorganisaties van de grond te krijgen en te bestendigen (Crenson 1984; Lelieveldt 2004).

In de eerste paragraaf worden enkele globale bevindingen uit recente onderzoeken onder de aandacht gebracht: welke bewoners participeren? Welke activiteiten nemen zij op zich? Wat is de rol van professionals? In de tweede paragraaf worden enkele Rotterdamse projecten onder de loep genomen, waaronder Mensen maken de Stad, een ambitieuze poging van de gemeente om het leefklimaat en de sociale binding op straatniveau te verbeteren. In Rotterdam is al vanaf de jaren negentig veel geëxperimenteerd met participatie op wijkniveau (o.a. Opzoomeren) en die projecten zijn – vergeleken met andere steden – relatief goed gedocumenteerd. In de derde paragraaf passeren

twee problemen die in hoge mate kenmerkend zijn voor bewonersparticipatie in achterstandswijken de revue, ten eerste de moeilijkheden om mensen uit minderheidsgroepen te betrekken, en ten tweede de gebrekkige institutionalisering (ontbreken van duurzame overlegvormen).

We geven in dit hoofdstuk geen volledige opsomming van trends, zo dat al mogelijk zou zijn, maar een ingeperkt overzicht aan de hand van het bestaande relevante onderzoeksmateriaal. We hebben daarbij *best practices*-onderzoeken en projectevaluaties niet meegenomen, omdat die literatuur doorgaans onvoldoende afstand houdt van beleidsvoorkeuren en al snel overgaat op het formuleren van aanbevelingen. Pas in het volgende hoofdstuk doen we verslag van onze interviews met activisten.

## 2.2 Participatie in de buurt: enkele globale bevindingen

In het meeste onderzoek naar burgerparticipatie komen mensen met hogere sociaal-economische status naar voren als meest geneigd tot participatie, zeker als het gaat om politieke participatie zoals stemmen. Dat is niet verwonderlijk gezien de grotere hoeveelheden cultureel en sociaal kapitaal waarover zij beschikken. Mensen met kinderen en ouderen participeren ook vaak. Voor buurtparticipatie ligt dat alles vaak anders. Het is al eerder gezegd: urgente problemen en crisissituaties die in achterstandsbuurtten regelmatig voorkomen, nopen tot collectieve actie. Ook – of juist – mensen uit minderheidsgroepen kunnen vanuit een groter probleembesef zich relatief vaak inzetten voor de buurt.

Op basis van de dataverzameling Nieuw Utrechts Peil peilden Gideon Bolt en Renee ter Maat (2005) de mening van Utrechtse bevolking over buurtparticipatie. Gevraagd werd naar formele participatie (actief in organisatie / wijkraad) en naar informele participatie (actieve inzet voor de buurt om leefbaarheid te vergroten). Een kwart van de Utrechters zegt zich in te zetten voor leefbaarheid in de buurt. Drie procent is op enigerlei wijze actief in buurtorganisaties. Echter, hoewel oorspronkelijke Nederlanders gemiddeld genomen ouder en hoger opgeleid zijn, zetten mensen uit minderheidsgroepen zich vaker in voor de leefbaarheid van de buurt. Utrechters zetten zich vaker in als zij ontevreden zijn over de leefbaarheid en onveiligheid van de buurt, problemen signaleren en kritiek hebben op gemeente (zie ook Lelieveldt en Van der Kolk 2005). Daarentegen leidt ontevredenheid over de bevolkingsamenstelling van de buurt (te veel 'zwart') juist tot passiviteit.

Een belangrijke factor om actief te worden in de buurt is invloed denken te hebben op het beleid. De belangrijkste voorspeller van activisme is verbon-

denheid met de buurt: mensen die zich verbonden weten met buurtgenoten of gehecht zijn aan de buurt, participeren vaker op informele wijze. Een groot sociaal netwerk is niet van invloed op participatie en inzet voor buurt (zie ook Lelieveldt en Van der Kolk 2005; Van Marissing 2008) (voor die discussie zie hoofdstuk 4).

Op grond van enquêtes onder bewoners van achterstandswijken in Enschede (De Lares, Velve-Lindenhof en Bothoven)<sup>1</sup> stelde Lelieveldt (2004) vast dat het aantal genoemde buurtproblemen veruit de belangrijkste voorspeller is van buurtparticipatie. Ook het individuele plichtsbesef (naleven morele regels ongeacht wat anderen doen) en onderlinge relaties tussen burens bleken positief samen te hangen met participatie. In een later verricht onderzoek (Lelieveldt en Van der Kolk 2005) bleek echter dat sociale relaties en sociale netwerken (contacten; bezoek) geen rol spelen om bewonersparticipatie te verklaren. Verder bleek dat buurtgerichte participatie niet samenhangt met opleiding, anders dan onderzoeksbevindingen met betrekking tot politieke participatie suggereren. Lelieveldt stelde ook vast dat de voorstellen die door bewoners worden verwoord, vooral betrekking hebben op schoon-heel-veilig, en facilitering / verfraaiing buurt. Volgens de onderzoeker zijn voorlichtingscampagnes tamelijk zinloos, en zou meer kunnen worden aangesloten op het werk van buurtorganisaties. Organisaties als speeltuinverenigingen beschikken over faciliteiten, menskracht en een rechtspersoon. Dat 'middenveld' biedt continuïteit.

Wat sociale binding betreft: Beckhoven en Van Kempen (2007) deden recentelijk onderzoek naar de sociale cohesie in Nieuw-Hoograven en Kanaleneiland-Noord in Utrecht. In die wijken is in een periode van vijftien jaar het aandeel van immigranten verdubbeld naar 55% in de eerstgenoemde wijk en 84% in de tweede (gemeten in 2005). Bewoners van Hoograven hebben veel verhuisplannen (31%), voornamelijk vanwege onvrede over woning en omgeving, en de wens te wonen in een veiliger en stabielere buurt. Een goedkope woning is het belangrijkste motief om er te wonen.

De meerderheid van de bewoners heeft geen vrienden of kennissen in de buurt. Slechts 9% van de bewoners van Kanaleneiland zegt dat ze mensen in de buurt 'aardig' vinden. Bij minderheden ligt dat percentage hoger. Eenderde zegt een goed contact met burens te hebben. Dat geldt vooral voor Marokkaans-Nederlandse respondenten met kinderen die er ook in groten getale wonen. Turkse Nederlanders kwalificeren burencontacten voornamelijk als 'armoedig'.

De samenstelling van de bevolking wordt door alle groepen bewoners als probleem ervaren: men heeft veel moeite met de toegenomen etnische hete-

rogeniteit. Oude bewoners en oorspronkelijke Nederlanders hebben een zeer negatief beeld van sociale cohesie in de wijk (elkaar helpen, contacten leggen, etc.). Waarschijnlijk vergelijken zij de buurt van nu met de buurt enkele decennia terug, toen de bevolking veel homogener was samengesteld.

Minder dan 10% van de bewoners is actief in een buurtvereniging of zet zich in om de buurt leefbaarder te maken. Het overgrote deel is niet geïnteresseerd om actief te worden in de buurt.

In zijn proefschrift *Buurten bij beleidsmakers* (2008) is Erik van Marissing nader ingegaan op bewonersparticipatie en de rol die professionals daarbij spelen. Hij verrichtte zijn onderzoek in drie naoorlogse stadswijken: Bouwlust (Den Haag), Liendert (Amersfoort) en Hoograven (Utrecht). De drie wijken hebben te maken met veel problemen, zoals verloedering, criminaliteit, een kwalitatief slechte woningvoorraad, en spanningen tussen verschillende groepen bewoners. Veel bewoners houden er een 'vroeger was alles beter'-gevoel op na. De wijken hebben een ontwikkeling doorgemaakt van vrij hechte gemeenschappen naar anoniemere wijken, waar vooral wordt gewoond, en in veel mindere mate wordt gerecreëerd en gewerkt. De problemen in Bouwlust lijken groter te zijn dan in de andere twee wijken. Bewoners hebben het gevoel dat men weinig solidair is, wat onder andere te maken heeft met de hoge onveiligheidsbeleving (Van Marissing 2008: 164). Zij staan ook veel negatiever ten opzichte van de professionals die in de wijk werkzaam zijn. Paradoxaal genoeg hebben de bewoners van Bouwlust – vergeleken met Liendert en Hoograven – wel de beschikking over meer vrienden en kennissen in de wijk.

De bewoners van de drie wijken zijn globaal in te delen in drie groepen (die ook door Reijndorp zijn onderscheiden; zie het vorige hoofdstuk): de oorspronkelijke bewoners (de tegenwoordige ouderen), etnische minderheden (veelal grote gezinnen) en jonge starters (vaak tweeverdieners zonder kinderen die op het goedkope woningaanbod afkomen). Etnische minderheden hebben veel meer familie in de wijk wonen dan de oorspronkelijke Nederlanders<sup>2</sup>: 40% om 20% (145). Die Nederlanders zijn minder betrokken bij de buurt en hebben minder vrienden en kennissen in de wijk. Zij voelen zich geïsoleerder. Verreweg de meeste bewoners (71%) hebben de meeste vrienden en kennissen buiten de wijk; de buurt neemt dus geen belangrijke plaats in het sociale leven van mensen in (zie ook Van Kempen 1999). Jonge startende huishoudens willen doorgaans weer snel uit de wijk vertrekken, waardoor zij minder geneigd zijn in sociale contacten met buurtbewoners te investeren. Dat betekent dat bewoners die niet weg willen extra moeite zullen moeten doen om sociale contacten binnen de buurt te vinden.

Ook Van Marissing (2008: 157-158) stelt vast dat sociale contacten in de wijk globaal genomen weinig bijdragen aan het gevoel van verbondenheid met de buurt. Ontmoetingsplekken, burenccontacten en familie doen weinig ter zake. Ook bezoeken aan plekken als de moskee en de sportvereniging leiden niet tot versterkte gevoelens van buurtbinding. Huurders zijn minder betrokken dan kopers. Bewoners die veel vrienden in wijk hebben voelen zich wel meer betrokken. Bewoners zoeken contacten in vertrouwde kringen. Voor participatie is dat veel minder belangrijk. Dan staat de aanpak van buurtproblemen voorop; men deelt een probleem, geen vriendschappelijk gevoel.

Keren we naar participatie terug. Van Marissing onderscheidt drie vormen: participatie in formele lichamen / verenigingen, participatie op uitnodiging (bijwonen vergaderingen en informatiebijeenkomsten van de gemeente) en participatie op eigen initiatief (o.a. contact opnemen met wijkagent of wijkmanager, bezoeken gemeentelijke instellingen). Bij de eerste vorm gaat het om bijna 5% van de respondenten, de tweede 14% en de laatste 31%. Voor wat betreft formele participatie is er een oververtegenwoordiging van oorspronkelijke Nederlanders, mannen, hoger opgeleiden en huiseigenaren. Maar globaal genomen participeren die Nederlanders minder dan mensen uit minderheidsgroepen (zie ook Bolt en Ter Maat 2005). Dat is in zekere zin verrassend, omdat we weten dat taalachterstand en onbekendheid met vergaderen en overleggen van participatie afhouden. Jonge startende huishoudens zijn nauwelijks bij de buurt betrokken.

Mensen die een vrijwilliger bij een buurtvereniging of een moskee kennen zijn eerder geneigd om een vergadering of bijeenkomst te bezoeken. De moskee speelt een belangrijke rol als het gaat om verspreiden van informatie over en aankondigen van vergaderingen en bijeenkomsten. In dat netwerk bevinden zich relatief veel vrijwilligers.

Vooral bewoners die klagen nemen contact op met de wijkmanager en de wijkagent; de tevreden burgers doen dat veel minder. Ook bewoners die vinden dat ze weinig te vertellen hebben, participeren vaker. Participatie op eigen initiatief is dus vooral een uiting van ontevredenheid. Bij participatie op uitnodiging gaat dat niet op; dan spelen signaleren of oplossen van problemen ook een veel minder grote rol.

Bewoners die vinden dat ze onvoldoende kunnen meedenken en meebeslissen, wenden zich eerder van de buurt af. Waarschijnlijk, zegt Van Marissing, omdat ze ontevreden zijn over de manier waarop professionals met hun problemen of klachten omgaan. Omgekeerd, het gevoel dat professionals naar bewoners luisteren en zij hun best doen de buurt te verbeteren, sterkt het vertrouwen van bewoners in buurtgenoten en hun gevoel van solidariteit.



De daadkracht van professionals heeft een positieve invloed op participatie (op uitnodiging).<sup>3</sup> Vooral kennis van professionals heeft een positief effect. Volgens Van Marissing kunnen echter vraagtekens geplaatst worden bij de moeite die professionals doen om bewoners bij een probleem te betrekken. Professionals zien bewoners allereerst als belanghebbenden en consumenten, terwijl bewoners zich vaker als lokale deskundigen zien, of producenten van beleid die een bijdrage kunnen leveren aan het buurtbeheer.

Veel professionals zijn zich niet altijd bewust van de gevolgen van hun handelen, bijvoorbeeld wanneer zij bewoners onvoldoende informeren. Dat kan leiden tot exit-gedrag en verminderde betrokkenheid bij de wijk. Professionals zouden veel concreter kunnen aangeven wat zij nu precies willen bereiken, en zich bewust zijn van de manier waarop zij met bewoners omgaan. Is er ontevredenheid over de daadkracht, bijvoorbeeld wanneer een overleg in een impasse zit, dan haken bewoners en winkeliers af.

De (waargenomen) daadkracht vormt dus de kern als het gaat om participatie. Dat blijkt ook uit reacties van bewoners op ongewenst gedrag. De daadkracht van professionals vergroot de kans op het inschakelen van hulp van anderen, en de kans zelf in te grijpen. Bewoners die te spreken zijn over de handelwijze van de politie en andere professionals zullen sneller ingrijpen wanneer zij een onbekende aan een fiets zien rommelen. Zij hebben er volgens Van Marissing (2008: 154) waarschijnlijk meer vertrouwen in dat de politie daadwerkelijk gaat kijken na een melding.

Bewoners met een hogere opleiding en een hoger inkomen signaleren eerder ongewenst gedrag. Zij scoren ook beter op de 'gewenst en ongewenst gedrag'-dimensie: zij spreken onbekenden eerder aan op ongewenst gedrag. Slechts eenderde van de respondenten zegt een onbekende aan te spreken wanneer die de asbak van zijn auto op straat leegt. Angst voor agressieve reacties vormt een belangrijk motief passief te blijven (Van Marissing 2008: 150). De meeste bewoners zeggen dat mensen zich niet moeten bemoeien met iets wat in openbare ruimte gebeurt. Bewoners die participeren grijpen eerder in bij verdachte situaties in de buurt of wanneer hulp nodig is (Van Marissing 2008: 173). Contact met burens blijft een belangrijke voorwaarde voor het aanspreken op ongewenst gedrag en voor onderlinge hulp.

Concluderend: de daadkracht van professionals is een kernwaarde en is doorslaggevend voor participatie in de buurt. Daadkracht is zelfs een belangrijke verklaring voor verbondenheid bij de buurt (Van Marissing 2008: 158). Belangrijk is dan ook de manier waarop professionals de bewoners aanspreken. Van nog groter belang is dat professionals en andere *stakeholders* die aan samenwerking hechten, het verschil kunnen maken. De onderlinge

sociale contacten tussen bewoners zijn van minder belang om participatie te versterken.

### 2.3 Enkele Rotterdamse projecten onder de loep

Zoals gezegd, in Rotterdam is veel geëxperimenteerd met participatie op wijkniveau en wordt veel moeite gedaan burgers te mobiliseren (hoewel de politie nauwelijks met burgers samenwerkt; zie Tops en Van Ostaaijen 2005). Hieronder gaan we vooral in op het project Mensen maken de stad. Dat we hier nader ingaan op Rotterdam wil niet zeggen dat elders minder interessante participatieprojecten plaatsvinden. Misschien dat Amsterdam meer te bieden heeft als het gaat om 'vooruitkomen'. Zo wordt in de studie *De Amsterdamse aanpak* (Metaal et al. 2006) betoogd dat de overkoepelende term 'sociale herovering' weinig Amsterdams is. In Rotterdam zou sterk het collectieve aspect domineren, terwijl in Amsterdam juist de individuele emancipatie de nadruk krijgt. Terwijl de beleidsstrategie van 'sociale herovering' duidelijk maakt dat het oplossen van stedelijke problemen in achterstandswijken niet louter door de bewoners zelf kan geschieden (Engbersen 2005), zou het Amsterdamse beleid juist gekenmerkt worden door *empowerment*, emancipatie en 'omhoog werken'. Waar Rotterdam in termen van groepen denkt, zo zeggen Metaal e.a., gaat het in Amsterdam veel meer om een individuele benadering gericht op vergroting van keuzemogelijkheden.

#### Het Rotterdamse veiligheidsbeleid

Misschien is Rotterdam wel de stad waar de laatste jaren het meest is geëxperimenteerd om verloedering en overlast in wijken tegen te gaan, vooral met repressieve middelen. Aspecten van dit beleid vinden we in alle steden wel terug maar toch nergens zo markant als in de Maasstad. De aandacht van de politiek en de media ging de laatste jaren vooral uit naar repressieve interventies zoals preventief fouilleren en verwijdering van junks uit het straatbeeld.

Het Rotterdamse beleid is illustratief voor de tendens om de bestrijding van onveiligheid onder bestuurlijke regie te plaatsen (Tops 2007). De politie neemt in sterkere mate de rol van uitvoerder op zich. Van gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties wordt verwacht dat zij zich inzetten voor een structurele aanpak van onveiligheid, neergelegd in meerjarenplannen. Tussen politie, justitie, woningcorporaties, hulpverlening, onderwijs en jongerenwerk wordt intensief samengewerkt, ook door sturing op resultaat.

Om veiligheid met harde hand terug te brengen werden in Rotterdam verschillende strategieën ontwikkeld: inzet van stadsmariniers en interventieteams, controleacties zoals preventief fouilleren, het bestrijden van illegale kamerverhuur, dealpanden en hennepkwekerijen. De krijgsmetaforen van stadsmariniers en *hotspot*-gebieden maken volgens Engbersen en zijn medewerkers (2005) duidelijk dat bepaalde sociale ruimtes 'heroverd' moesten worden. Zo is het surveillancetoezicht op hotspots aanzienlijk versterkt en zijn in de APV bepalingen opgenomen die overlastplegers zoals bedelaars beogen te weren uit bepaalde stadsdelen.

De stadsmariniers vormen een groep aparte functionarissen die met ruim mandaat in de meest problematische wijken is gestationeerd. Het betreft goed geschoolde ambtenaren die zowel als 'breekijzer' en als 'smeerolie' zouden fungeren.<sup>4</sup> De meeste aandacht is in Rotterdam uitgegaan naar interventieteams, bestaande uit medewerkers van onder andere de politie, woningtoezicht en sociale dienst. Deze teams kloppen ongevraagd aan bij woningen waarvan men vermoedt dat er zich onrechtmatige praktijken afspelen. Tegen misstanden als overbewoning wordt direct opgetreden. In Charlois zijn op die wijze meer dan 200 panden gesloten. Door sluiting is de gemeente beter in staat de eigenaar te bewegen zich aan de regels te houden. Tevens kunnen inkomenseisen worden gesteld aan nieuwe bewoners, waardoor voorkomen kan worden dat er enclaves ontstaan van migranten. Ook uitkeringsontvangers kunnen aldus worden geweerd (Engbersen e.a. 2005: 96/7). De werkwijze van de interventieteams is fel bekritiseerd door de Rotterdamse ombudsman die wijst op privacyschending, intimidatie en dwang (Ombudsman 2007).

Het klassieke model van 'wijkpolitie' waarin samenwerking met bewoners vooropstaat, is weinig herkenbaar (Tops en Van Ostaaijen 2005: 42-44). Hierbij past de kanttekening dat het Rotterdamse bestuur bewust terughoudend is geweest om burgers in te schakelen. Het Rotterdamse beleid behelst allereerst een inhaalslag: eerst doorgeschoten onrechtmatige ontwikkelingen aanpakken (zie ook Engbersen e.a. 2005).

Volgens Tops organiseren sommige stadsmariniers met enige regelmaat maandelijks infomeetings. In het Oude Westen organiseert de stadsmarinier een groep van ongeveer vijftig wijkambassadeurs om zich heen. Maar als het gaat om contacten tussen politie en burgers lijkt participatie niet van de grond te komen. Een reden daarvoor is dat wijkagenten door de nieuwe aanpak van onveiligheid te maken hebben gekregen met nieuwe eisen en nieuwe activiteiten opgedragen hebben gekregen. Er wordt strak vastgehouden aan productie-eisen van aantallen te maken processen-verbaal. Tot de nieuwe taken behoren het coördineren van integrale veiligheid op buurtniveau, de 'adoptie' van veelplegers, het leveren van een bijdrage aan de zogenaamde pandenaan-

pak, en het innen van niet-betaalde boetes. Dat heeft volgens Terpstra geleid tot een inperking van de autonomie van wijkagenten, maar ook tot een hogere werkdruk (Terpstra 2008b: 58-59).<sup>5</sup>

Het mobiliseren van burgers blijkt dus een zwak punt te zijn binnen de veiligheidsaanpak. Niettemin wordt door bestuurders onderkend dat een succesvol veiligheidsbeleid de actieve betrokkenheid van burgers en maatschappelijke organisaties nodig heeft.

Het primaat in de ontwikkeling van burgerbetrokkenheid ligt volgens Tops (2007) bij de deelgemeenten (hoewel er ook centrale initiatieven zijn zoals het Veiligheidsloket waar burgers klachten aan het college kenbaar kunnen maken en Mensen maken de stad; zie verderop). In alle deelgemeenten zijn burgers en ondernemers op de een of andere manier betrokken bij de veiligheidsaanpak in de wijk. 'Meestal bestaat er een regulier contact met een vaste groep van bewoners die deelnemen aan wijkschouwen, beheeroverleg, het wijknetwerk, enzovoort. De activiteiten rondom de wijkveiligheidsactieprogramma's maken doorgaans een nogal plichtmatige indruk. Er gebeurt wel veel, maar het is allemaal redelijk voorspelbaar en er worden weinig nieuwe mensen bereikt en nieuwe ideeën ontwikkeld.' (Tops 2007: 162)

Op centraal niveau besteedt de gemeente veel aandacht aan communicatie van veiligheidstrends. Het aantal publiekscampagnes is toegenomen. Volgens Tops is de toon daarbij opgeschoven van 'informereren' over wat de gemeente gedaan heeft naar 'gedragsverandering' bij burgers. Er wordt meer een appèl op de burger gedaan: 'Wij hebben de randvoorwaarden gecreëerd, nu hebben wij u ook nodig. U bent zelf onderdeel van de oplossing.' (Tops 2007: 169)

Het vijfjarenactieprogramma Veilig (2006-2010) noemt 'actief burgerschap' als een van de speerpunten. In de brochure *Samen werken aan veiligheid* lezen we dat de stad niet zonder actieve inbreng van burgers kan. Er is door Tops en Van Ostaaijen ook een methodiek voor actief burgerschap ontwikkeld, gebaseerd op een burgerparticipatiematrix waarin activiteiten rondom veiligheid in kaart worden gebracht. De deelgemeenten hebben daarmee een ordeningsinstrument in handen om overzicht aan te brengen in de grote hoeveelheid participatieactiviteiten die zijn ontwikkeld. De matrix maakt een onderscheid tussen de 'productie' van veiligheid en de 'perceptie' ervan. Voor productie is van belang dat niet alleen de overheid het initiatief neemt, maar ook individuele burgers en groepen burgers. Voor perceptie is van belang dat het niet alleen om veiligheid gaat, maar ook om sociale samenhang en publieke beeldvorming (Tops 2007: 171).

Uit het onderzoek van Tops en Van Ostaaijen bleek dat er in Rotterdam veel geïnvesteerd is in overheidsactiviteiten. De auteurs vragen zich af of dat wel de meest effectieve of interessante vorm is om actief burgerschap te or-

ganiseren. Er zou meer aandacht besteed kunnen worden aan de stimulering van 'vitale coalities' die uit de bevolking zelf voortkomen. Uit een pilot Actief Burgerschap in de deelgemeente Feijenoord bleek dat binnen het uitvoerende werk een aanbodgericht opereren de toon aangeeft en dat de dynamiek van de 'buitenwereld' niet wordt toegelaten. Vitale vormen van burgerschap kunnen aldus niet worden gestimuleerd. Tops (2007: 173) concludeert dat er niet veel methodiek in de activiteiten van de deelgemeenten zit en dat de 'vermaledijde projectencarrousel' niet doorbroken is.

Tops en Van Ostaaijen noemen het mobiliseren van burgers de onderontwikkelde schakel binnen het Rotterdamse veiligheidsbeleid. 'Burgers staan aan de zijlijn te roepen, soms heel hard, maar het speelveld komen ze nauwelijks op.' (2005: 128) De gemeente investeert eenzijdig in bewonersparticipatie (initiatieven van de overheid, niet van burgers), maar jongeren en etnische minderheden worden slecht bereikt (2005: 132). De stad gaat gebukt onder 'bestuurskundig incorrecte vormen van besturen'. 'Doelen stellen, middelen selecteren, targets formuleren, en sturen maar, en dat vanuit een centraal punt.' (Tops en Van Ostaaijen 2005: 289 en 163) Illustratief is dat de wijkveiligheidsactieprogramma's (wvap's) hoofdzakelijk aansluiten op de deelgemeentelijke wijkjaarplannen en wijkvisies, en op het stedelijke veiligheidsbeleid (inclusief prestatieafspraken). In feite worden de wvap's gewoon *topdown* gekatapulteerd zonder veel raadpleging van de bevolking. Het wijkveiligheidsbeleid raakt aldus losgezongen van de inzichten en behoeften van bewoners.

### Vitaal Pendrecht

Als het gaat om burgerparticipatie ziet Tops meer in spontane initiatieven van bewoners en partners – ook wel 'vitale coalities' genoemd – dan in projecten die door de gemeente geregistreerd zijn (zoals Mensen maken de stad; zie verderop). Vitale coalities zijn initiatieven waarin stadsbestuur, bewoners en instanties samenwerken om tot inspirerende resultaten te komen, leven in de brouwerij te brengen en in relatief korte tijd betekenisvolle resultaten teweeg te brengen. Het gaat om een coalitie die 'werkt' in een dubbele betekenis:

- er wordt gezamenlijk iets geproduceerd;
- gedurende de samenwerking ontstaat er energie en levenskracht.

Vitaliteit is een bijproduct van handelen en kan moeilijk doelbewust tot stand worden gebracht. Het is een 'toegiftverschijnsel' (Van de Wijdeven et al 2005). Vitale coalities kunnen dus niet door middel van een stappenplan of

een spoorboekje tot stand komen. Wel kunnen sommige sociale omstandigheden worden onderscheiden die als cruciale randvoorwaarden gelden voor het ontstaan van vitale coalities.

Een voorbeeld van een vitale coalitie is Vitaal Pendrecht.<sup>6</sup> In 2003 is een aantal bewoners dat project gestart als reactie op negatieve berichtgeving in de pers over deze naoorlogse wijk ('We laten onze wijk niet kapot schrijven'). De betrokkenen beogen de wijk positief in het nieuws te brengen, (etnische) groepen dichter bij elkaar te brengen en het sociale cement van de wijk te verstevigen. Volgens Tops is bij dit soort vitale coalities voor de overheid meer een 'volgende' en 'faciliterende' rol weggelegd.

Vitaal Pendrecht organiseert tal van activiteiten voor de bewoners: een eigen website, een wielerronde en een zomerfeest, de oprichting van een kinderdeelraad, de Pendrecht Universiteit, de Pendrecht Monologen, enz. De stichting bestaat uit slechts enkele aanjagers, en opereert naast de bewonersorganisatie (en dus niet ter vervanging daarvan). Maar Vitaal Pendrecht probeert ook bevolkingsgroepen te bereiken die lastig zijn te organiseren (activiteiten voor kinderen; 'samen eten'). Vitaal Pendrecht is volgens de onderzoekers bedreven in 'slim koppelen': op ontwapenende wijze mensen zien te strikken, publiciteit zien voort te brengen en heeft een goede balans gevonden tussen 'leuk' en 'nuttig' (Wijdeven 2005).

Met Vitaal Pendrecht is de gangbare *topdown*-werkwijze dus op zijn kop gezet: bewoners bepalen de oplossingsrichting en de gemeente blijft op afstand. In een deelstudie over Pendrecht onderschrijft Van den Brink het belang van het aanspreken van bewoners op wat ze wel kunnen en keert zich tegen een beleid dat op eenzijdige wijze door de corporatie of de overheid wordt opgelegd (Van den Brink et al. 2007: 334).

### De straataanpak: Mensen maken de stad

Zoals gezegd, de repressieve maatregelen hebben verreweg de meeste media-aandacht gekregen, en worden ook sterk vereenzelvigd met 'de Rotterdamse aanpak'. Maar daarnaast zijn er vele gemeentelijke programma's die meer aansluiten op 'sociaal investeren'. Voorbeelden daarvan zijn het programma Mensen maken de stad dat initiatieven als Opzoomeren en Stadsetiquette combineert en kleinere projecten als 'burgerblauw' in Charlois (surveillerende vrijwilligers) en buurtouders in Delfshaven (contact bewoners en rondhangende jongeren) en buurtbemiddeling (Tops en Van Ostaaijen 2005: 47, 135, 174 e.v.).

In 2003 startte het programma Mensen maken de stad (Mmds) in Rotterdam. Het is een programma waarbij bewoners worden aangesproken en gestimuleerd om zich in te zetten voor de sociale cohesie in hun straat en de

leefbaarheid in de wijk. De overheid neemt daarbij zelf het voortouw. Opbouwwerkers maken een zogenaamde 'sociale diagnose', waarin de belangrijkste sociale kwesties worden geïnterviewd. Via een 'straatladder' wordt in beeld gebracht wat het niveau van sociale samenhang en samenwerking tussen bewoners is. De ladder loopt op van -2 (agressie) tot +7 (samenwerken met instellingen en diensten) (Tops 2007: 164). De bewoners werken toe naar een straatagenda die door ten minste eenderde van de bewoners moet worden ondersteund. Op de straatagenda staan afspraken tussen bewoners vermeld (bijvoorbeeld: 'We maken geen onnodig lawaai', 'We zetten geen grofvuil zomaar op straat'). De straatactiviteiten worden meestal door gangmakers bedacht en voorbereid. Zij maken nieuwsbrieven en bepalen zelf welke activiteiten zij ondernemen. Zij krijgen daarbij steun van de gemeente: iedere straat krijgt de beschikking over een budget van 4500 euro (Lub 2005).

Volgens Uitermark en Duyvendak die het project onderzochten, fungeert MmDs als school voor actief burgerschap. Het moet normaal worden 'je te bekommeren om de sociale en fysieke omgeving: elkaar groeten, geen overlast veroorzaken, geen rommel maken' (Uitermark en Duyvendak 2006: 5). Kern is dat kleine maar gedurige veranderingen worden aangebracht, zoals elkaar groeten of aanspreken, dat wil zeggen een signaal dat bepaalde regels gelden. De onderzoekers noemen MmDs een vorm van 'assertief sociaal beleid' waarin niet wordt afgewacht totdat bewoners het initiatief nemen, maar door professionals processen in gang worden gezet, bijvoorbeeld door deur aan deur aan te bellen. Die proactieve aanpak is nodig, omdat in de betreffende straten bewoners relatief snel verhuizen, zelf veel problemen hebben en de collectieve zorg om de openbare ruimte afwezig is.

Met het Opzoomeren is de methodiek van sociale activering al eerder in de stad geïntroduceerd. Vanaf 1999 werd in sommige stadsdelen ook de invoering van straatetiquette uitgetest, onder andere op de Mathenesserweg en op het Verschoorplein. Het programma MmDs werd in 2006 in ongeveer 80 straten intensief toegepast, maar dat zijn nu niet meer de straten met een rijk Opzoomer-verleden. De gemeente heeft de aandacht verschoven naar straten met een relatief slechte voedingsbodem voor actief burgerschap. Doel is het patroon van 'collectieve veronachtzaming' te doorbreken. 'MmDs krijgt in die straten een andere functie: het is niet langer de bekroning van een traject maar het beginpunt.' (Uitermark en Duyvendak 2006: 7)

MmDs werkt vanuit de impulsgedachte; in korte tijd veel investeren zodat een duurzame structuur ontstaat. Andere doeleinden zijn: het keren van de neerwaartse spiraal; het verbreden van de groep actieve bewoners; en direct aansluiten bij de beleavingswereld van burgers. Het is ook de bedoeling om mensen die buiten het zicht blijven en het Nederlands niet goed beheersen

te bereiken. Daartoe bellen opbouwwerkers deur aan deur aan om na te gaan welke kwesties spelen, en de straatagenda vast te stellen.

Volgens Uitermark en Duyvendak ontstaat echte motivatie pas als bewoners zich de straat kunnen 'toe-eigenen': zich verbonden voelen met wat op straat gebeurt. Als de publieke ruimte wordt onderworpen aan groepsregels, krijgt men grip op de straat, en kan anonimiteit worden tegengegaan; het is geen niemandsland meer waar niemand zich thuis voelt. Bordjes en mededelingen als 'ons plein' zoals op het Josephplein herinneren eraan dat normoverschrijdingen niet acceptabel zijn; aldus zou een 'collectief panoptisme' ontstaan: sociale netwerken zorgen ervoor dat niemand ongemerkt of anoniem overlast kan veroorzaken. Op die manier 'maken' de mensen de stad letterlijk: zij doen dat vanuit een culturele en sociale identificatie met de ruimte die een dusdanig hoge symbolische waarde heeft dat het loont erin te investeren (Uitermark en Duyvendak 2006: 19). Als bewoners het gevoel hebben dat zij in 'hun' straat wonen, en niet meer in een willekeurige straat, kan een positieve ontwikkeling inzetten: zij gaan zich meer verantwoordelijk gedragen. Aldus is 'heemding' het kernbegrip: pas als bewoners zich mede-eigenaar voelen van de publieke ruimte, zullen ze anderen aanspreken op ongewenst gedrag.

Uit de evaluatie van Uitermark en Duyvendak blijkt dat veel bewoners wel gemotiveerd zijn maar onwennig blijven. Het kost veel tijd voordat zij straatburgerschap ontwikkelen. Burgerschap komt niet vanzelf op gang; het is een proces van lange adem. Volgens de auteurs kunnen de enkele bewoners die in achterstandswijken schakelen tussen instanties en bewoners dat niet zonder de overheid. Er moet dus actief ruimte worden gecreëerd. Het verbreden van de smalle groep van actieve bewoners is moeilijk. De meeste bewoners trekken liefst zo snel mogelijk de deur achter zich dicht.

Van de meest actieve burgers, de gangmakers, wordt veel gevergd. Zij hebben veel ervaring met straatactiviteiten en vervullen een scharnierfunctie tussen de straat en de instanties. Sommigen ontwikkelen zich tot *protoprofessional*: zij hebben de vaardigheden die normaal gesproken van een opbouwwerker worden verwacht zoals organiseren, vergaderen, contacten onderhouden en bewoners motiveren.

De onderzoekers onderscheiden twee typen gangmakersgroepen die zich op eigen specifieke achterban richten.

1. Een homogeen en hecht, vaak langer bestaand sociaal netwerk waarin de gangmakers eenzelfde sociaal-economische of etnische achtergrond hebben. Zij zijn niet representatief voor de buurt, maar door hun homogeniteit is er snel consensus over de vraag waar het met de straat naartoe



moet en komen zij snel tot daden. De gangmakers hebben echter geen voeling met de rest van de straat. Soms worden daardoor de tegenstellingen aangescherpt. Sommigen voelen zich uitgesloten en gevoelens van 'ontheemding' worden op de straatactiviteiten geprojecteerd.

2. Een etnisch gemengd netwerk waarvan de gangmakers als aanspreekpunt van de hele straat of buurt fungeren. Deze groepen zijn veel representatiever dan de homogene groepen, omdat alle belangen van de buurt erin vertegenwoordigd worden. Het voordeel is dat elke etnische groep en leeftijdscategorie zich kan herkennen in tenminste één van de gangmakers. De gangmakers beschikken daardoor ook over meer informatie. Niettemin hangt het netwerk vaak als los zand aan elkaar. Door de diversiteit in achtergronden en ideeën kan men maar moeilijk tot daadwerkelijke maatregelen komen (Uitermark en Duyvendak 2006: 12-14).

Volgens de onderzoekers is de samenstelling van gangmakersgroepen doorslaggevend voor het bereik en de legitimiteit van activiteiten die plaatsvinden binnen het kader van Mmds. Gangmakers zouden echter een sterkere publieke oriëntatie moeten aannemen: de groep verbreden, niet altijd op dezelfde codes terugvallen. Mede daarom kunnen volgens Uitermark en Duyvendak vraagtekens worden geplaatst bij spontane burgerinitiatieven: dan worden veel buurten en straten genegeerd waar geen initiatieven van de grond komen. Spontane burgerinitiatieven moeten dus niet worden overgewaardeerd. Bovendien: initiatieven moeten een breder publiek belang dienen. Opbouwwerkers leggen zich er te snel op toe om spontane groepjes gangmakers bij elkaar te krijgen, zonder zich af te vragen of anderen ook actief willen of kunnen worden. Deze opbouwwerkers lijken dus een van de basisprincipes van hun werk – oog hebben voor alle belangen en zeker voor de zwakste – te verwaarlozen. Opbouwwerkers slagen er overigens weinig in bewoners te animeren; het vergt veel doorzettingsvermogen en grote communicatieve vaardigheden om langs deuren te gaan en bewoners te verleiden zich in te zetten.

De auteurs concluderen dat burgerschap niet vanzelfsprekend is omdat het alleen gedijt in institutionele en stedelijke omgevingen die mogelijkheden bieden. 'Het idee dat bewoners zelf initiatieven zullen nemen als de overheid maar de ruimte laat, is naïef: zeker in achterstandswijken geldt dat actief ruimte moet worden gecreëerd. Daarbij gaat het om een samenspel tussen 'fysiek' en 'sociaal': een verlaten pleintje waar bewoners liever niet komen kan dankzij Mmds een plek worden waar men zich thuis voelt en verantwoordelijkheid voor wil dragen.' (Uitermark en Duyvendak 2006: 23)

Vasco Lub (2005) heeft twee Mmds-straten van nabij bestudeerd, de Heenvlietstraat (Tarwewijk) en het Taandersplein (Spangen). In de eerstgenoemde straat staan de gangmakers geïsoleerd en slagen er alleen in een reeds bestaande groep van hooguit twintig mensen bij elkaar te krijgen. De groep gangmakers is naar binnen gekeerd en slaagt er nauwelijks in mensen uit minderheidsgroepen erbij te krijgen. De overheden zagen deze groep niet als een volwaardige gesprekspartner en voelden zich niet gebonden aan de gemaakte afspraken. Ook op het Taandersplein leefde het programma niet. De meeste bewoners staan er geheel buiten; zij zijn dan ook niet op de hoogte van de afgesproken leefregels. De sociale verhoudingen zijn sterk etnisch versnipperd. Alleen de gangmakersgroepen zelf beantwoorden volgens Lub aan het uitgangspunt van actief burgerschap. Het overgrote deel van de bewoners heeft echter geen behoefte aan het onderhouden van duurzame contacten. Zij koesteren ook niet de illusie dat Mmds een positieve bijdrage kan leveren aan het oplossen van sociale problemen. Volgens Lub ligt het meer voor de hand te investeren in een toegankelijke openbare ruimte, betere voorzieningen, betere contacten met relevante instellingen en diensten en de bestrijding van criminaliteit dan het creëren van een 'wij-gevoel' in de straten (Lub 2005: 54-55, 57, 72).

Mmds staat volgens Lub te ver af van de beleavingswereld van bewoners. Abstracte begrippen als 'straatagenda' en 'straatladder' spreken niet aan. De aanpak ligt te veel op een kant-en-klaar methodisch inkaderen, zodat de bewoners en welzijnswerkers dat als een te grote druk ervaren. Lub concludeert dat het programma geen bijdrage heeft geleverd aan de versterking van de sociale samenhang en dat het ideaal van actief burgerschap te hoog gegrepen is. Hij noemt het concept van buurtrelaties (de buurt als 'wij-gevoel') een verouderd beleidsparadigma (Lub 2005: 74).

Ook het WRR-rapport (2004) met casestudies over Nederlandse buurten stelde de nodige moeilijkheden vast. Actieve burgers functioneren als een geïsoleerde groep. De agenda van de straat lijkt te veel op een wensenlijstje van bewoners voor de gemeente. Het ambitieniveau ligt te hoog: het opbouwwerk kan dat niet waarmaken. Bovendien, op de Mathenesserweg is de 'straatstress' te groot om tot breed gedragen afspraken te komen. Er is nog te veel mis op het gebied van veiligheid. Een ander probleem is dat de bestending van Mmds niet is geregeld. Opbouwwerkers gaan na afsluiting van het project weer naar andere buurten. De ondersteuning houdt dan op (WRR 2004: 316).

## 2.4 Enkele aanhoudende problemen

In de vorige paragraaf zijn enkele problemen aangestipt die samenhangen met pogingen bewonersparticipatie te stimuleren. In deze paragraaf gaan we dieper in op een tweetal terugkerende problemen, te weten het betrekken van migranten bij het aanpakken van problemen, en het gebrek aan institutionalisering van participatie. De eerste problematiek wordt behandeld op basis van evaluaties van twee multi-etnische projecten van bewonersparticipatie, de tweede voornamelijk aan de hand van de landelijke evaluatie van Onze Buurt aan Zet.

### Het betrekken van mensen uit minderheidsgroepen

Evaluatie van het project Op Eigen Kracht in Rotterdam-Noord (Engbersen et al. 2006) laat zien hoe moeilijk het is in de Marokkaanse gemeenschap actief burgerschap van de grond te krijgen. Van de ruim 50.000 inwoners van Rotterdam-Noord is ruim 9% Marokkaans en die gemeenschap groeit nog altijd sterk door, vooral in het Oude Noorden en de Agniesebuurt. Na het Plan van Herstel (1998-2002) dat niet goed uit de verf is gekomen en 'te soft' werd bevonden, volgde Op Eigen Kracht (2002-2006). Dat programma is sterker gericht op het handhaven van wetten en regels, het onderkennen van de problematiek rond onveiligheid en drugscriminaliteit, en het intensiveren van samenwerking met politie en justitie. Naast aandacht voor *empowerment* (sociale programma's) diende nu ook op *enforcement* te worden ingezet. Daartoe vervulde de stadsmarinier een centrale rol als vooruitgeschoven post van het bestuurscollege. De doelstelling van het programma refereert sterk aan sociale zelfredzaamheid: Marokkaanse Nederlanders zouden zelf verantwoordelijkheid moeten nemen om hun rol als ouder, kostwinner, opvoeder, buurtbewoner en stadsbewoner te vervullen.

De auteurs van het rapport concluderen dat er een inhaalslag heeft plaatsgevonden op het gebied van handhaving die hard nodig was. Zo werden bijstandsccliënten onder druk gezet trainingen te volgen en passend werk te aanvaarden, op straffe van het intrekken van de uitkering. Door dit beleid zijn spectaculair veel Marokkanen minder afhankelijk geworden van een uitkering, maar tegelijk zijn probleemgevallen uit het zicht verdwenen. In multi-probleemgezinnen zijn gezinscoaches aangesteld.

De *empowerment*-projecten zijn daarentegen tekortgeschoten. Veel projecten hadden een te vrijblijvend karakter: het was steeds afwachten hoeveel deelnemers zouden komen opdagen. De strategie om intensief samen te werken met Marokkaanse zelforganisaties (zoals ten tijde van het Plan van Herstel gebeurde) werd verlaten vanwege te weinig medewerking. Besloten werd

via een 'witte ravenstrategie' nieuw kader te werven en aldus *common ground* te ontwikkelen op een Marokkaans platform: het nastreven van consensus over de aard en ernst van de problematiek en de gekozen aanpak. Die nieuwe strategie had minder rendement dan beoogd. De opkomst tijdens de debatreeksen van het platform waren teleurstellend laag; er werden geen aparte bijeenkomsten voor mannen en vrouwen georganiseerd; het buurtvaderproject in Noord had geen *sense of urgency* en was niet vitaal.

De auteurs concluderen ten eerste dat de *empowerment*-projecten te vrijblijvend waren vergeleken met de *enforcement*-projecten die wel goed uit de verf kwamen (bijvoorbeeld orde op zaken stellen in het jongerencentrum). Bij velen bestaat teleurstelling over het gebrek aan initiatieven van de bewoners van Noord; veel van de aangeboden activiteiten stuiten op wantrouwen. De auteurs concluderen ook dat *enforcement* en *empowerment* uit balans zijn geraakt. Een benadering die louter op *enforcement* is gericht (repressie, dwang en drang) kan de problemen van Marokkaanse Nederlanders in Rotterdam-Noord niet oplossen.

Genoemde problemen deden zich in nog sterkere mate voor tijdens de pilot multi-etnische bewonersparticipatie 2000 in de Schilderswijk (Den Haag) (Hendriks 2003). De bewoners van de Schilderswijk (waarvan 90% tot etnische minderheidsgroepen behoren) zijn veeleer lid van een sociale groep en zien zich niet als wijkbewoner. De pilot beoogde burgerschap tegen de verdrukking in te organiseren en was ambitieus opgezet: het oprichten van nieuwe bewonersorganisaties, het creëren van inlooppunten en meldpunten, een *frontoffice* voor gemeentelijke diensten, inclusief spreekuren van professionals.

Uit het onderzoek blijkt dat de opbouwwerkers enorm hebben getrokken aan bewoners (huis aan huis aanbellen), maar dat ze in sommige straten maar een paar mensen bij de probleemaanpak konden betrekken. Zij die wel komen opdagen, verwoorden vooral individuele besognes en vragen. Velen haken weer af omdat coproductie als veeleisend wordt ervaren. Volgens Hendriks komen de bewoners vooral om te shoppen. Men stelt zich afhankelijk op. Veel bewoners zeggen uitnodigingen nooit gezien te hebben. Zij die wel deelnemen trekken fel van leer en sturen aan op harde actie. 'We worden niet gehoord.' Andere kritiekpunten zijn:

- er gaat te weinig geld naar goedlopende projecten als het buurtvadersproject;
- de oude bewonersorganisaties zijn ten onrechte opgedoekt;
- opbouwwerkers nemen de zaak over;
- het duurt allemaal te lang voor er iets gebeurt of gerealiseerd wordt.

De pilot heeft tot weinig betrokkenheid geleid. Samenwerking was eigenlijk uitzonderlijk (behalve in de nachtpreventie). Bruggen slaan tussen de etnische groepen blijkt niet haalbaar te zijn. Etnische scheidslijnen blijven intact.

Binnen minderheidsgroepen is men niet gewend als enkeling te participeren. Er is wel de intentie iets te doen, maar dan in een vertrouwde en beschutte omgeving. Ondanks actief werven hou je heel weinig actieve bewoners over. Het werven is volgens Hendriks te veel afgestemd op alle bewoners. Maar de algemene boodschap ('Participeer toch vooral!') schiet over de hoofden van de bewoners heen. Velen kunnen niet goed communiceren en beheersen geen vergadertaal. Alleen als problemen heel dicht bij de mensen staan, zijn ze te motiveren. Ook dan zouden mensen persoonlijk en gericht moeten worden uitgenodigd, zonodig via iemand die de eigen taal spreekt. En er moet op termijn uitzicht zijn op verbetering.

Een ander probleem is dat achterstanden door professionals lijken te worden bestendigd; bewoners kunnen voor allerlei problemen terecht bij de inlooppunten waardoor een vraaghouding wordt gecultiveerd. Ondanks de grotere faciliteiten die beschikbaar waren, bleven de meeste bewoners cynisch en wantrouwend.

Hendriks concludeert dat het project veel te ambitieus is opgezet en te veel is gericht op 'optimale multi-etnische bewonersparticipatie'. Je kunt niet iedereen medeverantwoordelijk maken. De pilot investeert meer in de achterblijvers dan in potentiële voortrekkers. Dat ligt volgens Hendriks niet voor de hand. Je zou voortrekkers nog nadrukkelijker moeten opzoeken, vooral onder de 'opwaarts mobiele burgers'. Zij zouden een voorbeeldrol kunnen vervullen.

Ook uit de eindevaluatie van het landelijke impulsprogramma Onze Buurt aan Zet (Obaz) (Van der Graaf e.a. 2006) blijkt hoe moeilijk het is om bewoners uit minderheidsgroepen bij de projecten te betrekken. Tussen 2001 en 2004 zijn dertig steden in Nederland actief geweest binnen Obaz.<sup>7</sup> De auteurs concluderen dat actief burgerschap van migranten een stap te ver is. Activeren binnen de eigen etnische groep ligt meer in de rede; in een later stadium zou een gezamenlijk activisme de gescheiden circuits kunnen doorbreken. Door het benaderen van mensen via zelforganisaties komen meer problemen (en eventueel oplossingen) in het vizier. Zeker in de beginfase, betogen de auteurs, zou een afzonderlijke benadering van migranten via eigen organisaties beproefd moeten worden.

## Gebrek aan institutionalisering

Er kunnen de nodige vraagtekens worden geplaatst bij de impulsgedachte: in een relatief korte periode flink investeren, waarna burgers de overheid niet meer nodig zouden hebben en het behaalde niveau van veiligheid of sociale cohesie kunnen vasthouden. In de praktijk blijkt dat lang niet altijd te gebeuren (Tops 2007: 166).

Ook in het bovengenoemde Obaz-rapport worden projectmatig werken en de impulsgedachte stevig bekritiseerd. Impulsen wekken verwachtingen en brengen op termijn enthousiasme, zonder dat men zich bewust is van de tijdelijkheid van de impuls. De kans bestaat dat gedurende de rit, wanneer de resultaten nog onduidelijk zijn of zeer prematuur, het geld opdraakt. Na afloop van de projecten kost het de grootste moeite om de minimale resultaten boven water te houden. Volgens de auteurs van het Obaz-rapport versterkt dat het wantrouwen in de overheid. De verleiding is groot om aan te sluiten bij fysieke ingrepen en herinrichting, waarbij het resultaat duidelijk aantoonbaar is.<sup>8</sup>

Volgens het rapport komen de impulsen van Obaz-gelden vooral tot hun recht wanneer deze ingebed zijn in programma's van continue wijkverbetering, zoals meerjarige investeringsprogramma's voor de buurt (zoals o.a. in Nijmegen, Den Haag, Schiedam en Den Bosch). Dat geeft het signaal dat het vertrouwen en de geleverde inspanningen niet voor niets zijn geweest. Lelieveldt (2005) wijst erop dat in slechts eenderde van de betreffende gemeentes Obaz aan het veiligheidsbeleid is toegevoegd. Hij wijst er ook op dat impuls gelden als 'publiciteitsstunt' kunnen worden benut door beleidsmakers die haast hebben om problemen aan te pakken.

Ook de inbedding van initiatieven in organisaties is van belang. Lelieveldt en Dekker (2005) wijzen erop dat beleidsmakers sinds de jaren negentig steeds meer hebben ingezet op de rol van de individuele burger en minder betekenis hechten aan organisaties op het maatschappelijke middenveld. De gemeentes betwijfelden of de vaak vergrijsde en in zichzelf gekeerde organisaties nog een bijdrage konden leveren aan de kwaliteit van de buurt. In veel steden leidde dat tot een herijking van het subsidiebeleid, maar ook tot een radicaal andere organisatie van coproductie van leefbaarheid waarin netwerken en interactief beleid de toon aangaven (zie ook Terpstra en Kouwenhoven 2004). Het interactieve beleid paste ook naadloos in de trend naar vraaggericht werken en het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van de burger.

Bij de interactieve benadering van bewoners kunnen volgens Lelieveldt en Dekker de nodige vraagtekens worden gezet. De participatie van individuele burgers is beperkt en weinig representatief; vooral de meest geïnteresseerde

bewoners die ook elders al veel participeren, komen opdagen (de zogenaamde 'participatie-elite') (zie Van Stokkom 2006). Ook de Obaz-programma's bevestigen dat: de gewone 'ongeorganiseerde' burger blijkt moeilijk te activeren tot deelname aan het interactieve proces. In de Utrechtse wijk Hoograven koos men er echter voor alleen de bekende organisaties – bewonersorganisaties, kerken, enz. – te laten meedenken over de zaken die binnen het Obaz-project moesten worden aangepakt. Dat leverde een effectieve uitvoering van het project op: het project kon snel starten en had steun van bewonersgroepen. Tegen deze voordelen staan nadelen: er was geen tijd om individuele bewoners te benaderen, laat staan dat kon worden nagegaan of de plannen konden rekenen op draagvlak onder de gehele bevolking. De auteurs concluderen dat een sterke infrastructuur van organisaties essentieel is voor de kwaliteit van de buurt. Niet alleen om allerlei dingen voor de buurt te doen, maar ook mensen te mobiliseren en te engageren. In hun ogen zou men de bestaande organisatiestructuren altijd moeten benutten (Lelieveldt en Dekker 2005).

Om dezelfde redenen kan men ook vraagtekens plaatsen bij de activeringsmethode abcd. Die methode gaat van de gedachte uit dat groepjes buurtbewoners zelf in beweging moeten komen. Opbouwwerkers gaan met een open agenda, zonder een gerichte doelstelling, de buurt in. Bewoners worden aangesproken op hun talenten, niet op hun problemen. Volgens Meere en Davelaar (2005) die enkele abcd-projecten evalueerden, is die werkwijze weinig effectief. Je zou bewonersactiviteiten beter kunnen laten aansluiten op voorhanden problemen en bestaande organisaties. Bewoners willen vooral dat er met klachten iets wordt gedaan. Daarom zijn de oorspronkelijke abcd-achtige projectplannen snel in de ijskast beland. 'Vragen we niet stelselmatig aan de verkeerde buurten om zichzelf aan de haren omhoog te trekken? Talent activerende projecten met bewoners in de hoofdrol gedijen beter in situaties waar al actief kader aanwezig is.' (Meere en Davelaar 2005: 43; zie ook Van der Graaf et al. 2006: 22) Wellicht is de abcd-methode wel geschikt voor wijken waar überhaupt geen organisatie bestaat en er een bodem voor burgerparticipatie en zelforganiserend vermogen moet worden gelegd. Niettemin: veel buurtprojecten komen sneller van de grond wanneer bestaande organisaties worden benut.

Uit veel projecten – zowel van bovenaf 'opgelegde' programma's zoals MmDs als programma's die inspelen op sociale zelfredzaamheid zoals abcd – spreekt de gedachte dat zo veel mogelijk burgers betrokken zouden moeten zijn. Ook het discours van 'sociale cohesie' en 'actief burgerschap' suggereert dat iedere burger betrokken zou moeten zijn. In realiteit echter beperkt parti-

cipatie zich tot een klein groepje van bewoners, hoewel steeds anderen daarvan deel uitmaken, afhankelijk van de problemen die zich voordoen. Het werken met kleine groepjes bewoners is – gezien het feit dat de meeste bewoners zich weinig identificeren met de buurt (zie hoofdstuk 1) – onvermijdelijk (Van Marissing 2008). Sommige straten zijn nu eenmaal ‘passantenstraten’. De bewoners zijn niet van plan in de straat te investeren, omdat ze er maar tijdelijk verblijven. De gedachte dat de hele buurtbevolking zou moeten meedenken en in actie zou moeten komen is dan ook tamelijk naïef.<sup>9</sup> Een probleem is wel dat de aandacht voor de kartrekkers het zicht kan wegnemen of de rest van de bewoners zich wel kan vinden in activiteiten en plannen, en dat potentieel actieve burgers niet worden bereikt. Uit de Obaz-evaluatie – en vele andere evaluaties, ook MmDs – blijkt dat slechts een relatief klein deel van de bewoners kennis heeft van de programma’s. Dat geeft aan dat ondersteuning van de kleine groep activisten gepaard zou moeten gaan met aanhoudende inspanningen om de hele buurt te informeren.

Uit het onderzoek van Van Marissing (2008) blijkt overigens dat bewoners het niet erg vinden dat slechts een klein aantal mensen tijdens buurtbijeenkomsten besluiten nemen. Een meerderheid stemt ermee in dat bewoners die geen gebruikmaken van de gelegenheid te participeren, zich erbij neer moeten leggen dat beslissingen in hun nadeel kunnen uitvallen. Zolang duidelijk wordt verteld welke mogelijkheden er zijn, en wat er in de buurt gebeurt, lijken de meeste bewoners daar geen probleem mee te hebben. Wel willen bewoners veel en goed op de hoogte worden gehouden van wat er in hun buurt speelt.

### Rugdekking

De schaarse bewoners die zich voor hun buurt willen inzetten, verdienen betere begeleiding en ondersteuning dan nu het geval is. Dat geldt vooral voor toezichthouders zoals buurtvaders en andere vrijwilligers die betrokken zijn bij buurtpreventieteams. De werkzaamheden die zij op zich nemen, zoals mensen aanspreken op straat, brengen risico’s met zich mee. In veel straten is de ‘straatstress’ groot, vooral in straten met veel verschillende etnische groepen. Het probleem is niet dat burgers elkaar niet zouden kunnen aanspreken; de regels en normen zijn wel bekend. Maar zij vinden aanspreken te riskant, te lastig of ongemakkelijk; men vreest in ruzies verzeild te raken (Spierings 2004).

Een sterke institutie als de woningcorporatie zou deze vrijwilligers in sterkere mate rugdekking kunnen geven. Er is daardoor minder ruimte om hen moreel aan te vallen wanneer zij burgers aanspreken. In Harderwijk heeft



woningcorporatie CWS 24 toezichthouders aangesteld die toezicht houden op het wel en wee van het semi-openbare gebied en de wooncomplexen. Deze bewoners / vrijwilligers ontvangen ook een (beperkte) onkostenvergoeding (Meere en Davelaar 2005). In veel publicaties wordt ervoor gepleit het sociale gezicht van de woningcorporatie te versterken, door het aanstellen van huismeesters en het introduceren van spelregels. Dat heeft een belangrijke symbolische waarde: bewoners zien dat corporaties hun problemen serieus aanpakken (WRR 2005: 64; Arum 2006; Van den Brink et al. 2007).

## 2.5 Conclusies

Initiatieven van bewoners beginnen enthousiast, maar waaien snel over. Veel projecten verzanden na verloop van tijd. Dat is niet verwonderlijk, omdat de projecten op vrijwilligheid drijven en op de aanpak van een specifiek probleem gericht zijn. De bereidheid mee te werken en het aanvankelijke engagement ebben na verloop van tijd weg. Ook het feit dat de projecten vaak afhankelijk zijn van meerdere partijen en instanties maakt ze kwetsbaar.

In dit hoofdstuk is vooral ingegaan op activeringsprojecten die in sterke mate door professionals zijn ondersteund, waaronder de Rotterdamse aanpak Mensen maken de stad. Uit het onderzoek van Uitermark en Duyvendak blijkt dat de gangmakers van Mmds er niet in slagen een sterke publieke oriëntatie te ontwikkelen waarbij ook het belang van andere groepen en delen van de buurt meetelt. De vraag is of 'burgerschap' überhaupt wel bevorderd wordt door sociale bindingen te verstevigen (creëren van een 'wij-gevoel' in de straat). Het betrekken van actieve mensen lijkt ook te veel afgestemd op 'alle' straatbewoners. Een sterkere toespitsing op het werven van een kleine groep van actieve burgers die verspreid woont over de wijk, ligt voor de hand. Die burgers moeten persoonlijk en gericht worden benaderd, zoveel is duidelijk.

Verder blijkt dat bewoners niet zitten te wachten op van bovenaf 'gedropte' en 'voorgekookte' projecten inclusief meetinstrumenten als 'straatladders' (zie ook Van der Graaf et al. 2006). Volgens Lub ligt het meer voor de hand te investeren in een toegankelijke openbare ruimte, betere voorzieningen, betere contacten met relevante instellingen en de bestrijding van criminaliteit. De meeste bewoners hebben geen behoefte aan het onderhouden van duurzame contacten in de buurt. Natuurlijk zou er wel een bepaald niveau van publieke familiariteit moeten zijn op straat, maar het is vraag of het mobiliseren van een kleine kring bewoners rondom gangmakers in de straat daar wel de meest effectieve strategie voor is.

Niettemin, het activeren van bewoners in kwetsbare buurten lijkt alleen mogelijk wanneer professionals een initiërende en stimulerende rol spelen. Het ligt dan ook voor de hand om het doortastende optreden en de vertrouwde uitstraling van politiemensen en andere professionals te benutten (in de hoofdstukken 6 en 7 komen we daar op terug). De bevindingen van Van Marissing over de rol die professionals spelen, sluiten daarbij aan: daadkracht en een goede stijl van communiceren bepalen in hoge mate of burgers zelf ook actief worden. Omgang met daadkrachtige professionals vergroot de bereidheid van bewoners hulp in te schakelen en incidenten te melden, en zelf mensen aan te spreken op hinderlijk gedrag. Wel speelt de vraag of dat nieuwe afhankelijkheden en een 'vraaghouding' bij bewoners voortbrengt.

Twee globale problemen keren voortdurend terug. Ten eerste is het moeilijk mensen uit etnische groepen bij de aanpak van problemen te betrekken. Zij verkeren vaak in het relatieve isolement van het eigen sociale netwerk. De onderzoekers van Op Eigen Kracht in Rotterdam-Noord stelden vast dat *empowerment* weinig geslaagd is. Ze suggereren dat meer rekening zou kunnen worden gehouden met Marokkaanse culturele codes en omgangsvormen, en meer op de trots van Marokkaans-Nederlandse jongeren zou kunnen worden ingespeeld. Maar de vraag is hoe die culturele codes zich verhouden tot de *common ground* van actief burgerschap. Waarschijnlijk is participatie met het oog op 'heel de buurt' een stap te ver. Zoals gezegd, binnen minderheidsgroepen is er wel de intentie activiteit te ondernemen, maar dan in een beschutte omgeving.

Ten tweede brengen projectmatig werken en tijdelijke impulsen risico's met zich mee. Bewoners kunnen snel gefrustreerd raken wanneer de ondersteuning plotseling wegvalt en de betreffende professionals worden weggehaald. Die kortademigheid wijst in de richting van een sterkere institutionalisering en dus een stevige verankering van buurtorganisaties, althans als het gaat om het te boven komen van aanhoudende leefbaarheidsproblemen waaraan mensen zich blijven ergeren. Zoals het Obaz-rapport concludeert: de vertrouwensbasis tussen bewoners en professionals is broos (ook door personeelswisselingen) en moet permanent worden onderhouden (Van der Graaf et al. 2006).



## 3 Actieve bewoners aan het woord

### 3.1 Inleiding

Burgerparticipatie spreekt niet vanzelf in achterstandswijken (zie hoofdstuk 1). Veel gezinnen in kansarme buurten hebben een lange geschiedenis van afhankelijkheid van professionele maatschappelijke hulpverlening. We zien dan ook regelmatig een houding van ‘aangeleerde hulpeloosheid’. Het gaat er primair om grip op het eigen leven te krijgen. Lokale netwerken hebben dan ook vaak de functie van overlevingsstrategie. De solidariteit binnen de netwerken is eerder gefocust op het beantwoorden van basisbehoeften dan op het vinden van oplossingen voor maatschappelijke problemen. Als mensen taken op zich nemen gaat het vooral om mantelzorgtaken, verplichte cursussen of kinderen ophalen. Maatschappelijk engagement ontstaat vaak als een persoonlijke strijd tegen maatschappelijk onrecht dat hen overkomt (Mathijssen et al. 2003; Stroobants et al. 2006).

In achterstandswijken is het dus moeilijk om bewonersparticipatie van de grond te krijgen. Niettemin, juist door de vele problemen die er spelen – de relatief grote onveiligheid en beleving van onveiligheid, de hoge doorstroom van bewoners en etnische concentratie – komen sommige bewoners in het geweer. Er lopen ook doorlopend projecten om participatie van bewoners te bevorderen.

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van interviews met een beperkte groep actieve burgers. We hebben geprobeerd te achterhalen wat hen beweegt om actief te worden, welke buurtproblemen zij waarnemen, hoe zij denken over de samenwerking met professionals en wat hieraan verbeterd zou kunnen worden. Over welke capaciteiten beschikken ze? Welke mening hebben ze over problemen in de buurt? Er bestaat weinig zicht op die vragen. Het meeste onderzoek naar participatie in de buurt is niet specifiek gericht op achterstandswijken (Mathijssen et al. 2003).

Er zijn 17 actieve bewoners geïnterviewd. Het ging om semi-gestructureerde interviews van gemiddeld twee uur. Via opbouwwerkers en wijkagenten in Vogelaarwijken zijn we in contact gekomen met deze respondenten, allen actieve bewoners binnen hun werkgebied. Aanvankelijk zijn vooral ‘witte

mannen van boven de vijftig' geïnterviewd. Om een representatievere groep samen te stellen hebben we vervolgens gericht gezocht naar actieve migranten, vrouwen en jongeren, die soms ook buiten formele buurtorganisaties zich inzetten voor de buurt.

De geïnterviewden zijn woonachtig in tien verschillende wijken in zeven verschillende steden, waarvan er negen zijn aangemerkt als zogenaamde Vogelaarwijken.<sup>1</sup> Het gaat om sterk uiteenlopende wijken: etnisch heterogene wijken, oude volkswijken, onveilige wijken, geherstructureerde wijken, en relatief groene woonwijken met veel flatbebouwing.

De aandacht gaat uit naar de 'kopgroep' van actieve bewoners. De bevindingen die dit hoofdstuk biedt, zijn uiteraard niet representatief voor deze groep; daar is het aantal geïnterviewden te klein voor. De bevindingen zijn explorerend van aard en bieden zicht op de denkbeelden, gevoelens en beleving van actieve bewoners die regelmatig contact hebben met opbouwwerkers en wijkagenten. De bevindingen zeggen vooral iets over de door hen ondervonden belemmeringen en problemen. De hier gepresenteerde bevindingen zijn op geen enkele manier representatief voor de bewoners in de wijken. Actief betrokken burgers hebben meestal een aanzienlijk optimistischer beeld op de wijk en een gunstiger mening over de gemeente en de professionals. Vanwege hun *commitment* zijn ze ook positiever over de effecten van beleidsprogramma's dan passieve medeburgers (Wittebrood en Van Beem 2004; Wagenaar en Staffhorst 2006; Attema 2003). Zij zijn gemiddeld ook hoger opgeleid.

Halfgestructureerde interviews maken het mogelijk om vergelijkbare gegevens te verzamelen en respondenten vrijuit te laten praten over standpunten en ervaringen. De interviews zijn in de winter van 2007 en 2008 gehouden bij de bewoners thuis of op een locatie in de buurt.

De vragen zijn geclusterd naar vijf thema's: enkele persoonlijke kenmerken van de activisten, aspecten van het activisme (motieven; capaciteiten; verbondenheid), de (gepercipieerde) buurtproblemen, samenwerking met professionals en suggesties voor een verbeterde aanpak van buurtproblemen. In deze volgorde komen deze thematieken hieronder ook aan bod. De antwoordpatronen die uit het interviewmateriaal oprijzen, worden beknopt gepresenteerd. De vragenlijst is achterin dit hoofdstuk opgenomen.

### 3.2 Enkele kenmerken van de geïnterviewden

Om na te gaan uit wat voor mensen onze respondentengroep bestond hebben we gevraagd naar enkele persoonlijke kenmerken zoals leeftijd, geslacht, het hebben van kinderen, samenwonen, werk en of men in een koop- of huur-

woning woont. Er zijn elf mannen en zes vrouwen geïnterviewd. Zes van de zeventien mensen is van oorsprong buitenlands: drie Turkse personen, een Marokkaanse, een Surinaamse en een Antilliaanse. De leeftijd ligt gemiddeld rond de vijftig jaar (de oudste is vierenzeventig jaar en de jongste eenendertig jaar). De meerderheid is actief geworden na pensionering of uittreden uit het arbeidsleven. Zes mensen hebben een betaalde baan en zijn daarnaast actief in de wijk.

Twaalf respondenten hebben kinderen waarvan de meeste uit huis zijn. Slechts één respondent noemde kinderen als reden om actief te worden. Deze vrouw wilde de leefomgeving verbeteren, zodat haar zoon er fijn en veilig kon spelen.

Zes respondenten beschikken over een koopwoning, onder hen ook een aantal nieuwkomers dat nog niet zo lang in de wijk woont. Dat kan duiden op een relatief grotere betrokkenheid van huiseigenaren, aangezien er relatief weinig koopwoningen zijn in kansarme buurten. Mensen die zich een koopwoning kunnen permitteren, hebben over het algemeen een hoger inkomen en een hogere opleiding, en doorgaans ook de vaardigheden die nodig zijn om goed te communiceren en contacten te leggen. Zij zijn in ieder geval niet bezig met 'overleven'. Onze gegevens ondersteunen de bevinding (Stroobants 2006) dat men over zekere vermogens en energie moet beschikken wil men zich actief inzetten. Drie respondenten hebben alleen de basisschool doorlopen. Van de overige respondenten hebben er zeven middelbaar beroepsonderwijs en zeven hoger beroepsonderwijs gevolgd.

Kortom, de door ons geïnterviewde bewoners zijn overwegend oudere witte mannen. Zij hebben niet langer een reguliere baan, zijn getrouwd en hebben uitwonende kinderen. De actieve bewoner heeft middelbaar of hoger beroepsonderwijs gevolgd. Onder de respondenten bevonden zich relatief veel huiseigenaren.

### 3.3 Activisme

Wanneer men actief burgerschap wil bevorderen is het zinvol om inzicht te hebben in de redenen waarom mensen actief zijn, welke problemen en moeilijkheden zij tegenkomen en via welke kanalen zij het beste zijn te werven. Deze vragen hebben we dan ook voorgelegd aan de respondenten en de resultaten zullen worden beschreven na eerst aan te geven waar en hoe lang men actief is, en hoeveel tijd men per week investeert in buurtwerkzaamheden.

De bewoners zijn over het algemeen actief in een bewonersorganisatie zoals een bewonersgroep of een formelere buurtorganisatie waaronder een overkoepelend platform van bewonersgroepen. Een bewonersgroep is een groep die bestaat uit enkele bewoners die de belangen behartigt van andere

bewoners in de straat of een deel van de wijk. Een formele bewonersorganisatie bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende bewonersgroepen en straatgroepen, en individuele bewoners. Twee respondenten zijn actief in een wijkraad zoals we die kennen in de steden Utrecht en Deventer. In de wijkraaden worden alle wijkzaken besproken op uitvoerend en beleidsmatig niveau.<sup>2</sup>

Twee bewoners uit Deventer nemen deel aan Buurt Veilig, waarin bewoners veiligheidszaken signaleren en prioriteren voor de politie. Aan dat overleg nemen de wijkagent en stadstoezicht deel. In het overleg van Buurt Veilig wordt bepaald waar een (klein) deel van de politie-inzet voor wordt gebruikt in hun buurt gedurende een bepaalde periode. Ook koppelt de politie terug wat de afgelopen periode is gedaan en bereikt.

Eén Marokkaans-Nederlandse vrouw is voorzitter van een stichting die zich ten doel stelt hulp te bieden aan vrouwen en kinderen in de wijk Kanaleneiland in Utrecht. Die stichting maakt geen gebruik van de reguliere hulp. Naast deze hoofdwerkzaamheden hebben de meeste bewoners allerlei nevenactiviteiten. Men neemt deel aan commissies en werkgroepen en men verricht mantelzorgactiviteiten of andere zorgtaken in de buurt.

Veel respondenten geven aan dat er veel vrijwilligers actief zijn in de wijk. Zo noemde een actieve bewoner uit Eindhoven een getal van 500 vrijwilligers in een wijk. Het zijn vrijwilligers die zich incidenteel willen inzetten voor een bepaalde activiteit, bijvoorbeeld een schoonmaakactie of buurtfeest. Jongeren, minderheden en tweeverdieners willen zich doorgaans niet vastleggen voor structurele activiteiten en overlegvormen, maar zijn wel bereid iets incidenteel te doen. Regelmatig wordt aangegeven dat mensen uit minderheidsgroepen moeilijk te werven zijn voor buurtorganisaties, omdat zij de Nederlandse taal onvoldoende beheersen, zich niet willen vastleggen en geen vergadercultuur kennen. Velen doen wel mee met buurtfeestviteiten.

De door ons geïnterviewde bewoners zijn gemiddeld zes jaar actief. Dit aantal wordt enigszins vertekend door een bewoner die vijfentwintig jaar actief is. De gemiddelde tijdsinvestering bedraagt vijftien uur per week, met andere woorden bijna twee volle werkdagen. Vier personen zeggen *fulltime* bezig te zijn met werkzaamheden ten behoeve van de buurt. Gezien deze tijdsinvestering is het begrijpelijk dat velen niet meer actief deelnemen aan het arbeidsproces. De respondenten voelen zich echter niet overbelast door die werkzaamheden. 'Ik ben er altijd mee bezig, het is iets van jezelf geworden. Ik kan het niet loslaten,' aldus een actieve bewoonster van Marokkaanse oorsprong.

Stroobants et al. (2006) onderscheiden drie dimensies in het leerproces van actief burgerschap, namelijk: verlangen, vermogen en verbondenheid. Wij duiden die drie hier aan als motieven, capaciteiten en bindingen. Aan de hand

van deze drie componenten trachten we meer zicht te krijgen op de kenmerken van bewonersactivisme.

### Motieven

Wij hebben de geïnterviewden gevraagd naar hun beweegredenen voor hun activisme. Waarom wil iemand verantwoordelijkheid nemen? Waarom is men bereid zo veel tijd te besteden aan vrijwilligerswerk in de buurt?

De respondenten brengen verscheidene motieven naar voren. Bij de meeste respondenten speelde het verlangen een bijdrage te leveren aan de maatschappij of wijk een belangrijke rol (elf keer genoemd). Daarnaast wil men kennis hebben over de buurt en wil men voldoening en waardering krijgen (beide redenen zeven maal genoemd). Zeven bewoners zijn actief geworden, omdat men zich stoort aan onder andere verloedering, normvervaling en leegstand. Grip willen hebben op de woonomgeving, plichtsbesef en mensen leren kennen, zijn elk vijfmaal genoemd. Betrokkenheid en idealisme zijn slechts ieder vier keer vermeld. Iets willen doen met de kennis en ervaring die men heeft, is door vier oudere mannen aangegeven als beweegreden.

Mensen uit minderheidsgroepen verwoordden dezelfde motieven als de 'blanke vijftigers'. Ook is er geen verschil tussen vrouwen en mannen. De motivatie om zich in te zetten is voor sommigen in de loop der tijd wel veranderd, vooral voor hen die uit frustratie of irritatie actief zijn geworden of voor hen die in het begin actief zijn geworden om mensen in de buurt te leren kennen.

### Capaciteiten

Capaciteiten verwijzen onder andere naar het gevoel grip te hebben op een uitdaging en het gevoel de gestelde doelen ook waar te kunnen maken (Stroobants et al. 2006). Hiertoe moet men over bepaalde kennis, ervaring en vaardigheden beschikken. Volgens de respondenten is assertiviteit de belangrijkste vaardigheid die je moet bezitten.<sup>3</sup> Je moet ervoor zorgen dat je serieus genomen wordt en dit betekent dat je in allerlei contexten het woord moet kunnen voeren. Daarnaast is het zo dat, zodra professionals in de gaten hebben dat je als bewoner wat wilt doen voor de wijk, je overal bij betrokken wordt. Ben je eenmaal bekend bij andere bewoners, dan word je voortdurend gevraagd dingen op je te nemen. Met andere woorden, je moet 'nee' kunnen zeggen en je eigen grenzen weten te bepalen. Veel geïnterviewden noemen dit ook als een van de knelpunten.

In de tweede plaats vindt men kennis / ervaring en initiatief nemen van belang. Beide zijn vijf keer aangegeven. Velen vinden kennis van de wijk en hoe 'alles werkt'



essentieel. Vijf respondenten noemen zichzelf een kartrekker of initiatiefnemer. De rest van de ondervraagden beschouwt zichzelf vooral als uitvoerder. Een actieve bewoner zei over zichzelf als kartrekker: 'Als je niet een of andere idioot hebt, zoals ik, die er handen en voeten aan geeft, dan gebeurt er niets.'

Bij enkele respondenten die zichzelf kartrekker noemen, is een zeker protoprofessionalisme waarneembaar. Zij kunnen in veel opzichten als onbezoldigd professioneel werker worden opgevat. Twee mannen die bij de politie en marechaussee werkzaam waren, regisseren het bewonersactivisme in hun wijk. Zij schrijven wijkplannen, stellen begrotingen op en presenteren zich als professionals op bijeenkomsten en bij het bestuur. Zij zijn vaak de woordvoerder van andere bewoners. Van protoprofessionalisme is eveneens sprake bij twee vrouwen, van wie er één voorzitter is van het bestuur van een stichting. Deze Marokkaans-Nederlandse vrouw geeft leiding aan een stichting die steun biedt aan ongeveer vijfhonderd vrouwen en kinderen. Alles geheel op vrijwillige basis. De andere vrouw heeft een coördinerende en representatieve rol in het bewonersplatform in haar wijk. Drie van deze vier activisten hebben een hogere opleiding genoten.

Competenties die de respondenten verder van belang achten zijn: bevoegdheid, empathie, vasthoudendheid, lobbyen bij de gemeente, contact maken, visie hebben en plannen maken, daadkracht en goed kunnen communiceren en presenteren. Een van de respondenten zei: 'Je hebt in een buurt toch mensen nodig die een bepaalde visie hebben en mensen om zich heen weten te verzamelen om kracht te zetten.'

Op de vraag wat zij geleerd hebben van hun inzet voor de buurt, noemt men: een bredere kijk op de werkelijkheid; betrokken geraakt bij de buurt; minder bang om in het openbaar iets te zeggen of ergens heen te gaan; contacten onderhouden met ambtenaren en politici.

Geconcludeerd kan worden dat actief zijn de actieradius van de betreffende bewoners vergroot. Van actieve bewoners wordt gevraagd assertief en initiatiefrijk te zijn. Men moet over doorzettingsvermogen beschikken en men moet kennis van zaken hebben.<sup>4</sup> Deze competenties zijn voor vrouwen en minderheden niet vanzelfsprekend. Dat verklaart ook waarom zij minder zijn vertegenwoordigd in formele bewonersorganisaties.

### Bindingen

Vaak leggen bewoners in min of meer formele verbanden contact met elkaar. Zij vormen op die wijze sociaal kapitaal. De socioloog Bourdieu legt de nadruk op sociaal kapitaal als een kenmerk van sociale netwerken en als een

instrument om bepaalde doelen te bereiken. Twee aspecten zijn van belang: de toegang tot bronnen die in het bezit zijn van anderen in het netwerk en de kwaliteit van die bronnen. Bepaalde sociale netwerken zijn, volgens deze benadering, minder 'waard', in de zin dat de leden van de netwerken over te weinig relevante hulpbronnen beschikken om elkaar vooruit te helpen. Bovendien is niet alle sociaal kapitaal voor iedereen toegankelijk; de kans bestaat dat je van bepaalde netwerken wordt uitgesloten. Gender, etniciteit en klasse zijn factoren die deelname kunnen bemoeilijken (Bourdieu 1989; Portes 1998; Van den Berg 2006).

Sommige aspecten van uitsluiting die gerelateerd zijn aan gender, klasse en etniciteit, zijn in de gevoerde interviews goed herkenbaar. Een Turks-Nederlandse bewoner merkte in dit kader het volgende op.

Ik ben niet zomaar iemand die gauw afhaakt. Dat vind ik gewoon. Zo is mijn mentaliteit. Maar de reden waarom allochtonen niet meedoen is dat ze niet serieus genomen worden en dat ze de taal onvoldoende spreken. Die denken als ze met een plan komen, dan zullen ze heus wel dat plan uitvoeren. In protest en tegen dingen in gaan geloven ze eigenlijk niet. Maar als er belangrijke dingen zijn, breng ik ze er wel van op de hoogte.

Omgekeerd zijn er ook factoren die insluiting begunstigen zoals opleiding en werkervaring. Zo heeft de ex-politieman een groot voordeel dat hij de politieorganisatie kent. Hij heeft korte lijnen met sleutelfiguren en krijgt alle gemeentelijke informatie over de buurt. De actieve bewoner die bij de marechaussee werkzaam was, zei het als volgt: 'Dat is voortvarend gegaan en dat komt omdat je het goed op papier moet zetten, dat weet ik uit ervaring bij de marechaussee. En weten waar je het naar toe moet sturen, dat is ook heel belangrijk.'

Om actief te worden binnen een buurtorganisatie moet aan een aantal voorwaarden worden voldaan: je moet over voldoende tijd beschikken; je moet het gevoel hebben dat het iets oplevert; je moet beschikken over kennis en ervaring. Hoe zijn mensen actief geworden? In zeven gevallen doordat men gevraagd is, in zes gevallen door zelf in actie te komen en in vier gevallen door informatie uit een buurtkrantje. Van belang is dat je toegang hebt tot informatiebronnen en dat je de juiste wegen weet te bewandelen om een netwerk te betreden. Wanneer men eenmaal actief is, gaat het 'vanzelf rollen'. Men wordt door de professionals en door bewoners voor van alles gevraagd. Ook raakt men beter op de hoogte van wat er allemaal speelt in de wijk en wil men zich daarmee bezighouden. Dit proces werd door vrijwel iedere geïnterviewde benoemd. Blijkbaar zit men dan in het juiste netwerk. Je krijgt de juiste informatie, je ontmoet de juiste contactpersonen en leert de vereiste omgangsvormen.<sup>5</sup>

Maar zoals aangegeven wordt de toegang tot de juiste netwerken voornamelijk belemmerd door de factoren klasse, etniciteit en gender.

### *Klasse*

Activisme wordt vergemakkelijkt wanneer je aan sommige 'middenklasse-eisen' voldoet zoals beschikken over een e-mailadres, de vergadercultuur kennen, ambtelijke stukken kunnen lezen en goed Nederlands kunnen spreken. Daarnaast is een assertieve houding bijna een vereiste. Die houding kom je bij veel groepen binnen de lagere sociale klasse niet tegen; velen zijn onzeker over hun eigen kunnen (Gruyter et al. 2007). Enkele uitspraken kunnen illustreren dat 'klasse' kan afhouden van activisme.

- Ze hebben heel weinig geld, moeten allerlei klusjes doen en hebben dan geen tijd voor vrijwilligerswerk. Men staat wel klaar voor de familie.
- Het hebben van een e-mailadres vergemakkelijkt je positie, want je communiceert met elkaar en de gemeentelijke instituties.
- We halen de pers er bij als we iets moeten doorbreken.

Zoals gezegd, de netwerken van veel gezinnen in kansarme buurten staan in de eerste plaats in functie van 'overleven' (Stroobants et al. 2006). Binnen zo'n netwerk werkt men samen om te voldoen aan basisbehoeften; men is niet gericht op het vinden van oplossingen voor maatschappelijke problemen (Gruyter et al. 2007), noch zijn de netwerken gericht op vooruitkomen.

### *Etniciteit*

Alleen al het behoren tot een andere etnische groep dan de Nederlandse kan ervoor zorgen dat men te maken krijgt met uitsluiting. Ook hier gaat het weer om dezelfde drie aspecten. Ten eerste heeft men niet de juiste contacten. Men wordt daarom niet gevraagd actief te worden. Als men actief is, heeft men niet meteen toegang tot contacten om dingen voor elkaar te krijgen. Ten tweede heeft men niet de juiste informatie. Migrantengezinnen weten vaak niet welke regels en gewoontes er zijn in Nederland. Men kent de mogelijkheden niet om actief te zijn en weet niet dat je invloed uit kunt oefenen op het reilen en zeilen in de wijk. Enkele voorbeelden.

'Men weet niet waar een buurtplatform voor is.'

'Veel allochtonen komen hier wonen en weten niet dat hier alles gaat volgens regeltjes en dan komen problemen.'

'Turkse mensen denken dat het hun probleem niet is, zij lossen problemen in familiekring op.'

Men kent ook geen vergadercultuur.

‘Er zijn een aantal allochtonen uit de wijkraad gestapt. Dat is jammer. De wijkraad was in het begin ook wel een papierwinkel en er werd veel vergaderd.’

‘Allochtonen hebben geen cultuur van afspraken maken en willen niet vergaderen.’

‘We hebben een allochtoon in de groep en die zegt dat hij komt, maar hij komt niet. Laatst was hij gekomen, maar wist niet in welke ruimte we zaten. Toen is hij maar weer naar huis gegaan.’

Tenslotte is er de houding. Sommige actieve bewoners geven aan dat zij liever niet in het middelpunt van de aandacht willen staan en niet gewend zijn voor hun mening uit te komen. Een Antilliaanse vrouw zei: ‘Ik zou liever onzichtbaar willen zijn.’ Een uitvoerdersrol binnen de buurtorganisatie volstaat dan gewoonlijk.

### *Gender*

Uit de interviews komt naar voren dat het voor sommige vrouwen uit etnische groepen lastig is zich voor de buurt in te zetten. Zij lopen de kans buitengesloten te worden indien zij een openbare rol vervullen. Zij verliezen dan het respect van de groep. Een actieve bewoonster van Marokkaanse komaf: ‘Allochtone vrouwen willen ergens bij horen en iets kunnen. Ze zoeken bevestiging. Je moet ze eerst aan de hand nemen om te laten zien hoe dingen werken en als het eenmaal loopt, dan loopt het wel.’

Dit beeld wordt bevestigd door het onderzoek van Gruyter en collega's (2007), die onderzoek deden in vier Rotterdamse wijken naar de participatie van vrouwen uit minderheidsgroepen. Uit hun onderzoek blijkt dat deze vrouwen weinig autonomie en maatschappelijke zelfredzaamheid hebben en dat hun sociale contacten zich sterk afspelen in de directe omgeving van het gezin. Hun netwerken zijn grotendeels beperkt tot hun eigen kring. Zij leven echter niet in een sociaal isolement, en bovendien zijn ze regelmatig bereid iets voor de buurt te doen. Seksegenoten en kinderen vormen een belangrijk aangrijppunt voor sociale activiteiten. Van alle moeders in de onderzoeksgroep wil bijna de helft wel iets doen op school en/of helpen bij sport en spel. Op de tweede plaats komen buurtgerichtere activiteiten, zoals straatfeesten, ontmoetingsbijeenkomsten of het netjes houden van de buurt (Gruyter et al. 2007).<sup>6</sup>

Voor vrouwen in het algemeen geldt dat zij liever zorgtaken op zich willen nemen en/of betrokken willen worden bij het organiseren van activiteiten

dan deelnemen aan het vergadercircuit. Dit kan verklaren waarom er minder vrouwen zitting hebben in de bewonersgroepen.

Kortom, de factoren klasse, etniciteit en gender spelen in veel opzichten een belemmerende rol om actief te worden en zich voor de buurt in te zetten. Bij het bevorderen van activering in achterstandswijken dient hier rekening mee te worden gehouden.

### 3.4 Buurtproblemen

We zijn nagegaan hoe de actieve buurtbewoners denken over de problemen die in hun buurt spelen. Welke problemen werden genoemd? In totaal werden 58 verschillende problemen genoemd, zoals zwerfvuil, verkeer, dronken mannen, jeugd, drugshandel, bedelarij, prostitutie, armoede, schulden, huiselijk geweld, slecht onderwijs, isolement en agressie.

De reeks loopt dus van kleine triviale problemen tot complexe structurele problemen, van een los liggende tegel tot slecht onderwijs of de sociale problematiek achter de voordeur. Sommige bewoners noemen een hele reeks problemen en anderen noemen er slechts één of twee. Opvallend is dat sommige activisten uit etnische minderheden veel problemen benoemen. Blijkbaar is er bij hen een sterk bewustzijn van maatschappelijke problemen.<sup>7</sup> Er is geen verschil tussen de opvattingen van bewoners in grote steden zoals Rotterdam of Utrecht, en bewoners in middelgrote steden zoals Deventer of Arnhem. Dit lag wel in de verwachting, omdat daar de problematiek over het algemeen groter is. Een verklaring hiervoor kan zijn dat men gewend raakt aan forse buurtproblemen en dat niet meer als ongewenst ervaart. De gemiddeld hoger opgeleide 'kartrekkers' hebben over het algemeen geen beter zicht op de buurtproblematiek dan de 'uitvoerders'.

De vier meest genoemde buurtproblemen zijn overlast van hangjongeren, drugshandel, hennepkwekerijen en zwerfvuil (zwerfvuil het meest genoemd: negen keer). Ook drugs-gerelateerde auto- en woninginbraken, groepen alcohol drinkende mannen en verloedering werden vaak genoemd (elk viermaal). Uit de literatuur komt ook naar voren dat zwerfvuil en overlast van hangeugd de problemen zijn waar buurtbewoners zich het meest aan storen (Elffers en De Jong 2004; Kremer en Verplanke 2005; Van Stokkom 2008: hoofdstuk 2).

Wat hebben de respondenten gedaan om de buurtproblemen te bestrijden? In de eerste plaats maakt men melding van criminele zaken bij de politie of men brengt die zaken naar voren in overlegsituaties (wijkraad, leefbaarheids-team, huiskameroverleg, etc.). Enkele bewoners maken bovendien foto's als

bewijsmateriaal van wat men heeft waargenomen. Veel respondenten zeggen dat andere bewoners niet langer melding maken. Daarvoor worden drie redenen genoemd. Ten eerste is het omslachtig en is bellen niet meer gratis. Ten tweede: melden helpt toch niet, want men doet er niets mee. En tot slot is men bang voor wraakacties.

Uit de literatuur blijkt dat bewoners in achterstandswijken in veel mindere mate incidenten melden bij de politie. De oorzaak hiervan moet gezocht worden in het feit dat antisociaal gedrag en misdaad vaak wordt getolereerd en dat er veel wantrouwen ten opzichte van de politie bestaat (Reisig en Parks 2004; Kubrin en Weitzer 2003).

In diverse flats hebben actieve bewoners – vaak in samenwerking met woningbouwcorporaties – aangedrongen op het installeren van camera's. Sommige actieve bewoners spreken jongeren persoonlijk aan op hun gedrag. De meesten echter zeggen dit niet te durven. Bij kleine kinderen doet men dat wel. De respondenten vinden dat zij niet het gezag hebben om burgers aan te spreken op ongewenst gedrag. Zeven respondenten gaven aan dat zij te maken hebben gekregen met wraakacties, waaronder het bekrassen van hun auto en verbaal geweld. Uit de interviews kan worden opgemaakt dat in veel wijken buurtvaders actief zijn. Er bestaat nauwelijks contact tussen de buurtvaders en de bewonersorganisaties. Over het optreden van de buurtvaders is men tevreden.

In alle buurten worden regelmatig grote schoonmaakacties georganiseerd door de bewoners. Hieraan nemen jong en oud in groten getale deel. Zwerfvuil is een buurtprobleem waarop bewoners blijkbaar gemakkelijk zijn te activeren. Scholen doen mee met schoonmaakacties.

De actieve bewoners ondernemen verder veel acties om de andere bewoners in de buurt te bewegen deel te nemen aan buurtinitiatieven. Ook worden zij veelvuldig uitgenodigd ideeën te bedenken voor de verbetering van de leefbaarheid in de wijk. Er worden buurtkranten gemaakt en er worden wedstrijdes, barbecues en informatiebijeenkomsten georganiseerd om mensen te informeren en te werven. De geïnterviewde actieve burgers zijn er allemaal van overtuigd dat de leefbaarheid en veiligheid alleen verbeterd kunnen worden door meer samenwerking met professionals.

Over het algemeen wordt het activisme gekenmerkt door 'improvisatiepolitiek': men gaat van het ene probleem of incident naar het andere. De aanpak van problemen begint met enthousiasme, maar verliest snel aan kracht. Er bestaat nauwelijks een structurele visie op de ontwikkeling en verbetering van de wijk.

### 3.5 Samenwerking met professionals

We hebben de bewoners gevraagd naar hun ervaringen met samenwerking met de professionals. Wat loopt naar tevredenheid? Wat zijn zoal de struikelblokken die men tegen komt in de samenwerking? De belangrijkste partners van de actieve bewoners zijn de wijkagent, de opbouwwerker en sommige medewerkers van de woningbouwcorporaties en de gemeente. In die volgorde zullen we ze ook bespreken.

#### De politie

Een van de respondenten:

Als je vertrouwen en respect wilt krijgen, dan moet je als politie naar de mensen toegaan om dat op te bouwen. Er is een té grote afstand en ze beroepen zich té vaak op hun kerntaken. Dat werkt niet. Er zijn gelukkig individuele agenten die zich van die kerntaken geen bal aantrekken. En er zijn agenten die zich er makkelijk achter kunnen verschuilen.

De geïnterviewden maken vaak een duidelijk onderscheid tussen dé politie en de wijkagent. Over de politie praten ze in algemene termen en zijn ze vrijwel allemaal ontevreden. Daarentegen kent men de wijkagent in hun buurt en is men zeer te spreken over de samenwerking. Dit is bevreemdend, omdat sommige actieve burgers op structurele basis samenwerken met de wijkagent, zoals de mensen in Buurt Veilig in Deventer, terwijl andere bewoners de wijkagent slechts incidenteel spreken. Blijkbaar maakt de samenwerkingsvorm niet veel uit, maar wordt de tevredenheid meer bepaald door de betrokkenheid en daadkracht van de wijkagent.

De wijkagenten worden tijdens de interviews vaak geprezen om de volgende aspecten: het gezag dat zij hebben, goed luisteren, zowel repressief als preventief optreden, zichtbaar aanwezig zijn in de buurt en gemakkelijk aanspreekbaar zijn. Afkeuring wordt door meerdere bewoners uitgesproken over het feit dat de wijkagent er te weinig is in verband met bureauwerk en dat de wijkagent zegt niets te kunnen doen, omdat het niet tot zijn taak behoort of dat er onvoldoende meldingen zijn.

De wijkagent zegt: 'Op die dreef is niets aan de hand, want daar hebben we geen meldingen.' Dan zeg ik: 'Nee, meldingen heb je niet, omdat niemand iets meldt. Mensen zijn ook bang om iets te melden en mensen zijn opgehouden met melden, omdat er toch niets mee gedaan wordt.'

Ook de rotatie van functionarissen wordt als een probleem ervaren.

Weet je wat het met al die professionals is, dan ken je ze eindelijk en weet je wie je waarvoor moet hebben en dan zijn ze weer weg. Hebben ze weer een andere functie. Daar word je gek van, dat is niet bij te houden. Er is zo veel wisseling.

Die voorkeuren en afkeuren stemmen overeen met het onderscheid in werkstijlen van wijkagenten dat Terpstra heeft opgesteld (2008: 325 e.v.). Terpstra herleidt de manier van werken tot twee kerndimensies: handhavend versus repressief optreden en een communicatieve versus instrumentele oriëntatie.

Bewoners spreken waardierend over de wijkagenten die handhavend optreden en repressieve middelen niet schuwen, maar die daarnaast ook een goede relatie weten op te bouwen met bewoners. Juist de combinatie van deze twee aspecten wordt geapprecieerd. Dit stemt overeen met de manier waarop wijkagenten tegenwoordig naar hun vak kijken. In het verleden was er veel kritiek op het gebiedsgebonden politiewerk vanwege het 'softe' imago van de wijkagenten. Men trad zo min mogelijk handhavend op, omdat dit het vertrouwen zou schaden wat de wijkagent had verworven bij de buurtbewoners.

De tweede dimensie bestaat uit communicatief versus instrumenteel optreden. Terpstra (2008: 326) zegt daarover:

Communicatief optreden in het gebiedsgebonden politiewerk kenmerkt zich door een streven van een wijkagent naar nabijheid, zichtbaarheid, persoonlijke bekendheid en vertrouwen. Instrumenteel optreden daarentegen is meer tijdelijk van karakter, functioneel, probleemspecifiek en afstandelijk. Bij een communicatieve oriëntatie is de wijkagent (ook) gericht op individuele burgers (die hij als persoon kent of wil kennen), terwijl bij een instrumentele oriëntatie burgers vooral deel uitmaken van de als onpersoonlijk opgevatte omgeving waarin de wijkagent werkt.

Indien de bewoners zich lovend uitspreken over de wijkagent betreft dit in de meeste gevallen de communicatieve oriëntatie zoals nabijheid, zichtbaarheid, vertrouwen ('Afspraak is afspraak'), terugkoppeling en het persoonlijke ('Ik heb zijn mobiele telefoonnummer en mag hem altijd bellen als er iets is'). Wanneer men zich negatief uitlaat over de wijkagent is het vaak in termen van 'Hij is er nooit', 'Hij heeft nooit tijd' en 'Hij zegt dat hij niks kan doen'. Kortom, bewoners spreken zich duidelijk uit voor een sterk handhavende en communicatieve werkstijl van de wijkagent.



Het oordeel van de geïnterviewden over de politie als instantie is minder positief. Belangrijkste kritiekpunten zijn:

- ze zijn er niet als je ze nodig hebt;
- met de meldingen wordt niets gedaan;
- ze surveilleren niet op de momenten dat het echt nodig is;
- ze willen van ons informatie, maar wij krijgen er niets voor terug;
- te weinig handhaving;
- ze lossen niet op, maar plakken pleisters en gedogen.

In die steden waar de politie een vaste organisatievorm voor overleg met bewoners heeft, is men tevredener over het politieoptreden. De respondenten hebben dan het gevoel enige invloed te hebben op de inzet van de politie zoals bij Buurt Veilig in Deventer, de wijkraad in Utrecht en de politiehuiskamer in Arnhem. Ook de deelname aan wijkschouwen, sociale tafels, leefbaarheids-teams en bewonersorganisatieoverleg wordt gewaardeerd. Daarnaast tonen de respondenten ook begrip voor de beperkingen waarmee de politie te maken heeft. De actieve bewoners die deelnemen aan overleg met de wijkagent, geven aan het prettig te vinden de wijkagent op een informele wijze te leren kennen waardoor hij gemakkelijker te benaderen is. Vooral respondenten uit etnische minderheden noemen dit.

Vrijwel alle geïnterviewden geven ongevraagd aan dat de mensen geen meldingen meer maken bij de politie, omdat dit toch geen zin heeft. Er wordt niets of onvoldoende mee gedaan. De politie komt vaak niet opdagen indien de bewoners melding maken van een misdraging of strafbaar feit. Of zij komen uren later waardoor het geen zin meer had.

### Opbouwwerk

Over het opbouwwerk wordt vooral lovend gesproken. De volgende opmerkingen worden regelmatig gemaakt; ze zijn er als je ze nodig hebt; ze zijn heel ondersteunend; ze hebben veel kennis en een groot netwerk. Een enkele keer wordt aangegeven dat het niet meer duidelijk is 'van wie de opbouwwerker nu is: van de gemeente of van de bewoners'. De opbouwwerker lijkt in die gevallen meer een uitvoerder van bepaalde projecten en is er niet ter ondersteuning van de bewonersorganisaties. Meestal wordt de opbouwwerker door de bewoners ervaren als professionele steun van de bewonersorganisaties en -initiatieven en de *linking-pin* tussen de bewoners en de instituties.

Die rolinvulling stemt overeen met de bevindingen van Broekman en collega's (2000). Deze onderzoekers hebben het opbouwwerk op kwantitatieve wijze in kaart gebracht. Uit dit onderzoek bleek dat 84% van de opbouw-

werkers bewonersondersteuning als hun belangrijkste taak ziet. Daarnaast werd door de opbouwwerkers de intermediaire functie genoemd (22%): onderhandelen, bemiddelen, een brug slaan tussen bewoners en derden en het onderhouden van externe contacten. Het geven van informatie werd door 20% genoemd.

Deze taken vinden we bij de respondenten terug. Ze hebben een reëel beeld van de werkzaamheden van de opbouwwerker in hun buurt. Daarbij speelt dat in de buurten waar de geïnterviewden wonen, het opbouwwerk niet is wegbezuinigd. In al die buurten zijn opbouwwerkers al dan niet op projectbasis werkzaam.

### Woningbouwcorporaties

Wat betreft de woningbouwcorporaties zijn de meningen onverdeeld negatief: 'Ze doen niks!' Vaak zijn er wel huismeesters of beheerders aangesteld, maar ook daarvan vindt men dat die te weinig doen. Indien de woningbouwcorporatie toezegt iets te doen, duurt het veel te lang voor het echt gebeurt. Positieve opmerkingen hebben betrekking op een enkele huismeester die goed luisterde, een woningbouwcorporatie die een vrijwilliger uitrustte met een autootje om vuilnis op te halen en een corporatie die aan een bewonersorganisatie terugkoppeling gaf over de ondernomen acties. Toch kan men concluderen dat over de gehele linie de woningbouwcorporaties nog weinig of geen invulling geven aan hun sociale taakstelling.

### De gemeente

De bewoners zijn over de gemeente tevreden wanneer er in hun wijk een wijkmanager is aangesteld. Die persoon vormt de schakel tussen het gemeentelijke apparaat en de bewoners. De wijkmanagers vergaderen veel, maar luisteren goed en komen hun beloftes na, luidde het oordeel.

Over dé gemeente wordt door de meeste respondenten gezegd dat zij te verkokerd en te bureaucratisch is. Het werkt allemaal stroperig en er wordt niet doorgepakt. Men is ook niet te spreken over de projectencarrousel en de protocollen. Dat zou niet werken, omdat er sprake is van doorlopende processen en dan kun je niet ineens stoppen met de werkzaamheden. Een wijkbudget waar bewoners gebruik van kunnen maken om kleine initiatieven in de buurt te realiseren, vindt men goed. Echter, men heeft kritiek op het maken van een begroting vooraf en op het feit dat bewonersorganisaties het bedrag soms eerst zelf moeten voorschieten en pas achteraf kunnen declareren.

Concluderend: de respondenten oordelen positief over de professionals als er sprake is van een zekere persoonlijke relatie en de professional een communicatieve werkstijl hanteert. Er is dan voldaan aan nabijheid, zichtbaarheid en vertrouwen. Ook een handhavende stijl van de politie (aanpakken / doorpakken) wordt zeer gewaardeerd. Over de organisaties is men in zijn algemeenheid minder te spreken; deze worden als bureaucratisch en niet goed functionerend ervaren.

### 3.6 Welke verbeteringen gewenst?

We hebben de respondenten gevraagd naar datgene wat zij graag verbeterd zouden willen zien in de aanpak van de buurtproblemen. In de antwoorden springen twee dingen in het oog: de verbeteringen betreffen voornamelijk zaken die professionals op zich moeten nemen (en de organisaties waarin zij werkzaam zijn) en men pleit voor een meer gestructureerde, integrale aanpak van wijkproblemen.

De professionals moeten zorgen dat zij meer zichtbaar, bereikbaar en nabij zijn. Dit geldt vooral voor de politie en de woningbouwcorporaties. De politie zou meer lopend of fietsend door de buurt moeten gaan waardoor zij gemakkelijker is te benaderen. De politie zou met veel meer mensen moeten praten, zodat zij weet wat er onder de bewoners leeft. Daarnaast moeten politiemensen ook zaken aanpakken en de regels meer handhaven. Als het gaat om jeugdoverlast moet de politie harder optreden en de ouders van de jongeren bij de aanpak betrekken. De jongeren moet wel perspectief worden geboden; zij zouden het gevoel moeten krijgen dat ze meetellen. Over het algemeen vindt men dat repressief optreden nodig is, maar dat daarnaast ook preventief en curatief gewerkt moet worden. Het één kan niet zonder het ander. De bereikbaarheid van de politie wordt als een belangrijk verbeterpunt genoemd: geen rompslomp bij melden, één nummer voor alle meldingen en klachten, meer privacy aan de balie, mail goed beantwoorden en informatie doorspelen naar de juiste personen. De politie zou meer aandacht kunnen besteden aan het samenwerken met bewoners, informatieverstrekking en terugkoppeling over ondernomen acties.

De woningbouwcorporaties moeten zich gaan bezighouden met de verbetering van de leefomgeving en de sociale problematiek. Hiertoe zouden zij meer moeten openstaan voor bewonersparticipatie en meer huismeesters en beheerders moeten aanstellen. De huismeesters zouden een actievere rol kunnen spelen door mensen veelvuldiger aan te spreken op hun gedrag en door veel zichtbaar aanwezig te zijn.

De respondenten pleiten voor een meer structurele en integrale aanpak van de buurtproblemen. Men vindt de aanpak nu vaak te versnipperd en kortstondig. De samenhang tussen de projecten en de werkzaamheden van de instellingen ontbreekt. Een en ander is onvoldoende op elkaar afgestemd. Het betrekken van meer bewoners acht men noodzakelijk en vooral ook bewoners uit etnische groepen. Dat kan bereikt worden door de activiteiten laagdrempelig en kleinschalig te organiseren en door de bewoners écht serieus te nemen. Voor wat betreft fysieke ingrepen vindt men dat de periode tussen plan en uitvoering drastisch verkort moet worden, wil men bewoners gemotiveerd houden mee te werken aan wijkverbetering.

Kortom, volgens de respondenten kunnen de zichtbaarheid, bereikbaarheid en nabijheid van de organisaties in de buurt aanzienlijk verbeterd worden en kan de samenwerking met bewoners versterkt worden.

### 3.7 Conclusies

De interviews bieden zicht op factoren waarover weinig kennis bestaat, zoals motieven en vaardigheden van actieve bewoners, en hun mening over buurtproblemen en de professionals met wie men samenwerkt. Wat betreft de motieven om actief te worden zijn de volgende redenen van belang: een bijdrage leveren aan de maatschappij, meer kennis over de wijk verkrijgen, mensen leren kennen, waardering ontvangen en bovenal 'iets doen aan de problemen in de buurt'. De activisten moeten beschikken over een grote portie assertiviteit en doorzettingsvermogen, anders worden zij niet gehoord en vinden zij niet de weg. Ze moeten daarnaast over communicatieve vaardigheden beschikken om toegang te verkrijgen tot de relevante netwerken. Ten slotte moet men de nodige kennis en ervaring hebben over het reilen en zeilen van instanties waarmee men in de buurt te maken heeft. Die kennis is doorgaans gestoeld op persoonlijke contacten met professionals. Gender, klasse en etniciteit zijn daarbij belemmerende factoren. Die drie factoren wegen alle drie zwaar, zodat het benadrukken van enkel etniciteit als belemmerende factor een sterke vertekening aanbrengt.

De activisten zetten zich sterk af tegen overlast, misdaad en deviant gedrag; zij dragen conventionele normen uit en verlangen van de politie stevig handhavend optreden. Zij zijn positief over 'hun' wijk en hebben een pragmatische 'doe-mentaliteit' (problemen als kans benoemen). Zij zijn ervan overtuigd dat de buurt toekomst heeft als gezamenlijk de schouders onder problemen worden gezet. Beaamd wordt dat migranten moeilijk zijn te bewegen in buurtorganisaties actief te worden, maar zij zijn wel relatief gemakkelijk te activeren in eigen verband.

De activisten steken wekelijks veel uren in het buurtwerk, maar zij voelen zich niet overbelast. De buurtproblemen die als meest vervelend worden ervaren zijn overlast van hangeugd en zwerfvuil. Er is sprake van een 'improvisatie-politiek': men gaat van het ene probleem of incident naar het andere. Er bestaat nauwelijks een structurele visie op de ontwikkeling en verbetering van de wijk.

De actieve bewoners oordelen positief over professionals als er sprake is van een zekere persoonlijke relatie en de professional zowel een communicatieve als een handhavende werkstijl hanteert. Zij zijn er voorstander van dat een zichtbaar en vertrouwenwekkend optreden gecombineerd wordt met hard optreden als dat moet. Daadkracht wordt zeer gewaardeerd. Over de instanties in zijn algemeenheid is men veel minder te spreken; deze worden als bureaucratisch ervaren.

II

---

## Theoretische invalshoeken



## 4 Buurtidentificatie: mentaal investeren in de 'hele buurt'

### 4.1 Inleiding

Het bevorderen van sociale cohesie en sociaal kapitaal staat in het lokale beleid prominent op de voorgrond. Beleidsmakers pogen aldus een verder afglijden van achterstandsbuurten te voorkomen. De veronderstellingen van sociale cohesie en sociaal kapitaal vinden bij beleidsmakers haast per definitie een goed onthaal. In het huidige Nederlandse beleidsdiscours spelen beide concepten een belangrijke rol. Vooronderstelling is dat sociale cohesie per definitie iets positiefs of iets goeds is.

In dit hoofdstuk worden vraagtekens gesteld bij het sociologische perspectief van binding en cohesie. Aangegeven wordt dat het gebruik van termen als 'sociale cohesie' en 'sociaal kapitaal' veel moeilijkheden teweegbrengt en dat de vooronderstelling dat sociale netwerken ertoe bijdragen dat burgers informele sociaal controle op zich nemen weinig overtuigend is.

In dit hoofdstuk komen enkele relevante onderzoeksbevindingen aan bod uit de vele academische publicaties die aan sociale cohesie en sociaal kapitaal gewijd zijn. Uit die bevindingen blijkt dat sociale netwerken (of sociale contacten) nauwelijks van invloed zijn om de informele sociale controle die buurtbewoners op zich nemen te verklaren. Andere aspecten van sociale cohesie of sociaal kapitaal blijken veel belangrijker te zijn, vooral het gehecht zijn aan de buurt.

Vervolgens zullen we betogen dat bewonersparticipatie opgevat als informele publieke dienstverlening meer perspectief biedt dan de theorieën van sociale cohesie en sociaal kapitaal. Binnen die politiekere visie gaat er meer aandacht uit naar het vermogen van bewoners problemen te bespreken en te bestrijden, en de steun van gemeentelijke instanties en professionals in te roepen als dat nodig is. Dat laatste is vooral van belang als informele sociale controle in wijken te weinig voorradig is. Ten slotte worden enkele praktische implicaties van deze theoretische wending besproken. Betoogd wordt dat niet zozeer zou moeten worden ingezet op bevordering van ontmoetingskansen, maar het versterken van een vitaal buurtbeeld.



## 4.2 Sociale cohesie, sociaal kapitaal en sociale controle

Hoe kunnen we sociale cohesie en sociaal kapitaal omschrijven en wat zijn de sterke en zwakke aspecten van de theorieën waarin die begrippen vervat liggen? Vooral binnen de sociale desorganisatietheorie die momenteel invloedrijk is, wordt verondersteld dat sociale binding tot verhoogde informele controle en andere vormen van bewonersparticipatie leidt. Voor we daar op ingaan zullen we eerst enkele kanttekeningen plaatsen bij het onderzoek naar sociale cohesie en sociaal kapitaal.

### Methodologische kanttekeningen

Wie internationale tijdschriften over stedelijk beleid en lokale veiligheid raadpleegt, wordt bedolven onder studies waarin de taal en begrippen van sociaal kapitaal en sociale cohesie worden gebruikt. De theorievorming is sterk uitgebreid. Er worden ook vele theoretische varianten benut waarin begrippen als sociale netwerken, informele sociale controle en *collective efficacy* op de voorgrond staan. Er is weinig eenstemmigheid onder onderzoekers wat 'sociaal kapitaal' en 'sociale cohesie' precies betekenen, uit welke aspecten die begrippen bestaan en hoe die aspecten gemeten zouden moeten worden. Sommigen beschouwen de hoeveelheid sociale contacten als belangrijkste onderdeel van sociaal kapitaal, anderen leggen meer nadruk op vertrouwen en sociale normering. De concepten die in deze veelal kwantitatieve studies worden benut zijn diffuus en dubbelzinnig (Kubrin en Weitzer 2003; Taylor 2002). Er wordt een grote variëteit aan indicatoren benut. Diverse labels worden gebruikt om theoretisch zeer verwante constructen vast te stellen. Er worden ook uiteenlopende betekenissen binnen verschillende disciplines gebruikt. Iedere auteur neigt ertoe eigen definities te gebruiken. Ook het gebruik van het concept 'sociaal kapitaal' is daardoor betwist geraakt. Men kan zich überhaupt afvragen of de term nog wel bruikbaar is als analytisch concept (Middleton et al. 2005).

Door de ongelijksoortige operationalisering is het niet verwonderlijk dat de bevindingen over de effecten van sociale bindingen tegenstrijdig zijn. De ene onderzoeker richt zich op verbondenheid met de buurt, een ander op sociale netwerken, een derde op sociale controle en vertrouwen, nog een ander op wanorde en angstgevoelens. De afzonderlijke kennisbrokken worden zelden in een interpretatief frame tezamen genomen. Het doolhof van bevindingen vertroebelt het zicht op analyse en mogelijkheden voor beleid. De onderzochte buurten zijn ook nauwelijks met elkaar te vergelijken. Bevindingen kunnen niet overgeheveld worden naar andere contexten die immers met andere sociale samenstellingen en problemen te maken hebben. Deze situ-

atie maakt het welhaast onmogelijk om betrouwbare collectieve kennis bijeen te brengen. Al met al wordt er nauwelijks theoretische vooruitgang geboekt (Kubrin en Weitzer 2003; Triplett 2005).

Nu worden deze moeilijkheden door de betreffende onderzoekers meestal goed onderkend.<sup>1</sup> Daarnaast hebben zij doorgaans scepsis over de these van 'herstel van sociale cohesie' (dat overigens een beleidsvraagstuk is), een these die afgaande op de aanhoudende stroom van beleidsstukken waarin dat doel wordt verwoord, de wensdroom van menig bestuurder is.

We zullen hieronder eerst ingaan op enkele relevante definities van 'sociale cohesie' en 'sociaal kapitaal' en enkele vooronderstellingen die ermee verbonden zijn, om vervolgens sociale bindingen en sociale controle (zoals verwoord binnen de sociale desorganisatietheorie) onder de loep te nemen.

### Sociale cohesie

Het begrip sociale cohesie is buitengewoon lastig te omschrijven. Deels is dat een gevolg van de omstandigheid dat sociale cohesie niet alleen als analytisch concept wordt gebruikt, maar (tegelijk en vaak impliciet) als normatief begrip. Hoewel meestal niet als zodanig uitgesproken, krijgt sociale cohesie zo in de regel een uitgesproken positieve betekenis. Niet helemaal ten onrechte wordt het gebruik van dit begrip dan ook wel eens geassocieerd met een nostalgisch verlangen naar een voorbije samenleving waarvan het overigens de vraag is of die altijd wel al die goede eigenschappen had die met sociale cohesie in verband worden gebracht. Weinig oog lijkt daarbij te bestaan voor de schaduwzijden die (een teveel aan) sociale cohesie ook met zich mee kan brengen. Afhankelijk van de situatie en van de heersende cultuur kan er soms ook een 'teveel' aan sociale cohesie bestaan. Veel onderzoekers wijzen erop dat sociale cohesie ook kan verdelen: zij die niet tot de eigen groep behoren, kunnen worden buitengesloten. Sociale cohesie kan intolerantie voeden, en tot conflicten leiden met mensen die als outsiders worden waargenomen (Beckhoven et al. 2007).

Daarnaast zijn de onduidelijkheden rond het begrip sociale cohesie gevolg van het feit dat er (soms gelijktijdig) uiteenlopende verschijnselen in worden ondergebracht. Het begrip wordt zo niet alleen multi-interpretabel, maar ook vaag. Op die wijze vindt iedereen in het begrip wel iets van zijn of haar gading. In combinatie met het genoemde normatieve element wordt sociale cohesie daarmee een begrip waar niemand tegen zal kunnen zijn (Terpstra 2005).

De onduidelijkheid van sociale cohesie wordt versterkt doordat het begrip op verschillende niveaus wordt gehanteerd. Zo kan sociale cohesie worden

beschouwd als een collectief, of als een individueel kenmerk. Tegenover de opvatting dat sociale cohesie gelijk staat aan de stabiliteit van een sociaal systeem (vgl. Schuyt, 2006: 62), staat de invulling van het begrip door het SCP als de mate waarin mensen zich betrokken voelen bij de maatschappij (Schnabel en De Hart 2008: 13-14). De koppeling van sociale cohesie aan sociaal kapitaal heeft vooral betrekking op individueel niveau.

### Sociaal kapitaal

Theorieën van sociaal kapitaal (maar ook de sociale desorganisatietheorie / *collective efficacy*) hebben meer oog voor conflicten, belangentegenstellingen en in- en uitsluitingmechanismen.<sup>2</sup> Sociaal kapitaal verwijst naar hulpbronnen die beschikbaar komen door sociale contacten, sociale netwerken, wederkerige uitwisseling, gedeelde normen en vertrouwen (Putnam 2000; Forrest en Kearns 2001; Kleinhans 2007). Mensen zijn daardoor in staat dingen te bereiken die zij alleen niet zouden kunnen realiseren. Vaak worden twee dimensies van sociaal kapitaal onderscheiden (o.a. Lelieveldt 2004 en 2008):

1. structureel: netwerken / relaties tussen bewoners;
2. cultureel: attitudes van bewoners (onderling vertrouwen, gedeelde normen en waarden / plichtsbesef).

Sociaal kapitaal wordt dikwijls in verband gebracht met het vermogen om via contacten hulpbronnen te mobiliseren. Als je over veel sociaal kapitaal beschikt, beschik je over veel toegangswegen tot diensten en hulpbronnen. Sociaal kapitaal legt dus de nadruk op de baten van sociale interacties. Je levenskansen worden vergroot: je bent kansrijker om steun te ondervinden en je hebt een grotere kans doelen te realiseren. Mensen met veel sociaal kapitaal ontvangen gemakkelijker relevante informatie over woning, stageplaats of baan, of vinden eerder iemand die hen bijstaat in een conflict, of die helpt bij huiswerk. Sociaal kapitaal is aldus een begerenswaardig goed (Driessen et al. 2006). Mede daarom kan Putnam zeggen: 'Neighborhoods with high levels of social capital tend to be good places to raise children. In high-social-capital areas public spaces are cleaner, people are friendlier, and streets are safer.' (Putman 2000: 307)<sup>3</sup>

De heterogeniteit van een sociaal netwerk komt iemands maatschappelijke kansen ten goede, bijvoorbeeld door opening te bieden naar een andere werkring. Ondersteunende netwerken van lotgenoten (*bonding*) zijn daarvoor niet voldoende, het slaan van bruggen naar mensen die over andere kennisbronnen beschikken is van meer belang (*bridging*). Die overbruggende vormen

van sociaal kapitaal stellen mensen in staat toegang te krijgen tot diensten en hulpbronnen in andere sociale kringen dan de eigen buurt of familie. Zij kunnen aldus makkelijker vooruitkomen en maken zich bijvoorbeeld normen eigen die in het teken staan van 'klimmen'. Het zou aldus de kunst zijn om in achterstandswijken dergelijke overbruggende vormen van sociaal kapitaal ingang te laten verkrijgen. Vele factoren waaronder gender, etniciteit en klasse kunnen die *bridging* echter bemoeilijken.

Binnen theorieën van sociaal kapitaal wordt ook belang gehecht aan vluchtige en toevallige alledaagse sociale contacten op straat, in de hal, of in de winkel. Putnam: 'Like pennies dropped in a cookie jar, each of these encounters is a tiny investment of social capital.' (2000: 93) Die ontmoetingen zouden bijdragen aan publieke vertrouwdsheid: bewoners krijgen informatie waardoor zij anderen kunnen herkennen en categoriseren (Blokland 2004).

### Sociale bindingen en sociale controle

De veronderstelling dat sociale bindingen en netwerken van belang zijn om de informele controle van bewoners te versterken is prominent verwoord binnen de sociale desorganisatietheorie (Shaw en McKay 1942; Bursik en Grasmick 1993). Volgens deze theorie zijn verschillen in misdaad tussen buurten terug te voeren op verschillen in sociale organisatie. Naarmate er in buurten veel etnische heterogeniteit, een hoge verhuismobiliteit en sociaal-economische achterstand bestaat, zullen zij eerder sociaal gedesorganiseerd zijn (Shaw en McKay 1942; Kornhauser 1978). Binnen de sociale desorganisatietheorie is uitvoerig beargumenteerd waarom informele sociale controle minder voorhanden is in achterstandswijken. Het vermogen om overlast gevende jeugd aan te spreken of de politie in te schakelen is er minder sterk ontwikkeld. Bewoners hebben ook minder vertrouwen in de politie en andere gemeentelijke organisaties.

Aangenomen wordt dat sociale bindingen misdaad reduceren door de informele sociale controle te stimuleren. Informele sociale controle duidt op de capaciteit van bewoners tot sociale zelfregulering, en wel door toezicht te houden en mensen op onacceptabele activiteiten aan te spreken. Zonder informele sociale controle zouden buurten afglijden naar meer misdaad.

Een van de varianten van deze theorie die in het laatste decennium veel aandacht heeft gekregen is *collective efficacy* (Sampson et al. 1997). Dit samengestelde begrip (sociale cohesie, sociaal vertrouwen en de gedeelde verwachting actief controle uit te oefenen) – gemakshalve vertaald als 'collectieve zelfredzaamheid' – zou lagere niveaus van waargenomen wanorde en lagere

misdaadcijfers het beste kunnen verklaren. Collectieve zelfredzaamheid is een construct dat inmiddels veel invloed heeft verkregen binnen onderzoek naar veiligheid in buurten. Veel bevindingen duiden erop dat het ontbreken van controlebereidheid bij bewoners zowel criminaliteit als wanorde in de buurt verklaart (Völker & Flap 2005; Taylor 2001).

Uit veel onderzoeken blijkt dat er een positief verband bestaat tussen sociale cohesie en veiligheidsbeleving (Sampson et al. 1997; Bursik en Grasmick 1993; De Hart 2002).<sup>4</sup> Ook het SCP heeft vastgesteld dat in buurten met meer sociale cohesie de sociale veiligheid groter is (Wittebrood 2008: 99). Mensen voelen zich veiliger in een buurt waar ze veel sociale contacten hebben en waar ze gezamenlijke activiteiten ondernemen. Maas de Waal en Wittebrood (2002) constateerden dat burgers die sociale relaties in de buurt als van goede kwaliteit beoordelen, zich tegelijk minder onveilig voelen. Maar in dezelfde bundel merkt De Hart (2002: 24) op dat een hecht patroon van sociale contacten juist kan samengaan met een grotere mate van angst. Wanneer criminaliteit vaak onderwerp van gesprek is worden mensen zich kennelijk bewuster van mogelijke dreigingen.<sup>5</sup>

Een hecht sociaal weefsel en stabiele netwerken in de straat bieden lang niet altijd bescherming tegen gevoelens van onveiligheid. Als dat zo was zouden wijken met veel bindingen en contacten het veiligst moeten zijn. Vaak is het precies andersom: buitenwijken en *suburbs* waar contacten en sociale controle tot het minimum worden beperkt, zijn relatief veilig (Baumgartner 1988). Homogeen samengestelde volkswijken waar meer leven op straat voorkomt en bindingen tussen familieleden hecht zijn, kunnen tegelijk relatief onveilig zijn.<sup>6</sup> Wel is het zo dat contacten tussen burens in achterstandswijken gemiddeld genomen minder voorkomen dan in de meeste andere wijken (Van den Brink et al. 2007).

Voor al de vooronderstelling dat naarmate burens meer sociale contacten hebben, zij meer bereid zouden zijn om controle uit te oefenen is omstreden. Anders gezegd, hoe groter de dichtheid van sociale netwerken en de frequentie van lokale interacties, des te meer zou de buurt in staat zijn om informele controle uit te oefenen. Volgens die redenering zouden buurt-netwerken een sterk regulatief potentieel hebben en een uitgebreider netwerk zou automatisch leiden tot intensievere sociale controle (en dus meer veiligheid). Verondersteld wordt dat contacten en wederzijdse uitwisseling van informatie het probleembewustzijn van bewoners zou scherpen. Zij zouden ook makkelijker een beroep doen op anderen om problemen aan te pakken.

Theoretisch kan men al het nodige tegen deze vooronderstellingen inbrengen. Sociale bindingen kunnen vele vormen aannemen. Hebben vriendschappelijke of recreatieve bindingen tussen burens de potentie om misdaad terug te dringen? Er lijkt een exclusieve aandacht te zijn voor bindingen tussen burgers die regelnavolgend gedrag vertonen. Maar sociale bindingen kunnen de sociale organisatie van de buurt steunen of juist hinderen (Kubrin & Weitzer 2003). Netwerken vormen weliswaar een noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde om informele sociale controle te versterken. Sleutelvragen zijn: hoe worden bindingen geactiveerd en welke hulpbronnen worden gemobiliseerd?<sup>7</sup> Omgekeerd, burens kunnen bereid zijn toezicht te houden ook al hebben ze weinig of geen contacten met burens of ook al beschouwen ze hen niet als vrienden. Het uitgangspunt van 'frequente alledaagse interactie' is ook bepaald niet kenmerkend voor hedendaagse stedelijke contexten. Er zijn domweg weinig intensieve bindingen tussen bewoners aanwezig (Bellair 1997).

Sociale bindingen kunnen zo sterk zijn dat anderen worden uitgesloten. Binnen een sociaal netwerk kunnen ook deviante normen worden opgelegd. Om die reden kan verklaard worden dat sommige studies geen verband hebben kunnen vaststellen tussen sociale bindingen en misdaadcijfers. In sommige buurten leiden sterke sociale bindingen juist tot meer misdaad (Warner en Rountree 1997; Browning et al. 2004). Dichte netwerken kunnen mensen ertoe verplichten misdaad of overlast door de vingers te zien. Het regulerende effect van sociale controle op naleving van de wet kan aldus worden aangetaast (Browning et al. 2004: 511). Sommige onderzoekers suggereren dat *weak network ties* beter in die regulering kunnen voorzien (Bellair 1997; Browning et al. 2004).<sup>8</sup> Vluchtige en onregelmatige contacten tussen mensen kunnen vertrouwen en gedeelde waarden verstevigen, zonder dat er sprake is van dubieuze wederzijdse verplichtingen.

Veel etnografisch onderzoek bevestigt de schaduwzijden van sociale binding. Zo kunnen dichte buurtnetwerken in achterstandsbuurten bewoners ervan weerhouden incidenten bij de politie te melden, juist door de onderlinge familiariteit. Een man die getuige is van een misdaad: 'I didn't wanna give this young man's name to the police because his mama is such a sweet lady.' (Pattillo 1998: 765) De jonge vader profiteert dus van de netwerkbindingen van zijn moeder. De bewoner die getuige is, erkent de verplichting dat hij de politie er niet bij mag betrekken. Hechte bindingen en veel contacten met familie en vrienden kunnen dus ook in het teken staan van wantrouwen naar instanties.

## Welke factoren begunstigen informele sociale controle?

Ook op grond van andere onderzoeksbevindingen kunnen veel vraagtekens worden geplaatst bij de assumptie dat sociale netwerken de informele sociale controle (en andere vormen van buurtactivisme) zouden bevorderen. In een omvangrijk Nederlands onderzoek (1000 respondenten in 168 buurten) concluderen Beate Völker en Henk Flap (2005) dat controlebereidheid niet beïnvloed wordt door het hebben van veel sociale contacten in de buurt. Niet netwerken *an sich* zijn van invloed op informele sociale controle (aanspreken jongeren; verhinderen auto-inbraak), wel heeft 'gemeenschap' (d.w.z. thuis voelen) een directe invloed. Netwerken blijken wel 'gemeenschap' te beïnvloeden. Er is dus een indirect verband.

Tegelijk: buurten met meer armoede kennen meer 'gemeenschap', maar niet een grotere mate aan controlebereidheid. Dat verband is zelfs negatief. Dat sluit aan bij de vaststelling dat sterke bindingen in wijken met lage inkomens tot attitudes leiden die de aanpak van lokale problemen ontmoedigen. Sterke bindingen in kleine subgroepen kunnen de bereidheid op te komen voor het belang van de buurt en overtreders aan te spreken hinderen. Je zou dit gegeven kunnen interpreteren als *the weakness of strong ties* (zie ook Sampson en Raudenbusch 1999).

In een ander onderzoek stelden Lelieveldt en Van der Kolk (2005) vast dat het aantal contacten met burens nauwelijks bijdraagt aan het omzetten van probleembewustzijn in actie. Lidmaatschap van een vereniging binnen de buurt draagt daar wel toe bij. Binnen die verenigingen worden problemen aangekaart en wellicht doorgeleid naar gemeentelijke diensten. Echter, slechts ongeveer tien procent van de bewoners is lid van dergelijke verenigingen (zie hoofdstuk 2). De rol van buurtcontacten, zeggen de onderzoekers, is veel minder belangrijk dan eerder gesuggereerd.

In een overzichtsstudie wijst Lelieveldt (2008) erop dat attitudefactoren (onder andere vertrouwen en het gevoel van verplichting) een grote invloed hebben op het waarnemen van en terugdringen van problemen. Die factoren zijn van groter belang dan sociale netwerken (hoewel die wel anderszins positieve functies kunnen hebben). Er is dus geen direct effect van structureel sociaal kapitaal op het voorkomen en bestrijden van buurtproblemen, wel een indirect effect. Sociale netwerken garanderen niet dat problemen worden vermindert; die netwerken moeten eerst worden vertaald in een *prosocial sense of community*. Het kan dus goed zijn dat een wijk dichte netwerken heeft én veel problemen.

Veel Amerikaanse onderzoeksbevindingen geven eenzelfde beeld. Velen twijfelen aan de veronderstelling dat sociale bindingen de centrale bron vormen van informele sociale controle (vooral Triplett et al. 2003; Kubrin & Weitzer 2003). Sterke sociale bindingen vormen juist een hindernis om normen te bevestigen. Zwakke bindingen zijn van meer belang (Bellair 2000). Silver en Miller (2004) constateerden dat sociale bindingen in achterstandswijken nauwelijks invloed hebben op de bereidheid om op te treden. Buurtverbondenheid en responsief optreden van de politie leiden tot hogere niveaus van informele sociale controle. Tevredenheid met / gehecht zijn aan de wijk leidt tot een grotere verantwoordelijkheid onder bewoners om de sociale orde in stand te houden en mensen aan te spreken op onaanvaardbaar gedrag. Omgekeerd, mensen die de buurt zouden willen ontvluchten blijken nauwelijks bereid toezicht te houden / op te treden. Informele controle heeft dus meer te maken met gedeelde percepties van kwaliteit van het buurtleven en de lokale politie, niet zozeer met lokale sociale netwerken. Om die redenen, besluiten de auteurs, zou identificatie met de gebruikswaarde van de buurt (scholen, parken, nabijheid van diensten) vergroot kunnen worden: een grotere affectieve band met de buurt creëren.

De onderzoeksbevindingen van Pattinava (2006) in Boston sluiten daarop aan: degenen die zich deelgenoot voelen van de wijk zijn veel meer bereid betrokken te zijn bij collectieve misdaadpreventie. Belangrijke voorspellers van (informeel) activisme zijn:

- gehechtheid / deelgenoot voelen van buurt;
- etnische minderheden;
- vertrouwen in de politie;
- eigen woning;
- degenen die hogere niveaus van wanorde waarnemen.

Kortom, afgaande op voorgaande bevindingen kunnen we lokale netwerken – het structurele aspect van sociaal kapitaal – geen grote kracht toeschrijven om informele sociale controle te versterken. Het aspect van sterke netwerken doet waarschijnlijk weinig ter zake, hoewel dat in homogene wijken anders kan liggen.<sup>9</sup> Waarschijnlijk is in heterogene buurten en straten de sociale afstand tussen (etnische) groepen te groot. Bovendien, zoals gezegd kunnen sterke bindingen en dichte netwerken juist een hindernis zijn voor de uitoefening van burgerschap en de wil om vooruit te komen blokkeren.

Daarmee is niet gezegd dat andere aspecten van sociaal kapitaal (en sociale cohesie) niet van belang zijn. Naast het gevoel van thuishoren kunnen onderling vertrouwen en je verplicht voelen ertoe doen om bewoners tot ac-



tie te stimuleren. Toch blijkt uit nagenoeg al de voornoemde onderzoeken dat de aspecten van vertrouwen en gedeelde normen en waarden maar matig van belang zijn om bewonersactivisme te verklaren. Blijft dus over de factor 'identificatie met de buurt' (gehecht zijn, verwant voelen met de buurt) die in elk van de besproken onderzoeken de voornaamste *trigger* blijkt te zijn voor bewonersactivisme.<sup>10</sup>

Maar vooraleer deze variabele als het nieuwe ei van Columbus te omarmen, worden enkele complicaties onder de aandacht gebracht. Maria Lewicka (2005) wijst erop dat sterke gemeenschapsbinding en gehechtheid aan de buurt eerder voorkomen bij lagere klassen. Mensen met hogere opleiding blijken minder gehecht aan woonplekken. Ze verwijst naar Florida (2002) die suggereert dat de creatieve klasse van relatief jonge hoogopgeleide mensen zwakke bindingen en onafhankelijkheid op prijs stellen. Lewicka stelde vast dat mensen die interesse hebben voor de kwaliteit van de buurt en het buurtbeeld daarop willen aanpassen, eerder actief worden. Niettemin is plaatsgehechtheid als zodanig negatief gerelateerd aan activisme. Gehechtheid aan de buurt kan de individuele ontwikkeling van mensen zelfs afremmen. Het is niet een *place inherited*, maar een *place discovered* die activisme bevordert, een bewust gecreëerde buurtidentiteit waarvoor cultureel kapitaal nodig is. *Place inherited*, een alledaagse geworteld zijn op basis van het feit dat men nu eenmaal in de buurt woont en de daaraan ontleende trots, blijkt dus niet tot activisme te leiden. Volgens Lewicka is cultureel kapitaal (interesse in de eigen stad) daarom niet minder belangrijk dan sociaal kapitaal. Bovendien, een lokaal sociaal netwerk blijft volgens de auteur noodzakelijk om emotionele gehechtheid om te vormen tot een bereidheid tot handelen.

Uit andere studies blijkt dat allerlei variabelen die sterk gerelateerd zijn aan 'plaats', zoals lengte van verblijf in buurt, nabuurschap, gevoel van gemeenschap, alle sterk aan buurtparticipatie gerelateerd zijn (Bolland 2002). Plaatsverbondenheid speelt dus een grote rol, onafhankelijk van de gebruikelijk benutte aspecten van sociaal kapitaal zoals sociale netwerken en attitudes.<sup>11</sup> Er lijkt echter meer onderzoek nodig om te achterhalen welke indicatoren *neighbourhood attachment* zo van belang maken om activisme van bewoners te verklaren.

### 4.3 Gehecht zijn aan de buurt: waarom doorslaggevend?

Ook politieke wetenschappers hebben vastgesteld dat 'sociale netwerken' weinig van belang zijn om informele sociale controle en andere vormen van buurtactivisme te verklaren. En ook zij wijzen erop dat gehecht zijn en iden-

tificatie een doorslaggevende rol spelen. Maar zij bieden ook goede redenen waarom die culturele factoren zo van belang zijn.

Hays en Kogl (2007) zijn nagegaan welke factoren de betrokkenheid bij buurtorganisaties kunnen vergroten. In hun onderzoek stelden ze vast dat een grote mate van verbondenheid in informele netwerken (familie; vrienden; kerk) niet leidt tot een grotere betrokkenheid. Elkaar hulp verlenen of toezicht houden op elkaars woningen blijkt niet gerelateerd te zijn aan participatie in buurtverenigingen. De hechte interpersoonlijke netwerken op straatniveau liggen los van het netwerk van leden van buurtverenigingen. Volgens de auteurs blijkt daaruit dat de assumptie van Putnam dat een hecht netwerk van *face-to-face* contacten ertoe kan bijdragen dat mensen de stap zetten naar participatie in vrijwillige associaties, niet klopt.<sup>12</sup> Buurtparticipatie blijkt in dit onderzoek wel gerelateerd aan bredere politieke betrokkenheid, waaronder stemmen, bezoeken van gemeentelijke bijeenkomsten en het volgen van het lokale nieuws.

Een toename van lokale sociale interactie hoeft dus niet te leiden tot politieke betrokkenheid of betrokkenheid bij verenigingen. Wederkerige banden en vertrouwen op straatniveau zijn uiteraard welkom, omdat daardoor mogelijk spanningen kunnen worden verminderd en de leefbaarheid en publieke vertrouwdheid kunnen worden vergroot. Maar actief worden in buurtverenigingen is een extra stap waarvoor meer nodig is.

De auteurs ontvouwen een klassiek perspectief op politieke participatie: conflict en onvrede maken deel uit van burgerparticipatie, net als vertrouwen, wederkerigheid of trots zijn op de buurt. Gewoonlijk komen bewoners alleen in actie als zij erg boos zijn, bijvoorbeeld over het gedrag van jeugdigen of drugsdealers, maar ook over de manier waarop ze door de gemeente behandeld zijn. Onvrede en frustratie zijn dus een belangrijk motief voor buurtbetrokkenheid.

Verder blijkt het 'thuis voelen' (*sense of place*) een vruchtbare notie te zijn. Hebben informele interacties op straatniveau geen relatie met buurtactivisme, identificatie met de buurt heeft dat wel. Volgens de auteurs ligt dat theoretisch voor de hand, omdat die identificatie aangeeft dat de buurt in zijn geheel de bewoners ter harte gaat. Straatinteracties kunnen voortspruiten uit persoonlijke motieven zoals roddelen of anderen helpen, die niet gerelateerd zijn aan publieke attitudes en de buurt als politieke entiteit.

Buurtidentificatie duidt daarentegen op iemands verbondenheid met de buurt in zijn geheel. Je stelt belang in de buurt, en je beseft dat je lot in enige mate verbonden is met het lot van de buurt. Volgens Hays en Kogl is dit gevoel van betrokkenheid bij een unieke plaats vooral in de literatuur over sociaal kapitaal over het hoofd gezien, met zijn nadruk op 'plaatsloze' interpersoonlijke netwerken.

Met deze interpretatie zijn we beland binnen het politieke perspectief op (in) formeel buurtactivisme, dat het meest indringend door Matthew Crenson in *Neighborhood politics* (1983) is verwoord. Hij bestudeerde door middel van interviews en enquêtes de buurtactiviteiten in Baltimore, in zeer uiteenlopende wijken: rijk en arm, sociaal en etnisch heterogeen en homogeen. Ook Crenson concludeert dat het verstevigen van sociale bindingen niet leidt tot een significant sterker informeel beheer van buurten. Sociale bindingen zijn grotendeels niet gerelateerd aan publieke dienstverlening door buurtbewoners (zorgdragen voor de publieke orde en veiligheid) (Crenson 1983: 300).

Identiteit, zegt Crenson, is *mind mapping*, en heeft weinig te maken met intimiteit onder burens. Mensen die elders in de stad hun vrienden- en kennissenkring hebben, kunnen de buurt wel degelijk als uniek zien. Het is dus een *mental map* die suggereert dat mensen op enigerwijze samen horen, hoewel er geen structurele bindingen hoeven te bestaan. Persoonlijke bindingen en het gebruik van lokale voorzieningen zijn dus niet beslissend.<sup>13</sup> Identiteiten kunnen ook keuzeonderwerpen worden, bewust ontworpen, en het resultaat van bewuste beslissingen, en dus geen gegroeide bijproducten van langdurige bindingen. Het gaat dan om een geconstrueerde identiteit die individueel verbeeld wordt.<sup>14</sup>

Arme bewoners, zo stelde Crenson vast, zijn minder geïnteresseerd in *name giving* en beeldontwikkeling. Gehechtheid lijkt een *vested interest* te zijn, vooral gerelateerd aan huiseigenaren. Wel hechten zwarte minderheden in een blanke wijk veel meer aan een besef van buurtidentiteit (Crenson 1983: 109). Interne heterogeniteit van de buurt kan de ontwikkeling van een buurtidentiteit aanzienlijk afremmen.

Net als Hays en Kogl benadrukt Crenson dat het gevoel van gehecht zijn, in een eigen of uniek territorium wonen, fundamenteel is voor het ontstaan van een politieke gemeenschap, of beter gezegd, een publieke ruimte die als arena fungeert voor publieke actie. Een scherp begrip van buurtidentiteit blijkt namelijk vaak gepaard te gaan met een scherp begrip van buurtproblemen en -kwalen. Het scherpt de sensitiviteit van bewoners voor mogelijke objecten van gevaar en overlast, zoals leegstaande gebouwen elders in de wijk (die soms als even ergerlijk gezien worden als in de eigen straat). Buurtidentiteit blijkt ook de gevoeligheid voor dreigende misdaad en wanorde te vergroten. Het besef van buurtidentiteit lijkt dus de reikwijdte van persoonlijke zorgen te verbreden. Niet dat die personen altijd het publieke belang op het oog hebben, maar ze beschikken wel over een brede definitie van private belangen.

Identiteitsbesef, vervolgt Crenson, geeft bewoners een *framework* om lokale problemen te kunnen plaatsen. De buurt is voor deze mensen dus geen

vluchtplaats voor de stress van het stedelijk leven. Een stevige buurtidentiteit leidt ertoe dat zorgen over misdaad en overlast toenemen en dat bewoners zich afvragen hoe problemen kunnen worden tegengegaan: dat is volgens Crenson het begin van een lokale politieke orde. Men zou er aan kunnen toevoegen dat juist in achterbuurten tegen wil en dank een wijkidentiteit wordt gevormd, want de vele problemen noodzaken tot reflectie over de aanpak. In suburbane slaapsteden weten de bewoners dat problemen toch wel worden opgelost. Het besef dat anderen problemen aanpakken ontlast bewoners van verantwoordelijkheid.

Kortom, Crenson leert dat buurtidentiteit niet alleen het bewustzijn voor problemen scherpt, maar ook de belofte bevat om die moeilijkheden aan te pakken. Identiteit is een *cognitieve container* voor de bespreking van buurtproblemen en de verwoording van oplossingsrichtingen, vaak tegen de achtergrond van gedeelde toekomstverwachtingen ('leven in een veilige buurt'). In dit proces ontwikkelen buurten een politieke status. Degenen die buurtproblemen omschrijven, bieden het ruwe materiaal voor buurtpolitiek. Of anders geformuleerd, zij die een buurtidentiteit hebben ontwikkeld, kiezen niet voor psychologische exit (terugtrekken), maar zijn de potentiële gebruikers van voice (kritiek geven).

#### 4.4 De politieke en institutionele dimensies van activisme

Zoals gezegd, volgens Crenson zijn sociale bindingen in straat en buurt nauwelijks gerelateerd aan publieke dienstverlening door buurtbewoners. Buurtidentiteit, het buurtdiscours en de productie van informele publieke dienstverlening doen zich alle voor los van de persoonlijke bindingen tussen bewoners.

Laten we nader ingaan op het politieke perspectief dat Crenson ontvouwt. Het politieke karakter van buurtactiviteiten wordt zijns inziens bepaald door de productie van publieke goederen, ofwel door formele lichamen ofwel door geïmproviseerde dienstverlening. Het gaat om publieke acties en inspanningen, teneinde het algemene welzijn van de buurtbevolking te vergroten (Crenson 1983: 159).

Buurten die sterk zijn in termen van conventionele waarden, zijn zelden locaties waar beraadslagingen onder bewoners tot de productie van publieke diensten leiden. In Nederland is dat gemakkelijk herkenbaar. In wijken die het goed doen zoals Buitenveldert in Amsterdam, leven bewoners langs elkaar heen, maar de 'mentaliteit van de middenklasse' en de bijbehorende leefstijl (rust, netjes, goede reputatie behouden) zorgt ervoor dat de wijk vertrouwd voelt (Adriaanse 2004; 2006).<sup>15</sup>

Waarom bestaat er zo veel politieke vitaliteit in schijnbaar gedesorganiseerde gemeenschappen? Dat wordt volgens Crenson voornamelijk bepaald door de omstandigheid van urgente problemen die ertoe noodzaken orde en veiligheid te promoten. In arme en kwetsbare wijken trachten bewoners die problemen direct en informeel aan te pakken (losse acties, straatacties), juist omdat ze formele organisaties missen. Het dagelijks blootgesteld zijn aan onvoorspelbare en vaak zware buurtproblemen leidt ertoe dat men op deze improvisatiepolitiek terug moet vallen. Georganiseerde politieke actie blijft in dergelijke wijken doorgaans achterwege. Crenson biedt ook een andere verklaring: er zouden in de ogen van de bewoners te veel verschillende (etnische) groepen zijn die het met elkaar oneens zijn. Men gelooft dat de bewoners elkaar niet vertrouwen. Buurten met veel uiteenlopende sociale groepen zijn geatomiseerd: men kent elkaar hoofdzakelijk van eigen netwerken, maar daarbuiten heeft men weinig contacten ontwikkeld. Er blijkt ook een grote samenhang te zijn tussen sociaal-economische armoede en versplintering van de buurt (Crenson 1983: 220).

Mensen die bezorgd zijn willen ook het meeste doen aan het verhelpen van problemen. Maar zij zijn ook het meest geneigd anderen aan te klagen en de schuld bij sommige partijen te leggen. Buurtdiscussies zijn dan ook gerelateerd aan tegenstellingen en fricties. Ook de informele productie van publieke goederen vindt plaats tegen de achtergrond van fricties, en kan dus conflicten opleveren die ingrijpen van de politie nodig maakt. Mensen die zaken in de eigen hand nemen kunnen de werklast van de politie en de gemeente aanzienlijk vergroten. Niettemin, Crenson stelt: hoe sterker mensen betrokken zijn bij het buurtdiscours, des te minder buurtproblemen op het bord van de politie en gemeente komen. Er worden ook minder klachten geuit richting stadsbestuur (Crenson 1983: 267). Buurtproblemen blijven in sterke mate binnenshuis of worden lokaal opgelost. Als mensen niet met elkaar spreken en zich afzijdig houden, kunnen die problemen ook niet opgelost worden en wordt eerder de hulp van de politie en andere gemeentelijke instanties ingeroepen.

Veel achterstandswijken beschikken ook over vitale formele buurtorganisaties. Mensen die lid zijn van buurtorganisaties zijn consistent meer bereid om informele publieke dienstverlening op zich te nemen, ook als de sociaal-economische status constant wordt gehouden. Het gaat steeds om dezelfde groep mensen. Net als Hays en Kogl stelde Crenson vast dat mensen die hechte vriendenkringen hebben in de wijk, minder lid zijn van die organisaties. Hechte netwerken vormen een slecht uitgangspunt voor organisatie / vereniging op buurtniveau. Sociaal-economische status en huiseigendom zijn belangrijker voor participatie in wijkverenigingen (zie hoofdstuk 5).

In homogene buurten kan de zorg om de lokale orde makkelijker aan buurtorganisaties zelf worden overgelaten. Homogene buurten kunnen hun activisme gemakkelijker op externe vijanden richten. Het is ook vaak plezierig de overheid aan te vallen: zich verzetten tegen het gezag schept eenheid. In gefragmenteerde en instabiele buurten daarentegen ontbreekt vaak publieke orde en vrede. Men bevecht elkaar, niet de gemeente. Publiek activisme is *no fun*. Hoewel dergelijke wijken veel meer aangewezen zijn op de politie, onderhouden buurtorganisaties nauwelijks diplomatieke relaties met 'het buitenland' van overheidsinstanties. Niettemin, ook buurten met ernstige interne problemen kunnen een hoog niveau van burgerparticipatie ontwikkelen, ook al zijn het dan vaak hoger opgeleiden en huiseigenaren die het voortouw nemen. Probleemoplossende activiteiten zijn in die context voornamelijk afkomstig van mensen met een hogere status (zie de hoofdstukken 5 en 6; ook: Fung 2004).

De bevindingen van Crenson worden door veel andere politieke wetenschappers bevestigd. Activisme van bewoners is de uitdrukking van identificatie met de buurt. Hoe sterker mensen zijn gehecht, hoe sterker die personen geneigd zijn de belangen van de lokale gemeenschap en de bewoners te beschermen (Guest en Oropesa 1986). We wezen al op het onderzoek van Hays en Kogl (2007): informele interactie op straatniveau hangt niet samen met buurtactivisme. Bewoners die zich verbonden voelen met heel de buurt, zijn beter geïnformeerd over problemen en praten er meer over met medebewoners. Dit praten is vaak een prelude op collectieve actie. Bovendien blijkt lidmaatschap van organisaties van invloed te zijn op de bereidheid problemen op te lossen (Lelieveldt 2008).

Tenslotte is het formuleren van gedeelde toekomstverwachtingen – beelden van een te scheppen *imagined community* – van belang. Niet sociale bindingen fungeren als katalysator, maar de gedeelde verwachting dat participatie tot veranderingen zal leiden die de moeite waard zijn. Netwerken en contacten zijn alleen zinvol of waardevol als mensen geloven dat ze in die verbanden zaken kunnen verwerkelijken. Het gedeelde geloof dat collectief handelen ertoe doet en het besef dat je met gezamenlijk engagement dingen kunnen bereiken, geven de doorslag (Skidmore en Craig 2005).

#### Weinig informele dienstverlening: inschakelen van professionals

De buurt, zegt Crenson, is geen goede grond voor sterke belangengroepen. Er is veel verloop van leiders, er zijn geen stabiele allianties, veel organisaties verdwijnen even snel als ze opkwamen. Buurtorganisaties zijn doorgaans niet in staat structureel te lobbyen bij het gemeentebestuur. Gewoonlijk neemt men de toevlucht tot een incidentele actie, of een dreigement de buurt te mobilise-

ren (Crenson 1984: 295). Om die redenen ligt het voor de hand buurtorganisaties en buurtinstituten als scholen sterker en aanhoudend te ondersteunen. In termen van Crenson: er is meer politieke capaciteit nodig: het vermogen belangen te articuleren en publieke goederen te produceren of aan te trekken die het welzijn van de buurt ten goede komen (of schade tegengaan). Die capaciteit vormt in veel buurten de kritische factor, vooral in buurten die over weinig interne hulpbronnen beschikken om problemen op te lossen en daarom aangewezen zijn op externe steun. Externe bindingen met de politie en andere instanties zijn dus van groot belang.

In veel achterstandswijken laat de informele sociale controle te wensen over. Bewoners kunnen onvoldoende op elkaar vertrouwen. Als die 'private sociale controle' zwak is of ontbreekt, wenden veel bewoners zich tot de formele netwerken van politie en gemeente (Pattinava et al. 2006; Kane 2005). De vraag naar formele vormen van controle, zoals het inschakelen van de politie, neemt toe. Dat laatste bevestigt de these van Carr (2005) dat niet 'private sociale controle' ertoe doet, maar controle op publiek niveau (politie) en wijkniveau (buurtorganisaties). Op grond van zijn etnografische studie in Bellway (Chicago) concludeert (ook) Carr dat betrokkenheid bij misdaadpreventie niet voortkomt uit hechte bindingen tussen bewoners, maar door de politie wordt gefaciliteerd en gecreëerd.

Volgens Carr wordt het belang van sociale cohesie voor misdaadpreventie te veel benadrukt. Participatie van bewoners is geen noodzakelijk gevolg van sociale cohesie, laat staan van het 'implanteren' van sociale cohesie in de buurt. Eerder is controle gebaseerd op collectieve actie door actieve bewoners. Doorgaans heeft een kleine kern van bewoners een lange geschiedenis van activisme. Ondersteuning van die groep door politie en andere stedelijke instanties draagt volgens Carr bij aan de veiligheid in de wijk.

Nu gaan bewoners van arme wijken er minder snel toe over om de politie en andere organisaties aan te spreken en te betrekken bij problemen. Zij hebben weinig contact met en vertrouwen in de lokale overheid en voelen zich vaak vervreemd van politie en justitie. Volgens onderzoeker Maria Velez (2001) loont het daarom sterker in te zetten op de publieke sociale controle in die wijken. Uit haar onderzoek in Chicago blijkt dat goede contacten met de politie en andere professionals de misdaad en angstgevoelens terug kunnen dringen. Vooral in arme buurten is er een groot effect wanneer de bindingen tussen bewoners en professionals zijn gegroeid. Velez concludeert dat de sleutel voor meer veilige buurten gelegen is in het vermogen van bewoners samen te werken met krachtige buiteninstituten (zie ook hoofdstuk 6).

Daarnaast kan toezicht door de politie de bereidheid van bewoners om zelf misdaad en overlast te bestrijden vergroten (ook: Reisig en Parks 2004).

Omgekeerd, waar de politieke controle gering is, kan de bereidheid toezicht te houden en te interveniëren worden aangetast. We wijzen op de bevindingen van Van Marissing (hoofdstuk 2): als de politie gezien wordt als niet responsief en ineffectief, voelen bewoners zich kwetsbaar, en laten zij interventies achterwege. Als de politie wordt gezien als een vitale en responsieve organisatie is er meer bereidheid onder bewoners te interveniëren, vooral ten opzichte van de jeugd (ook Silver & Miller 2004). Professionele daadkracht is ook in belangrijke mate bevorderlijk voor gevoelens van verbondenheid bij de buurt (Reisig en Parks 2004; Van Marissing 2008).

Actieve bewoners van achterstandsbuurtten zouden zich dus meer vaardigheid eigen kunnen maken om professionals in te schakelen. Zij zouden intensiever kunnen dingen naar externe hulpbronnen en die veiligstellen door relaties op te bouwen met de politie en sociale professionals. Dat toont ook het grote belang aan van het vormen van een 'overbruggend' sociaal netwerk.

#### 4.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn enkele tekorten van de sociologische perspectieven van sociale cohesie en sociaal kapitaal onder de aandacht gebracht, en is aannemelijk gemaakt dat – uit het oogpunt van activering van burgers – een wending naar een perspectief van publieke dienstverlening vruchtbaarder is. Tegelijkertijd is een politiekere terminologie ingevoerd: het gaat om actie en burgerschap, debat, participatie en publieke dienstverlening, om belangen, macht en conflicten.

De termen sociale cohesie en sociaal kapitaal kunnen ertoe verleiden harmonieuze verhoudingen op de voorgrond te plaatsen. De ogenschijnlijke harmonie in verhoudingen tussen bewoners kan echter legitieme belangen verdonkeremanen, zoals het uiten van kritiek op sociale professionals en ageren tegen de gemeente. De buurt is ook een arena voor de vreedzame beslechting van belangenconflicten, niet alleen een setting waar burgers naar elkaar luisteren en vertrouwen ontwikkelen (Hays en Kogl 2007).

Het aspect van sociale bindingen (of contacten) doet weinig ter zake voor de activering van bewoners. Sterke bindingen en dichte netwerken zijn zelfs vaak een hindernis voor burgerschap. Het ontwikkelen van een lokaal sociaal netwerk en 'herstel van het sociale weefsel' zijn dan ook geen strikte voorwaarden voor participatie van bewoners. Informele sociale controle en andere vormen van publieke dienstverlening worden eerder bevorderd door een gedeelde perceptie van de kwaliteit van de buurt (en de rol van de politie en de lokale overheid daarin). Het gaat niet om de hoeveelheid sociale contacten



of bindingen of de intensiteit ervan, maar om de kwaliteit ervan: staan ze in dienst van burgerschap of vooruitkomen? Ook in hoofdstuk 2 concludeerden we al dat inspelen op een wij-gevoel in de straat vanuit het perspectief van burgerschap weinig zinvol is.

De theorieën van sociale cohesie en sociaal kapitaal leggen zich toe op het versterken van het zelfregulerende vermogen van de samenleving. Dat is wellicht te veel gevraagd in achterstandswijken. Die wijken hebben veelal niet het vermogen om zichzelf te organiseren en zelf in sociale controle te voorzien. Sociaal kapitaal heeft in ieder geval lange tijd nodig om zich te ontwikkelen en kan niet worden benut als een *quick fix* om activering, veiligheid of integratie te bevorderen (Lelieveldt 2004; Kremer en Verplanke 2004).<sup>16</sup> Tevens bleek al uit hoofdstuk 2 dat de daadkracht van professionals – en de formele sociale controle die zij uitoefenen – van groot belang is om bewoners over de streep te trekken en zelf een actieve bijdrage aan de leefbaarheid van de buurt te leveren.

Aangegeven is dat gehecht zijn aan de buurt (thuis voelen) van groot belang is om actief te worden, vooral identificatie met de toekomst van de buurt. Die identificatie duidt op een mentale investering in 'heel de buurt'. Daardoor krijgt men oog voor en maakt men zich zorgen om buurtproblemen, en worden vanuit gedeelde toekomstverwachtingen ('een veilige wijk') oplossingen bedacht.

Hoe meer een buurt de contouren heeft van een heterogene en intern verdeelde en gefragmenteerde wijk, des te sterker is de afhankelijkheid van die 'buitenlandse politiek'. Daarom is het creëren van overbruggende netwerken van belang: contacten met professionals en met activisten elders in de wijk, met instituties en verenigingen binnen de buurt en publieke instanties buiten de eigen buurt. Het lijkt van belang de schaarse hoeveelheid activisten die informele publieke dienstverlening op zich nemen, daarbij goed te ondersteunen (Carr 2005), eerder dan te proberen van iedere bewoner een behartiger van de publieke zaak te maken.

Naast de introductie van dit politieke perspectief zou een verdere theoretische verbreding noodzakelijk zijn: ook de institutionele aspecten van de buurt dienen te worden betrokken. Juist in instituties als school, woningcorporatie en buurtvereniging kunnen relatief kansarme bewoners in aanraking komen met zelfbewuste groepen van professionals (bijvoorbeeld onderwijzers en politiemensen) en mensen met veel ervaring waardoor hun culturele kapitaal kan worden versterkt: het ontwikkelen van kennis, (taal)vaardigheden, omgangsvormen en gedragsregels (inleven in anderen, afspraken nakomen, etc.). Dat culturele kapitaal is van belang om problemen te bespreken en aan te pakken (deelname aan het buurtdiscours en het formuleren van een gedeeld

perspectief op de buurt), maar ook om verder te komen in het onderwijs of op de arbeidsmarkt ('vooruitkomen').

De ontwikkeling van overbruggend sociaal kapitaal – in termen van contacten (structuur) en normering (attitudes) – blijft echter van belang. Sociale netwerken doen ertoe, maar we zouden ze sterker in het teken kunnen plaatsen van 'burgerschap', 'fatsoenlijke omgang' en 'vooruitkomen' (zie de inleiding). In de volgende twee hoofdstukken worden aspecten van die overbrugging besproken. Ten eerste de aanwezigheid van bewoners met een hogere status en de komst van 'sterke nieuwkomers' in de wijk, meestal mensen die een huis hebben gekocht en mogelijk psychisch in de buurt willen investeren ('sociaal mengen') (hoofdstuk 5). En ten tweede door banden aan te knopen met onder andere politiemensen, sociale professionals, leerkrachten (het belang van instituties en stabiele overlegvormen) (hoofdstuk 6).



## 5 Koopkrachtige bewoners: helpt de middenklasse?

### 5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is betoogd dat het zaak is overbruggende sociale contacten te bevorderen die in het teken staan van burgerschap, fatsoenlijke omgang en vooruitkomen. Dat komt mogelijk het bevorderen van bewonersparticipatie ten goede, maar wellicht ook de sociale stijging van relatief kansarme bewoners. Het vraagstuk van sociale stijging, emancipatie en armoedebestrijding gaat de contouren van deze studie echter te buiten, maar niettemin hebben activering tot informele publieke dienstverlening en het verbeteren van scholing en de positie op de arbeidsmarkt veel raakvlakken.

Bij die overbrugging kunnen koopkrachtige bewoners die zich in een gerenoveerde wijk vestigen, mogelijk een belangrijke rol spelen. Het beleid van ‘sociaal mengen’ is daar mede op afgestemd. Daarmee wordt niet beweerd dat het aanknopen van banden met bewoners uit de middenklassen automatisch betekenisvol en constructief is. Veel ouders uit de middenklassen tonen een onverschillige of permissieve houding als het gaat om bijvoorbeeld toezicht op en ondersteuning van jongeren. De leefwijze van mensen met hogere inkomens kan ook demotiveren en de tegenstellingen in de wijk vergroten.

*Helpt de middenklasse?* Dat is de titel van een inspirerende studie van Lex Veldboer en collega’s (2008). In dit hoofdstuk wordt die vraag hernomen, zij het anders ingekleed. De vraag is niet: zijn middengroepen bereid zich open te stellen voor arme bewoners? Maar: hoe handelen mensen met een hogere status in buurtverband en komt dat handelen ook andere bewoners ten goede? Helpt de hogere status van sommige bewoners – de ‘rijkeren’ in een arme wijk – om de leefbaarheid van de buurt te versterken? Bevorderen zij de onderlinge informele publieke dienstverlening? Of brengt de komst van koopkrachtige nieuwkomers juist nieuwe moeilijkheden met zich mee, zoals de vorming van aparte woonclaves waar mensen geen contact onderhouden met de rest van de wijk, of sterkere gevoelens van deprivatie bij de ‘blijvers’?

Uit deze vraagstelling blijkt reeds dat we ons toespitsen op twee afzonderlijke vraagstukken: de bijdrage van de al in de wijk verblijvende middenklasse,

en de bijdrage van de instromende middenklasse. Over dat tweede vraagstuk is intussen veel gepubliceerd. Die studies raken de actuele discussie over de concentratie van etnische minderheden, het spreidingsbeleid, herstructurering van achterstandswijken en stedelijke vernieuwing. Vooronderstelling van dat beleid is dat een sociale mix – dat wil zeggen een evenwichtige bevolkingsopbouw – de stijgingsmogelijkheden van kansarmen en de integratie van etnische minderheden zou bevorderen. Het creëren van een sociale mix zou ook de ‘sociale cohesie’ bevorderen.

Doelstelling is dus een ‘gemengde bevolking’ te realiseren in termen van inkomen, en wel door duurdere koop- en huurwoningen te bouwen. Deze ‘differentiatie van de woningvoorraad’ zou de etnische en sociale segregatie van achterstandsbuurtten kunnen afremmen. Verdere verpaupering en groeiende etnische scheidslijnen zouden aldus voorkomen kunnen worden.

Het vasthouden en aantrekken van sterke middengroepen in achterstandsgebieden is al meer dan tien jaar staand beleid in Nederland. Het gaat om een geleide vorm van *gentrification*: actief aansturen op kwaliteitsverbetering van wijken. Er zijn drie argumenten voor dat beleid te onderscheiden (Veldboer et al. 2008).

1. Versterking van de economische basis van de wijk door het vasthouden van voorzieningen en het toevoegen van duurdere huishoudens.
2. Achterstanden bestrijden en het vergroten van de sociale mobiliteit door mensen met lagere inkomens in aanraking te laten komen met het sociale en culturele kapitaal van middengroepen met een stedelijke binding (zie VROM-raad).
3. Tegengaan van verloedering en het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid.

Worden deze ambitieuze doelstellingen waargemaakt? Wat mogen we verwachten als koopkrachtige nieuwkomers naar zwakke wijken komen? Wij zullen de bijdrage van die nieuwkomers in dit hoofdstuk uitsluitend bezien in het licht van hun eventuele bijdrage aan het sociale klimaat van de buurt en het actief tegengaan van verloedering en overlast.

Voor we dat Nederlandse debat zullen uiteenzetten, gaan we eerst in op enkele voornamelijk Amerikaanse hypothesen en bevindingen over bewoners met een hogere status en hun *vested interests* die reeds lang in de wijk wonen. Of die hypothesen en bevindingen ook opgaan voor de Nederlandse situatie is overigens de vraag.

## 5.2 Bewoners met een 'hogere status': reputatiebeheerders en *distant role models*

Talja Blokland (2001) wees erop dat hoogopgeleide mensen in achterstandswijken eerder bereid zijn lokale bestuurders aan te spreken. De hele buurt kan daarvan profiteren. Maar tegelijk stelde ze vast dat burenerelaties voor hen feitelijk niet van belang zijn; de betrokkenen ondernemen ook weinig activiteiten in de wijk. Niet hun bijdrage in termen van sociaal kapitaal in hun woonomgeving is belangrijk, maar de wijze waarop zij 'hun individuele human capital en externe netwerrelaties aanwenden' (2001: 48). Middenklassen hebben een welbegrepen eigenbelang om de leefbaarheid in de buurt te verbeteren en zijn daarom sterker op de buurt betrokken.

Die bevindingen treffen we ook aan in de Amerikaanse onderzoeksliteratuur. In Matthew Crenson's omvangrijke studie over het buurtleven van Baltimore wordt veel aandacht aan die thematiek geschonken. Volgens Crenson treffen we de capaciteit om problemen aan te kaarten en zelf op te treden aan bij een relatief kleine groep bewoners met een hogere status (gemeten naar inkomen en opleiding). Deze bewoners zijn meer bereid om te investeren in informele dienstverlening dan anderen. Dat geldt vooral als zij in buurten met een lagere status wonen. De neiging daar actief te worden heeft te maken met grotere buurtproblemen en met het feit dat die bewoners beschikken over grotere vaardigheden. Volgens Crenson is het bewustzijn van buurtproblemen op zich niet voldoende om te verklaren waarom mensen 'onbezoldigde publieke dienstverleners' worden. Het hangt ervan af of mensen over vaardigheden en macht beschikken.

Bewoners met een hogere status nemen volgens Crenson relatief veel informele publieke dienstverlening op zich. Zij ervaren problemen aan den lijve, maar zij ervaren vooral een sterke mismatch tussen lokale ongemakken en de standaard van een comfortabel leven. Mogelijk nemen mensen met een lagere status minder buurtproblemen waar; ze zijn onverschilliger of worden misschien eerder door problemen overweldigd (zie hoofdstuk 1). Niettemin: het informele activisme van mensen met minder inkomen is in achterstandswijken niet lager dan in welvarender wijken. Zij zijn wel degelijk te engageren. Überhaupt komt informele buurtactie veel meer voor in arme buurten dan in rijke buurten, ongeacht de status van de respondenten (Crenson 1983: 216). Alle statusgroepen zijn meer bereid in informele actie te investeren wanneer zij in arme buurten wonen. Bewoners mogen dan weinig lid zijn van verenigingen, ze zijn wel in hogere mate geëngageerd actie te ondernemen. De meesten onder hen hebben zorgen over de orde, schoonheid en veiligheid van de wijk, maar missen dikwijls de vermogens om er wat aan te doen.

Volgens Crenson hebben mensen met een hogere status overtuigende motieven om in hun kansarme buurt te participeren: zij voelen vaak de behoefte om hun belangen temidden van wanorde en onvoorspelbaarheid te beschermen. Velen worden daarom actief in buurtverenigingen. Armere bewoners participeren aanzienlijk minder in buurtverenigingen, en in heterogene achterstandswijken nog minder dan in homogeen samengestelde wijken. Armere mensen ervaren dat het moeilijk is om hun belangen in die organisaties voor het voetlicht te krijgen.

Niettemin, merkt Crenson op, een verklaring van buurtactivisme in termen van louter eigenbelang voldoet niet. Eigenbelang is natuurlijk een belangrijk motief, maar het is in grote mate afhankelijk van het gedrag van burens en gebruikers van het publieke domein. De sociale context, bijvoorbeeld een problematische straat, bepaalt de individuele bereidheid op te treden. Het zijn dus in sterkere mate de buurtproblemen en buurtbelangen die participatie verklaren.<sup>1</sup>

Bewoners met een hogere status beschikken vaak over diplomatieke relaties met de gemeente en knopen regelmatig individueel betrekkingen aan met ambtenaren. De 'rijken in arme buurten' neigen er volgens Crenson toe hun klachten direct naar het gemeentehuis te brengen en slagen er beter in een positieve respons los te krijgen. Maar mensen die de gemeente of de politie bellen ondernemen zelf ook meer informele actie (anders dan Blokland vaststelde). Ze hebben doorgaans veel te stellen met ruzies en ergernis over het gedrag van burens. Beide activiteiten zijn antwoorden op wanorde, ongemak en irritaties binnen de buurt, en vinden doorgaans plaats buiten buurtorganisaties om (en vinden vooral in de meest ontwrichte buurten plaats). Kortom, als het gaat om het reputatiebeheer van de buurt, nemen bewoners met een hogere status het voortouw.

In principe zou iedere bewoner kunnen meeprofiteren van de aanwezigheid van activisten die veel connecties buiten de buurt hebben, waaronder de politie. Zij fungeren niet alleen onafhankelijk, maar gaan ook eerder over tot collectieve actie. Zij beschikken over grotere netwerken, persoonlijke hulpbronnen en tijd, om uitdagingen aan te gaan en kansen in de buurt te benutten. Daarbij speelt ook zoals gezegd het eigenbelang: hogere inkomensgroepen trachten hun financiële en psychologische investeringen te beschermen en stemmen daarom de buurtomgeving af op hun belangen en behoeftes.

Middenklassers (die vaak over een koopwoning beschikken) vervullen dus een belangrijke rol binnen de lokale buurtverenigingen. Crenson onderkent echter dat buurtleiders vaak solistisch opereren of zich in een isolement manoeuvreren. Anderen zijn deel geworden van het overlegnetwerk van gemeen-

teambtenaren, laten zich gemakkelijk coöpteren en vervreemden zich aldus van de buurt. Zij kunnen ook de drempel om te participeren voor bewoners met een lagere status verhogen en kunnen hen ervan afhouden buurtproblemen kenbaar te maken.

### Distant role models

Hogere inkomens en huiseigenaren in lagere inkomenswijken participeren dus meer in formele buurtorganisaties (Verba et al. 1995). Crenson stelde vast dat activisme in formele organisaties gepaard gaat met informele vormen van dienstverlening: toezicht houden en aanspreken op onacceptabel gedrag. Mensen met een hogere status zijn dus sterker geneigd informele sociale controle op zich te nemen.

Veel onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat mensen met een lage sociaal-economische status minder toezicht houden op jeugdige peergroups (Sampson en Groves 1989; Ambert 1998). Ook in hun omvangrijke onderzoek in Chicago stelden Sampson en zijn medewerkers (1997) vast dat een hoge sociaal-economische status en huiseigendom geassocieerd zijn met hogere niveaus van toezicht en bereidheid tot ingrijpen. Ook als het gaat om naleving van regels zijn er aanwijzingen dat bewoners met hogere inkomens handhaving strikter nemen (Rosenbaum et al. 1998). In Nederland stelde Van Marissing (2008) vast dat bewoners met een hoge opleiding en een hoog inkomen eerder ongewenst gedrag signaleren. Zij scoren ook beter op de dimensie 'gewenst en ongewenst gedrag': zij spreken onbekenden eerder aan op ongewenst gedrag. Dat suggereert dat bewoners met een middenklasseachtergrond er sterker toe neigen medebewoners en vooral jeugdigen te wijzen op ontoelaatbaar gedrag.

In dit verband zijn ook de veronderstellingen van Wilson (1987) (zie hoofdstuk 1) relevant. Volgens hem winnen in achterstandwijken die met veel armoede te maken hebben, deviante straatnormen aan kracht; het ontbreekt die wijken aan rolmodellen uit de middenklassen. Vastgesteld is dat collectieve socialisering op straat ertoe leidt dat jongvolwassenen en jongeren minder belangstelling tonen voor school en werk (voor een overzicht zie Ambert 1998) (voor Nederland: Pinkster 2007). Volgens Brooks-Gunn en collega's (1993) wordt het risico dat kinderen vanaf vijf jaar gedragproblemen vertonen groter wanneer de kritische massa van lagere inkomens in een wijk toeneemt. De aanwezigheid van welvarende burens ('rolmodellen met een reguliere baan') vergroot de kans dat deze kinderen hun school afmaken. Crane (1991) berekende dat een aandeel van vijf procent van bewoners met een hogere status in achterstandsbuurtten tot een vermindering van schooluitval en tiener-



zwangerschappen leidt. Veel onderzoekers wijzen erop dat ouders met hogere inkomens meer contact met de 'mainstream samenleving' houden en meer nadruk leggen op de naleving van conventionele normen. Jongeren uit lage inkomensgroepen zouden dan ook kunnen profiteren van de aanwezigheid van gezinnen uit de middenklasse, vooral als het gaat om onderwijs, gezondheid en seksuele omgang. Tegelijk zijn er veel aanwijzingen dat het uitbreiden van sociale netwerken naar instituties binnen en buiten de buurt (school; werk) tot een sterkere afwijzing van deviante normen leidt (voor een overzicht: Ambert 1998; Leventhal en Brooks-Gunn 2000).

Friedrich en Blasius (2003) bevestigen de centrale veronderstelling van Wilson dat, naarmate wijken kansarmer zijn, de acceptatie van deviante normen toeneemt. Hoe uitgebreider het sociale netwerk (en dus meer gevarieerde rolmodellen voorradig zijn), des te minder acceptatie van deviante normen. Die bevinding is niet uniek. Er is veel onderzoek voorhanden waaruit blijkt dat in achterstandswijken criminaliteit en overlast in mindere mate moreel worden veroordeeld (zie o.a. Roché 2002: hoofdstuk 5). Dat verklaart ook deels waarom bewoners minder bereid zijn incidenten bij de politie te melden. Daarbij speelt uiteraard dat mensen in kansarme buurten meer te stellen hebben met (en last hebben van) misdaad en wanordelijkheden en doorgaans ook grotere onveiligheidsgevoelens hebben. Zij hebben überhaupt meer zorgen, ook over hun economische positie, en voelen zich machtelozer (Hope 1995; Hope en Trickett 2004; Ross 2001; Friedrichs en Blasius 2003).

Op grond van het voorgaande mag men aannemen dat rolmodellen positieve effecten kunnen bewerkstelligen, bijvoorbeeld wanneer mensen met een vaste baan impliciet de normen van burgerschap en vooruitkomen uitdragen. Dat is echter nog geen reden aan te nemen dat *middle class* socialisering altijd effectief zou zijn. In veel welvarende enclaves is er evenmin veel toezicht op kinderen, terwijl de opvoeding vaak wordt gekenmerkt door onverschilligheid (Ambert 1998). Veel hoger opgeleide blanken zijn toleranter ten aanzien van normoverschrijdingen dan lager opgeleide bewoners uit etnische minderheden (Dekker en Bolt 2005).

Bovendien kan de expliciete suggestie dat een bepaalde inkomensgroep in de buurt voorbeeldig gedrag tentoonspreidt, en als rolmodel zou fungeren, als paternalistisch of bevoogdend worden ervaren (Joseph et al. 2007; Veldboer 2008; Bolt 2008). Men mag dan ook niet veronderstellen dat rolmodellen op directe wijze andere waarden ingang laten vinden. Waarschijnlijker is dat er sprake is van *distant role modeling*: het observeren van routines van middenklassegezinnen zoals dagelijks naar het werk gaan en kinderen wegbrengen naar school. Wanneer die routines en de achterliggende sociaal-morele waar-

den goed zichtbaar zijn, zou dat motivatie kunnen bieden om het eigen gedrag daarop af te stemmen (Joseph et al. 2007: 392)

De conclusie luidt dat er aanzienlijke ondersteuning is voor een positief middenklasse-effect, zij het niet direct maar indirect, als afgeleide van dagelijkse routines in de buurt. Het gaat niet om een gericht 'helpen' door 'sterkeren' noch om een gerichte identificatie op bepaalde voorbeeldburgers, maar om de feitelijke effecten van de aanwezigheid van mensen met een hogere status.

### Aantrekken sterke nieuwkomers?

Zou men meer mensen met een hoge status moeten overhalen in armere wijken te gaan wonen? Veel tegenstanders van dat beleid, zegt Crenson, wijzen erop dat een instroom van rijkere bewoners de ongelijkheid binnen de wijk zou vergroten. Maar die interne ongelijkheid zou volgens Crenson juist nuttiger kunnen zijn dan ongelijkheid tussen buurten, want de intrek van sterke nieuwkomers vergroot de civiele capaciteiten van de buurt in haar geheel, misschien zelfs van de gehele stad. Sociaal mengen zou de leefbaarheid van veel wijken ten goede komen. Daarbij zijn harmonische relaties tussen bewoners en 'sociale cohesie' niet aan de orde.

Zowel de gemeente als de buurten kunnen iets winnen wanneer relatief rijken in arme buurten trekken. Van een publiek beleid dat die trend aanmoedigt, kan niet verwacht worden dat het veel tegenwicht geeft aan het wegtrekken van de middenklassen naar 'suburbia'. Maar om de informele capaciteiten van de buurt te laten toenemen, is het misschien niet nodig dat erg veel rijken naar arme buurten trekken. Relatief kleine veranderingen in de sociale samenstelling van buurten zouden al veel verschil kunnen maken (Crenson 1983: 303).

Volgens Crenson sorteerde de aanwezigheid van buurtnotabelen in werkerswijken honderd jaar geleden eenzelfde effect: iedere buurt was een afzonderlijke kleine stad, met vele verschillen tussen etniciteit, klasse en inkomen. Maar die diversiteit was de basis van een vitaal publiek buurtleven. De voorwaarden, zo besluit Crenson, om van bewoners burgers te maken, en van buurten meer politiek geïntegreerde eenheden, zijn vandaag de dag hetzelfde als toen.

Mensen met een hogere status zijn sterker geneigd informele sociale controle op zich te nemen. De vraag is of dat ook in buurten waar koopwoningen voor hogere inkomensgroepen zijn gebouwd, het geval is. We keren nu naar het Nederlandse debat over 'sociaal mengen'.

### 5.3 Het sociale mix-beleid

Vanaf de nota *Stedelijke vernieuwing* (1996) staat het Nederlandse beleid in sterke mate in het teken van herstructurering (sloop en nieuwbouw) en het creëren van een gemengde woningvoorraad in de buurt. De bouw van nieuwe, duurder woningen, vooral koopwoningen, zou een sociale mix binnen de buurt kunnen bewerkstelligen die op zijn beurt de sociale segregatie zou kunnen tegengaan en de 'sociale cohesie' versterken.<sup>2</sup> Door het aantrekken van kapitaalkrachtige bewoners in nieuwe koopwoningen wordt een deel van de oorspronkelijke bewoners gedwongen de buurt te verlaten. Beleidsmakers verwachten dat hierdoor de leefbaarheid en veiligheid in de buurt toenemen, de kwaliteit van de buurt verbetert en de sociale integratie toeneemt. De nieuwkomers kunnen fungeren als positieve rolmodellen. Er zou ook economisch voordeel zijn. Door hun grotere koopkracht zouden lokale bedrijven en diensten levensvatbaarder worden. Stedelijke herstructurering en het verbeteren van de woningvoorraad zouden dus de sleutels zijn om een sterkere sociale structuur en een gunstiger sociaal klimaat in de buurt te vestigen.

Vaak gaat het om wijken met een slechte fysieke gesteldheid van woningen en een sociaal-economische achterstand van de bevolking. Hoewel de meeste herstructureringswijken in de drie grootste steden liggen, vinden in nagenoeg alle Nederlandse probleembuurten meer of minder aanpassingen aan de woningvoorraad plaats (Wittebrood en Van Dijk 2007). Of middenklassehuishoudens zich daadwerkelijk zullen vestigen in die wijken en daar ook relatief lang blijven wonen, is van veel factoren afhankelijk: niet te veel onveiligheid, woonmilieus met een zekere mate van geborgenheid, verbeterde gebiedsreputatie, niet te slechte ligging van de wijk, behoorlijk niveau van voorzieningen, etc.

#### Enkele bevindingen

Voor we ingaan op de vraag of de sociale interactie tussen oude en nieuwe bewoners in herstructureringswijken wordt verbeterd, bespreken we eerst enkele globale aspecten van dit beleid. In veel studies wordt bevestigd dat het doel van revitalisering van de stad wel is gehaald. De kwaliteit van de woningen en de publieke ruimte, en het aanzien van de buurt zijn verbeterd. Veel sociale problemen zoals overlast zijn verminderd of verplaatst. De neergaande spiraal is tot staan gebracht; mogelijk gaan daardoor ook de blijvers de wijk minder als een belemmering ervaren (Wittebrood en Van Dijk 2007).<sup>3</sup>

Toch zijn de beoogde doelstellingen vaak in mindere mate gehaald dan was verwacht. Zo is voor de Bijlmer vastgesteld dat veel van de oude problemen

blijven terugkeren, waaronder eenoudergezinnen die een uitkering hebben. Het negatieve imago van de buurt blijft aanhouden, waardoor er weinig kopers van buiten de Bijlmer zich melden. Ook is er een groot verloop onder de nieuwkomers van wie er velen alweer snel beslissen naar een relatief rustig suburbaan gebied te verhuizen zoals Almere (Smets en Den Uyl 2008).<sup>4</sup> Om die negatieve ontwikkeling te pareren hebben de planners van het stadsdeel een verdere uitbreiding van de mixing-strategie voorzien, in de hoop meer welvarende mensen aan te trekken en het negatieve imago te boven te komen. Ook in Hoogvliet (Rotterdam) heeft de deelgemeente besloten om het al lang voortgaande herstructureringsproces te intensiveren: meer koopwoningen bouwen. Voorkomen moet worden dat de 'witte instromers' weer vertrekken (Uitermark et al. 2007; Veldboer et al. 2007).

De bevindingen over leefbaarheid en veiligheid van de wijken die met herstructurering te maken hebben gehad, steken redelijk gunstig af bij het voorgaande, hoewel niet veel onderzoeksresultaten beschikbaar zijn. Enkele studies waarin bewoners zelf rapporteren, geven een positief beeld: de leefbaarheid (in termen van schoon, heel en veilig) is flink verbeterd (Kleinhans 2005; Uitermark et al. 2007).

Ook over de objectieve verbetering van de leefbaarheid ten gevolge van herstructurering zijn gegevens beschikbaar. Het gaat dan om de vraag of overlast, verloedering en onveiligheidsgevoelens vergeleken met andere wijken in de gemeente zijn verminderd. Ouwehand en Davis (2004) hebben over de periode 1998-2002 de waardering van de sociale leefomgeving in Selwerderwijk (Groningen) vergeleken met de gemeentelijke trend. In deze wijk zijn de verloedering en onveiligheidsgevoelens in die periode in sterkere mate gedaald dan in de gehele gemeente. Een onderzoek van Van der Graaf en Duyvendak (2005) naar vijf jaar integrale wijkvernieuwing in Emmen (in de wijken Angelslo, Emmerhout en Bargeres) komt echter een ongunstig beeld naar voren: terwijl de dreiging, overlast en verloedering in de drie genoemde wijken veelal toenamen, nam die trend in de rest van Emmen af. Een recent onderzoek (Van Bergeijk et al. 2008) wijst op een toename van leefbaarheidsproblemen in sommige delen van de oudbouw. Niet aangepakte delen van een geherstructureerde wijk dreigen een afvoerputje te worden (onder andere: concentratie overlastgevendende huishoudens).

Wittebrood en Van Dijk (2007) zijn in een complex onderzoek waarin alle relevante gegevens over Nederlandse buurten zijn benut, nagegaan of herstructurering – slopen en nieuwbouw – een effectief instrument is om de leefbaarheid en veiligheid te verbeteren. De uitkomsten van de experimentele buurten waar leefbaarheid en veiligheid zowel voor als na de beleidsinterventie zijn vastgesteld (periode 1998-2003), zijn vergeleken met de uitkomsten

van overeenkomstige controlebuurten waar de interventie niet heeft plaatsgevonden. Zij onderscheiden daarbij een algemene ingreep (70 buurten; nieuwe voor oude woningen) van een specifieke ingreep (30 buurten; huurwoningen vervangen door koopwoningen teneinde de sociale samenstelling van de bevolking te veranderen).

De onderzoekers concluderen dat herstructurering een geringe positieve bijdrage heeft geleverd aan de leefbaarheid en veiligheid. Over de hele linie lijkt in experimentele buurten de objectieve veiligheid (criminaliteit en verloedering) iets meer te zijn verbeterd dan in de controlewijken. De toename van de subjectieve veiligheid verschilde echter niet tussen beide groepen buurten.

Verder bleek dat in de geherstructureerde buurten die met de meeste achterstanden, het grootste aandeel etnische minderheden en de grootste onveiligheid te maken hadden (en waarvoor geen controlebuurt gevonden kon worden), de leefbaarheid en veiligheid er aanzienlijk op vooruit zijn gegaan. Vooral in zware achterstandsbuurten waar de veiligheid veel te wensen overlaat, kan herstructurering dus een positieve bijdrage leveren.

Veel kritiek op herstructurering heeft betrekking op de emancipatorische doelstelling: sociale interacties tussen oude en nieuwe bewoners zouden een heilzame werking hebben en de blijvers zouden ook meeprofiteren van de veranderingen. Wordt in Nederland doorgaans in nuchtere termen over deze effecten gediscussieerd, in Engeland is het *gentrification-discours* veel sterker gepolitiseerd. Veel critici wijzen op negatieve effecten, zoals de verdringing van arme blanke bewoners en ouderen. De verdringing van zwarte huishoudens doet zich minder voor, omdat witte *gentrifiers* zich minder aangetrokken voelen tot 'zwarte wijken' (Atkinson 2004: 115). Overigens is die trend in Nederland ook waarneembaar: Turkse en Marokkaanse Nederlanders blijven, oudere oorspronkelijke Nederlanders vertrekken (zie Uitermark et al. 2007).

Volgens Atkinson bestaat er onder de blijvers veel verbittering over het duurder worden van het leven en de veranderde aanblik van wijken. De stem van het gebied wordt veel meer *middle class*, bijvoorbeeld door de verwijdering van bedelaars en het slopen van slechte huizen. De middenklasse heeft vooral interesse in de eigen levensstijl en kijkt gulzig uit naar eigen ontmoetingsplekken in de 'veroverde' wijk, zoals restaurants en grand cafes. Sommigen spreken over het verjagen van het armere deel der buurtbewoners en de introductie van een *urban cappuccino politics* (Slater 2006). Andere critici wijzen erop dat *gentrification* tot vernietiging van sociale netwerken en verstoring van sociale samenhang leidt. De levensstijlen verschillen te veel: er ontstaan spanningen tussen oude en nieuwe bewoners of men mijdt elkaar (Galster 2005).

Ook in Nederland klinkt deze kritiek af en toe door. Volgens Uitermark (2005) heeft het beleid voor sociale mix de kenmerken van een controlemaatregel: meer orde, discipline en stabiliteit creëren. Dat sociale menging de emancipatie van achterstandsgroepen zou bevorderen zou slechts retoriek zijn. Beter zou zijn: goede bescherming van huurders, om verdringing en de fragmentering van sociale netwerken te voorkomen. De goed verdienende middenklassers richten zich maar heel beperkt op de eigen leefomgeving. Het oplossen van leefbaarheidsproblemen laten ze aan anderen over. Het 'superieure' gedrag van nieuwe bewoners in rijke enclaves leidt eerder tot wrok en revanchistische gevoelens. Van Bergeijk en collega's (2008) wijzen op de noodzaak te blijven investeren in oudbouw, omdat anders het contrast met de nieuwe delen van de wijk wel erg groot wordt.<sup>5</sup>

Als het gaat om de verbetering van het sociale klimaat in geherstructureerde wijken, worden misschien te hoge verwachtingen gesteld. Tot de veronderstelde positieve effecten van sociaal mengen behoren (Bolt 2008):

- meer sociale interactie tussen verschillende groepen en bijgevolg meer sociale mobiliteit;
- grotere sociale controle en zorg om leefbaarheid;
- meer collectieve actie onder de welvarende nieuwkomers.

Doen die positieve effecten van sociale menging zich voor? In de rest van dit hoofdstuk zullen we nader ingaan op die vragen, zij het dat we de vraag naar eventuele sociale stijging van bewoners laten rusten (de middenklasse als 'lift'). We richten ons op de effecten van de instroom van nieuwkomers voor sociale interactie, sociale controle en inzet voor de buurt.

Tegelijk wordt het vizier alleen op 'nieuwkomers' gericht. In principe had ook de grote groep 'doorstromers' betrokken kunnen worden. Herstructurering biedt veel bewoners immers ook de kans om binnen hun eigen wijk een betere, opgeknapt of nieuwe (koop)woning te betrekken. Ook doorstromers kunnen in sterkere mate sociaal en psychisch gaan investeren in de wijk en op grond van die betrokkenheid meer participeren, hoewel zij daarbij vaak hun oude contacten zullen verbreken.<sup>6</sup>

#### 5.4 Het sociale klimaat in herstructureringswijken

Het beleid van herstructurering beoogt zodanige voorwaarden te creëren dat de sociale interactie tussen oude en nieuwe bewoners en de naleving van (rechts)normen worden bevorderd, en dat bewoners zich meer inzetten voor

de buurt. We concentreren ons op twee aspecten: raken de sociale netwerken van nieuwkomers verknoopt met de rest van de buurt (overbruggende contacten)? En ten tweede, zijn nieuwkomers betrokken op de buurt en nemen zij collectieve acties of informele publieke dienstverlening op zich? De onderzoeksbevindingen die we hier benutten zijn vooral in termen van sociaal kapitaal en sociale cohesie verwoord.

### Overbruggende sociale netwerken?

Lia Karsten en Eva van Kempen (2001) bestudeerden middenklassegezinnen die hun intrek hadden genomen in drie Amsterdamse herstructureringswijken. De betreffende bewoners zijn voornamelijk op de stad als geheel gericht en binnen de buurt wordt nagenoeg alleen gebruikgemaakt van voorzieningen zoals winkels. Zij identificeren zich met een aantal buurtgenoten, vooral binnen het nieuwbouwcomplex. Er zijn veel contacten georganiseerd rondom kinderen. Er is weinig behoefte aan contacten daarbuiten, maar men is wel tevreden over het leven te midden van andere nieuwkomers (vergelijkbare opvattingen over opvoeding kinderen, respecteren privacy, etc.). Tegenover andere bewoners en migranten in het bijzonder staat men vrij gereserveerd. Zij zijn letterlijk anders. Het verschil in etniciteit lijkt niet zo sterk te spelen, maar wel het verschil in gedragscodes. Deze regels worden gevoed door middenklasse-idealen rondom opvoeden van kinderen, schoon en netjes houden van de buurt en het hebben van een baan. 'In de ogen van veel autochtone en allochtone koopbewoners voldoen de overige (huur)bewoners vaak niet aan die ongeschreven regels. Dat maakt dat men niet met elkaar omgaat.' (Karsten en Van Kempen 2001: 28)

Ook in Transvaal (Amsterdam) (Smets en Den Uyl 2008) is het niet gelukt om blanke hoogopgeleide nieuwkomers en mensen uit etnische minderheidsgroepen (vooral Marokkanen) tot elkaar te brengen. Men zoekt alleen contacten binnen de eigen groep: 'living apart together'. Een witte en een zwarte school opereren naast elkaar in de wijk.

Talja Blokland (2004) kwam in een deelstudie over renovatie in Cool (Rotterdam) tot vergelijkbare conclusies. Gemengde wijken leiden niet vanzelf tot minder achterstand en meer integratie. De diversiteit van blijvers en nieuwkomers vertaalt zich niet in diversiteit binnen buurtnetwerken. De groepen nemen elkaar niet op in elkaars netwerk en maken geen gebruik van elkaars sociaal kapitaal. Hoogopgeleide blanke Nederlanders blijken het minst bij te dragen. Dat spreekt dus tegen de veronderstelling dat die groep een gunstige invloed zou hebben op de rest van de buurt. In een gemengde wijk gaat men dus niet als vanzelf met elkaar om, laat staan dat men een middenklassebuur-

man om hulp zou vragen. Bewoners trekken zich terug; er ontstaat eerder frictie dan publieke vertrouwdheid. Wel laten nieuwkomers van zich horen als er eigen belangen in het geding zijn, of als voorzieningen op het spel staan (Blokland 2001).

Al eerder had Blokland (2002) in Amerika geconstateerd dat goed bedoelende middenklassebewoners snel op grenzen stuiten: hun alledaagse leven is zo ver van andere groepen verwijderd dat 'overbruggen' nauwelijks mogelijk is. Zij zijn dan ook maar matig bereid om contact te maken met hun burens en informele betrekkingen te onderhouden. Daarbij speelt dat hun sociale kapitaal nauwelijks buurtgebonden is. Omgekeerd, armere bewoners beseffen dat zij het beeld van 'fatsoenlijk overkomen' hoog moeten houden (*the deserving poor*), waardoor het moeilijk wordt informele relaties te ontwikkelen. De interetnische contacten die er zijn, zijn vrijblijvend, zodat duurzame vormen van uitwisseling en vertrouwen niet tot stand komen. Het sociale kapitaal van armere bewoners blijft aldus zwak; bepaalde personen uit de middenklasse kennen is niet voldoende; hulpbronnen komen niet beschikbaar.

Blokland concludeert dat wederzijdse nabijheid van uiteenlopende groepen niet de oplossing kan zijn. En als er contacten voorhanden zijn, dan betekent dat nog niet dat sociaal kapitaal de 'sociale lift' in beweging zet. Het risico bestaat dat bewoners zich meer vervreemd gaan voelen van hun burens naarmate de verschillen tussen rijk en arm in de wijk groeien. Families blijven zich op hun eigen netwerk richten. Het mengen van sociale groepen kan dus leiden tot meer segregatie, isolement en marginalisering.

Beckhoven en Van Kempen (2003) constateerden – in een studie over het GWL-terrein in Amsterdam en Plantage in Utrecht – dat nieuwkomers en blijvers langs elkaar heen leven en weinig interesse in elkaar stellen. Er zijn echter verschillen: in Amsterdam zijn er meer contacten tussen oud en nieuw vooral door toedoen van kinderen (ouders ontmoeten elkaar op straat en op school). In Utrecht is het aantal sociale contacten binnen de buurt afgenomen. Vooral ouderen in nieuwe woningen hebben nauwelijks contact met de rest van de buurt. De levensstijl van de blijvers staat te ver van ze af.

Dat wil volgens de auteurs niet zeggen dat de veranderingen zinloos waren. Zo zijn de leegstand van verouderde woningen en het aanvankelijke grote verloop onder bewoners met succes tegengegaan. Een andere samenstelling van de bevolking heeft wel degelijk repercussies, zoals verandering van het beeld van de wijk. Het uiteindelijke doel van herstructurering is dus niet grotere sociale cohesie, maar het bijdragen aan de sociale en economische vitaliteit van de stad in haar geheel (Beckhoven en Van Kempen 2003).



Er is dus veel onderzoek voorhanden waarin wordt aangetoond dat sociale interactie niet tot stand komt en dat wij-zij-opvattingen worden bestendigd (Bolt 2008; Kleinhans et al. 2000; Van Beckhoven en Van Kempen 2003). Veel van de geworven nieuwkomers zijn hoogstens vluchtig verbonden met de buurt (Dekker en Bolt 2005) en verheffen hun stem nauwelijks.

De groepen leven langs elkaar heen. Steun voor blijvers is niet te verwachten; de sociale afstand is te groot. Interacties blijven beperkt tot bewoners met dezelfde gedeelde kenmerken, zoals etniciteit en klasse, woonverleden en levenservaring. Kinderen fungeren daarentegen wel vaak als brug naar andere gezinnen (Veldboer et al. 2008). De oude en nieuwe bewoners ontwikkelen vaak negatieve beelden over en weer (Karsten en Van Kempen 2001). Wellicht hebben de wijkveranderingen ook negatieve effecten voor het *bonding kapitaal*: de netwerkclusters van kansarme bewoners verliezen aan kracht (Pinkster 2007). Sociaal mengen biedt dus niet het overbruggende sociale kapitaal waarop het beleid had gehoopt. De hoop dat nieuwkomers zouden voorzien in nieuwe betekenisvolle contacten en rolmodellen, is niet bewaarheid. De sociale mix die door herstructurering werd beoogd, lijkt juist de sociale scheidslijnen op buurtniveau te hebben versterkt.

Die conclusie is op zich niet zo verwonderlijk. Ten eerste: hoger geschoolde mensen oriënteren zich niet zozeer op de buurt, maar veel meer op de gehele stad. De verwachting dat die groep de buurt nieuwe impulsen zou kunnen geven is daarom weinig reëel (Beckhoven en Van Kempen 2003). Ten tweede: bekend is dat mensen nu eenmaal liever met 'kringgenoten' optrekken. Ieder prefereert een woongebied met bewoners die over dezelfde levensstijl beschikken als jezelf (Hortulanus 1995). Contact leggen met mensen die weinig gemeenschappelijks hebben ligt niet voor de hand. In termen van de contacthypothese (Pettigrow 1998; ook Veldboer et al. 2008): willen contacten leiden tot een overbrugging tussen onbekende mensen, dan moet er sprake zijn van:

- een gelijke status;
- een gemeenschappelijk belang of doel;
- relatief intensieve contacten;
- een zekere mate van wederzijdse waardering;
- steun door gezaghebbende groepen.

Deze condities lijken in geherstructureerde buurten domweg niet aanwezig. Buurtcontacten zijn weinig urgent en intensief, en kennen geen op voorhand gedeeld doel, terwijl nieuwe koopwoningen de statusverschillen eerder uitvergrooten. Putnam (2007) heeft deze moeilijkheid eerder onder de aandacht gebracht: toenemende diversiteit leidt eerder tot frictie dan tot uitwisseling.

De sociale afstand tussen de groepen wordt groter. Niettemin, in buurten waar kinderen van blijvers en nieuwkomers op dezelfde school zitten, lijkt er wel overbrugging tot stand te komen, ook tussen de ouders (Veldboer 2008; Saegert en Winkel 2004).

#### De Horsten en Hoogvliet: een tamelijk positieve rol voor nieuwkomers

Indien niet gekeken wordt naar sociale interactie tussen 'oud' en 'nieuw', maar naar de blijvers, doorstromers en nieuwkomers afzonderlijk, dan komt een ander beeld naar voren en lijken de effecten van de sociale mix positiever uit de bus te komen. Dat is des te meer het geval wanneer de culturele aspecten van sociaal kapitaal bij de analyse worden betrokken (naleving conventionele normen, gehechtheid aan de buurt, buurtkwaliteit, etc.). Er wordt dan niet louter gekeken naar sociale netwerken en frequentie van sociale interacties in de buurt.

Kleinhans onderzocht onder andere twee buurten in Rotterdam, de perifere naoorlogse buurten De Horsten en Hoogvliet Noordwest, die beide ingrijpend zijn gerenoveerd en een grote sociale instabiliteit en verloop hebben gekend. Veel sociaal opwaarts gerichte huishoudens zijn in deze wijken gaan wonen. De twee wijken verschillen in sommige opzichten aanzienlijk: de blijvers in De Horsten wonen voornamelijk in naoorlogse portiekflats in de sociale huursector, terwijl in Hoogvliet Noordwest ongeveer de helft van de oude bewoners in enclaves van (betere) koopwoningen huizen.

Voorals in De Horsten wordt het contrast tussen oud en nieuw negatief beoordeeld. Onder nieuwkomers treedt een stereotypering van de oude complexen en hun bewoners op. De oude blokken worden steevast geassocieerd met overlast, botsende leefstijlen en bewoners zonder binding met de buurt. Omgekeerd beoordelen de blijvers de nieuwe situatie negatief. Volgens Kleinhans is dat voornamelijk te wijten aan relatieve deprivatie: de lage kwaliteit van de eigen woning en straat steken scherp af tegen de nieuw gebouwde delen van de wijk. Die bewoners zien zichzelf als achterblijvers in een sterk veranderde wijk zonder daarvan te hebben geprofiteerd.

Een belangrijke bevinding van Kleinhans (2005) is dat nieuwkomers meer sociaal kapitaal produceren dan doorstromers en blijvers, hetgeen indruist tegen de opvatting dat zij – mede door de korte woonduur – geen bijdrage aan het sociale klimaat in de buurt zouden leveren. De groep nieuwkomers bestaat uit veel gezinnen met kinderen, die samen een gedeelde start hebben gemaakt, en sociale interacties hebben ontwikkeld. Volgens Kleinhans is het buurtleven daardoor rustiger en minder anoniem geworden; het sociale klimaat is verbeterd en er is minder overlast. De blijvers profiteren echter

minder dan de andere groepen. De blijvers in De Horsten wonen al lang in een onveilige omgeving, met veel botsende leefstijlen. Dat is niet bevorderlijk voor een 'positieve publieke familiariteit'.

Nieuwkomers vormen een relatief homogene groep in termen van sociaal-economische achtergrond en gezinskenmerken. Dat maakt sociale interactie gemakkelijker. Nieuwkomers beschikken dus over een *head start*, een voor-sprong in termen van sociaal kapitaal. Vooral in de eerste jaren na intrek in de woning is er een relatief hoog niveau van sociale interactie (ook: Lupi 2007).

Kopers in de twee genoemde wijken beschikken over hogere niveaus van sociaal kapitaal en participeren aanzienlijk meer dan huurders, zowel binnen als buiten de wijk. Appartement- en flatbewoners neigen ertoe eerder te verhuizen. Het is moeilijker in die locaties onderling te communiceren en een vriendelijke sociale interactie te onderhouden. Verder blijken – vergelijk hoofdstuk 4 – de gehechtheid aan de buurt en de waargenomen kwaliteit van de buurt in zeer sterke mate gerelateerd te zijn aan sociaal kapitaal. In De Horsten – anders dan in Hoogvliet – voelen de blijvers zich aanzienlijk minder verbonden met de buurt dan de doorstromers en de nieuwkomers. Zij zijn ontevreden, zijn geneigd te verhuizen en zijn ook veel pessimistischer over de nabije toekomst van de wijk.<sup>7</sup> De blijvers ervaren ook meer spanningen tussen de 'oude garde' en nieuwkomers in de buurt. Kleinhans stelde ook een gebrek aan sociale controle en normovereenstemming vast. Een verklaring is dat de blijvers in complexen wonen met veel doorstroming en een voortdurende botsing van leefstijlen (Kleinhans 2005: 175).

Er kunnen dus sterke en zichtbare ongelijkheden binnen de buurt ontstaan, die tot desorganisatie kunnen leiden, maar ook tot relatieve deprivatie onder armere bewoners in de oude woningen. De blijvers kunnen een veronachtzaamde groep worden die in hoge mate ontevreden is.

Dat negatieve beeld overheerst ook in het onderzoek van Uitermark en zijn collega's (2007) over Hoogvliet / Nieuw Engeland. De onderzoekers concluderen dat de overlast in die wijken succesvol is tegengegaan, maar de vernieuwing is ten koste gegaan van de sociale samenhang. Door de instroom van nieuwkomers is de mentale en sociale afstand tussen de bewoners vergroot en wel dusdanig dat revanchistische gevoelens de kop zouden opsteken. Ondanks de kritiek op de herstructureringsoperatie beamen de onderzoekers dat de bewoners het dominante verhaal onderschrijven dat *gentrification* tot een verbeterde buurt heeft geleid. Er is weinig verzet van de bewoners tegen herstructurering gekomen, ook niet van de lagere inkomensgroepen.

## Participatie en gehechtheid aan de buurt

Kleinhans (2005) stelde vast dat nieuwkomers in De Horsten en Hoogvliet Noordwest behoorlijk veel participeren in het verenigingsleven van buurt en stad; velen blijken zich actief voor de buurt in te zetten (Opzoomeren, straatfeesten, schoonmaak van straten, speeltuinactiviteiten en deelname aan buurtpreventie), hoewel zij daarbij weinig met de blijvers in contact komen. In De Horsten zijn nieuwkomers vele malen meer actief dan de blijvers (18% versus 2,5%) en zij nemen ook meer vrijwilligerswerk op zich. De opvallend hoge inzet is volgens de auteur onder andere toe te schrijven aan een preventiegroep die veel initiatieven op zich nam (Kleinhans 2005: 172). In Hoogvliet geven de cijfers een ander beeld: de blijvers zijn sterker betrokken op vrijwilligerswerk voor de buurt. In beide wijken is er geen sprake van een gepensioneerde 'participatie-elite', maar de oorspronkelijke Nederlanders zijn wel oververtegenwoordigd in bewonersorganisaties.<sup>8</sup>

Ook uit het onderzoek van Uitermark en collega's (2007) blijkt dat bewoners die lang in Hoogvliet wonen veel meer lid zijn van buurtverenigingen dan nieuwkomers. Die eerste groep rapporteert ook meer hulp aan burens. Volgens een geïnterviewde staffunctionaris van Woonbron Hoogvliet nemen de nieuwe bewoners niet of nauwelijks deel aan wijkvergaderingen en zijn ze evenmin veel betrokken bij wijkactiviteiten. Een van de verklaringen daarvoor is dat zij bang zijn voor Antilliaanse Nederlanders die in de gerenoveerde woningen zijn teruggekeerd; zij voelen zich een minderheid, te midden van de vele nationaliteiten.<sup>9</sup>

De onderzoekers concluderen dat vanwege de geringe sociale bindingen tussen de oude en nieuwe bewoners buurtproblemen minder goed worden aangepakt. Die conclusie lijkt echter aanvechtbaar: ook al zijn de sociale interacties tussen 'oud' en 'nieuw' gering in aantal, dan nog kunnen bewoners – in Hoogvliet vooral de kopers die gebleven zijn; in De Horsten vooral de nieuwkomers – zich voor de buurt inzetten. Wel lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de nieuwkomers in Hoogvliet het moeilijker hebben hun draai te vinden. Mogelijk worden zij afgeschrikt door een multi-etnische omgeving en willen zij confrontaties mijden. Dat laat overigens onverlet dat het volgens alle bewonersgroepen in Hoogvliet sinds 1999 beter gaat met de wijk: de omgeving is leefbaarder en veiliger geworden, en de buurt heeft een betere reputatie gekregen (Kleinhans 2005). Die reputatie straalt op bewoners af en zou kunnen bijdragen aan de investeringsbereidheid van nieuwe groepen bewoners en ondernemers (Veldboer et al. 2007).

Hoe staat het met de samenhang tussen gehechtheid aan de buurt, mentaal investeren en participatie (die in het vorige hoofdstuk zo belangrijk bleek)? In De Horsten voelen veel nieuwkomers zich tot de nieuwe buurt aangetrokken (Kleinhans 2005). Dat kan hun hoge participatie verklaren. Beckhoven en Van Kempen (2003) constateerden echter dat blijvers een sterkere band hebben met het woongebied dan nieuwkomers. Volgens de auteurs wordt de geringe verbondenheid van nieuwkomers verklaard door de heterogene samenstelling van de bevolking van de buurt en door het feit dat zij hun sociale contacten buiten de buurt onderhouden. Nieuwkomers zijn doorgaans wel tevreden over de kwaliteit van de buurt, het groen, de inrichting en het beeld van de buurt (zie ook Van Bergeijk et al. 2008).

Uit Amerikaans onderzoek (Brown et al. 2004) blijkt dat economische motieven van nieuwkomers niet noodzakelijk bijdragen aan buurtgehechtheid en vertrouwen in de toekomst van de buurt. Mensen die de woning enkel als financiële investering zien, zijn extra gevoelig voor overlast en kunnen weer snel verhuizen. Mensen die een sterke gehechtheid hebben ontwikkeld aan de buurt zijn niet snel geneigd te verhuizen, ondanks hoge overlast en misdaad. Van belang is dat nieuwkomers – vergeleken met blijvers – hogere niveaus van vertrouwen in de toekomst van de buurt rapporteren. Vooral nieuwkomers die weinig *incivilities* waarnemen en weinig angst hebben voor overlast en misdaad, voelen zich vertrouwd en gehecht. Het waargenomen gevoel van controle over een gebied is een belangrijke reden om vertrouwen in en identiteit met een plaats te ontwikkelen (zie ook Blokland 2009).

Deze subgroep van nieuwe bewoners fungeert dus als mogelijke 'revitaliseringsbron' voor de buurt. Echter, uit ander Amerikaans onderzoek blijkt dat bewonersorganisaties in nieuw gebouwde woonblokken of wijkdelen vaak moeilijk van de grond komen. Taylor (2001) wijst erop dat het in die delen van de wijk moeilijk is om partnerships tussen bewoners en politie op te bouwen. Actieve bewoners in die gebieden hebben doorgaans hoge verwachtingen en stellen meer eisen aan de politie, mede omdat men vreest voor toenemende misdaad in de *gentrified areas*.<sup>10</sup> Er wordt dus meer van de politie gevraagd (Taylor 2001: 326).

Zoals eerder gezegd, mensen met hogere inkomens en een hogere opleiding zijn eerder geneigd hun zorgen kenbaar te maken bij de politie en andere instanties (Crenson 1983; Blokland 2001). Dat geldt niet minder voor nieuwkomers uit de middenklasse. De onzekerheid die zij in een onbekende omgeving kunnen ervaren, leidt ertoe dat zij relatief vaak de politie en andere gemeentelijke instanties zullen bellen. In Transvaal (Amsterdam) bleek dat zij niet snel zelf onderhandelen in geval er conflicten zijn met Marokkaans-Nederlandse jongeren. Dat kan men beoordelen als een vorm van verwijde-

ring tussen bevolkingsgroepen (Smets en Den Uyl 2008), maar mogelijk kan de weerbaarheid van de nieuwkomers ertoe bijdragen dat rechtsnormen beter ingang vinden in de buurt.

Kortom, de gehechtheid aan de buurt blijkt onder nieuwkomers sterk te verschillen. Als zij alleen naar de nieuwe wijk komen vanwege een relatief goedkope woning, ligt betrokkenheid bij de buurt niet voor de hand. Bij sommigen overheerst een onverschillige attitude, anderen willen weer snel weg, weer anderen willen wel psychisch investeren in de buurt.<sup>11</sup>

Sommige groepen nieuwkomers die gehecht zijn aan de buurt, zijn potentiële activisten. Maar hier past de kanttekening dat gehechtheid niet automatisch tot daadwerkelijke participatie in buurtverband hoeft te leiden (Kleinhans 2007; Van der Land 2004).<sup>12</sup> Betrokkenheid wordt zelden in termen van maatschappelijke of politieke verantwoordelijkheid verwoord. Wil het tot inzet komen, dan moet gehechtheid gecombineerd worden met de neiging zich zorgen te maken over de buurt. Een samenstel van positieve (affectieve) buurtverbondenheid en een sterk probleembewustzijn lijkt de kans op participatie in verenigingen, vrijwilligerswerk of collectieve actie te stimuleren.

Op grond van het voorgaande moeten we de bereidheid tot buurtactivisme bij nieuwkomers niet overschatten, zeker niet als de eerste woonjaren veel instabiele situaties en spanningen met de blijvers met zich mee brengen. Niettemin is vastgesteld dat veel nieuwkomers een sterke gehechtheid aan de buurt kunnen ontwikkelen. Als mensen mentaal in de buurt investeren, worden ze zich bewuster van de problemen die in de buurt spelen en zijn ze mogelijk ook bereid die zorgen uit te spreken. Zij nemen dan deel aan het buurtdiscours, zodat er een potentiële basis is voor informele publieke dienstverlening.

## 5.5 Conclusies

Crenson en andere politieke wetenschappers beklemtonen dat mensen met een hogere status zich binnen kwetsbare buurten vaker opwerpen als belangenbehartiger van de hele buurt: ze zijn actiever, niet alleen in verenigingen, maar ook in het uitoefenen van informele sociale controle. Ze hebben meer contacten met ambtenaren en professionals en blijven dus niet steken in een intern perspectief op straat en in de buurt. Ze zien er ook op toe dat de gebruikswaarde van de buurt op peil blijft. Sommigen fungeren naast reputatiebeheerder tevens als identiteitsmakelaar. Het welbegrepen eigenbelang van bewoners doet er dus toe, niet zozeer hun idealisme.

Middenklassegezinnen kunnen als *distant role models* fungeren, waardoor negatieve socialisering op straat minder kansen krijgt. In wijkdelen met veel van die gezinnen zien we hogere niveaus van naleving van rechtsnormen en informele sociale controle. Van belang is dus dat de middenklasse blijft: zij geven een signaal van vertrouwen in de buurt af. Blokland (2002) vraagt zich echter af of het voor de armere bewoners genoeg is *to rub shoulders* van de welgestelde bewoners. Dat is het zeker niet, maar er gaat niettemin een stabiliserende kracht van uit. Bovendien blijven we aangewezen op actieve enkelingen en lokale pioniers die creatieve coalities kunnen vormen (Tops 2007; Wijdeven et al. 2006; zie ook hoofdstuk 2).

Crenson lijkt niettemin te optimistisch over de inbreng van bewoners met een hogere status. Tegen zijn interpretatie kan worden ingebracht dat collectieve acties van middenklassenbewoners een min of meer uitsluitend karakter kunnen hebben (Blokland 2002; 2004). Zo zorgt een gebrek aan onderlinge communicatie en informele contacten ervoor dat de armere bewoners niet op de hoogte zijn van collectieve acties van buurtverenigingen. Volgens Blokland zouden de ongelijkheden binnen netwerken van activisten te boven moeten worden gekomen, wil sociaal kapitaal ter beschikking komen van lager opgeleiden. Blokland redeneert in zekere zin precies andersom dan Crenson. Terwijl zij erop wijst dat buurtorganisaties kunnen bijdragen aan verdere ongelijkheden, ziet Crenson activisme als machtsmiddel waarbij de belangen van de middenklasse vruchten afwerpen voor de hele buurt.

Van belang is dat buurtleiders vaak solistisch opereren of in een isolement verkeren. Ze hebben weinig contact met lagere inkomensgroepen in de wijk. Misschien behartigen zij op selectieve wijze buurtbelangen en komen veel publieke problemen daardoor niet in het vizier (zie hoofdstuk 6).

Wat zijn de effecten van herstructurering op het sociale klimaat? Duidelijk is dat de sociale interactie tussen oud en nieuw niet op gang komt. De sociale mix is geen garantie voor meer sociale contacten tussen verschillende groepen. Als mensen te veel van elkaar verschillen zijn ze niet in elkaar geïnteresseerd. Er is dus ook weinig sprake van directe 'spiegeling' of 'rolmodelwerking'. Door nabijheid van succesvollere groepen worden voor 'de onderkant' geen nieuwe horizonten geopend (Veldboer et al. 2008). In dat opzicht zijn er weinig aanknopingspunten voor 'overbrugging'.

Niettemin zou het misleidend zijn uitsluitend af te gaan op het belang van (vluchtige) sociale contacten. Het gaat niet zozeer om het introduceren van contactleggers zoals Veldboer en collega's (2008) suggereren. Die verwachting berust op de mythe van een middenklasse die via burgerdeugden de maatschappij zou vooruithelpen. Het gaat ook niet om rolmodellen waarmee 'anderen' zich kunnen identificeren, hoewel de routines van de middenklasse op

afstand wel positieve invloed kunnen hebben. Het gaat om mensen die mede gedreven door eigenbelang de leefbaarheid in de buurt op peil willen houden en willen versterken.

Desondanks kunnen armere bewoners op indirecte wijze in aanraking komen met (of 'stoten' zij in sterkere mate op) de 'mainstream waarden' van burgerschap en vooruitkomen. De middenklasse voedt het beeld van een betrouwbare buurt. Veel huiseigenaren geven te kennen in de wijk te hebben geïnvesteerd. De buurtreputatie wordt daardoor in veel gevallen vergroot, zeker als het voorzieningenpeil toeneemt. Een ander indirect effect is de (doorgaans lichte) toename van orde, leefbaarheid en veiligheid in de buurt. Dat kan positieve effecten hebben voor lagere inkomens, op hun vertrouwen en psychologische welbevinden, ook al komen onderlinge contacten nagenoeg niet tot stand ('de buurt wordt beter').

Veel huiseigenaren nemen buurtbelangen op zich in verenigingen: problemen op de agenda zetten en deze zien te bestrijden (met of zonder de inschakeling van professionals). De inzet voor 'heel de buurt' onder welvarende nieuwkomers lijkt echter sterk afhankelijk van de buurtcontext: is er een basisschool met sociale mix in de wijk aanwezig? Gaat het om een kleine enclave te midden van een verpauperde wijk? Etc.

Al met al lijken 'koopkrachtige nieuwkomers' slechts een bescheiden bijdrage te kunnen leveren. De meesten onder hen zijn eerder betrokken op de bredere stad. Zij kunnen ook weer wegtrekken, omdat bijvoorbeeld de buurtvoorzieningen tegenvallen of vanwege de overlast en sociale spanningen. Indien er al voldoende middenklassehuishoudens in de buurt aanwezig zouden zijn, zou het beleid beter kunnen inzetten op grotere stabiliteit in plaats van *upgrading*, bijvoorbeeld door het opknappen van huizen.

Bovendien, middenklassers vormen waarschijnlijk niet de beste groep die bewoners met lagere inkomens kan prikkelen te participeren. Voor de verinnerlijking van de sociaal-morele waarden van burgerschap, fatsoenlijke omgang en vooruitkomen zijn we wellicht aangewezen op publieke professionals en de sociale instituties waar zij werkzaam zijn, alsmede op buurtorganisaties. Door 'overbruggende contacten' met professionals en activisten binnen buurtorganisaties te leggen zijn bewoners misschien beter in staat zich die sociaal-morele waarden eigen te maken. Instituties als school en woningcorporatie kunnen het culturele kapitaal van zwakkere groepen via *silent codes* en gedragsregels verstevigen. De hoop is dus gevestigd op het overbruggende sociale en cultureel kapitaal dat in instituties wordt ge(re)produceerd. In het volgende hoofdstuk gaan we na of reguliere overlegvormen tussen politie, andere professionals en bewoners daaraan kunnen bijdragen.





## 6 Samenwerking bewoners en politie: lessen uit Chicago

### 6.1 Inleiding

Achterstandswijken ontbreekt het vaak aan middelen om stabiele en gezonde instituties te ontwikkelen en te behouden. Vaak zijn instituties zoals bewonersverenigingen verzwakt. Mede daardoor kunnen het naleven van gedragsregels, normoverdracht, het onderlinge vertrouwen en informele sociale controle aan kracht inboeten. De conventionele waarden en normen kunnen (deels) in onbruik raken (*cultural attenuation*) (zie hoofdstuk 1); het vertrouwen in de politie en andere publieke instituties is niet hoog. Verpauperde buurten bieden veel gelegenheden om onwettig te handelen. Sommige bewoners komen in instabiele netwerken en grijze circuits in aanraking met afwijkende normen.

De kracht van buurtinstituties laat dus te wensen over. In veel achterstandsbuurten ontbreekt het aan reguliere organisaties, zeker als het gaat om de aanpak van onveiligheid. Burgers organiseren zich niet vanzelf. Nu hoeft de opbouw van zelforganiserend vermogen niet altijd een *bottom-up*-fenomeen te zijn. Zo kunnen partnerships, netwerken en buurtgroepen worden geïnitieerd door opbouwwerkers of de politie. De laatste twintig jaar zijn er veel inspanningen verricht om bewoners te laten participeren.<sup>1</sup> Waar mogelijk worden bewonersverenigingen ondersteund, terwijl woningcorporaties en scholen ook hun bijdrage aan de veiligheid in de buurt leveren.

Nu gaat het meestal om vrij kortdurende initiatieven, die moeilijk in te lossen verwachtingen creëren hoe vervolg aan die projecten te geven (Van den Brink et al. 2007: 338). Losse en eenmalige projecten lijken, ondanks de bereikte resultaten, veel scepsis op te roepen. Continuïteit ontbreekt, actieve bewoners voelen zich in de steek gelaten, terwijl veel bewoners zich ergeren aan de aanhoudende projectencarrousel.

Om die redenen ligt het voor de hand na te gaan of een duurzame overleg- en ondersteuningsstructuur uitkomst kan brengen. Dergelijke reguliere en solide overlegvormen – waarin bewoners een belangrijke input-rol is toe-

gewezen – hebben in Nederland niet veel ingang gevonden. Het Deventer-model – zie verderop – vormt een van de uitzonderingen.

In dit hoofdstuk wordt verkend welke kansen en mogelijkheden (en problemen) het invoeren van een vaste overlegstructuur met zich meebrengt. Dat doen we aan de hand van het alternatieve politieprogramma van Chicago (Caps). In elke wijk van die miljoenenstad vinden maandelijks bijeenkomsten (*beat meetings*) met de lokale bevolking plaats, waarbij de politie en andere professionals verplicht aanwezig zijn. Zoals in de inleiding is vermeld: dit programma kent qua omgang en intensiteit zijn weerga niet binnen de traditie van *community policing*. Bovendien wordt dit project van burgerparticipatie al vanaf het begin (1993) uitvoerig geëvalueerd, terwijl ook veel theoretische studies over het project voorhanden zijn.

We schetsen eerst de achtergronden en enkele globale effecten van het Caps-programma, en aansluitend enkele veranderingen waarmee politiemensen te maken kregen. Vervolgens staan we langer stil bij de participatie van bewoners en de collectieve probleemaanpak in partnerships. Wie komen naar *beat meetings*? Hoe hoog is de deelname? Wat is de rol van het opbouwwerk? En wat gebeurt er tijdens de meetings? De aanpak van veiligheidsproblemen wordt besproken in relatie tot het zelforganiserende vermogen van wijken (*self-help-capacity*). Vervolgens gaan we na wat met overleg en samenwerking bereikt kan worden in wijken die het meest te stellen hebben met armoede en conflicten tussen etnische groepen. Ten slotte worden enkele moeilijkheden waarmee Caps te stellen heeft nader uitgelicht.

## 6.2 Achtergronden en effecten van Caps

### Achtergronden Chicago

Chicago heeft sinds 1993 een buitengewoon ambitieus programma van *community policing* ontwikkeld: de Chicago Alternative Policing Strategy (Caps) die in alle 279 politiedistricten van de stad is ingevoerd. In alle districten vinden maandelijks *beat meetings* plaats die met veel publiciteit zijn omgeven. Doel is om samen met bewoners lokale problemen te identificeren en te prioriteren, en een brede reeks plannen te ontwikkelen om ze aan te pakken. Doel is tevens om het wantrouwen tussen politie en burgerij te doorbreken. Daarnaast ging de Chicago Alliance for Neighborhood Safety (Cans) van start, een lichaam waarin politiefunctionarissen buurtbewoners onderwijzen hoe onveiligheid aan te pakken. Een van de meest cruciale aspecten daarvan is bewoners realistische verwachtingen te bieden over de typen problemen die ze zelf kunnen aanpakken. Zo is de aanpak van *gangs* niet mogelijk binnen de context van bewonersgroepen.

Het vernieuwende van Caps in Chicago is misschien niet zozeer de werkwijze, maar eerder de langetermijnorganisatie en de politieke wil om in elke stadswijk langdurige vaste partnerships te vestigen en onderhouden. Volgens Carr zouden de meeste gemeentebesturen niet bereid zijn zulk een langetermijnprogramma in de praktijk te brengen (Carr 2005: 149). Daarbij speelt wel de bijzondere situatie van Chicago als minderhedenstad. Zoals bekend, het geijkte politieke antwoord op een rusteloos en ontevreden electoraat is *getting tough on crime*. In Chicago lag dat antwoord niet in het verschiep. Een uitsluitend repressieve politiek bleek niet mogelijk in een stad met een blanke minderheid. De latino's en de zwarte bevolking, zeggen Skogan en Hartnett (1997), zouden een dergelijk beleid niet hebben geslikt.

Momenteel bestaat de stad uit grofweg drie bevolkingsgroepen die ongeveer even groot zijn: eenderde blank, eenderde latino, eenderde zwart. Was de stad in 1950 nog voor 84% blank, in 1990 was dat teruggelopen tot 38%. Het deel Hispanics (die vooral uit Mexico en Puerto Rico afkomstig zijn) groeide van 20% in 1990 tot ongeveer 40% nu, en heeft dus de andere twee 'Chicago's' overvleugeld. Tezamen met de zwarte bevolking vormen zij een meerderheid, en daarmee een grote potentiële politieke macht. Van groot politiek belang is dus de vraag hoe zwarten en latino's mee te krijgen en hun wantrouwen jegens de politie te doorbreken. Daarbij speelt dat misdaad in Chicago net als de bevolking in sterke mate gesegregeerd is. Zwarten zijn vier keer meer slachtoffer dan blanken, Hispanics tweemaal (Skogan 1997).

Opmerkelijk is dat Chicago nauwelijks profijt had van ervaringen met *community policing* in andere Amerikaanse steden. Men hechte er sterk aan dat Caps een eigen strategie zou ontwikkelen, zonder belaste termen als *community involvement* en *social work* te gebruiken. Overigens brachten evaluatiestudies rond die tijd (begin jaren negentig) veel problemen rondom *community policing* aan het licht. In een studie naar acht projecten in Amerikaanse steden (Grinc 1994) bleek dat het extreem moeilijk is om een solide sociale infrastructuur te vestigen die als basis kan dienen voor samenwerking tussen politie en burgers. De grootste moeilijkheid is dat politiekorpsen nauwelijks in staat zijn burgers actief te betrekken. Vooral etnische minderheden reageren sceptisch en zijn niet geïnteresseerd in samenwerking. De politie wordt niet als potentiële partner gezien. Wederzijds wantrouwen en vijandigheid zetten de toon. Indien training en scholing van bewoners uitblijft, gaat het niet lukken, concludeerde Grinc (1994: 455). Bovendien zijn de projecten op veel weerstand binnen de politie gestuit. Men vreesde vooral dat door het invoeren van *community policing* de 911-functie zou verslechteren.

De belangrijkste reden voor invoering van Caps was de onvrede van het stadsbestuur over de politie: het politieapparaat werd slecht bestuurd en had een topzware bureaucratie; er werd geknoeid met misdaadstatistieken en politiemensen waren amper op straat te vinden. De politie was een *closed shop* en een *boys club* (Skogan en Hartnett 1997: 26). Het hoofddoel van de gehele operatie was *to squeeze the fat out of the department*. Van belang was verder om snel te blijven reageren op de 911-meldingen. In Houston werd *community policing* beëindigd, omdat het nieuwe systeem ten koste zou zijn gegaan van de 911-meldingen.

In 1993 is het plan Together We Can gelanceerd, waarin de redenen voor verandering zijn verwoord en de 25 districten zijn opgedeeld in 279 beats. De beats variëren sterk in grootte, want de grenzen zijn zo getrokken dat ze dezelfde 911-werklast hebben. Blanken en huiseigenaren wonen dus in grotere politiewijken. Bedoeling is de *beat teams* 70% van de tijd op hun eigen plek te houden en *beat integrity* vol te houden door politiemensen er ook daadwerkelijk lange tijd te laten samenwerken met bewoners, winkeliers en scholen. Naast de maandelijkse bijeenkomsten zijn *civilian advisory committees* geformeerd waarin sleutelpersonen samen met de politie op districtsniveau problemen van wanorde signaleren die bewoners werkelijk van belang achten. Om de grote omvang van het programma te illustreren: in 1995 en 1996 zijn bijna 1800 politiemensen en 12.000 bewoners getraind in *problem solving*.

Het introduceren van strategieën van *problem solving* betekent voor politiemensen dat zij de zorgen van bewoners over allerlei soorten problemen, niet alleen misdaadproblemen, serieus moeten nemen. Dat vereist tevens een omslag in hun denken, omdat problemen als rondhangen op straat die aanvankelijk onderaan de prioriteitslijst van de politie stonden, voorrang hebben gekregen. Binnen Caps staat samenwerking met andere stedelijke diensten voorop. De nieuwe *beat integrity* betekent dat politiemensen moeten samenwerken met scholen, bedrijven, en bestaande buurtorganisaties om problemen vast te stellen en op te lossen. Aan verzoeken tot optreden van andere stedelijke diensten dient gehoor te worden gegeven (Skogan en Hartnett 1997: hoofdstuk 3).

#### Enkele globale effecten Caps 1993-2006

Werkt Caps? Skogan en zijn medewerkers hebben sinds de invoering van Caps het programma nauwkeurig geëvalueerd. Volgens Skogan is het politiewerk op straat zichtbaarder geworden. Bewoners rapporteren consequent meer politieactiviteiten en meer contacten tussen politie en burgers. De toegenomen zichtbaarheid heeft zich volgens Skogan vertaald in een grotere

tevredenheid met de politie en een grotere subjectieve veiligheid. De grotere zichtbaarheid gaat vooral bij zwarten en in mindere mate bij Hispanics gepaard met een grotere tevredenheid over de politie. Zij voelen zich veiliger wanneer zij de politie aan het werk zien, ook hun tevredenheid neemt toe (Skogan 2006: 205-212).

De mening van het publiek over de effectiviteit, de responsiviteit en het gedrag van de politie is binnen de drie Chicago's aanzienlijk positiever geworden. Het programma heeft echter geen effect op de frequentie waarmee burgers contact opnemen met de politie. Ook slachtoffers zijn niet eerder bereid hun ervaringen bij de politie te melden. Onder de zwarte bevolking is de mening dat de politie excessieve macht gebruikt in sterke mate afgenomen (Skogan 2006: 217).

De eerste jaren van het programma (1994/1995) gaven sterke verbeteringen te zien (in termen van zowel vertrouwen als veiligheid), maar na 2000 kwam dat langzaam tot stilstand. Ook de terugval in misdaad, vooral geweld van bendes, maar bijvoorbeeld ook wanorde op scholen, heeft zich na 2000 niet meer doorgezet.

De reductie van misdaad en onveiligheidsgevoelens is volgens Skogan mede toe te schrijven aan het politieprogramma.<sup>2</sup> In intern verdeelde wijken zijn misdaad en angst gemiddeld hoger en blijkt *problem solving* minder effectief te zijn.

Het vertrouwen in de politie is in alle etnische gemeenschappen gegroeid, maar in 2003 bestond er nog altijd een groot verschil tussen de latino's, en zwarten en blanken. Zwarten rapporteren lagere niveaus van sociale wanorde en verval, maar onder latino's is een tegenovergestelde tendens bespeurbaar (Skogan 2006: 319). De latino's zijn minder goed bereikt: ze zijn slecht op de hoogte van het programma, hebben meer wantrouwen, en de taalbarrière is groot. Latino's komen wel naar de *beat meetings* indien ze de meerderheid van de wijk uitmaken.

### Veranderingen binnen het politiewerk

Politie mensen die in wijken gaan werken moeten de traditionele strafrechtelijk georiënteerde procedures en methoden opzij kunnen zetten ten faveure van het vinden van flexibele oplossingen. Zijn ze daartoe in staat? Is het beeld van professionaliteit van politie mensen veranderd?

Voordat Caps van start ging in 1993 bleek dat politie mensen traditionele taken zoals reageren op 911-meldingen veel belangrijker achtten (Skogan en Hartnett 1997). Een grote meerderheid vreesde dat burgers een te groot stempeel zouden drukken op het politiewerk en dat het publiek onredelijke eisen

zou stellen. De steun voor het nieuwe programma was onder het politiemanagement veel groter. De grootste kloof had echter betrekking op etniciteit: blanke agenten waren veel tevredener over de traditionele aanpak, en waren veel pessimistischer over de potentiële verdiensten van het nieuwe programma en de nadelige effecten op werklust en autonomie van het politiewerk (Skogan en Hartnett 1997: 85).

Zwarte agenten waren over de hele linie veel optimistischer over *community policing*, Hispanics zaten er tussen in. Verder bleek dat jonge agenten veel minder vatbaar waren voor verandering: zij hechtten eerder aan een 'traditionele' agressieve stijl. Hoe sterker politiemensen menen dat de verhouding met het publiek verziekt is, des te meer vraagtekens ze bij Caps zetten (Skogan en Hartnett 1997: 88).

Politiemensen waren dus vrij pessimistisch over de attitudes van bewoners. De helft van het korps stemde in met de uitspraak dat de meeste mensen de politie niet respecteren. Tweederde meende dat burgers de problemen waar de politie mee te maken heeft niet begrijpt (Skogan and Hartnett 1997: 78). Niettemin meende 53% van de politiemensen dat burgers meer weten wat er in hun wijk aan de hand is dan patrouillerende agenten, en driekwart stemde in met de uitspraak dat politiemensen moeten samenwerken met burgers om wijkproblemen aan te pakken. Voordat Caps van start ging meende 60% van de respondenten onder de politie dat Caps een grotere vraag naar politie zou creëren en de autonomie van de politie in gevaar zou brengen. 70% was van mening dat Caps tot meer onredelijke vragen aan de politie zou leiden (Skogan en Hartnett 1997: 84). Twee jaar later, toen Caps inmiddels liep, meende een flink minder groot aantal dat Caps de autonomie in gevaar zou brengen en bij burgers onredelijke eisen zou creëren. De grootste verandering betrof de visie op *problem solving*: politiemensen meenden dat Caps tot een betere benutting van informatie over misdaad zou leiden.

In 1993 bleek dat maar één op de zes politiemensen zich goed gekwalificeerd achtte om buurtproblemen vast te stellen, en slechts één op de tien voelde zich in staat oplossingen te ontwikkelen. Dat geeft aan hoe sterk zij zijn aangewezen op de input van bewoners. Als bewoners de expertise van politiemensen zouden dwarsbomen, zoals vaak werd beweerd, zouden wijken met de minste participatie het meest effectief moeten opereren. Als burgers niet komen opdagen kunnen zij immers de waardevolle tijd van experts niet verknoeien. Maar uit alle beschikbare onderzoeken blijkt dat toegenomen participatie van burgers juist bijdraagt aan het ontwikkelen van betere oplossingen (Skogan en Hartnett 1997; Fung 2004).

### 6.3 Participatie en *problem solving*

#### De *beat meetings*: deelname

In 1998 hebben ongeveer 6.000 mensen maandelijks deelgenomen aan de meetings (Skogan et al. 2000). In zwarte wijken was de opkomst 25 per 10.000 inwoners, in andere wijken gemiddeld 16. Spaanstalige wijken bleven op gemiddeld 17 bewoners steken. Opmerkelijk is verder dat in de armste wijken gemiddeld 23 per 10.000 inwoners deelnamen, in de rijkste wijken 14. In wijken met veel en weinig misdaad was die verhouding 24 versus 16. 's Zomers 24, 's winters 13.

Er is milde ondersteuning voor een evenwichtige verdeling onder de bevolkingsgroepen en het mobiliseren van nieuwe groepen bewoners. De betrokkenheid van vrouwen, zwarten en kansarmen is behoorlijk toegenomen. De opkomst in achterstandswijken is groter. Mensen die lid zijn van lokale organisaties participeren aanzienlijk meer. Dat is vooral onder zwarte bevolking het geval.

Opvallend is dat de *beat meetings* in zwarte wijken beter bezocht worden dan in blanke wijken, zelfs in wijken met zware misdaad waar de politie voorheen niet geliefd was. De opkomst in latino-wijken is veel minder hoog en slaat vooral minder aan onder subgroepen bij wie Engels niet de thuistaal is (Skogan et al. 2002). De latino's hebben meer wantrouwen en de taalbarrière is groot.

Gemiddeld zijn burgers in Chicago ruim drie keer naar een *beat meeting* geweest. Meer dan de helft ging maar één of twee keer. Slechts 11% ging langer dan een half jaar naar de meetings. Van deze *regulars* moet Caps het wel hebben. Degenen die regelmatig deelnemen, hebben een positief beeld van de politie (Skogan 2006). Zij die zich vervreemd voelen komen niet. Televisiemarketing van Caps heeft invloed op de bekendheid, niet op participatie. Persoonlijk contact en flyers hebben op beide factoren effect.

De opkomst is het hoogste in zwarte wijken, en in wijken waar veiligheid het meest op het spel staat (kans op geweld en vandalisme). De link tussen participatie en diefstal/inbraak is niet van belang. De opkomst is het laagst in veel blanke wijken, wijken met veel studenten, en in wijken waar latino's 20 tot 60% van bevolking uitmaken. Als de kritische massa van latino's groot is (meer dan 60%), is de participatie veel hoger.

Skogan concludeert dat de opkomst hoog is in wijken die dat het meest nodig hebben. Er is dus geen sprake van een *middle class bias* (vooral deelname in rijkere wijken). De opkomst is ook hoger in wijken waar andere sociale instituties voorheen faalden of niet aan de behoeften van de bevolking kunnen voldoen, bijvoorbeeld wijken waar toetsscores van scholieren laag zijn en



spijbelen een groot probleem vormt, en waar veel bewoners kampen met hun gezondheid.

Gemiddeld zijn zeven politiemensen tijdens de meetings aanwezig, onder wie de dienstdoende agenten, enkele andere agenten en de brigadier die de leiding heeft. Af en toe zijn ook vertegenwoordigers van stedelijke diensten present, mensen van de staf van lokale wethouders, schoolhoofden en bedrijfsleiders.

Na 1995 is het aantal vrijwilligers voor partnerships licht teruggelopen. Slechts 34% van de meetings hebben een actiecomponent, dat wil zeggen plannen voor probleemaanpak. Zowel burgers die de meetings leiden als hoge participatie komen de kwaliteit van de meetings ten goede. Meetings die geleid worden door gewone agenten komen het slechtst uit de bus (Skogan et al. 2000). Persoonlijke contacten zijn doorslaggevend om participatie te stimuleren. Wanneer bewoners een Caps-activist kennen of regelmatig ontmoeten, worden ze gemakkelijker zelf actief (vergelijk Van Marissing 2008). Wijken die het aan lokale organisaties ontbreekt, ontwikkelen ook geen actieve partnerships met de politie.

### Rol opbouwwerk

Vanaf 1998 heeft de stad een kader van opbouwwerkers in dienst genomen om in de meest geplaagde wijken de *self-help*-capaciteit op te bouwen (Gudell en Skogan 2003). Deze aandachtswijken zijn vaak verlamd door misdaad en angst; vermijding is de regel en organisaties ontbreken nagenoeg. Bedoeling is de betrokkenheid van bewoners te vergroten en hen te trainen hoe *problem solving*-projecten ter hand te nemen. Bewoners in die wijken staan doorgaans sceptisch ten opzichte van de politie. Het is dan ook buitengewoon moeilijk in die wijken participanten te krijgen voor Caps, terwijl ook de politie dikwijls niet warm loopt voor de meetings en *problem solving*.

Bij het stadsprogramma Community Mobilization waren in 1999 88 personen werkzaam. Deze opbouwwerkers pogen de opkomst van bewoners te vergroten, stropen daartoe de wijk af, verspreiden flyers, zoeken bestaande organisaties op, zetten nieuwe straat- en woonblokgroepen op en pogen oude te reanimeren. Ze geven hulp aan bewoners die drugspanden willen sluiten, zetten *vote dry*-referenda op touw, organiseren marsen, *prayer vigils* (vooral in zwarte wijken geleid door charismatische dominees: 'Up with Hope! Down with Dope!'), *smoke outs* (publieke barbecues op plekken waar drugshandel of prostitutie plaatsvindt) en lokale festivals. Ze organiseren ook ouderlijk toezicht in veilige schoolzones, burger-surveillance, scholing rond *court advocacy programs* (steun voor slachtoffers), en *adopt-a-street*-programma's. Ze werken ook samen met de politie om binnen Cans-verband bewoners te trainen.

De opbouwwerkers achten het werk zwaar (veel nacht- en weekenddiensten), onder meer omdat ze veel crisismanagement op zich moeten nemen, en omdat ze langs politieke mijnenvelden moeten laveren (verwijten van politici, maar ook van bewonersorganisaties). Opbouwwerkers die lokale organisaties ondersteunen wordt weer verweten te ver van Caps af te staan. Ook worden ze vaak gedwongen stelling te nemen in conflicten over de economische ontwikkeling van de wijk en *gentrification*. Er is veel wisseling van personeel, zodat het moeilijk is dezelfde gezichten in wijk te behouden.

### Wat gebeurt er tijdens de meetings?

Tijdens de meetings wordt een *crime triangle tool* (dader, slachtoffer, locatie) benut om problemen te selecteren. Aldus wordt het soort zaken dat besproken wordt, ingeperkt: geen *root causes of crime* zoals armoede en werkloosheid, ook geen ernstige incidenten die niet aan locatie zijn gebonden zoals schietincidenten. Voorkomen moet worden dat de meetings frustrerende uitlaatklepsessies worden. Daarom wordt de aandacht toegespitst op chronische problemen waarvan men denkt dat er kans is op een oplossing (Fung 2004).

De *beat meetings* vinden plaats in lokale kerken, banken en scholen, en andere publieke gebouwen. In 1998 is ongeveer eenderde van alle *beat meetings* in kerken gehouden, vooral in zwarte buurten. De gemiddelde meeting duurt anderhalf uur. Onderzoek van Skogan en Hartnett (1997) na 20 maanden Caps leert het volgende. De meeste tijd wordt gespendeerd aan een open discussie over buurtissues en de politie bewust maken van bepaalde problemen. De meeste issues hebben betrekking op drugs, bendes, jeugdproblemen en *quality of life*-problemen zoals onbeheerde panden, en vuil op straat. Politie-mensen en bewoners gedragen zich zo alsof ze dezelfde doelen hebben, maar ze hanteren aparte agenda's. Zij mengen zich zelden informeel voor of na de bijeenkomst in het debat.

Veel meetings functioneren als 911-sessies waar bewoners incidenten melden of hun klachten uiten, of als *show and tell*-sessies waar politiemensen de burgers voorlichten en misdaadstatistiek doceren (Skogan en Hartnett 1997). Veel werk komt op de schouders van *neighborhood-relation officers* die onder andere als schakels tussen stedelijke organisaties en bewoners fungeren, niet van de *beat officers* die op straat werken.

Welke buurtproblemen worden bediscussieerd? Traditionele problemen zoals inbraak en diefstal spelen nagenoeg geen rol (gemiddeld 12%). Drugsproblemen en jeugdproblemen staan veruit aan kop. Ook incorrect politiegedrag scoort hoog. De traditionele focus op misdaadproblemen van de politie wijkt in sterke mate af van de zorgen van bewoners. De politie noemde in-

braak maar liefst acht keer zoveel als probleem dan bewoners. Problemen van sociale wanorde worden door de politie veel minder geïdentificeerd. Als het gaat om oplossingen hebben buurtbewoners weinig te melden. Op dit punt draaien de rollen zich om: bijna negen van de tien voorgestelde oplossingen komen van politiemensen (Skogan en Hartnett 1997: 125). Indien opbouwwerkers en ervaren leden van buurtverenigingen aanwezig zijn verandert deze verhouding aanzienlijk. Bewoners kijken in principe altijd eerst naar politiemensen als het gaat om het ontwikkelen van oplossingen. Opmerkelijk is ook het verschil van benutten van zelfredzaamheid. Terwijl veertig procent van de voorstellen die burgers naar voren brengen *self-help*-ideeën bevatten, is dat bij voorstellen van de politie maar acht procent. De politie legt meer nadruk op traditionele aanpakken, maar ook meer op samenwerking met instanties. Van de vele problemen die besproken worden, wordt maar in ongeveer 5% actie ondernomen. Slechts in 8% van de gevallen wordt door politie en burgers gezamenlijk actie ondernomen. Het ontbreken van georganiseerde *problem solving*-pogingen leidt vaak tot aanhoudende frustratie onder bewoners.

Bewonersgroepen spelen een grote rol om meetings op poten te krijgen. Ze maken bijvoorbeeld flyers die huis aan huis worden verspreid, maken buurtkranten en stimuleren de vorming van straatgroepsnetwerken. Veel activisten binnen buurtorganisaties maken gebruik van de nieuwe Caps-structuur. De politie is er ook in sterke mate op aangewezen, omdat het moeilijk is buiten de vaste kanalen mensen te werven (Skogan en Hartnett 1997: 140). Leidinggevende bewoners leggen meer nadruk op het vinden van vrijwilligers. Volgens de onderzoekers zouden de meetings veel aan kwaliteit kunnen winnen wanneer burgers in sterkere mate de leiding op zich zouden nemen (Skogan en Hartnett 1997: 132).

Skogan en Hartnett wijzen erop dat de *beat meetings* in de arme en zwarte delen van de stad goed worden bezocht. Die opkomst wordt grotendeels door hogere misdaad en wanorde bepaald. Dat betekent weliswaar dat de opkomst het hoogste is waar dat het meest nodig is, maar in arme, heterogene en achtergebleven wijken blijft het moeilijk daadwerkelijk activisme tot stand te brengen. Niettemin concluderen de auteurs dat Caps door het scheppen van een uniforme kansenstructuur voor deelname erin is geslaagd om alle segmenten van de bevolking beter bij de veiligheidszorg te betrekken.

### *Problem solving*

Volgens Skogan varieert de implementatie van probleemoplossing heel sterk, van excellente projecten tot projecten die nauwelijks voortgang boeken. De factor die het meest het succes bepaald is *effective leadership*, vooral leider-

schap van wijkbrigadiers (*sergeants*). De beste brigadiers stimuleren hun agenten zich te richten op kernproblemen, benadrukken *problem solving*, het navolgen van het korps-protocol, zorgen voor goede leiding van de maandelijkse meetings, en stimuleren innovatief denken. Zij werken hard om mensen bij het programma te betrekken en geven aandacht aan hun zorgen (Skogan et al. 2000).

Een voorbeeld van een geslaagd project is Rogers Park waar bendes de winkelstraten dreigden over te nemen. Een groep van zestig bewoners poogde de controle over de straat terug te krijgen en organiseerde herhaaldelijk nachtelijke wandelingen van ongeveer 2 tot 3 uur om duidelijk te maken dat sommige gedragingen niet getolereerd kunnen worden. Deze *people presence*, ook wel *positive loitering* genoemd, illustreert dat de bewoners vastberaden en krachtig zijn en dat men weet wie verantwoordelijk is. Maar na verloop van tijd was er een sterke terugval in de opkomst.

De praktijkvoorbeelden van *problem solving* tonen aan dat men zich concentreert op aparte en makkelijk te definiëren problemen, die ook de aandacht van gevestigde organisaties en media zouden kunnen trekken. Latino-gemeenschappen hebben veel moeite burgers te werven voor *problem solving*-projecten. Tegengestelde agenda's van buurtorganisaties en politie, wantrouwen jegens de politie en taalproblemen spelen een rol. De Spaanssprekende bevolking heeft nauwelijks weet van Caps. Ze hebben weinig contacten met het programma en zien geen verandering in de levensomstandigheden ten gevolge van Caps.

In een deelstudie hebben Skogan en zijn medewerkers (Skogan et al. 2000) drie maatstaven van *self-help-capaciteit* (of *problem solving-capaciteit*) opgesteld.

1. Individueel: mate van informele sociale controle en het beschermen van conventionele normen.
2. Collectief: dichtheid van lokale organisaties in iedere wijk.
3. Politiek: het vermogen de politiek te beïnvloeden en hulpbronnen van buiten de wijk te benutten.

Skogan stelt vast dat welgestelde wijken doorgaans het voordeel hebben van informele sociale controle, sterke organisaties en politieke invloed. Ook etnisch homogene wijken beschikken over een hoger niveau van *problem solving capacity*. Deze wijken rapporteren tegelijk relatief weinig problemen. Vooral georganiseerde bewoners zijn betrokken en dragen veel bij. In *low capacity*-wijken nemen vooral mensen deel die hoger opgeleid zijn, een hoger inkomen hebben en huiseigenaar zijn (vergelijk Crenson 1983).

Werkt het programma ook in gebieden met een lage capaciteit en in etnisch verdeelde wijken? In sommige van die wijken zijn politici gekant tegen Caps. Zo zou het programma deel uitmaken van een 'plot' om kansarmen dwars te zitten. In die wijken overheersen wantrouwen en angst, en wordt niet snel eigen verantwoordelijkheid genomen. Er is veel strijd over lokale prioriteiten; de meetings zijn zelden een goede afspiegeling van de bevolking en worden gedomineerd door de kleine *better off faction*. Politie mensen staan onder druk om partij te kiezen, hun inspanningen dreigen gepolitiseerd te worden, en ze riskeren in de strijd om *gentrification* getrokken te worden.

Toch, benadrukt Skogan, kan de politie bruggen bouwen. Leden van verschillende groepen kunnen worden samengebracht in een veilig forum waar zij hun zorgen kunnen uiten en waar (soms voor het eerst) gedeelde belangen kunnen worden herkend. Caps biedt een prikkel voor samenwerking en er kan een geloofwaardige claim voor steun worden geformuleerd. Politie mensen kunnen ieders rechten beschermen waardoor ze meer vertrouwen kunnen winnen dan politici.

Van de vijftien wijken die Skogan onderzocht, doen vier het uitstekend, maar vier andere komen nauwelijks aan *problem solving* toe. Goede partnerships worden gekenmerkt door solide leiderschap van wijkbrigadiers en teamleiders. De wijkplannen zijn up to date en de daarin verwoorde prioriteiten worden daadwerkelijk aangepakt. De teamleider ziet erop toe dat de politie zich alleen richt op haalbare oplossingen voor specifieke problemen en locaties. Informatie wordt tussen burgers en politie mensen goed gedeeld. Er is een buurtkrant om de voortgang onder de aandacht te brengen.

Partnerships die te wensen over laten, hebben vaak brigadiers die moeite hebben met de formule dat bewoners prioriteiten vaststellen; zij menen dat Caps een *pr-gimmick* is, vinden *problem solving* te gecompliceerd, zijn niet of onvoldoende bereid om de agenten het vereiste werk te laten verrichten en doen weinig moeite verrichtingen te rapporteren. Deze agenten gaan op surveillance zonder veel instructie van leidinggevend. In buurten met een lage capaciteit lopen de meningen van het publiek en de politie over de prioriteiten regelmatig ver uiteen. Soms is de politie zich daarvan zeer bewust, maar negeert toch de publieke opinie, mede omdat *real crime* niet wordt geprioriteerd.

Skogan concludeert dat er geen directe band bestaat tussen *self-help*-capaciteit en de implementatie van het programma. In probleemwijken worden soms goed geïmplementeerde strategieën uitgevoerd, ondanks de lage capaciteit. De wijken met de beste programma's waren zeer divers van aard, zowel homogeen als heterogeen, arm als rijk. Wijken met een hoge capaciteit en homogene samenstelling van de bevolking zijn geen garantie voor succes.

In wijken met veel *self-help*-capaciteit worden programma's soms slecht uitgevoerd, ondanks veel ondersteuning door de politie, bijvoorbeeld in Pride en Old Guard, zwarte homogene wijken waar overwegend zwarte dienders werkzaam zijn. Ook dat geeft aan dat de implementatie van *problem solving* in hoge mate afhankelijk is van factoren als personeel, management en leiderschap binnen het korps. Anderzijds, drie van de vier beste wijken (Two Turf, Norte en Inner City) hebben een lage *self-help*-capaciteit en scoren laag op het benutten van hulpbronnen van buitenaf (politiek beïnvloeden; gemeentediensten betrekken), maar de politie heeft daar veel resultaat kunnen behalen. Deze wijken hebben te maken met drugs en bendes, en de aanvankelijke verhouding tussen politie en burgers was niet goed.<sup>3</sup>

Er bestaat dus geen direct verband tussen capaciteit van de buurt en Caps-implementatie. Die capaciteit is weliswaar het sterkst in homogene, stabiele of rijke buurten, maar het is niet zo dat die buurten tegelijk de buurten zijn waar Caps het beste werkt. Integendeel, de best scorende wijken beschikken juist over relatief weinig *self-help*-capaciteit (ook Fung 2004: 122).

Skogan concludeert dat het leiderschap van buurtbrigadiers de sleutel is tot succes. De brigadiers zorgen ervoor dat agenten de aandacht gericht houden op de geprioriteerde problemen; ze hebben goede contacten met burgers en kennen de wijk. Zij zijn wel afhankelijk van agenten die hun visie kunnen vertalen in operationele termen.

De conclusie van Carr (2005) (die zoals eerder vermeld de wijk Beltway onderzocht), sluit op het voorgaande aan: ondersteuning van actieve bewoners door de politie en *problem solving partnerships* vormen de doorslaggevende factoren om de wijk veiliger te krijgen. Fung benadrukt – mede op grond van Skogans bevindingen – dat het sociale kapitaal van deelnemers uit de minder bedeelde wijken door participatie in Caps-verband wordt vergroot. Volgens hem dient de (causale) pijl tussen sociaal kapitaal en participatie dus juist te worden omgedraaid (Fung 2004: 119).

Initiatief professionals → participatie bewoners → opbouw sociaal kapitaal

#### 6.4 Participatie in de meest geplaagde wijken

Voorgaande conclusies van Skogan maken duidelijk dat *self-help*-capaciteit grotendeels door professionals wordt bepaald. Ook Fung komt in zijn omvangrijke studie van burgerparticipatie in Chicago tot die conclusie. Hij noemt Caps een model van *accountable autonomy* dat op gespannen voet staat met het klassieke model van lokale representatieve democratie. Niet de ge-

kozen vertegenwoordigers maar de burgers zelf nemen beslissingen. Die autonomie veronderstelt een flexibele overheid die faciliteert, maar paradoxaal genoeg veronderstelt autonomie ook extern leiderschap, bijvoorbeeld om facties tegen te gaan die de wijkgroepen te lang domineren of zelfs verlammen. Het model van *accountable autonomy* draait dus om *bottom-up*-vernieuwingen, hoewel uitvoerende professionals het hele proces blijven sturen. De minst capabele wijkgroepen krijgen bijvoorbeeld extra ondersteuning toegewezen. Binnen dit model kan de input van lokale informatie de kwaliteit van beslissingen vergroten. Burgers krijgen meer zicht op de complexiteit van het beleid en leren te luisteren naar uiteenlopende opvattingen.

Het topniveau van maandelijks opkomst is zoals gezegd 6.000 bewoners, gemiddeld 21 personen per *beat meeting*.<sup>4</sup> Fung vraagt zich af of die opkomst laag is. Je moet volgens hem niet alleen kijken naar de kwantiteit, maar ook naar de kwaliteit. Grotere aantallen bewoners zouden de kwaliteit van het overleg kunnen hinderen. Tijdens buurtcrises zoals *drive by shootings* en aanhoudend geweld komen tientallen meer bewoners opdagen. Maar als er honderd mensen aanwezig zijn wordt het heel moeilijk om gestructureerd te beraadslagen.

Het ideaal dat zo veel mogelijk burgers zouden moeten deelnemen, acht hij niet wenselijk (Fung 2004: 105; vergelijk Van Marissing 2008). Het is voldoende wanneer sommigen participeren in de besluitvorming rondom politieprioriteiten. Indien de participanten de belangen en perspectieven representeren van de rest van de wijk, en de bijeenkomsten openstaan voor steeds nieuwe mensen, dan kunnen faire besluiten worden genomen, ondanks het relatief kleine aantal deelnemers. Zodra de meetings gaan opereren als cliëken waar maar enkele belangen aan bod komen, kunnen ze lokale oligarchieën teweegbrengen.

Ook Fung benadrukt dat Caps niet het geijkte patroon te zien geeft van relatief geringe participatie onder achtergestelde groepen. Zoals gezegd, mensen die in de meest onveilige wijken wonen komen gemiddeld meer opdagen. De veronderstelling dat burgers in achterstandswijken de competenties zouden missen om te participeren in democratische instituties is volgens Fung onjuist gebleken. Eerder blijkt dat zelfs de minstbedeelden participeren als ze de mogelijkheid hebben urgente kwesties aan te kaarten. Niettemin, indien men binnen de achtergestelde wijk zelf kijkt, is er wel sprake van een *participation bias*: vooral huiseigendom, inkomen en woonduur zijn belangrijke voorspellers van deelname aan de *beat meetings* (Fung 2004: 116).

Maar zoals Skogan aantoonde: drie van de vier 'goede' programma's vonden plaats in arme wijken, en slechts een van de zes mislukkingen vond plaats in

een arme wijk. In die wijken, zegt Fung, worden dus problemen aangepakt die, indien geen maandelijks meetings voorhanden zouden zijn geweest, niet op de agenda waren gekomen.

Fung heeft een aantal etnografisch geïnformeerde casestudies verricht om na te gaan of het model van *accountable autonomy* faire en effectieve uitkomsten voortbrengt. Om die vraag te beantwoorden is hij op zoek gegaan naar harde cases: wijken die met armoede te maken hebben of met sterk conflicterende belangen. Doen die wijken het nu beter dan in de tijd van de klassieke politieke taakverdeling en sterke politiebureaucratie, dus zonder inschakeling van bewoners?

Central Beat is een ruige binnenstedelijke wijk, bijna geheel zwart, een kwart van de bevolking is werkloos, bijna de helft leeft onder de armoedegrens, 58% van de gezinnen heeft een vrouwelijk hoofd. Deelnemers aan *beat meetings* zijn in merendeel huiseigenaren; zij wonen er langer en zijn relatief welgesteld. Participanten uit de armste straten worden tijdens de meetings minder goed gehoord (vergelijk Crenson 1983). Er worden aanvankelijk alleen problemen aangepakt in straten waar participanten wonen. De hotspots binnen enkele verwaarloosde gebieden binnen de wijk komen niet aan bod.

De agenda van publieke veiligheid komt tot stand op basis van toeval, door een 'wie het eerst komt, wordt het eerst bediend'-stijl. Een systematischer doorgevoerde beraadslaging zou volgens Fung deze stijl van *laissez faire* hebben kunnen tegengaan; de meest urgente wijkproblemen zouden dan in sterkere mate aan bod zijn gekomen. Maar ook deze arme wijk beschikt over personen die het Caps-overleg op de ontwikkeling van structurele oplossingen richten. Zo ontwikkelde een bewoonster die het probleem van drugshandel in een van de hotspots aankaarte, zich van een verlegen slachtoffer tot een uitgesproken activist.

Fung acht zelfs de bestaande methoden van *laissez faire* effectiever dan de bureaucratische manier van werken die aan Caps voorafging. In die tijd beperkte de politie zich voornamelijk tot patrouilleren en noodhulp. De drugsproblematiek werd niet aangepakt. Door Caps konden politieactiviteiten op die problematiek worden afgestemd. Bovendien is de verhouding tussen de bewoners en publieke professionals aanzienlijk veranderd na de introductie van Caps: de communicatie is aanzienlijk verbeterd (Fung 2004: 172).

Welke effecten brengt *accountable autonomy* voort in wijken met etnische conflicten, interne economische ongelijkheid, en spanningen tussen professionals en bewoners? In het oostelijk deel van Traxton dat te maken heeft met drugshandel, inbraken en straatroof, beschikten bewoners nauwelijks over organisaties. Dit wijkdeel was – anders dan het rijkere westelijk deel – aanvankelijk



niet in staat een vuist te maken en aan te dringen op actie (Fung 2004: 185). Ook nu leidde een stijl van *laissez faire* tot een oneerlijke rolverdeling. Pas door invoering van gestructureerd beraadslagen veranderde dat. De deelnemers werd nu expliciet gevraagd de problemen te rangschikken naar ernst en urgentie. Op die manier kon een *faire agenda* van collectieve actie worden opgesteld. Volgens Fung kwam dat vooral op conto van de vaardigheid van een vrouwelijke facilitator die sociale rechtvaardigheid vooropstelde. Het succes van Caps is dus in hoge mate afhankelijk van competente individuen, ook wel *maverick leadership* genoemd.

Zonder een overbruggend instituut als Caps-meetings zou het moeilijk voor te stellen zijn dat er consensus over de aanpak van veiligheid zou zijn ontstaan. Voorafgaand aan Caps hadden de twee wijkdelen nauwelijks contact met elkaar. De bewoners van Oost beschikten niet over werkcontacten met de politie. Voor de bewoners van Oost verbeterde de situatie aanzienlijk. Het is dus bepaald niet zo, zegt Fung, dat alleen de beter gesitueerden van democratische arrangementen profiteren (Fung 2004: 197).

Een andere casus van een intern verdeelde wijk is Southtown Beat. Het is een zeer arme wijk, met veel werkloosheid. Zwarten en Hispanics zijn van elkaar gescheiden door taal en cultuur. Door de etnische en culturele scheidslijnen hebben de bewoners een attitude van 'leven en laten leven' ontwikkeld (non-interferentie en non-coöperatie). De groepen mijden elkaar zo veel mogelijk. De Caps-meetings brachten voor de eerste keer mensen van beide groepen tezamen. Een zeer vaardige en tweetalige facilitator slaagde erin de meetings fair te laten verlopen. De Caps-instructeurs speelden een hoofdrol. Ze hielpen bruggen bouwen, wat in Southbeat nog niet eerder was voorgekomen, en gaven training aan bewoners en politiemensen. Opbouwwerkers mobiliseerden bewoners door onder andere huis-aan-huisbezoek. Overlast gevende panden werden succesvol aangepakt.

Na het verdwijnen van het ondersteunende team stortte deze structuur in elkaar. De verhouding tussen politie en bewoners werd vijandiger. De deelname van Hispanics nam sterk af. De politie begon eenzijdig beslissingen te nemen en het respect voor de bijdrage van de bewoners verdween. Politie mensen vreesden dat benadeelden door de meetings op de hoogte werden gesteld van strategieën waardoor zij actieve bewoners zouden gaan bedreigen. De politie hield de aanpak van crackhuizen voor zichzelf, zodat bewoners niet meer in staat waren de vooruitgang in de aanpak vast te stellen.

Zelfs in deze periode, concludeert Fung, waren er (conflictueuze) gesprekken tussen politie en bewoners mogelijk, terwijl in de pre-Caps-periode geen formele interactie mogelijk was. Southtown toont aan hoe kwetsbaar beraadslaging in een verdeelde wijk kan zijn. Niettemin, in de eerste

periode zorgden facilitering en open procedures voor vooruitgang in de aanpak van buurtproblemen. Sommigen uit de gemarginaliseerde groep Hispanics werden actief, terwijl politiemensen gewonnen werden voor *community policing*.

Effectieve en faire beraadslaging en *problem solving* in (etnisch) verdeelde wijken is dus een moeizaam proces. De casussen tonen aan dat externe ondersteuning noodzaak is voor besluitvorming en ontwikkeling van gepaste interventies. Introductie van gestructureerde beraadslaging is noodzaak, alsmede het aanstellen van vaardige facilitatoren. Deze externe druk zorgt ervoor dat de belanghebbenden afstand nemen van hun onmiddellijke belangen, en hun belangen in termen van lange termijn gaan verwoorden. Ook het mobiliseren van leden uit ondervertegenwoordigde groepen is van groot belang om historisch gegroeide animositeit en machtsverschillen tussen lokale facties te kunnen bestrijden.

Ook in deze moeilijke omstandigheden is het volgens Fung mogelijk dat participanten een bredere visie ontwikkelen en bereid zijn samen te werken. Deze veranderingen zouden echter niet uit zichzelf tot stand zijn gekomen. Externe actoren zijn dus nodig om leden uit de gemarginaliseerde groepen te mobiliseren, en deelnemers ervan te overtuigen dat ze alledaagse vooringenomenheden te boven kunnen komen.

Volgens Fung vormen ondersteunende diensten de beslissende schakel in de voortgang van het overlegproces in de buurt. Het initiatief moet van professionals komen. Implementatie hangt goeddeels af van steun door centrale stedelijke diensten, het leveren van middelen voor mobilisering, training en facilitering, vooral als de uitgangspunten in de wijk ongunstig zijn. De minder geslaagde casussen werden alle gekenmerkt door het ontbreken van tijdige correcties en interventies door professionals.

Verder is duidelijk dat alle wijkprojecten, hoe groot ook de problemen, beter scoren dan het aanvankelijke *command and control*-politiebeleid. *Accountable autonomy* creëert dus nieuwe kansen voor kritiek, samenwerking en controle door burgers, zeker als de lokale omstandigheden vijandig zijn of als er weinig contacten zijn tussen politie en burgers.

Opmerkelijk is voorts dat Caps – dwars tegen de voorspellingen in – erin is geslaagd om minder bedeelde bevolkingsgroepen bij het politiebeleid te betrekken. De participatiecijfers zijn het hoogst in wijken met lage inkomens en wijken waar burgers een lage opleiding hebben. Ondanks de scheve representatie heeft Caps nieuwe groepen bewoners weten aan te boren, zelfs in de meest heterogene en arme buurten. Open, toegankelijke meetings fungeren als een correctie op de spontaan gevormde contacten tussen de doorgaans sterkere bewoners en politiemensen. Bovendien wordt het toezicht op het

politiewerk versterkt (en kunnen gunsten van politiemensen aan sommige groepen bewoners of winkeliers worden tegengegaan).

Volgens Fung is vooral de vraagzijde van belang: wat willen burgers bereiken met participatie? In veel opzichten is de nieuwe overlegstructuur tegemoetgekomen aan de behoeften van de arme bevolkingsdelen: zij beschikken nu over kanalen om zaken op de agenda te zetten en te regelen.

Van belang is verder dat secundaire organisaties een rol spelen, instanties als Cans die als waakhond opereren en de politie kunnen kritiseren wanneer zij bijvoorbeeld terugvalt in oude routines. Deze instanties hebben ook burgers gemobiliseerd en trainingen en technische ondersteuning gegeven. Nadat deze instanties door bezuinigingen en politieke kritiek wegvielen, vervolgt Fung, ontstonden twee vormen van institutionele onzekerheid. In de eerste plaats bleven in feite alleen de senior-politiemensen over om de Caps-meetings te ontwikkelen. In de tweede plaats was er geen ruimte meer voor trainingen in burgerschapsvaardigheden en de opbouw van lokale capaciteit. Wanneer opbouwwerkers worden wegbezuinigd, zegt Fung, heeft dat grote gevolgen voor de armste wijken. Die wijken kunnen uit zichzelf nauwelijks een bijdrage geven aan het overleg; bewoners missen doorgaans de vaardigheden om weerstand te bieden aan de politie. Zonder deze secundaire organisaties blijft de fundering van *accountable autonomy* kwetsbaar.

## 6.5 Enkele problemen van Caps uitgelicht

De belangrijkste problemen die de nieuwe Caps-structuur heeft voorgebracht, zijn volgens Fung de volgende.

- Het is moeilijk om bewoners te mobiliseren en hun duidelijk te maken dat participatie voordelen heeft.
- Doorgaans zijn participanten niet in staat de genomen beslissingen zelf uit te voeren; het ontbreekt hen aan voldoende vaardigheden en kennis over complexe zaken (*information gaps*).
- Sommige groepen worden buitengesloten; er bestaat een ongelijke verdeling van kennis, macht en hulpbronnen.
- De resultaten per wijk variëren sterk, wat onvermijdelijk samenhangt met decentrale uitvoering.
- Bewoners zijn afhankelijk van professionele ondersteuning waarop ze weinig vat hebben.

Skogan heeft vele praktische problemen vastgesteld. Veel politiemensen zien de meetings als een extra last en de rapportage over problemen als zinloos

papierwerk. Ze vinden dat de meetings te vaak plaatsvinden, terwijl steeds dezelfde problemen worden vermeld. Anderen zien de meetings louter als een pr-strategie om het publiek te paaien. Weer anderen zien de bijeenkomsten als forums waar de politie aangeklaagd en bekritiseerd kan worden. Skogan stelde ook andere problemen vast die zich in experimenten met *community policing* herhaaldelijk voordoen en tot nadere reflectie noodzaken. We noemen er vier.

Ten eerste geven veel politiemensen weinig aandacht aan leefbaarheidsproblemen die tijdens meetings naar voren worden gebracht. Ze kijken niet achter de traditionele rol van misdaadbestrijding. Veel hangt af van het coachen en begeleiden van politiemensen in hun nieuwe rollen. Er is meer training nodig voor agenten; ze hebben heel andere vaardigheden nodig dan zij leerden als *rookies*. Ook de ontwikkeling van kenniscentra voor succesvolle praktijken en de ontwikkeling van leiderschapskwaliteiten is van belang.

Bekend is dat politiemensen moeilijk te betrekken zijn bij *problem solving* (Skogan 2005). In San Diego waar het management al meer dan vijftien jaar tracht *problem solving* te ontwikkelen, bleven politiemensen problemen eng definiëren (één adres; één bij de politie bekende verdachte), terwijl hun analyse is gebaseerd op waarnemingen vanuit de auto. Oplossingen zijn gebaseerd op eigen ervaring en gaan doorgaans niet verder dan iemand arresteren. De meeste agenten krijgen geen of nauwelijks training. Daarnaast zijn veel politiemensen moeilijk over de streep te trekken. Probleemgericht werken stuit op vele moeilijkheden binnen de politieorganisatie (zie ook Cordner en Biebel 2005).

Daarbij speelt dat het nog altijd moeilijk is na te gaan welke problemen zijn aangepakt, en welke goed zijn opgelost. Hierbij wreekt zich dat er nog altijd geen goede maatstaven zijn ontwikkeld om het verhelpen van conflictueuze situaties, wanorde en onrust op betrouwbare wijze vast te stellen.<sup>5</sup>

Ten tweede kunnen *beat meetings* in termen van Skogan *laundry meetings* worden: bewoners luchten hun hart en laten het initiatief verder aan de politie. Bewoners kunnen afhankelijk worden van de politie om buurtproblemen op te lossen (DeLeon-Granados 1999; Renauer 2007).<sup>6</sup> De zelfregulerende kracht van de buurt zou daardoor kunnen worden aangetast. Afgaande op de bevindingen van Fung in de meest geplaagde buurten van Chicago ligt dat echter niet voor de hand.

Ten derde slagen veel Caps-partnerships er niet in voldoende bewoners te trekken, omdat bewonersgroepen de doeleinden van het veiligheidsbeleid niet altijd onderschrijven en hun specifieke belangen (ondersteuning, werk, woningen) daarin te weinig terugzien. Veel etnische groepen, vooral latino's, blij-

ven daardoor onzichtbaar. Veel (etnische) buurtorganisaties zijn van mening dat job training en scholing van grotere waarde zijn dan misdaadpreventie. De politie en opbouwwerkers worden gewantrouwd, omdat ze die belangen onvoldoende erkennen.

Het Caps-model van burgerparticipatie benadrukt de input van bewoners bij de implementering van beleid, terwijl binnen het conflictperspectief (eigen aan sociale bewegingen) participatie juist wordt gezien als het beïnvloeden van de stedelijke beleidsagenda. Het gaat dan niet om het uitvoeren van taken binnen een gezamenlijke veiligheidszorg (waardoor bestaande machtsstructuren worden bestendigd), maar om het mobiliseren van burgers die opkomen voor specifieke belangen, los van overheidsbeleid en routines van beroepsgroepen (zie Bockmeyer 2004).

Negatieve attitudes ten opzichte van de politie hoeven echter geen barrière te vormen voor coproductie. Veel bewoners zijn geneigd om partnerships met de politie aan te gaan, ondanks negatieve opvattingen (Reisig 1998). Een kritische houding ten opzichte van de politie lijkt zelfs eerder tot actie te leiden dan een welwillende houding (Frank 1996). Zoals eerder beklemtoond: vooral het waarnemen van urgente problemen leidt tot actie: zien en ervaren dat de wijk kwetsbaar is.

Ten vierde blijkt dat de Caps-overlegstructuur er niet toe leidt dat burgers vaker melding van incidenten maken of zelf meer toezicht gaan uitoefenen. Die actieve houding lijkt een stap te ver (Skogan en Hartnett 1997: 214; ook Warner 2007). Burgers zijn wel tevredener over de politie en hebben meer vertrouwen in de politie.

Het overleg met de politie geschiedt in kleine publieke bijeenkomsten met relatief zeer weinig burgers. Eventuele positieve ervaringen met coproductie hoeven zich niet over de rest van de buurtbewoners te verspreiden. Om die reden draagt *community policing* maar in geringe mate bij aan een grotere bereidheid van bewoners tot het melden van incidenten en informele sociale controle (ook Hawdon et al. 2003).<sup>7</sup>

Wanneer bewoners het gevoel hebben dat de politie veel toezicht houdt en succesvol optreedt tegen misdaad in de wijk en dat ook op een faire manier doet, kunnen ze meer animo krijgen om zelf mensen aan te spreken of te interviewen (Silver en Miller 2004; Reisig en Parks 2004). Zoals opgemerkt in hoofdstuk 4: goede contacten tussen politie en bewoners zijn van groot belang om onveiligheidsgevoelens terug te brengen (Velez 2001).

De responsiviteit en effectiviteit van de politie en de lokale overheid zijn sterke voorspellers van sterkere informele sociale controle (Renauer 2007; ook Frank 1996). Wat dat betreft – vooral het tegengaan van negatieve beelden over de politie – lijkt Caps geen slechte papieren te hebben. Omdat slechts

een kleine minderheid betrokken is bij de meetings, wordt in Chicago veel moeite gedaan de resultaten van de programma's uit te dragen naar de brede bevolking.

Er kunnen veel andere kanttekeningen bij Caps worden geplaatst. Zo is samenwerking met bewoners veeleisend en afmattend. Er kan consultatievermoeidheid ontstaan. Ook kan zich een herhaling van strategieën en interventies voordoen, die weinig bijdragen aan het geloof in een effectieve aanpak. Illustratief is dat de Caps-benadering te maken heeft met afnemende tevredenheid over de *beat meetings* (Skogan en Steiner 2004). In de meest misdeelde wijken, concluderen Gudell en Skogan (2003), zijn moeilijk successen te behalen. Burgers blijven klagen over laks politieoptreden, en chronische problemen als drugshandel bevestigen het beeld dat er geen successen zijn te behalen. In hun woorden: *beat meetings* zijn goede plekken om discussies over veiligheidsissues te beginnen, maar ongeschikte plekken om oplossingen voor complexe gemeenschapsproblemen te ontwerpen.

Bij het opmaken van de balans zou echter steeds de vraag van Fung vooropgesteld moeten worden: welke veranderingen zijn zichtbaar vergeleken met de pre-Caps-periode. Zijn nuchtere bevindingen zijn beloftevol: het programma heeft vooral voor de meest achtergestelde wijken voordelen gebracht, zoals het agenderen en bestrijden van problemen die voorheen geen enkele aandacht kregen van de politie en andere instanties. Skogan concludeert dat in die wijken soms goede *problem solving* projecten worden uitgevoerd, ondanks de lage *self-help*-capaciteit. Wijken met een hoge capaciteit en homogene samenstelling van de bevolking, zijn geen garantie voor succes.

Zonder de Caps-strategie, verzekert Carr (2005), zouden de bewonersactiviteiten in Beltway onmogelijk zijn geweest. De belangrijkste factor die ervoor zorgt dat bewoners actief raken, is het vertrouwenwekkende optreden van publieke professionals (Carr 2005: 150).

## 6.6 Conclusie

Achterstandsbuurten kunnen zelf moeilijker orde in hun territorium aanbrengen. Dergelijke buurten hebben te lijden onder hogere niveaus van wanorde en misdaad, terwijl de bewoners zich vaak machteloos voelen. Een vaste en duurzame overlegstructuur zoals in Chicago de laatste decennia is beproefd, lijkt de aangewezen manier om onveiligheid in achterstandswijken effectief te bestrijden, het vertrouwen tussen bewoners en professionals te vergroten en

etnische gemeenschappen bij het veiligheidsbeleid te betrekken. Het ligt in de rede dat de politie en andere professionals het voortouw nemen om partnerships met bewoners op te bouwen.

De resultaten in Chicago tonen aan dat de betrokkenheid van bewoners in de meest achtergestelde en onveilige buurten het hoogst is. In dat opzicht is er dus geen sprake van een *middle class bias* (hoewel binnen die wijken wel de hogere inkomens en woningeigenaren het meest participeren). In die wijken is de *self-help*-capaciteit laag (ontbreken van buurtorganisaties) en is het moeilijk *problem solving partnerships* op te bouwen. Toch zijn juist in die wijken – door toedoen van enthousiaste professionals en burgers (de *maverick leaders*) – succesvolle interventies tot stand gekomen.

Het is dus onjuist te veronderstellen dat wijken eerst over sociaal kapitaal of sociale cohesie moeten beschikken om problemen aan te pakken (zie o.a. Easton en Ponsaers 2008). Zoals Fung al suggereerde loopt de richting van de (causale) pijl eerder andersom, van participatie naar sociaal kapitaal.

Van den Broeck (2008) betoogt dat *community policing* een *middle class model* van misdaadpreventie en conflictbeslechting representeert. Binnen dat perspectief zou het potentieel van zelfredzame burgers die al over veel vaardigheden beschikken, beter benut moeten worden. Maar zoals het grote experiment in Chicago laat zien: *community policing* kan ook inspelen op inschakeling van burgers met relatief weinig ervaring. De politie en sociale professionals kunnen samen met een kleine kring van activisten veel bereiken (Carr 2005). Sterker: burgerparticipatie blijkt moeilijk van de grond te komen als de politie en andere professionele instellingen dat meedoen niet ondersteunen. De bestrijding van wanorde en onveiligheid door burgers spreekt dus niet vanzelf.

Het klassieke ideaal van *community building* dat vooral is gelieerd aan het ‘versterken van sociale cohesie’, is te ambitieus en te idealistisch. De aanpak van urgente buurtproblemen is het doel, niet het verstevigen van sociale netwerken of sociale contacten binnen de buurt.

De politie en sociale professionals maken dus ‘het verschil’. In de meest onveilige wijken fungeren zij als bruggenbouwers. In Chicago weten de enthousiaste buurtbrigadiers die overtuigd zijn van het nut dat bewoners prioriteiten stellen, het vertrouwen van de buurt te winnen. De samenwerkingsverbanden met burgers behoeven dus solide leiders. Van Marissing (2008) stelde in zijn proefschrift vast dat de daadkracht van professionals voor bewoners de belangrijkste factor vormt te participeren (hoofdstuk 2).

Tegelijk zijn de meest onveilige wijken aangewezen op opbouwwerkers. Zij zijn nodig voor de rekrutering en training van de schaarse groep actieve bewoners. Bovendien, zoals Fung zegt, zorgen deze professionals ervoor dat de

politie niet terugvalt op de makkelijkste manier van werken, dat wil zeggen werken zonder 'lastige' burgers en 'je buiten problemen houden'.

Kortom, het zijn vooral professionals die tot participatie stimuleren. Zij hebben een scherp oog voor de sociale behoeften van de buurt en zijn mede daarom in staat de 'juiste' participanten te rekruteren. Binnen dit perspectief staat of valt participatie met inspanningen van professionals om mensen naar de 'buurtarena' te brengen (zie Marschall 2004; Velez 2001).





III

---

## Implicaties voor de beleidspraktijk



## 7 IJveren voor de buurt: perspectieven en kansen

‘The answer to the problem of law and order can be put in one word, institution-building.’

DAHRENDORF 1985: 121

### 7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk keren we terug naar de actuele vraagstukken van het lokale veiligheidsbeleid en worden enkele praktische perspectieven en oplossingsrichtingen onder de aandacht gebracht die uitzicht bieden op participatie van bewoners. Eerst worden de voornaamste bevindingen uit de voorafgaande hoofdstukken op een rijtje gezet, en vervolgens worden – vooral op basis van de zienswijzen en bevindingen van hoofdstuk 4 en 6 – enkele mogelijke paden om participatie te bevorderen nader verkend. Daarbij komen de volgende strategieën aan bod:

- het bevorderen van identificatie met de buurt;
- het versterken van ontmoetingskansen in georganiseerd verband;
- het versterken van normoverdracht binnen instituties;
- het invoeren van een duurzame overlegstructuur met bewoners;
- het versterken van zelforganiserend vermogen: vitale coalities.

Getracht wordt enkele belangrijke haken en ogen van die strategieën te schetsen, bijvoorbeeld de tekorten van het stimuleren van ontmoetingskansen vanuit het oogpunt van burgerschap. Ook wordt aangegeven dat de relatief ‘zware’ institutionele overlegstructuur aanvulling behoeft met spontanere vormen van bewonersactivisme, ook wel ‘vitale coalities’ genoemd.

Ten slotte worden de contouren geschetst van professionele ondersteuning van bewoners en de taakverdeling tussen gemeente, politie, opbouwwerk en woningcorporaties.

## 7.2 Een recapitulatie

Vaak wordt gedacht dat actieve burgers te vinden zijn onder huiseigenaren, mensen met kinderen, en hoge inkomens, en dat in onveilige stadsgebieden de participatie helemaal niet van de grond komt. Dat is onjuist gebleken (Skogan 1990; 2006). Achterstandsbuurtten vormen vanwege de vele problemen die er spelen, vaak juist het toneel van veel collectieve (protest)acties, zij het dat het activisme weinig vaste vormen aanneemt. Er is een gebrek aan institutionele verankering, terwijl de aanhoudende reacties op incidenten en conflicten het beeld geven van improvisatiepolitiek (Crenson 1983). Het hangt er overigens van af om wat voor soort wijken het gaat en welke problemen er spelen. Als kansarme buurten doorstroomwijken zijn geworden, mede in verband met snel beschikbare en goedkope woningen, wordt reguliere participatie extra bemoeilijkt. Velen hebben verhuisplannen, zodat psychologisch investeren in de buurt weinig voor de hand ligt. In meer homogene en stabiele buurten is het relatief makkelijker bewonersparticipatie van de grond te krijgen en te bestendigen.

Niettemin, ook in achterstandsbuurtten is slechts een kleine groep bewoners actief; net als in wijken met een hogere status koesteren de meeste bewoners hun privacy, hebben weinig behoefte aan sociale contacten, en investeren niet of nauwelijks in buurtrelaties. Pogingen om participatie te verbreden komen moeizaam van de grond.

We weten dat hooguit 5% van bewoners in Nederlandse wijken, ook achterstandswijken, zich wel eens via buurtorganisaties inzet voor de buurt. Het percentage bewoners dat wel eens op informele wijze participeert (portieken schoonhouden; toezicht op kinderen) ligt beduidend hoger (ongeveer een kwart) (Bolt en Ter Maat 2005; Lelieveldt 2004).

Een van de conclusies van hoofdstuk 2 luidt dat het ontwikkelen van burgerschap in achterstandswijken bepaald niet vanzelfsprekend is. Ook is vastgesteld dat burgerparticipatie te veel van tijdelijke beleidsimpulsen afhankelijk is en meer institutionalisering behoeft, en dat het betrekken van etnische minderheden een probleem op zich is. Voor wat betreft een ambitieus project als 'Mensen maken de stad' in Rotterdam zijn de conclusies van (Lub 2005) overtuigend: vanuit het perspectief van burgerschap is het tamelijk zinloos een wij-gevoel in straten te creëren en kan men beter investeren in een toegankelijke openbare ruimte, het bestrijden van onveiligheid, het bieden van betere voorzieningen en het verbeteren van contacten met relevante instellingen.

Ook in hoofdstuk 3 is vastgesteld dat allochtone bewoners moeilijk zijn te bewegen in buurtverenigingen en buurtplatforms zitting te nemen; zij zijn wel te activeren in eigen verband. Buurtactivisten hebben tamelijk weinig kennis van de lokale beleidswereld en uitvoerende instanties, en in hun werk ont-

breekt het aan structuur, continuïteit en regulier overleg met gemeentelijke instanties (improvisatiepolitiek: vaak van het ene probleem naar het andere hollen). Anderzijds zijn buurtactivisten zonder uitzondering positief over 'hun' wijk, zijn ermee begaan en zetten zich sterk af tegen overlast en misdaad. De meesten onder hen hebben een pragmatische mentaliteit ('problemen aanpakken'), dragen in sterke mate conventionele normen uit ('normaal' doen) en zijn ervan overtuigd dat de buurt toekomst heeft. Vaak gaat het om voortrekkers, mensen met een relatief hoge status, ook relatief veel nieuwkomers (huiseigenaren).

In hoofdstuk 4 is betoogd dat 'herstel van samenhang' of 'buurtcohesie' geen strikte voorwaarden vormen voor participatie van bewoners (net zo min als het wij-gevoel in straten; hoofdstuk 2). Informele sociale controle en andere vormen van publieke dienstverlening door bewoners worden bevorderd door gedeelde perceptie van de kwaliteit van het buurtleven en veel minder door het ontwikkelen van een lokaal sociaal netwerk. Tevens is aangegeven dat de ontwikkeling van buurtidentificatie nodig is om oog te krijgen voor en zich zorgen te maken om buurtproblemen. Vanuit die buurtidentiteit is het mogelijk capaciteiten van burgerschap te ontwikkelen, zoals het voorleggen en bediscussiëren van problemen en ontwikkelen van gedeelde toekomstverwachtingen. Daarnaast kunnen netwerken tot over de buurtgrens worden verbreed, zodat ondersteuning en hulp door politie en andere gemeentelijke diensten gemakkelijker georganiseerd kunnen worden. Ook de institutionele aspecten van de buurt zijn van belang: juist in instituties als school, woningcorporatie en buurtvereniging kunnen relatief kansarme bewoners in aanraking komen met zelfbewuste professionals (bijvoorbeeld onderwijzers en politiemensen) en mensen met veel ervaring waardoor hun culturele kapitaal kan worden versterkt (het ontwikkelen van kennis, (taal)vaardigheden en omgangsvormen).

De middenklasse voedt het beeld van een betrouwbare buurt (hoofdstuk 5). Veel huiseigenaren hebben niet alleen financieel, maar ook 'mentaal' in de wijk geïnvesteerd. Deze middenklassers waken in sterke mate over de leefbaarheid en veiligheid in de buurt, hetgeen positieve effecten kan hebben op het bevolkingsdeel met lagere inkomens, op hun vertrouwen en psychologisch welbevinden, ook al komen onderlinge contacten tussen 'rijk' en 'arm' nageenot niet tot stand.

Niettemin, middenklassers vormen waarschijnlijk niet de beste groep om bewoners met lagere inkomens te prikkelen tot participatie. Voor de verinnerlijking van de sociale codes van burgerschap en vooruitkomen zijn we in sterkere mate aangewezen op publieke professionals en de instanties waar zij werkzaam zijn. Professionals zijn relatief makkelijker in staat overbruggende contacten te ontwikkelen. Instituties als school en woningcorporatie kunnen

het culturele kapitaal van zwakkere groepen via *silent codes* en gedragsregels verstevigen en dwarsverbanden tussen groepen smeden. De hoop is dus gevestigd op het overbruggend sociaal en cultureel kapitaal dat in instituties wordt ge(re)produceerd.

Een vaste en duurzame overlegstructuur tussen bewoners en politie zoals in Chicago de laatste decennia is beproefd, lijkt de aangewezen manier om onveiligheid in (sommige) achterstandswijken effectief te bestrijden en etnische minderheden bij het veiligheidsbeleid te betrekken (hoofdstuk 6). Ook nu maken de politie en sociale professionals het verschil. In de meest onveilige wijken fungeren zij als bruggenbouwers. In Chicago weten buurtbrigadiers die overtuigd zijn van zin en nut van samenwerken met bewoners, het vertrouwen van de buurt te winnen. Zij hebben een scherp oog voor de sociale behoeften van de buurt en zijn mede daarom in staat de 'juiste' participanten te rekruteren. Opnieuw blijkt dat de daadkracht van professionals beslissend is om bewoners naar de 'buurtarena' te brengen (hoofdstuk 2; Van Marissing 2008).

Met dit alles wordt niet beweerd dat sociale contacten er niet toe doen. Het gaat niet om de hoeveelheid sociale contacten of bindingen of de intensiteit ervan, maar om de kwaliteit ervan: staan ze in dienst van burgerschap of vooruitkomen? Verder is de ontwikkeling van cultureel kapitaal van groot belang, alleen al omdat het aanleren van culturele omgangsvormen en codes voorafgaat aan het ontwikkelen van sociaal kapitaal. De preoccupatie met de hoeveelheid sociale cohesie of sociaal kapitaal is misplaatst. De experimenten in Chicago leren dat ondanks relatief beperkte bronnen van sociaal kapitaal, buurtbewoners (samen met politiemensen) problemen weten op te lossen. Niet sociale netwerken of sociale bindingen in de buurt fungeren als katalysator, maar de gedeelde verwachting dat participatie tot veranderingen zal leiden die de moeite waard zijn. Deze verwachtingen vormen wellicht de kostbaarste kwaliteit waarover zorgvuldig moet worden gewaakt. Als dat geloof wegvalt zakt alle participatie in elkaar.

In de paragrafen die hieronder volgen, worden deze bevindingen tot leidraad genomen en wordt er vanuit praktische invalshoeken op voortgebouwd.

### **7.3      Perspectieven op activering**

#### **A          Identificatie met de buurt**

Zoals uiteengezet in hoofdstuk 4, een van de voorwaarden dat bewoners (in) formele publieke dienstverlening op zich nemen, is dat zij een zekere mate van identificatie met de buurt hebben ontwikkeld. Nu is het uitermate moeilijk beleidsmatig een grotere affectieve band met de buurt te creëren, maar men

staat niet geheel machteloos. Allereerst, het gaat niet om *place inherited*, maar om het creëren en verwoorden van een *place discovered*. Bij die articulatie van een *imagined community* spelen toekomstplannen een grote rol. Het inspelen op een *sense of place* als statussymbool, lijkt juist voor achterstandsbuurten van groot belang, niet alleen om stigma's te boven te komen, maar ook om bewust betekenis aan het buurtbeeld te ontlelen (Hortulanus 1985; Tops 2007).

De identificatie met de buurt kan worden vergroot door de inrichting van de buurt aantrekkelijker te maken en het voorzieningenbestand uit te breiden. Voor het beleid betekent dat onder andere: inzetten op stabiele wooncarrières binnen de buurt (opknappen huizen), herinrichting van de openbare ruimte en het op peil houden en vernieuwen van voorzieningen (Lelieveldt 2004; Bolt en Ter Maat 2005). Ook de identificatie met de gebruikswaarde van de buurt (scholen, parken, nabijheid van diensten) zou vergroot kunnen worden (Silver en Miller 2004). Aldus zou ook de negatieve buurtreputatie kunnen worden bestreden.

Zoals gezegd, van groot belang is ook dat bewoners het gevoel hebben controle over de buurt te hebben (tegengaan wanorde, overlast en spanningen). Veiligheid geeft mensen meer vertrouwen en moedigt aan de negatieve mening over de buurt te herzien, vooral als zij zelf bij activiteiten betrokken zijn (Beckhoven en Van Kempen 2006). Maar van nog groter belang waarschijnlijk is dat zij vertrouwen hebben in de toekomst van de buurt en gedeelde verwachtingen cultiveren (Hays en Kogl 2007; Brown 2004).

Een *place attachment* die verbonden is met vertrouwen in de toekomst stimuleert bewoners te participeren, dat lijkt duidelijk. Zij zijn dan bereid psychologisch te investeren in de buurt, vooral als men tegelijk ook veel problemen signaleert (hoofdstuk 2; ook Kleinhans et al. 2007)

Volgens Van den Brink ontbreekt het probleemwijken aan richtinggevende verhalen, toekomstvisies met een normatieve horizon die zicht verschaffen op de wijk op langere termijn. In die wijken is het perspectief op verbetering door de actuele situatie meestal vertroebeld; men blijft steken in pragmatische aanpakken hier of een *best practice* daar zonder na te denken over een richtinggevend perspectief (Van den Brink et al. 2007: 337). Duidelijk is dat, wanneer vooruitzicht op verbetering ontbreekt, de collectieve verbeelding over de buurt uitblijft of noodzakelijkerwijs bij een 'aangenaam verleden' blijft hangen.

Het opstellen en ontwikkelen van een wijkprofiel waarbij mensen hun eigen belevenissen en ervaringen inbrengen, kan een eerste begin zijn (De Meere et al. 2005; Fortuin et al. 2006). Welke betekenis hechten bewoners aan de wijk? Spreken over de identiteit van de buurt is ook van belang om belangentegenstellingen te boven te komen en gemeenschappelijke belangen te zien.



Van belang is ook dat mensen zich eerder verantwoordelijk voelen wanneer de fysieke omgeving voor hen een speciale betekenis heeft, en wanneer het goed is 'thuis te komen'. Naar gebouwen, sportvelden en speelplekken die als 'eigen' worden ervaren, gaat eerder zorg uit. De kunst is eigenheden te creëren waaraan een buurt zich kan optrekken (WRR 2005: 53). In dat verband spelen goed beheer en gebruik van openbare en collectieve ruimtes een grote rol: ze zijn bepalend voor de reputatie van de buurt (Van der Zwaard 2003). Ook buurtvoorzieningen dragen door hun grote zichtbaarheid bij aan de buurtreputatie.

In veel wijken zou het economische klimaat bevorderd kunnen worden; het verminderen van regeldruk op startende ondernemers; op ruimere schaal krediet beschikbaar stellen waardoor het opstarten van een eigen bedrijf wordt vergemakkelijkt; begeleiding en advies op maat (Van den Brink et al. 2007). De wijk kan ook aantrekkelijker gemaakt worden voor het vestigen van jonge zelfstandigen op het gebied van advisering, ICT, mode en design, muziek en vormgeving (de creatieve beroepen). Er kunnen ook meer ambachtelijke bedrijven naar de wijk worden gehaald, bedrijven die geen behoefte hebben aan hooggeschoolde werknemers. Voor wat betreft ondernemen in etnisch heterogene buurten zijn onder andere de volgende factoren van belang: vaste klantenkringen opbouwen, de Nederlandse taal spreken, en een grotere diversiteit van gebruikers aantrekken. De uitstraling en aantrekkelijkheid van etalages kunnen de kwaliteit van winkels vergroten. Blokland (2009) wijst erop dat de zorg die winkeliers aan hun bedrijven besteden, hetzelfde doet voor de sociale kwaliteit van de buurt als de zorg voor openbare ruimte door de overheid.

Beseft wordt dat de mogelijkheden voor *upgrading* in sommige woonwijken niet erg groot zijn. In wijken met veel woonflats, doorgaans ver van de binnenstad verwijderd, is het veel moeilijker gemengde economische functies en een goed voorzieningenpeil te introduceren.

## B Ontmoetingskansen in georganiseerd verband

Mede op grond van veel bevindingen die door onderzoekers van sociaal kapitaal onder de aandacht zijn gebracht, is in het lokale veiligheidsbeleid de laatste jaren veel nadruk gelegd op het creëren en ontwikkelen van ontmoetingskansen in de buurt. Als het gaat om ontmoetingen in georganiseerde verbanden – school en buurthuis – lijkt daarvoor veel te zeggen. Bewoners kunnen zich dan het culturele kapitaal van burgerschap en vooruitkomen eigen maken. De vraag is echter of de terminologie van ontmoetingskansen in alle opzichten wel een gelukkige benadering is.

In het rapport *Niet langer met de ruggen naar elkaar. Een advies over verbinden* heeft de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) een lans ge-

broken voor het verbinden in ontmoetingsruimten, waar mensen uit verschillende etnische groepen met elkaar herhaaldelijk in contact kunnen komen. De raad is sceptisch over vrijblijvende contacten. Ontmoeten om te ontmoeten is een te wankelende basis. Incidentele ontmoetingen tussen mensen van uiteenlopende groepen leiden niet vanzelf tot wederzijds begrip en kunnen vooroordelen bevestigen. In termen van de raad: *meeting* leidt lang niet altijd tot *mating*. In contact komen wil niet zeggen dat die contacten zullen worden uitgebouwd. Integendeel, het contact kan wij-zij-gevoelens versterken. Kortstondige ontmoetingsprojecten zoals de multiculturele straatbarbecue brengen verschillende groepen niet bijeen en leren vooral wat er anders is aan de ander.

De raad geeft veel aandacht aan de ruimtelijke inrichting en het functioneren van publieke instituties, zodat mensen uit doorgaans gescheiden circuits elkaar tegen kunnen komen. Het gaat om duurzame projecten die etniciteit beogen te overstijgen. Verder verwacht de RMO veel van het ontwikkelen van 'publieke familiariteit'. De redenering is dat uiteenlopende mensen in ontmoetingsruimten elkaar op herhaalde basis tegen het lijf kunnen lopen, en aldus tekenen van herkenning ontwikkelen. Ze leren door die ervaringskennis wat er speelt en met wie ze wat zouden kunnen.

Ook in een recent SCP-rapport (Gijsberts & Dagevos 2007) pleit men voor het stimuleren van de interculturele ontmoeting en het ontwikkelen van een 'infrastructuur van verbinden' door multifunctionele en levensloopbestendige ontmoetingsruimten te creëren. In die ruimtes kan men elkaar vanzelfsprekend ontmoeten, omdat mensen gedeelde belangen (leefbaarheid) en interesses hebben zoals sport en muziek. Overbruggend contact zou dan met enige duwtjes in de rug tot stand kunnen komen. Er is volgens de auteurs meer effect te verwachten van etnisch overstijgende interventies: men zou elkaar moeten aanspreken als buurtbewoner, ouder of sporter, niet als etnisch groepslid. Die ontmoetingen zouden ook de leefbaarheid van de buurt ten goede komen.

Deze benaderingen steunen in sterke mate op de theorie van sociaal kapitaal. Iedere ontmoeting zou een kleine investering zijn in sociaal kapitaal, in termen van Putnam: als kwartjes in een spaarvarken. De meerwaarde daarvan is driedelig (Kleinhans 2007).

1. Terloopse sociale interacties geven een thuisgevoel in de buurt; publieke familiariteit vertaalt zich in een prettiger sociaal klimaat dat de anonimiteit vermindert.
2. Publieke familiariteit kan sociaal kapitaal opleveren in de vorm van praktische hulp of steun; vooral vormen van steun waarvoor de nabijheid van anderen belangrijk is.
3. Publieke familiariteit verlaagt de drempel voor toenadering tussen mensen die elkaar van gezicht kennen.

In haar oratie *Het sociale weefsel van de stad* (2006) en in het recente *Oog voor elkaar* (2009) heeft Talja Blokland onderstreept hoe belangrijk kortstondige contacten zijn voor de ontwikkeling van publieke familiariteit. Zij plaatst familiariteit in het midden van anonimiteit en intimiteit. Een voorbeeld van die familiariteit is de oude toonbankwinkel, waar je leert anderen te plaatsen, waardoor je greep krijgt op buurt en straat. Mensen weten duidelijker wat zij op straat kunnen verwachten en hoe anderen hen zullen bejegenen. Dat heeft positieve effecten op het gebruik van de openbare ruimte en komt het vertrouwen op straat ten goede.

Ook anderen pleiten voor het vergroten van contacten tussen (groepen) wijkbewoners. 'Het vergroten van ontmoetingskansen tussen buurtbewoners in de openbare ruimte, op het schoolplein, of in winkels vormt een bruikbare route voor beleid' (Verweij 2007: 80). Het gaat dan ook om zwakke en terloopse alledaagse contacten (Kleinhaus 2007; Kremer en Verplanke 2004; Van Marissing 2008).

Hoe de benaderingswijze van ontmoetingskansen beoordelen? Voor zover de nadruk ligt op het ontwikkelen van gedeelde belangen zoals leefbaarheid, biedt deze benadering veel aangrijpingspunten. Het bevorderen van overbruggende contacten binnen duurzame samenwerkingsverbanden kan alleen maar worden toegejuicht, zeker in sterk heterogene buurten. Dan kunnen inderdaad bruggen worden geslagen.

Niettemin blijft onduidelijk of het stimuleren van ontmoetingen op straat de leefbaarheid van de buurt ten goede komt. Er kunnen vanuit het doeleinde van burgerparticipatie vraagtekens bij worden geplaatst. Allereerst, bijeenkomen op basis van gedeelde interesses als muziek en voetballen biedt weliswaar mogelijkheden om mensen met elkaar te verbinden, ongeacht hun inkomen, opleiding of etniciteit, maar de vraag is of dat niet te vrijblijvend is. Het bijeenbrengen van uiteenlopende subgroepen, bijvoorbeeld herhaalde ontmoetingen tussen jonge moslims en Antilliaanse jongens op basis van hun muziekvoorkeuren, verplicht tot weinig. Hoewel spreiding van contacten wellicht de afhankelijkheid van bepaalde sociale clusters kan doorbreken, is niet verzekerd dat de betrokkenen hun activiteiten in het teken van burgerschap of vooruitkomen zullen plaatsen. Mogelijk worden ontmoetingen benut om het stigma van de buurt nog eens te bevestigen, om de gemeente en de politie van laksheid te beschuldigen, etc. Hoe kun je ervoor zorgen dat ontmoeten bijdraagt aan de publiek zaak?

Mensen die elkaar herhaaldelijk ontmoeten in de winkel, aan de waterkant of op het plein kunnen zich vertrouwd gaan voelen, maar die ontmoetingen vormen doorgaans geen directe entree voor burgerschap, vooruitko-

men en emancipatie. Daarvoor zijn allereerst vormen van handelen binnen institutioneel verband (school, buurtvereniging, etc.) nodig. Natuurlijk blijft *bonding* onder groepsgenoten van belang om je vertrouwder en zekerder te voelen, maar de vraag is of er vervolgstappen buiten de eigen groep uit vloeien. Eerder is erop gewezen (hoofdstuk 2) dat sociale contacten in de wijk weinig bijdragen aan het gevoel van verbondenheid met de buurt (Van Marissing 2008; ook Van Bergeijk et al. 2008). Bezoeken aan winkels of een sportvereniging leiden waarschijnlijk niet tot versterkte gevoelens van buurtbinding.

Sommigen suggereren dat een gunstig sociaal klimaat wordt bevorderd wanneer mensen terloopse contacten met elkaar aangaan (Kleinhans 2007; Verweij 2007). Dat lijkt ons een misvatting. Een hoge mate van sociaal kapitaal kan gepaard gaan met onverschilligheid ten opzichte van het welzijn van de buurt of het praktiseren van burgerschap, bijvoorbeeld als mensen veelvuldig participeren in het uitgaanscircuit of in de grijze strateconomie. Anderen suggereren dat in contact komen met andere etnische groepen reeds *bridging* impliceert. Ook dat lijkt een misvatting. Jongeren die leeftijdgenoten uit andere etnische groepen bij hun peergroep betrekken, kunnen bewoners vijandig benaderen of zich nog sterker op de straatcodes richten. In normatief opzicht is *bridging* die enkel betrekking heeft op etnisch mengen, tamelijk zinloos. Het gaat immers om het eigen maken van culturele codes van burgerschap, vooruitkomen en fatsoenlijke omgang. Het gaat dus om de kwaliteit van sociale interacties en communicatie. Alledaagse ontmoetingen kunnen burgerschap, rechtsnormen en geloof in de toekomst versterken, maar ook cynisch of onverschillig gedrag.

Ook het stimuleren van duurzame contacten in de openbare ruimte vormt niet altijd de oplossing. Fysieke plaatsen en ontmoetingsplekken als parken en pleinen zijn verstoken van een institutionele context; de culturele codes van burgerschap en civiele omgang blijven vaak achterwege. Al met al lijkt de logica van ontmoetingskansen niet 'publiek' genoeg, dat wil zeggen het gemeenschappelijke welzijn van de hele buurt beogend. De informele publieke dienstverlening blijft buiten beeld.

Geldt die kritiek ook voor 'publieke vertrouwdeheid'? Publieke vertrouwdeheid duidt op herhaalde observatie van dezelfde personen bijvoorbeeld op straat of in winkels. Dat levert ons kennis die publieke anonimiteit en de daarmee gerelateerde neiging om op stereotype beelden en inschattingen af te gaan, minder dwingend maakt. Hoe beperkter de informatie over anderen, des te meer we gaan categoriseren op basis van onder meer gender en etniciteit (Blokland 2009: 129). Nu brengen herhaalde observaties van dezelfde mensen

waarnemers voorbij stereotyperingen. Mensen die anderen met enige regelmaat herkennen zijn niet anoniem voor elkaar, los van de vraag of men persoonlijk contact heeft met die mensen. Men beschikt over kennis om mensen te plaatsen: op wie men al dan niet kan rekenen of wie al dan niet een kleine dienst of hulp zal geven. Publieke vertrouwdheid betekent niet dat men sociale controle uitoefent. Men heeft wel scherpere verwachtingen van anderen, en kan makkelijker inschattingen maken of je al dan niet aanspreekt of helpt, risico neemt of juist uit de weg gaat.

Publieke vertrouwdheid is ervaringskennis die ongemak en onzekerheid op straat en plein reduceert. Door observatie 'leest' men de straat en potentiële bedreigingen. Als er weinig gemeenschappelijke normen worden herkend of als men überhaupt geen inschatting kan maken van de geldende codes, voelt men zich onveiliger, ongeacht de mate van controle (Blokland 2009: 23). Voor de beleving van veiligheid op straat is het dus van belang dat men weet wat men van anderen kan verwachten. Door publieke vertrouwdheid neemt het geloof in de bereidheid tot sociale controle door anderen toe, los van daadwerkelijk aanspreken. Als bewoners het idee hebben dat de omgeving veilig is, zullen ze de publieke ruimte ook intensiever gebruiken. De ontwikkeling van publieke vertrouwdheid is dus in vele opzichten van groot belang: herkenbaarheid kan angst wegnemen en je kunt mensen makkelijker aanspreken op wat zij doen of nalaten. Mensen die zich op straat vertrouwd en veilig voelen zijn ook meer gehecht aan de buurt (ook Woldoff 2002; Brown 2004). Daarbij zij meteen aangetekend dat men zich op straat veilig en vertrouwd kan voelen zonder veel contacten in de buurt te hebben. En omgekeerd: veel contacten in straat of buurt hoeven het sociale klimaat van de buurt niet ten goede te komen, noch hoeft dat de sociale controle buiten het eigen sociale netwerk te verstevigen.

Toch kunnen ook bij het begrip 'publieke familiariteit' enkele vraagtekens worden geplaatst. Zo kan de ervaringskennis die in publieke vertrouwdheid resulteert, worden benut om de politie te ontlopen of illegaal te handelen. Er bestaat geen noodzakelijke link tussen publieke vertrouwdheid en het ontwikkelen van verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid in de buurt. Ook nu blijft het perspectief van burgerschap onderbelicht, want publieke vertrouwdheid op straat hoeft nog niet te leiden tot zorgen maken om buurtproblemen, laat staan tot informele publieke dienstverlening. Nogmaals, burgerschap veronderstelt specifieke culturele en sociale codes. Bovendien, publieke vertrouwdheid is geen handvat om de fixatie op de eigen ruimtelijke omgeving ongedaan te maken. Er is meer voor nodig om mensen uit hun buurtnetwerken te laten treden en contacten met vertegenwoordigers van instituties binnen en buiten de buurt te leggen.

Kortom, hoe belangrijk publieke vertrouwdeheid ook is voor het gevoel van controle over de buurt en thuis voelen in de buurt, er is meer voor nodig om bewoners in aanraking te brengen met opvattingen, ambities en verwachtingen die samenhangen met burgerschap en vooruitkomen.

Om bewonersparticipatie op waarde te schatten zouden we meer moeten loskomen van de taal van ontmoeten en binden, en overschakelen op de taal van 'problemen bespreken', 'ontwikkelen van gedeelde toekomstverwachtingen' en 'verantwoordelijkheid nemen'. Het is van belang dat er een institutionele structuur voorhanden is of wordt ontwikkeld, waardoor bewoners worden aangemoedigd als burger te spreken en handelen. Vanuit dat perspectief blijven sociale contacten en sociale netwerken overigens noodzakelijk, al staan die dan wel in het teken van overbrugging. Dat is bijvoorbeeld het geval als bewoners contact leggen met instanties buiten de buurt, politiemensen en sociale professionals aanspreken, maar ook als zij een probleem of kwestie voorleggen in een buurtorganisatie.

## C Normoverdracht via instituties

Binnen een georganiseerd verband zoals een speeltuinvereniging of een sportvereniging zijn de rollen en verwachtingen voor iedereen relatief duidelijk. Die verbanden bieden een bepaalde mate van structurering en inscenering, en verschillen daarmee sterk van informele netwerken tussen burens in straatgroepen (Armour 2004; Triplett et al. 2003). Ze bieden ook een zekere mate van bescherming aan bezoekers of deelnemers die in veel kortlopende initiatieven van 'zelfredzaamheid' ontbreekt. Dat geldt in sterkere mate voor instituties als scholen en woningcorporaties. De verantwoordelijkheden en gezagsverhoudingen binnen die instituties zijn helder omschreven, er is toezicht op wat professionals doen en zij moeten afspraken nakomen. De bewoners komen sterker in aanraking met gedragscodes en verwachtingen die samenhangen met burgerschap, zoals investeren in de toekomst van de buurt, het onderschrijven van rechtsnormen en rekening houden met andersoortige culturele gevoeligheden. Er kan een verheffende werking ontstaan in de dubbele betekenis van het woord: vooruitkomen en civiliseren (zie ook WRR 2006; Van den Brink et al. 2007).

Instituties spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling en overdracht van gedragsnormen. Een institutie kan worden aangeduid als een 'werkplaats van normen': het creëren en hercreëren van betekenisvolle normen (Dahrendorf 1985: 125; WRR 2003).

Aan die normontwikkeling is grote behoefte. Immers, de buurt heeft als bron van gedrags- en omgangsregels aan betekenis ingeboet; tevens is de pu-

blieke familiariteit onder andere door privatisering en (verhuis)mobilititeit afgezwakt (hoofdstuk 1). Daarom is het ontwikkelen van gedeelde opvattingen over gedrag en omgang belangrijker geworden voor het alledaagse leefklimaat in de buurt (Hortulanus 1995).

Binnen instituties als scholen en bedrijven zijn de sociaal-morele codes bekend en ze worden als vanzelfsprekend in de praktijk gebracht.<sup>1</sup> Er worden ook gedragsregels ontwikkeld en onderhouden, bijvoorbeeld rekening houden met elkaar, fair play, je houden aan afspraken, maar ook zelfcontrole en informele controle worden binnen instituties bevorderd. Mensen die zich niet conform de geldende normen gedragen worden aangesproken. Dit corrigeren spreekt vanzelf. Maar instituties kunnen ook een bijdrage leveren aan sociaal gedrag op straat en plein, als burgers de betreffende normen als vanzelfsprekend hebben leren onderschrijven.

Binnen instituties is er meer oog voor activiteiten op langere termijn en voor rechtvaardiging van handelen. Er wordt regelmatig verantwoording afgelegd, aan medewerkers, cliënten of deelnemers, maar ook aan derden die met de gevolgen van activiteiten kunnen worden geconfronteerd zoals buurtbewoners. Binnen instituties spreken zorg en betrokkenheid dus vanzelf, hoewel processen als verzakelijking en prestatiemeting en formele beveiliging (camera's) veel schade hebben toegebracht aan de morele communicatie (WRR 2003).

Belangrijk is dat juist in achterstandsbuurtten sociale instituties zich krachtig kunnen ontwikkelen. De 'culturele factor' van instituties is sterk wanneer normen en waarden niet alleen worden gedeeld, maar ook zichtbaar aanwezig zijn in het alledaagse leven, en regelmatig worden uitgesproken, zoals wanneer ouders of burens tegen kinderen zeggen dat het belangrijk is de school af te maken. Als dat niet gebeurt, verschuift de waarneming van conventionele waarden naar de achtergrond. Bovendien blijkt dat bewoners in achterstandswijken ertoe tenderen de conventionele waarden van hun burens te onderschatten. Als de 'culturele factor' sterk is, zal informele controle eerder plaatsvinden. Mensen geloven eerder dat anderen toezicht houden, aanspreken en melding maken van incidenten.

Daarbij speelt dat bij de overdracht en naleving van gedragsnormen professionals (idealiter) een voorbeeldfunctie vervullen: zij spreken bewoners aan op ongewenst gedrag, komen afspraken en beloftes na, en beklemtonen eerlijk en verantwoordelijk gedrag. Nu laten professionals dit regelmatig na (zie hoofdstuk 2 en 3). Volgens de geïnterviewde bewoners zouden professionals en hun organisaties meer besef moeten hebben van wat men laat liggen om wat voor legitieme redenen dan ook. Wanneer de politie aanhoudend fout parkeren gedooft en niet optreedt tegen jongeren die zich een plein hebben 'toegeëigend', geeft dat signalen af dat gedragsnormen er weinig toe doen.

Instituties hebben ook een beschermende functie. Zo beschermen fatsoenlijke omgangsvormen tegen bijvoorbeeld intimidatie en onmatig gedrag. Instituties als school en de woningcorporatie beschikken ook over machtsmiddelen: ze kunnen veiligheid en rugdekking bieden. Die rol kan beter uit de verf komen dan thans het geval is (WRR 2003). Bewoners die vrijwillig de rol van toezichthouder, conciërge of buurtbeheerder op zich nemen, hebben expliciete rugdekking van de woningcorporatie nodig. Er is daardoor minder ruimte om hen moreel aan te vallen wanneer zij burgers aanspreken. Vrijwilligers zouden bij woningcorporaties (deels) in dienst kunnen zijn of onkosten vergoed kunnen krijgen. Ook buurtvaders zouden kunnen worden ondergebracht bij woningcorporaties. Buurtmoeders en andere personen die contacten leggen met gezinnen die met veel moeilijkheden kampen, verdienen steun en rugdekking door de school (WRR 2004).

De gedragscodes en gebruikscodes die straatbewoners onderling hebben opgesteld, maar bijvoorbeeld ook de afspraken die voortvloeien uit buurtbemiddeling, ontbreekt het vaak aan een institutionele 'back-up'. Omdat die codes en afspraken het meestal moeten stellen zonder rituele bevestiging en een gezagsvolle inscenering, is de doorwerking ervan vaak pover. Ook nu zouden woningcorporaties vaker als 'bekrachtiger' kunnen optreden.

Een vaste overlegstructuur zou – net als school en woningcorporatie – als een 'wijkinstelling' kunnen fungeren. Ook binnen een dergelijk samenwerkingsverband zijn de rollen en verwachtingen duidelijk afgegrensd, en kan ondersteuning van bewonersinitiatieven worden georganiseerd. Daartoe keren we ons nu.

## D Een duurzame overlegstructuur tussen bewoners en politie

In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat in veel Nederlandse achterstandswijken bewonersinitiatieven nauwelijks van de grond komen zonder steun van de politie en sociale professionals. Tegen de achtergrond van structurele achterstand, veel verloop en etnische concentratie is het van groot belang dat bewoners die buurtproblemen willen aanpakken, op ondersteuning kunnen rekenen. Onderzoek dat de succesfactoren van partnerships en preventieprogramma's belicht, wijst stevast op de noodzaak van externe verbindingen en het mobiliseren van hulp van niet-lokale organisaties (Carr 2005).

Volgens de WRR (2005: 130) vereist de oplossing van leefbaarheidvraagstukken een lange adem. 'De fysieke inrichting van buurten is gebaat bij een gebiedsgerichte benadering met een langetermijnperspectief, niet bij een optelling van eenmalige projecten.' Als beleidsmakers geen continuïteit hebben ingebouwd, worden voornamelijk incidenten die opschudding veroorzaken,



aangepakt. Om die reden lijkt het zaak, zoals in Chicago is gebeurd (hoofdstuk 6), een vaste overlegstructuur met bewoners op te bouwen.

Veel beleidsmaatregelen zijn momenteel gericht op de mobilisatie van individuele burgers, vaak op een tijdelijke, projectmatige basis. De vraag is of die projecten het probleemoplossende vermogen van de buurt wel kunnen vergroten (Lelieveldt en Kolk 2005). Er zijn vele redenen vraagtekens te plaatsen bij die kortlopende projecten. Ten eerste is het moeilijk om na afloop van een project de minimale resultaten boven water te houden (Van der Graaf et al. 2006). Tijdelijke impulsen zoals die binnen het nationale programma Onze Buurt aan Zet (Obaz) wekken verwachtingen en brengen enthousiasme teweeg, vaak zonder dat men zich bewust is van de tijdelijkheid van de impuls. Als het project eenmaal op gang is en de resultaten nog onduidelijk zijn of zeer prematuur, kan het geld al op raken. Dat kan teleurstelling veroorzaken en het wantrouwen in de overheid versterken. De verleiding is vervolgens groot om aan te sluiten bij fysieke ingrepen, waarbij het resultaat duidelijk aantoonbaar is. De impulsen van Obaz-gelden, concluderen Van der Graaf en zijn collega's, komen vooral tot hun recht wanneer deze ingebed zijn in programma's van continue wijkverbetering, zoals meerjarige investeringsprogramma's voor de buurt (Nijmegen; Den Haag; Schiedam; Den Bosch) (zie hoofdstuk 2).

Daarnaast verleidt een *go and stop*-ondersteuning tot het aanbieden van *quick fixes* en *quick responses* waarvan veel bestuurders en professionals niet op de hoogte zijn. Daarmee raken we een tweede kritiekpunt: gebrek aan afstemming. Binnen het stedelijke beleid lopen veel projecten die het lokale veiligheidsbeleid kunnen destabiliseren. Zo zijn welzijnsorganisaties zonder veel coördinatie bezig met een specifiek aspect of deel van een sociaal probleem. Dat betekent voor professionals en burgers een voortdurende onzekerheid en instabiliteit (Uitermark en Duyvendak 2008).

Ten derde is het niet aannemelijk dat kortdurende projecten de betrokkenheid bij de buurt vergroten. De 'projectencarrousel' kan aanzetten tot scepsis en wantrouwen als bewoners de indruk hebben dat de zoveelste karavaan van adviseurs en experts iets nieuws in hun wijk wil uitproberen en enkele maanden later weer vertrekt. Je kunt zelfs de goodwill van bewoners verspeelen als blijkt dat bewoners halfslachtig worden betrokken. Zodra een project op poten staat wordt de geldkraan dichtgedraaid en wordt op personeel bezuinigd. Dat kan funeste gevolgen hebben: er treedt een gebrek aan uithoudingsvermogen en focus op (Van den Brink et al. 2007: 338). Bovendien, met het lanceren van een nieuw project hoopt menig wethouder te scoren in de media; de belangen van bestuurders wegen vaak zwaarder dan de belangen

van de wijk. Ook de WRR signaleert die tendens: de politiek wil te snel scoren, mede in het licht van verkiezingen. 'Dit kan, speciaal op sociaal terrein, leiden tot een jobbeleid met bijbehorende demotivatatie en schade ten gevolge van weggegooid geld.' (WRR 2005: 130) Men wil soms ook te snel concrete verbeteringen zien, terwijl voor het oplossen van knelpunten geduld vereist is. Anderzijds zijn er de *early wins* van concrete projecten (een opgeknapt plein; een drugsvrije schoolomgeving; verwijdering van junks, etc), waarmee ook publiciteit kan worden gezocht.

Een ander probleem dat tot duurzame en voor ieder toegankelijke overlegstructuur noodzaakt, is de relatieve geslotenheid van bestaande bewonersorganisaties. In die organisaties zijn zoals bekend oorspronkelijke Nederlanders, ouderen, mannen, hoger opgeleiden en huiseigenaren oververtegenwoordigd (Van Marissing 2008; Lelieveldt 2004; Van der Graaf et al. 2006). Veelal dezelfde mensen blijven de scepter zwaaien en er is weinig rotatie. Deze vooral 'witte buurttrekkers' behartigen bepaald niet altijd de belangen van de rest van de wijk. Immers, binnen buurten bestaan vaak gescheiden werelden tussen substantiële bewonersblokken (zie onder anderen Hendriks 2003). De communicatie van wijkorganisaties en -platforms beperkt zich hoofdzakelijk tot de website en een wijkkrant; men reageert soms nauwelijks op signalen van andere groepen. Het kan dus gebeuren dat bestuurders en ambtenaren frequent contact hebben met bewoners die affiniteit met hun beleid hebben, terwijl men andere meer kritische burgers nooit spreekt. Mede hierdoor klinken signalen over veel aanhoudende problemen zelden tot gemeenteamttenaren door (Van den Brink et al. 2007: 337).

Mensen uit minderheidsgroepen participeren niet makkelijk in vergadercircuits. Zij zoeken nauwelijks contacten buiten de eigen groep, terwijl (zoals gezegd) bestaande organisaties zoals bewonerplatforms als een vrij gesloten groep opereren waar moeilijk tussen te komen is. Nieuwkomers worden vaak onbedoeld ervan weerhouden binnen die verenigingen te participeren. Ook om die reden lijkt het van groot belang te voorkomen dat participatie zich beperkt tot eenzelfde klein groepje van (relatief oudere) bewoners.<sup>2</sup>

In achterstandswijken zou dus een solide duurzame structuur tot stand kunnen worden gebracht waarin geïnteresseerde burgers maandelijks kunnen participeren. De betreffende politiemensen, opbouwwerkers, medewerkers van woningcorporaties en de wijkmanager (het zogenaamde 'wijkkwartet') zouden bij dat maandelijks werkoverleg verplicht aanwezig kunnen zijn (andere relevante instellingen kunnen op afroep deelnemen). Het gaat dus om een samenwerkingsverband dat verantwoordelijk is voor een doorlopen-

de bespreking, agendering en prioritering van problemen van veiligheid en leefbaarheid. Afgaande op de resultaten in Chicago lijkt dat een kansrijke manier om onveiligheid effectief te bestrijden en etnische gemeenschappen bij het veiligheidsbeleid te betrekken. Het gaat erom een relatief kleine groep van actieve bewoners bijeen te krijgen en vast te houden. De kunst is die groep op het spoor te komen en ondersteuning te bieden (Carr 2005; Innes 2007).

Het overleg functioneert als een paraplu voor andere initiatieven waaronder partnerships om specifieke problemen aan te pakken (overlast cafés, tegengaan nachtelijke samenscholingen, schoonmaakacties, etc.). Vaak zijn juist met die concrete projecten zichtbare resultaten te behalen die het signaal afgeven dat de buurt veilig en leefbaar is (Innes 2005). Binnen de permanente structuur van een maandelijks overleg is het makkelijker het vertrouwen van sommige bewoners uit etnische groepen te winnen en vaste relaties op te bouwen. Het bestaande beleid en de vorderingen daarbinnen kunnen teruggekoppeld worden. De politie en andere instanties krijgen zicht op behoeftes die binnen de wijk bestaan, vooral van bewonersgroepen met wie zij weinig contact hebben.

We beseffen dat het model van Chicago niet zomaar over te hevelen is naar een Nederlandse context. We noemen drie geheel uiteenlopende verschillen. Ten eerste is de ernst van problemen in Nederlandse probleemwijken gemiddeld genomen aanzienlijk minder groot (minder grote wapen- en drugshandel). Ten tweede ontbreekt de hoge mate van engagement binnen Amerikaanse *grassroots*-bewegingen in Nederland, vooral omdat hier weinig kerkleiders in buurten actief zijn. Tenslotte, het in Nederland dominante paternalisme onder professionals ('Wij zijn de mensen die weten hoe het moet') komt in Amerika minder prominent voor.

Nu bestaan binnen het lokale veiligheidsbeleid van Nederlandse steden in feite al een aantal strategieën waarbij bewoners op duurzame wijze worden betrokken (denk aan leefbaarheidsteams en veiligheidsnetwerken), maar veel van die programma's ontbreekt het aan publieke zichtbaarheid, terwijl de bijeenkomsten lang niet altijd voor ieder open toegankelijk zijn. Een van de uitzonderingen vormt de Deventer wijkaanpak.<sup>3</sup> Sinds 1992 wordt in die stad een wijkgerichte manier van werken beproefd waarbij de bewoners de richting en het tempo van het proces bepalen. Bewoners worden benaderd als producent van hun eigen woon- en leefomgeving. Ze bepalen zelf welke knelpunten in de wijk aangepakt moeten worden (prioritering), hoe die knelpunten aangepakt kunnen worden en wat hun eigen bijdrage daarbij is. Een wijkambtenaar en opbouwwerker vormen de 'loodsgroep' die belast is met de coördinatie van het

proces en als aanjager fungeert. De loodsgroep ondersteunt initiatieven van bewoners, zoals schoonmaakacties. Als bewoners zelf iets kunnen aanpakken wordt daarvoor een taakgroep samengesteld van bewoners, en eventueel een opbouwwerker of politieagent. Verder bepalen de bewoners waar het wijkbudget voor wordt ingezet (hoewel het beheer van het budget in handen blijft van de gemeente). De wijkwethouder en contactraadsleden zijn ook betrokken bij het overleg. De wijkaanpak bestaat uit drie rondes (inventariseren; prioritering; uitvoering) die elk jaar herhaald worden.

Evaluatieonderzoek van Attema (2003) leert dat de bewoners de aanpak op prijs stellen, onder andere omdat de leefbaarheid concreet verbetert en de betrokken instellingen een gezicht hebben gekregen. De waardering van bewoners blijkt sterk samen te hangen met het bereiken van concrete resultaten (aanpak zichtbare problemen). Tot de succesfactoren hoort ook goede samenwerking tussen het 'gouden duo' (wijkambtenaar en opbouwwerker). Een belangrijk punt is dat elitevorming en uitsluiting van bewoners minder lijken voor te komen dan in andere steden (Van Soomeren en Gossink 2002). De loodsgroepen slagen erin een zekere doorstroming te bewerkstelligen van actieve bewoners, waardoor ieder jaar weer een ander bereik en draagvlak onder de bewoners plaatsvindt.

Er zijn ook kritiekpunten: de buurtproblemen liggen vaak op een hoger schaalniveau die vaak buiten het zicht en de beleavingswereld van de bewoners vallen. Een deel van de bewoners heeft het gevoel niet bij die wijkoverstijgende problematiek betrokken te worden. Volgens Attema zou – vergelijk de programma's in Chicago en veel andere steden – veel meer bekendheid moeten worden gegeven aan de verbeteringen die dankzij de wijkaanpak zijn bereikt. Tot de faalfactoren behoren verder: verloop van personeel en dus vertrek van de 'menselijke factor', en de werkstijl van de wijkambtenaar die zijn oren te veel laat hangen naar de interne bureaucratie. En na forse bezuinigingen op het opbouwwerk lijkt de balans in het 'gouden duo' verdwenen.

In het WRR-rapport *Buurtinitiatieven en buurtbeleid* signaleerde oud-wethouder Bugter een groeiende vergadermoeheid onder burgers in Deventer. Volgens Bugter is het proces te 'dik' en te 'zwaar' geworden, teveel geïnstitutionaliseerd. De wijkaanpak zou moeten worden 'heruitgevonden'. De inhoud van de wijkplannen is in de loop der jaren nauwelijks vernieuwd. Ook Van Soomeren en Goosink (2002) wijzen op een vorm van sleetsheid waarin men de jaarlijks terugkerende cyclus van onderzoek, prioriteren en uitvoeren routinematig afwerkt. Door die steeds terugkerende discussies over dezelfde onderwerpen ('schoon, heel en veilig') heeft de wijkaanpak een kortademig karakter gekregen. Daarnaast slaagt men er niet in voldoende jongeren en etnische minderheden te enthousiasmeren.

Ten slotte is de faalfactor van belang dat de gemeente het initiatief van bewoners dreigt af te pakken. Zo kreeg een initiatief van bewoners om afval grondig aan te pakken een wijkoverstijgend karakter en het groeide uit tot het stadsbrede project 'De Stad, het Vuil en de Toekomst'. Als bewoners daardoor gefrustreerd raken kan de wijkaanpak dus aan zijn eigen succes ten onder gaan. Omgekeerd, bewoners kunnen ook achteroverleunen, hogere eisen stellen, en de lat voor de gemeente steeds hoger leggen.

De Deventer wijkaanpak richt zich op relatief kleine problemen. In de grote steden zouden vermoedelijk ook ernstige problemen zoals drugshandel en aanhoudende intimidatie op straat zijn geagendeerd. Bovendien zou in die steden – zoals in Chicago het geval is – de politie in sterkere mate het voortouw kunnen nemen, niet alleen vanwege de ernst van overlast en onveiligheid, maar ook om mensen uit etnische minderheden te betrekken.

Een duurzame overlegstructuur die samenwerking tussen politie en bewoners stimuleert, kan vele potentiële winstpunten brengen. Een organisatie-eenheid op buurtniveau kan flexibel handelen en snel optreden belemmeren, maar niettemin zijn er meer voordelen dan nadelen te verwachten van een formele organisatie, althans in stadsdelen die met veel onveiligheid te kampen hebben.

In de eerste plaats kunnen geplande interventies vooraf worden besproken en toegelicht. Het van bovenaf opleggen van maatregelen kan veel weerstand en negatieve energie losmaken, bijvoorbeeld het aanwijzen van een tippelzone zonder burgers te raadplegen. Dat bewoners in achterstandswijken over het algemeen strakkere vormen van handhaving toejuichen, doet daar niets aan af (Van den Brink 2007: 314). Ingrijpende interventies moeten gecommuniceerd worden, zodat de aard van de problemen en de verantwoordelijkheid van de verschillende professionals duidelijk worden. Je kunt dan beter zichtbaar maken dat er iets aan de problemen gedaan wordt, terwijl ook kan worden toegelicht waarom bijvoorbeeld fouilleeracties nodig zijn. In veel gevallen zouden bewoners kunnen aangeven welke hotspots prioriteit verdienen.

Ten tweede, en hierop aansluitend, kan bevorderd worden dat de deelnemende partijen een reëel beeld krijgen wat zij kunnen verwachten, zicht krijgen op mogelijkheden en onmogelijkheden van handhaving van regels, en het beheersen van soms onoplosbare problemen (zie Zoomer e.a. 2002; Van Stokkom 2008). Binnen veel buurten bestaat een aanzienlijke heterogeniteit van afzonderlijke subculturen, en dus van waarnemingen, levensstijlen en perspectieven. Veel groepen hebben sterk uiteenlopende verwachtingen. De politie en andere professionals worden in een dergelijke gepolitiseerde omgeving voortdurend gedwongen te onderhandelen, om tot een evenwichtige verdeling van aanpakken te komen (zie Zoomer 2002: 108-109). Dat kan tot spanningen

leiden. Ook dan lijkt gestructureerde consultatie geboden, en vooral actieve werving van personen uit niet of nauwelijks participerende subgroepen. Bovendien, in gefragmenteerde en etnisch verdeelde wijken kan de politie snel van partijdigheid beschuldigd worden. Bij veel problemen in één wijk wordt de politie beoordeeld op de mate waarin zij (soms onoplosbare) problemen beheersbaar weet te houden. Dat vergt veel inzicht in wat bewoners en andere partijen precies willen, en het vergaren van specifieke kennis over overlastgevers (zie Zoomer e.a. 2002: 109).

Ten derde, het is moeilijk om met steeds wisselende bewonersorganisaties en straatgroepen binnen de wijk een werkzame band te ontwikkelen. Je zou dan steeds weer andere groepen bewoners van je vertrouwen moeten zien te overtuigen. Zonder een stabiele organisatie kunnen politiemensen niet toekomen aan het opstellen van een effectief beleid. Bovendien moeten zij erop kunnen vertrouwen dat er in alle deelgroepen van de wijk overeenstemming is over de geplande interventies (zie Taylor 2001: hoofdstuk 8). In dat verband is het van belang dat de politie niet alleen of voornamelijk in contact treedt met groepen die hun visie delen. Andere groepen, zoals jongeren, dreigen dan target van de politieaanpak te worden, en weren zich daartegen.

Ten vierde, bewoners uit etnische groepen kunnen door rekrutering explicieter worden betrokken bij de lokale veiligheidszorg. Uit de vorige hoofdstukken bleek dat etnische minderheden niet snel voldoen aan het profiel van de 'burger' die zich met heel de buurt identificeert. Velen zijn onbekend met de gedragscodes van burgerschap en vooruitkomen. Juist in achterstandswijken waar bewoners minder vertrouwen hebben in de politie en het politiebeleid haast automatisch kritiek oplevert, zou medebepaling van de aanpak van overlast en wanorde meer klemtoon behoeven. Bovendien kan gebruik worden gemaakt van het relatief hoge probleembewustzijn in minderheidsgroepen. Zaak is om die wijken niet verder te laten vervreemden van het lokale veiligheidsbeleid. Professionals bieden de deelnemers bescherming, terwijl verwijten dat bepaalde (jeugd /etnische) groepen binnen de buurt 'het probleem' vormen, eerder ontzenuwd kunnen worden.

Hoe dat verder ook zij, het betrekken van bewoners uit etnische groepen is een delicaat proces dat langetermijninvesteringen vergt. Een 'zware' overlegstructuur met veel professionals zal velen afschrikken; de drempel om te participeren ligt relatief hoog. Als professionals hun stempel op het overleg drukken, komt het overleg mogelijk in bureaucratisch vaarwater terecht. De inbreng van burgers verdwijnt dan naar de achtergrond. Er bestaat een grote kloof tussen de culturele codes van bewoners en de beleidstaal. Burgerschap – problemen aanzwengelen; verantwoordelijkheid nemen; een gedeelde toe-

komstvisie ontwikkelen – veronderstelt veel en lijkt niet weggelegd voor mensen die voornamelijk vertoeven in naar binnen gekeerde leefwerelden. Voor veel mensen uit achterstandswijken lijkt het opportuun eerst meer zelfvertrouwen te ontwikkelen, ook binnen eigen organisaties.

Wij menen dat een ingrijpend model van coproductie zoals in Chicago is beproefd, niet in alle wijken geïmplementeerd zou moeten worden. Wellicht kan invoering van een vaste overlegstructuur – en professionele ondersteuning daarvan – beperkt blijven tot de meest onveilige wijken waar vermijding en non-communicatie eerder regel zijn dan uitzondering. Zo pleiten Innes & Jones (2006; ook Innes 2008) voor een coproductiebeleid dat zich beperkt tot een klein aantal *key neighbourhoods* dat sterke ondersteuning behoeft. Veel buurten zijn niet aangewezen op aanhoudend en intensief overleg met de politie. Maar wijken die te maken hebben met chronische veiligheidsproblemen en machteloosheid onder de bewoners hebben reguliere patronen van institutionele ondersteuning nodig. In meer veilige en stabiele wijken volstaat daarentegen een kansrijker beleid (WRR 2005), waarbij allereerst de zelfregulerende vermogens van de buurt – waaronder buurtorganisaties en politieke kanalen – worden benut.

Verder is van belang dat deelname van een selecte groep van bewoners volstaat, zij het dat idealiter alle wijkdelen in het maandelijks overleg vertegenwoordigd zouden kunnen zijn. Het gaat dus om de actieve inzet van een kleine groep van bewoners. De overgrote meerderheid van de burgers die geen gebruikmaakt van de gelegenheid te participeren, is dus niet betrokken bij de besluitvorming. Zolang duidelijk wordt verteld welke beleidsopties zijn gekozen en welke mogelijkheden er zijn om dat te kritiseren, lijken de meeste bewoners daar geen probleem mee te hebben (Van Marissing 2008).

De schaarse groep activisten verdient maximale ondersteuning door professionals. Hun inzet zou publiekelijk onder de aandacht kunnen worden gebracht en de buurtbevolking zou daarvan bewust kunnen worden gemaakt (WRR 2005: 211). De kunst is die selecte groep van capabele participanten te identificeren. Het is volgens Carr – die het participatiebeleid in Chicago nauwgezet bestudeerde (2005) – van groot belang dat bewoners in staat zijn om institutionele hulpbronnen te mobiliseren en partnerships aan te gaan met professionals. Succesvolle preventieprogramma's hebben externe verbanden nodig, vooral het mobiliseren van hulp van niet-lokale organisaties. Voor actieve bewoners die over weinig tijd beschikken is dat volgens Carr doorslaggevend.

Zoals eerder opgemerkt fungeren niet sociale netwerken als katalysator, maar de gedeelde verwachting dat participatie tot veranderingen zal leiden die de moeite waard zijn. Deze gedeelde toekomstverwachting vormt de kostbaarste kwaliteit waarover zorgvuldig moet worden gewaakt.

Binnen de context van bestrijding van onveiligheid is het moeilijk vast te houden aan het geloof in een betere toekomst. Vaak is het vechten tegen de bierkaai. Je maakt ook bepaald geen vrienden als sommige groepen in de wijk regelmatig het doelwit zijn van de aanpak. Als bestrijding van misdaad en wanorde vooropstaan, gaat het om controle, repressie en sanctioneren, niet om verbeteren, vooruitkomen en verheffen (Van Oenen 2007). In organisaties of platforms waar onveiligheid wordt besproken, heerst snel een negatieve maatschappijopvatting en gaat de energie uit naar onder andere het in bedwang houden van hinderlijke groepen. Er treedt snel een vermoeidheid onder de deelnemers op, hetgeen onder andere blijkt uit de geringe levensvatbaarheid van buurtorganisaties die enkel op de bestrijding van onveiligheid zijn gericht (Skogan 1990). Ook buurtwachten hebben doorgaans een korte duur, zeker als samenwerking met de politie en andere instanties ontbreekt (en daarmee training, informatievoorziening en steun). Buurtorganisaties die *multi-issues* op zich nemen en hun aandacht ook richten op niet-misdadeproblemen zijn levensvatbaarder (voor een overzicht Van Stokkom 2008: 78-79).

Zoals gezegd, van groot belang is dat burgers gedeelde toekomstverwachtingen formuleren en richtinggevend verhalen ontwikkelen waarin ingespeeld wordt op een aansprekend buurtimago. Die toekomstvisies op de status en reputatie van de buurt worden regelmatig verwoord binnen buurtplatforms en kleinere verbanden waar (enkele) enthousiaste bewoners elkaar treffen.

Aldus kan er onderscheid worden gemaakt tussen spontane initiatieven van bewoners enerzijds en duurzame (ondersteunings)structuren anderzijds. Als het gaat om welzijn, de beleving van de wijk en het verbeteren van de buurtreputatie kunnen bewoners vrijwillig de handen ineenslaan. De resultaten van die zelfwerkzaamheid zijn van belang, omdat ze bijdragen aan een positief leefklimaat en een positieve uitstraling van de buurt. Als het gaat om die initiatieven lijken formalisering en structurering ongewenst; de inzet van burgers dient zijn spontane karakter te behouden. Overigens heeft ook dit zelforganiserende vermogen regelmatig impulsen nodig van gemeentelijke instanties en professionals (Davelaar en Veldboer 2008). Anderzijds, als het gaat om aanhoudende problemen van onveiligheid is samenwerking met de politie en andere instanties onontbeerlijk. In die context brengen, zoals aangegeven, tijdelijke projecten en impulsen veel nadelen met zich mee.



Voor wat betreft spontane initiatieven zou op formule van ‘vitale coalities’ kunnen worden aangesloten (Wijdeven e.a. 2006; Tops 2007). Vitale coalities zijn samenwerkingsverbanden van enkele ‘alledaagse doeners’ of voorvechters (*everydaymakers*) die programma’s ontwikkelen, gericht op het verbeteren van de buurtkwaliteit. Het gaat om een handjevol activisten dat zich bijvoorbeeld ergert aan de geringe kwaliteit van voorzieningen. Deze activisten zijn in staat een gevoel van urgentie uit te drukken (‘Er moet iets veranderen’) en dat beeldend te verwoorden. Het gaat om gedreven, ondernemende mensen die belangen, agenda’s en personen slim weten te koppelen, en politici ook weten uit te dagen. Vitaal Pendrecht is daarvan een mooi voorbeeld (zie hoofdstuk 2).

Vitale coalities kunnen de identiteit van de wijk op de kaart zetten. De gemeente zou speciaal die initiatieven kunnen ondersteunen die de strijd tegen het negatieve buurtimago aanbinden (financiële ondersteuning, beschikbaar stellen gemeentelijk podium, woningcorporaties erbij betrekken).

Door flexibiliteit en ‘doe-karakter’ kunnen vitale coalities snel ‘meters maken’. Ze zijn echter ook kwetsbaar: door het wegvallen van gedreven personen, of juist door het feit dat ze lang blijven zitten, zodat nieuwe gezichten weinig kans krijgen. De gedrevenheid van de voorvechters is de kracht maar ook de achilleshiel. De coalities hebben maatschappelijke urgentie nodig als voedingsbodem en legitimatie voor oprichting, groei en ook voor hun voortbestaan. Wanneer die urgentie niet meer wordt gevoeld kan het gezamenlijke geloof in verandering ook wegvallen, en daarmee de vitaliteit. Volgens Tops en zijn collega’s is deze dynamiek niet of nauwelijks te organiseren. Het vinden van inspirerende doeners is niet gemakkelijk. En kom je een nieuwe doener op het spoor, dan gaat de dynamiek meestal een heel andere kant op.

#### **7.4 Het ondersteuningsteam**

Naast de vaste overlegstructuur met bewoners zou er een doorlopend professioneel samenwerkingsverband actief kunnen zijn dat voor ondersteuning zorg draagt. Die beroepskrachten fungeren als schakels tussen bewoners, het bestuur en de hulpverlenende instanties. Dat ondersteuningsteam waakt tegelijkertijd over de belangen en behoeften van de hele buurt. Binnen dat verband formuleren zij een gezamenlijke strategie; ze vormen zonodig partnerships om acute problemen (mogelijk) samen met bewoners aan te pakken, reflecteren op hun interventies en leggen daarover verantwoording af. Ze hebben ook een verantwoordelijkheidsplicht naar bewoners, niet alleen naar het bestuur en de betrokken instanties.

Het maandelijks overleg en het vaste ondersteuningsteam fungeren als basisstructuur van zorg en bescherming in de wijk. Die structuur biedt aldus een basis voor veiligheid, zodat bewoners het gevoel hebben dat het zinvol is kennis te nemen wat er in de buurt gebeurt, de voorzieningen in de wijk te benutten en eventueel contacten te leggen. Zo kan ook vorm worden gegeven aan een kansrijker beleid (WRR 2005) waarin burgers en bewonersorganisaties zelf initiatieven kunnen ontvouwen, ook initiatieven die niet altijd expliciet in het teken van burgerschap staan (zoals burenhulp, meedoen aan cursussen in buurtcentra, vrijwilligerswerk op school).

De gemeente heeft de regie en biedt het langetermijnkader, de visie op buurtontwikkeling, zodat duidelijk is in welke richting de ondersteuning zich moet ontwikkelen. Dat kader dient op democratische wijze tot stand te komen (zie SMVP 2006). Het realiseren van integrale veiligheid en leefbaarheid is dus allereerst en voornamelijk een bestuurlijke uitdaging (gedegen kennis van de buurt, toereikend budget, duidelijke kaders voor uitvoerend apparaat).

Het veiligheidsbeleid behoeft een gecoördineerd politiek draagvlak waardoor alle betrokken organisaties op één lijn zitten en geen geheime agendapunten hebben. Ook *problem solving* in de buurt staat of valt met deelname van alle relevante instanties (zie ook Skogan 2006: 162). Dat geeft aan hoe belangrijk rekrutering is, niet alleen van burgers, maar ook van medewerkers van de betrokken instanties.

Het blijkt moeilijk alle relevante diensten te betrekken bij de overlegstructuur. Volgens Van den Brink (et al. 2007) laat samenwerking tussen de betrokken professionals en partijen in probleemwijken nog altijd te wensen over. Gemeentelijke organisaties werken dikwijls langs elkaar heen. Vaak is onduidelijk wie verantwoordelijkheid draagt. Er zou daarom per wijk een manager aangesteld kunnen worden die het samenwerkingsproces onder handen neemt en extra bevoegdheden krijgt, iemand die over gezag beschikt en bureaucratische muren kan slechten.

Wanneer niet alle relevante instanties meedoen en een adequaat budget achterwege blijft, is het voor de politie zinloos om rigoureuus te investeren in achterstandswijken. Politieleiders zouden ook moeten voorkomen dat enkel de politie verantwoordelijk wordt gehouden voor het bevorderen van een leefbare buurt (Eysink Smeets 2008). Ook moet voorkomen worden dat de politie problemen moet oplossen die ze niet kan oplossen en daarvoor de zwarte piet kan worden toebedeeld. Dat neemt niet weg dat de politie voor basisveiligheid moet zorgdragen, ook al blijven afdoende investeringen in de wijk uit.

In de hoofdstukken 2 en 4 is vastgesteld dat de daadkracht van professionals positieve invloed heeft op participatie (Van Marissing 2008; Velez 2001; Silver en Miller 2004). Daadkracht vergroot niet alleen de kans op deelname aan buurtactiviteiten, maar vergroot ook de bereidheid hulp in te schakelen en incidenten te melden, en zelf mensen aan te spreken op hinderlijk gedrag. Van belang is de stijl en manier van communiceren, maar ook kennis en vakmanschap hebben volgens Van Marissing een positief effect. Een overheid die snel reageert en de straat snel op orde heeft, straalt naar mensen uit dat hun buurt ertoe doet. De symbolische boodschap is: de overheid staat achter de burger. Bewoners worden geïnspireerd zelf hun straat schoon te houden. Omgekeerd kunnen zich ook negatieve effecten voordoen. Wie tekenen ziet dat professionals weinig zorgzaam met bewoners omgaan, zal weinig van die professionals verwachten als de nood aan de man is. Wie niet zeker is dat de politie controle uitoefent, zal dat zelf eerder nalaten (Blokland 2009: 98). Als vuil niet alert wordt weggehaald, geeft dat het signaal dat de gemeente de openbare ruimte niet van belang acht. Bewoners haken af, stellen hun verwachtingen naar beneden bij en onverschilligheid wordt de norm. Dat geldt nog sterker in achterstandsbuurten waar argwaan heerst naar 'de gemeente' en professionals.

Professionals die samenwerking belangrijk achten en daadkracht tonen, kunnen dus 'het verschil' maken.<sup>4</sup> Als succes in zo sterke mate afhankelijk is van persoonlijke inzet en uitstraling, dan loont het om vooral ervaren professionals in te zetten. Van groot belang is dat de burger weet wie hij voor zich heeft en dat hij op die persoon kan bouwen. Volgens Van Marissing (2008) kunnen echter vraagtekens geplaatst worden bij de moeite die professionals doen om bewoners te betrekken. Professionals zien bewoners in de eerste plaats als belanghebbenden en consumenten, terwijl bewoners zich vaker als lokale deskundige zien, of producent van beleid die een bijdrage geeft aan het beheer van de buurt. Veel professionals zijn zich niet altijd bewust van de gevolgen van hun handelen, bijvoorbeeld wanneer zij bewoners onvoldoende informeren. Dat kan leiden tot exit-gedrag en verminderde betrokkenheid bij de wijk. Professionals zouden concreter kunnen aangeven wat zij nu precies willen bereiken, en bewust zijn van de manier waarop zij met bewoners omgaan.<sup>5</sup>

Professionals zouden meer open moeten staan voor de taal van de burger en veel moeite kunnen doen aan te geven waarom ingrijpen of hulpverlening nodig is, juist in achterstandsbuurten waar veel bewoners vijandig staan ten opzichte van professionele bemoeizucht. Zij zouden zich ervan bewust moeten zijn dat zij 'de' bepalende factor vormen die activisme in de buurt stimuleert dan wel afhoudt. Professionals moeten de vragen en behoeften van bewoners dus serieus nemen; bewoners als deskundigen aanspreken, als le-

veranciers van ideeën en niet als ‘achtergestelde mensen’. Zij moeten het initiatief ook aan bewoners kunnen overlaten, hun talenten en competenties op waarde schatten, en uitgaan van kansen en mogelijkheden. Te vaak overheerst een deficiëntieperspectief op specifieke problemen (‘Zij kunnen het niet’). Niettemin: we zouden ook moeten waken voor ‘U vraagt, wij draaien’, en het tevredenstellen van ‘klanten’.

Zoals gezegd, in iedere achterstandswijk die met veel onveiligheid kampt, zou een vast ondersteuningsteam geformeerd kunnen worden bestaande uit beroepskrachten van gemeente, politie, opbouwwerk en woningbouwcorporatie. Het inrichten van een wijkkantoor waar alle betrokken spelers bereikbaar zijn en spreekuur houden, lijkt een vruchtbare strategie.

Laten we ten slotte kort ingaan op de specifieke taken van de politie, woningcorporaties en opbouwwerk binnen het gebiedsgebonden werk en enkele moeilijkheden bij die taakuitoefening. De politie zorgt voor basisveiligheid, moet zichtbaar in de buurt zijn, makkelijk aanspreekbaar zijn voor zorgen van de bewoners. Politiemensen moeten signaleren en doorverwijzen, grenzen stellen aan antisociaal gedrag, zicht krijgen op de specifieke veiligheidsbehoeften van bewoners. Kortom, ze bekrachtigen, beschermen en begrenzen (Nap 2006). Politiemensen fungeren als onpartijdige ordehandhavers en verdedigers van de publieke zaak; zij zijn ‘de baas van de straat’. Van belang is dat zij niet alleen met repressie vereenzelvigd worden.

Politiemensen zouden een onpartijdige attitude uit moeten stralen, en kunnen kwetsbare groepen aldus beschutting bieden. Zij kunnen spanningen tussen groepen bewoners een halt toeroepen door conflicten bespreekbaar te maken en communicatieve blokkades te doorbreken. Ze kunnen ook een rem zetten op de dominante verwoording van deelbelangen die het publieke welzijn van de buurt in gevaar brengen.<sup>6</sup>

De vraag is in hoeverre politiemensen kunnen beantwoorden aan deze rol. In de praktijk blijken zij zich vaak te verschuilen achter hun rol van criminaliteitsbestrijder. Overlastproblemen worden vaak weggewuifd als zijnde ‘geen politietaken’. Ook blijkt dat binnen de politieorganisatie wijkagenten lang niet altijd de steun krijgen die ze nodig hebben; veel politiemensen laten zich minder actief in met samenwerkingsverbanden met bewoners (Terpstra en Kouwenhoven 2004; Terpstra 2008).

Bekend is dat woningcorporaties lange tijd hun sociale verantwoordelijkheid hebben laten liggen. Nog altijd neigen ze ertoe louter als vastgoedbedrijven en projectontwikkelaars te opereren. Ze krijgen weinig tegenspel, terwijl hun sociale rol sterker ontwikkeld kan worden. Woningcorporaties zouden een te

beperkt instrumentarium hebben om een volwaardige sociale speler te zijn, maar op grond van hun massa en macht (financiële en economische belangen) kan dat relatief makkelijk bekostigd worden.

De WRR (2005) pleit ervoor spelregels op te stellen voor corporaties: per 500 woningen een huismeester, die is gekoppeld aan buurtagenten. Zij vormen het gezicht van de corporatie, ook de ogen en oren. Zij nemen klachten in ontvangst, maken wegwijs, fungeren als vraagbaak, bemiddelen in conflicten en spreken mensen aan. Dat heeft een belangrijke symbolische waarde: bewoners zien dat de corporatie hun problemen serieus aanpakt. Uit onderzoek blijkt dat functioneel toezicht in wooncomplexen de criminaliteit en overlast terugdringt (Wittebrood 2004).

De rol van huismeesters in de openbare ruimte is niet vanzelfsprekend, omdat zij niet meer bevoegdheden hebben dan burgers. Ze kunnen geen sancties opleggen. Ook nu lijkt het zaak mensen met hart voor de zaak te selecteren, en de salariëring omhoog te trekken.

De laatste decennia is bijzonder veel bezuinigd op het opbouwwerk (zoals ook op het jongerenwerk en maatschappelijk werk). Het opbouwwerk zou te veel een vakbondsachtige spreekbuis zijn geworden van bepaalde groepen bewoners. Opbouwwerkers vereenzelvigen zichzelf te veel met die bewoners, en zouden daardoor niet goed schakelen tussen instanties en bewoners (WRR 2005). Ook hun daadkracht zou te wensen overlaten. Mede daardoor is het opbouwwerk in Nederland gemarginaliseerd. Tegelijkertijd worden opbouw-  
werkorganisaties meer en meer gedwongen vaste diensten te leveren en targets te halen; vaak worden hun producten door de gemeente ingekocht. De continuering van projecten is niet geregeld. Mede daardoor is hun professionele autonomie aanzienlijk afgebrokkeld (Dozy 2008). Ook hun onpartijdige rol (bemiddelen; bewoners een spiegel voorhouden: 'Hou die tuin eens bij') komt daardoor niet meer uit de verf.

De ervaringen in Chicago leren dat het veiligheidsbeleid in vooral hetero-  
geen samengestelde buurten niet zonder opbouwwerkers kan. Zij fungeren daar als katalysator, door huis aan huis potentiële 'buurttrekkers' op het spoor te komen, mensen te werven voor de maandelijkse meetings (vooral onder etnische minderheden) en de brede bevolking over de vorderingen te informeren. Zonder die extra inspanningen lukt het niet.

Politiemensen, opbouwwerkers, medewerkers van woningcorporaties en wijkcoördinatoren van de gemeente zijn op elkaar aangewezen en zouden elkaar onderling moeten corrigeren. Zo kunnen opbouwwerkers tegenwicht bieden aan de neiging van politiemensen zich te beperken tot criminaliteitsbestrijding, en kunnen politiemensen opbouwwerkers duidelijk maken wan-

neer zij zich te veel identificeren met de belangen van bewoners. Zij kunnen dan niet terugvallen op de makkelijkste weg of op de gewoonte de ingesloten patronen van de eigen organisatie te volgen.

## 7.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn vijf strategieën om bewonersparticipatie te bevorderen onder de aandacht gebracht: het bevorderen van identificatie met de buurt, het versterken van ontmoetingskansen in georganiseerd verband, het versterken van normoverdracht binnen instituties, het invoeren van een duurzame overlegstructuur met bewoners en het versterken van zelforganiserend vermogen van burgers ('vitale coalities'). Tevens zijn de contouren geschetst van professionele ondersteuning van bewoners en de taakverdeling tussen gemeente, politie, opbouwwerk en woningcorporaties.

### Identificatie met de buurt

Een belangrijke voorwaarde voor burgeractivisme is dat burgers zich in zekere mate met de buurt identificeren. Identificatie kan worden vergroot door de inrichting van de buurt te verbeteren. Voor het beleid betekent dat onder andere: opknappen van huizen, herinrichting van de openbare ruimte en het op peil houden en vernieuwen van voorzieningen. Aldus zou ook de negatieve buurtreputatie kunnen worden bestreden. Tevens kan het economische klimaat bevorderd worden, vooral door het bevorderen en gevarieerder maken van het aantal winkels en kleine bedrijven. Van belang is ook dat mensen zich eerder een verantwoordelijke 'eigenaar' voelen wanneer de fysieke omgeving voor hen een speciale betekenis heeft.

### *Ontmoetingskansen in georganiseerd verband*

Voor zover de nadruk ligt op het ontwikkelen van gedeelde belangen zoals leefbaarheid, biedt de strategie van het creëren van ontmoetingskansen veel aangrijpingspunten. Het bevorderen van overbruggende contacten binnen duurzame samenwerkingsverbanden kan alleen maar worden toegejuicht. De suggestie echter dat een gunstig sociaal klimaat wordt bevorderd wanneer mensen terloopse contacten ('zwakke bindingen') met elkaar aangaan, lijkt een misvatting. Ontmoetingen kunnen namelijk gepaard gaan met onverschilligheid ten opzichte van het welzijn van de buurt (en de stad), bijvoorbeeld als mensen louter participeren in het uitgaanscircuit of in de grijze straat-economie.

### *Normoverdracht via instituties*

Instituties als scholen en woningcorporaties spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling, articulatie en overdracht van gedragsnormen. Die instituties kunnen ook veiligheid en rugdekking bieden. Woningcorporaties zouden vaker als 'betrachtiger' van gedragsnormen kunnen optreden.

### *Een vaste overlegstructuur*

In veel achterstandswijken kan de invoering van een duurzame en voor ieder toegankelijke overlegstructuur tussen bewoners en professionals profijt bieden. Het *community policing*-model van Chicago kan daarbij als leidraad fungeren. Het gaat om een samenwerkingsverband dat verantwoordelijk is voor een doorlopende bespreking, agendering en prioritering van problemen van veiligheid en leefbaarheid. De maandelijkse overlegstructuur opereert als een wijkinstitutie waarin bewonersinitiatieven kunnen worden ondersteund. De betreffende politiemensen, opbouwwerkers, medewerkers van woningcorporaties en de wijkmanager (het zogenaamde 'wijkkwartier') zouden bij dat maandelijkse werkoverleg verplicht aanwezig moeten zijn (andere relevante instellingen kunnen op afroep deelnemen).

Buiten de effectieve bestrijding van onveiligheid biedt een duurzame overlegstructuur een aantal belangrijke potentiële winstpunten.

- In de eerste plaats kunnen geplande interventies vooraf worden besproken en toegelicht, zodat de aard van de problemen en de verantwoordelijkheid van de verschillende professionals duidelijk worden. De deelnemende partijen krijgen hierdoor ook een reëel beeld wat zij kunnen verwachten.
- Met alle bewonersorganisaties en straatgroepen binnen de wijk kan een werkzame band worden ontwikkeld. Voorkomen kan worden dat de politie alleen of voornamelijk in contact treedt met groepen die hun visie delen. Professionals bieden bescherming, zodat verwijten dat bepaalde (etnische) groepen binnen de buurt 'het probleem' vormen, niet op conflicten hoeven uit te lopen.

Dit ingrijpende model van coproductie – zoals in Chicago is beproefd – zou niet in alle achterstandswijken geïmplementeerd moeten worden. Wellicht kan invoering beperkt blijven tot de meest onveilige wijken waar vermijding en non-communicatie eerder regel zijn dan uitzondering. Verder is van belang dat deelname van een selecte groep van bewoners volstaat, zij het dat idealiter alle wijkdelen in het maandelijkse overleg vertegenwoordigd zouden moeten zijn. De schaarse groep activisten verdient maximale ondersteuning door professionals.

### *Zelforganiserend vermogen*

Naast deze overlegstructuur zijn ook spontane initiatieven van bewoners nodig. Als het gaat om welzijn, buurtvoorzieningen en de ontwikkeling van 'buurttrots' kunnen bewoners vrijwillig de handen ineenslaan. De resultaten van die zelfwerkzaamheid zijn van belang, omdat ze bijdragen aan een positief leefklimaat en een positieve uitstraling van de buurt. Als het gaat om die initiatieven is een relatief zware ondersteuningsstructuur ongewenst, kan volstaan worden met faciliterend optreden en zou op de formule van 'vitale coalities' kunnen worden voortgebouwd.

### *Het ondersteuningsteam*

Binnen de wijk zou een doorlopend professioneel samenwerkingsverband actief moeten zijn dat voor ondersteuning zorg draagt. De beroepskrachten binnen dat team fungeren als schakels tussen bewoners, het bestuur en de hulpverlenende instanties. Zij waken tegelijkertijd over de belangen en behoeften van de hele buurt. Zij formuleren binnen de overlegstructuur met bewoners een gezamenlijke strategie, vormen partnerships om acute problemen (mogelijk) samen met bewoners aan te pakken, reflecteren op mogelijke interventies en leggen daarover verantwoording af. Ze hebben ook een verantwoordelijkheidsplicht naar bewoners, niet alleen naar het bestuur en de betrokken instanties.

De beroepskrachten van het ondersteuningsteam zijn op elkaar aangewezen en zouden elkaar onderling moeten corrigeren. Zo kunnen opbouwwerkers tegenwicht bieden aan de neiging van politiemensen zich te beperken tot criminaliteitsbestrijding, en kunnen politiemensen opbouwwerkers duidelijk maken wanneer zij zich te veel identificeren met de belangen van bewoners.





## 8 Professionals: werken in een weerbarstige omgeving

### 8.1 Inleiding

De bevindingen van de hoofdstukken 2 en 6 zijn duidelijk: het activisme van bewoners wordt in sterke mate bevorderd door de daadkracht van professionals (zie o.a. Van Marissing 2008; Carr 2005; Velez 2001; Skogan en Hartnett 1997). Succesvol optreden lijkt in sterke mate af te hangen van het enthousiasme, de motivatie, het initiatief en het verantwoordelijkheidsgevoel van individuele professionals. Zij zouden daarnaast responsief, attent en vertrouwenwekkend dienen op te treden (Silver and Miller 2004; Innes 2005).

Maar krijgen professionals daartoe wel de kans? In veel opzichten lijken een aantal voorwaarden voor daadkrachtig optreden niet aanwezig. Politiemensen worden in sterkere mate 'afgerekend' op kerntaken zoals bekeuringen schrijven. Wijkagenten zijn te weinig in de buurt aanwezig en er is gebrek aan capaciteit (Van den Brink et al. 2007). Het opbouwwerk en welzijnswerk zijn in de jaren negentig voor een groot deel wegbezuinigd, hoewel er in veel steden een doorstart is gemaakt. In veel andere opzichten zien we dat professionals weer nadrukkelijk in de wijk aanwezig zijn: we zien de opkomst van het frontlijnwerk, vooral in delen van de grote steden waarin 'herovering' voorop wordt gesteld (Tops 2007). Die nieuwe voortvarendheid (*zero tolerance*, lik op stuk, gezinscoaches, samenscholingsverboden) glijdt echter dikwijls langs burgers af.

Tegen die achtergrond wordt in dit hoofdstuk nagegaan op welke manieren de politie en sociale professionals 'actief burgerschap' trachten te stimuleren en de leefbaarheid in de buurt trachten te verbeteren. In veel steden wordt geëxperimenteerd met sterk uiteenlopende strategieën en interventies om de eigen verantwoordelijkheid van burgers te vergroten (Scholte 2008; Van Caem 2008). Die strategieën werken lang niet altijd zoals verwacht en stuiten op veel praktische moeilijkheden. Er zijn talrijke hindernissen die omzeild moeten worden, er zijn verschillende bestuurlijke logica's in het spel en dikwijls lukt het niet bewoners te activeren.

In dit hoofdstuk doen we verslag van focusgesprekken met professionals. We hebben hen een aantal oplossingsrichtingen voorgelegd die vooral in het

voorgaande hoofdstuk zijn ontvouwd, teneinde beter zicht te krijgen op een aantal alledaagse problemen en dilemma's om samenwerking met bewoners te bevorderen. Aan de hand van een reeks stellingen zijn professionals nader ingegaan op die oplossingsrichtingen. Dit hoofdstuk heeft dus een geheel ander karakter dan hoofdstuk 7: het gaat om de opvattingen van professionals, en hun commentaar op de hiervoor ontwikkelde perspectieven. Het gaat dus niet om visies en conclusies die op grond van onderzoeksmateriaal zijn gevormd.

Eerst echter worden enkele paradoxale ontwikkelingen binnen het lokale veiligheidsbeleid onder de aandacht gebracht. Want zoals in de inleiding al is verwoord: bij de overheid is een tweeslachtigheid waarneembaar, in zoverre de overheid het initiatief meer aan burgers wil overlaten (eigen verantwoordelijkheid), terwijl tegelijkertijd rigoureuzer dan voorheen in buurten wordt ingegrepen, ongeacht wat burgers daarvan vinden. Een duidelijke beleidstrend is om actieve burgers bij de lokale veiligheidszorg te betrekken, maar tegelijk wordt de boodschap verkondigd dat niet alle heil en hulp van de overheid moet worden verwacht.

## **8.2 Een tweeslachtig functionerende overheid: ingrijpen en afhouden**

Sinds eind jaren negentig vindt er een omslag plaats naar een repressiever optredende politie en een sterk ontwikkeld interventiebeleid. In Rotterdam en in vele andere steden wordt de aandacht gericht op de meest onveilige plaatsen (*hotspots*) en wijken; er wordt veel werk gemaakt van de aanpak van veelplegers, verslaafden, drugshandel en geweld. Om veiligheid met harde hand terug te brengen zijn verschillende strategieën ontwikkeld: stadsmariniers, interventieteams, preventief fouilleren, het bestrijden van illegale kamerverhuur, dealpanden en hennepkwekerijen. De krijgsmetaforen van stadsmariniers, *hotspot*gebieden en interventieteams maken duidelijk dat bepaalde sociale ruimtes 'heroverd' moesten worden (Engbersen et al. 2005). In veel Nederlandse steden is ook de strijd aangeboden tegen problematische jeugdgroepen. Veel steden kennen een zogenaamde persoonsgerichte aanpak, die betrekking heeft op verslaafden, veelplegers, illegalen en overlast gevende jongeren. In veel steden is cameratoezicht snel verbreid geraakt, onder andere bij stations en in uitgaanscentra. Daarnaast zijn tal van gemeenten overgegaan op vormen van *zero tolerance*: consequent bekeuren van (kleine) overtredingen. Ook is de politie overlast en kleine ergernissen in de publieke ruimte gaan aanpakken, maar dat werk wordt in toenemende mate ook door nieuwe groepen van gemeentelijke toezichthouders verricht. Gemeenten hebben ook veel

gelegenheid beperkende maatregelen genomen, variërend van het beperken van alcoholgebruik tot scherpere toegangscontrole.

Die hardere aanpak heeft ook gevolgen voor het gebiedsgebonden politiewerk (Terpstra 2008). Onder invloed van de roep naar een 'terugkeer naar de kerntaken' (criminaliteitsbestrijding) zijn volgens Terpstra kernonderdelen van het gebiedsgebonden werk onder druk komen te staan. Voorbeelden daarvan zijn preventie, het bewaren van vrede in de wijk of het bemiddelen tussen bewoners bij ruzies of conflicten. Aan hulpverlening (tegengesteld aan het negatieve beeld van de wijkagent als een softe hulpverlener) komen wijkagenten bijna in het geheel niet toe. Mede daardoor is de afstand tussen burgers en de wijkagenten vergroot.

Niettemin, over het algemeen zijn wijkagenten sterk betrokken op problemen in hun wijken. Maar zij hebben te maken met gebrek aan middelen en gebrek aan steun in de eigen organisatie. Bovendien brengen veel wijkagenten minder tijd door in hun wijk dan verwacht wordt. Het draagvlak onder wijkagenten voor betrokkenheid van burgers is beperkt. 'De meeste wijkagenten zien voor zichzelf geen taak in de bevordering ervan.' (Terpstra 2008: 352) Dat hangt deels samen met de grote afstand tussen bewoners en de politie, de verschuiving van het politiewerk naar een tweedelijnsfunctie, en de neiging van wijkagenten contact met burgers vooral te zien als een manier om aan informatie te komen. Het concept van zelfredzaamheid speelt nauwelijks een rol. Verder blijkt dat de meeste wijkagenten afkerig zijn van invloed van burgers op de politieagenda. Prioritering van problemen door burgers brengt verwachtingen met zich mee die niet waargemaakt kunnen worden.

De bevindingen van Terpstra illustreren dat er weinig ruimte is voor het inschakelen van burgers. Binnen het repressieve veiligheidsbeleid trekken politiemensen bevoegdheden naar zich toe en zijn wars van de inzichten en oplossingen van burgers. De assertieve en recalcitrante burger is juist 'het probleem'. Het veiligheidsbeleid op wijkniveau gaat dan ook in veel opzichten geheel langs de bewoners heen: zij staan buiten spel (Tops en Van Ostaaijen 2006).

Kortom, er zijn veel trends binnen het lokale beleid die negatief uitpakken voor de betrokkenheid van burgers. Niettemin – en paradoxaal genoeg – worden veel pogingen in het werk gesteld om burgers sterker te betrekken en doen gemeentes veel moeite om bewonersplatforms, leefbaarheidteams en partnerships te doen herleven. De lokale overheid werkt ook actief aan de verbetering van de kwaliteit van de wijk (herstructurering). De gemeente knapt wijken en pleinen op en woningbouwcorporaties laten nadrukkelijker hun sociale gezicht zien.

Zoals Terpstra al aangeeft: of professionals wel altijd overweg kunnen met het beleidsstreven burgers in sterkere mate te betrekken bij de veiligheidszorg

is de vraag. In het vorige hoofdstuk is al geattendeerd op het feit dat professionals vaak onvoldoende beseffen dat hun manier van optreden de beslissende factor vormt voor burgers om al dan niet te participeren. Barbara van Caem (2008) heeft in haar studie van Amsterdamse burgerparticipatieprojecten twee obstakels benoemd die de ontwikkeling van burgerprojecten in de weg staan. Ten eerste spreekt zij over een 'professionele barrière' die eruit bestaat dat professionals gewend zijn om zelf oplossingen te bedenken voor buurtproblemen en burgers onvoldoende stimuleren zelf problemen aan te pakken. Initiatieven worden daardoor onbedoeld ontmoedigd. Evenals Terpstra brengt Van Caem die terughoudendheid van professionals in verband met de huidige cultuur van prestatieafspraken en kwantitatieve resultaatverplichtingen en de hardere aanpak.

Een tweede hindernis wordt gevormd door het 'bestuurlijk plafond'. Binnen gemeentes en stadsdeelkantoren wordt te weinig gevolg gegeven aan de adviezen, voorstellen en initiatieven van burgers. Formele procedures en een bureaucratische organisatie staan een alerte behandeling in de weg. Terugkoppeling over wat instanties met informatie en plannen hebben gedaan, verloopt gebrekkig; beloften worden aldus vaak niet waargemaakt. Dat maakt het werk van politiemensen en de sociale professionals er niet makkelijker op.

De WRR constateerde al eerder dat wijkcoördinatoren vaak in een bestuurlijke spagaat zitten. Wijkbureaus zijn burgers doorgaans goedgezind, maar kunnen zich niet van de bureaucratie van het gemeentehuis bevrijden. Daarbij speelt dat wijkbeheers- en wijkontwikkelingsplannen van (deel)gemeentes over de hoofden van burgers heen gaan en aldus hun doel voorbij schieten (WRR 2005: 134 e.v.). De gemeente blijft dus – ondanks de retoriek dat actief burgerschap is geboden – al te vaak volharden in een procedurele, ambtelijke aanpak en is nauwelijks in staat een actiegericht aanpak in te passen.

### **8.3 Problemen en dilemma's in het professionele werk**

Tegen de achtergrond van deze paradoxale ontwikkelingen – die slechts beknopt zijn toegelicht – beoefenen de politie en de sociale professionals hun werk. Zij kunnen vanuit die weerbarstige realiteit veel vraagtekens plaatsen bij de vooral in hoofdstuk 7 verwoorde perspectieven ter bevordering van participatie. In drie gespreksrondes hebben we professionals een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op die perspectieven. Mogelijk krijgen we hierdoor beter zicht op een aantal problemen en dilemma's die zich voordoen tijdens het stimuleren en ondersteunen van bewonersparticipatie.

Via ons eigen netwerk hebben wij professionals uit de vier grote steden en uit middelgrote steden in het zuiden en het oosten van Nederland benaderd. We hebben drie groepen geformeerd: oost, west en zuid (Zwolle, Rotterdam, Eindhoven). De groepen bestonden uit gemiddeld negen mensen. In totaal hebben we 28 professionals gesproken. De groepen zijn samengesteld uit opbouwwerkers, woonconsulenten of medewerkers sociaal beheer van woningcorporaties, wijkagenten en wijkmanagers. De groep is niet representatief voor 'doorsnee'-professionals werkzaam in achterstandsbuurtten, omdat het ten eerste om zeer ervaren beroepskrachten gaat en omdat we de indruk hebben dat de geselecteerde groep een meer dan gemiddeld engagement uitstraalt.

De stellingen die tijdens de gesprekken aan de orde zijn geweest, bouwen grotendeels voort op de zienswijzen en oplossingsrichtingen die eerder zijn verwoord. Die oplossingsrichtingen zijn tamelijk globaal geformuleerd en veel aspecten lenen zich voor verdere verfijning. Er kan verschil van mening zijn over de verwachte effecten en mogelijk worden de vooronderstellingen die aan de oplossingsrichtingen ten grondslag liggen, bekritiseerd. Misschien oordelen politiemensen geheel anders dan sociale professionals. Een verdere concretisering naar de uitvoerende praktijk is wenselijk. De volgende zes vragen (en bijbehorende stellingen en de korte toelichting daarop) komen respectievelijk aan bod.

1. Naar een vaste overleg- én ondersteuningsstructuur?
2. Een leidende rol voor de politie?
3. Huis-aan-huisbezoek: ook door de politie?
4. Bepalen bewoners wat de politie aanpakt?
5. Hoe publieke normen versterken?
6. Hoe 'buurttrots' stimuleren?

#### Naar een vaste overleg- én ondersteuningsstructuur?

Er moet een permanente, solide overleg- én ondersteuningsstructuur komen om bewonersactivisme te stimuleren. Een wijkkwartet (wijkmanager, wijkagent, opbouwwerker en medewerker bewonerszaken woningbouwcorporaties) schakelt duurzaam tussen bewoners en instanties.

Zoals eerder aangegeven kunnen veel vraagtekens worden gezet bij kortlopende projecten waarmee buurtbewoners van achterstandswijken te maken hebben. Steeds weer andere programma's die na verloop van tijd weer stil komen te liggen, kunnen het wantrouwen onder de bewoners laten toenemen. Die bevinding wordt overigens al jaren naar voren gebracht, reeds vanaf

de allereerste experimenten met *community policing* in de Verenigde Staten (Sadd en Grinc 1994). Een vaste overlegstructuur met bewoners die door de gemeente wordt ingevoerd, vormt geen vervanging voor de bestaande bewonersorganisaties en -platforms. Het maandelijkse overleg staat open voor elke bewoner, en beoogt aldus de vaak gebrekkige toegankelijkheid van bestaande lichamen te boven te komen. Tot de basisactiviteiten horen onder andere de 'wijkscouw' en het vormen van partnerships om problemen aan te pakken.

De wijkprofessionals (het al genoemde wijkkwartet) bewaken de voortgang, koppelen terug, houden spreekuur en ondersteunen de schaarse groep van actieve bewoners. Zij vormen dus een structureel samenwerkingsverband.

In alle gespreksgroepen was men het erover eens dat een permanente ondersteuningsstructuur in kwetsbare wijken noodzakelijk is om bewoners te activeren en te ondersteunen. Bewoners zijn alleen te activeren wanneer zij vertrouwen hebben en daartoe moet je een relatie opbouwen met de bewoners. Dat vraagt tijd. De problemen zijn van dien aard dat de aanpak om een 'lange adem' vragen.

In de groepen ontstond discussie over de samenstelling van de ondersteuningsstructuur. Duidelijk was dat het kwartet, wijkagent, opbouwwerker, wijkmanager en woningbouwcorporatie, er de basis van vormde. Maar de vraag was of ook andere professionals aan zouden moeten schuiven, zoals het maatschappelijke werk of jongerenwerk. Argumenten om de structuur te beperken tot het kwartet zijn de volgende.

- Vergroting daadkracht: makkelijker werken met een klein team waardoor geen oeverloos gepraat ontstaat over de manier van aanpakken. De verantwoordelijkheden zijn helder.
- Het gaat om drie partijen die een generale taakstelling hebben in een buurt. Het opbouwwerk, de politie en de gemeente zijn niet gericht op een specifieke doelgroep of belast met een bepaalde zorg. De woningbouwcorporatie is een partij die in achterstandswijken een belangrijke speler is waar je niet om heen kunt, een speler met geld en macht.

Men pleit voor een apart ondersteuningsteam, omdat men vond dat de professionals elkaar onderling moesten kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheid en gedrag en dat men een gezamenlijke probleemaanpak moest kunnen ontwikkelen. In de huidige netwerkoverlegvormen is dit een groot manco. Dat ondersteuningsteam kan alleen maar goed functioneren, zo waarschuwt men, indien het ook mandaat heeft. Dat betekent dat gemeentelijke diensten 'moeten kantelen': zij moeten zich richten op de vraag die via de professionals

‘van onderop’ binnenkomt. Het team verliest haar geloofwaardigheid wanneer er niets gedaan wordt met de dingen die zij hebben afgesproken met de bewoners. Doordat zij in gesprek gaan met de bewoners over wijkontwikkeling scheppen zij verwachtingen. ‘Je hebt daadkracht nodig die signalen heel snel omzet in daden.’ Bewoners willen snel resultaten zien, willen zij zich actief in blijven zetten voor de wijk.

Over het algemeen was de teneur in de gesprekken dat voor samenwerking met bewoners een aparte structuur wenselijk zou zijn. Genoemd werden wijkraden, bewonersplatform, schouwen, bewonersorganisaties, etc. Er zou voor moeten worden gewaakt dat ‘niet voor de bewoners bedacht moest worden wat goed voor ze was’. Cruciaal is dat wordt aangesloten bij de initiatieven en ideeën van de bewoners voor wijkverbetering en -ontwikkeling. In Helmond is met deze manier van werken ervaring opgedaan; het blijkt dat die werkwijze veel draagvlak heeft onder de bewoners. De bewoners geven aan waar de problemen liggen, bedenken er oplossingen voor en werken mee om het uitvoeringstraject te doorlopen.

De regie over leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken in de wijk is nog een aandachtspunt. Er wordt voor gepleit dat de gemeente de regie behoort te voeren, maar tegelijkertijd wordt geconstateerd dat dit nog niet of onvoldoende gebeurt. Verwarring is er over hoe en wat de regierol van de gemeente precies inhoudt. Dit blijkt onder andere uit een opmerking van een wijkagent: ‘We hebben veel overlastsituaties met jongeren en ik meld dit keer op keer bij de gemeente en vraag of ze er wat aan willen doen, plaats camera’s of zo. Ik heb dan wel als wijkagent steeds de leidende rol, want ik moet het steeds weer aankaarten. En er gebeurt niets, bewoners worden gewoon uit de wijk weggepest.’

Een ander voorbeeld: ‘In onze wijk hebben we een groot parkeerprobleem. Ik kom daar als wijkagent te werken en de eerste twee dagen schrijf ik 20 tot 25 bonnen per dag uit. De derde nacht breekt er een brand uit. We hebben enkele auto’s weg moeten drukken om de brandweer er door te kunnen laten. Daar was ik de volgende dag zo boos over dat ik het hele bureau heb gemobiliseerd om met een bonnenboek mijn wijk in te gaan om te schrijven. We waren nog geen vijf minuten buiten of mijn chef roept me terug. Hij zegt: “Jij gaat geen bonnen schrijven. De gemeente is verantwoordelijk voor de infrastructuurele problemen die er zijn en die gaat het oplossen.” Dat is nu democratie. We gaan wachten tot zij het hebben opgelost!’

Een opbouwwerker maakt een onderscheid tussen regie op uitvoeringsniveau en op beleidsniveau. Hij werkte nauw samen met een wijkmanager die zijn rol als intermediair tussen het bestuur en de professionals en buurt goed oppakte. Maar de regie over de projecten die allemaal op de buurtbewoners



afkwamen en de ideeën en initiatieven die de bewoners zelf hadden kwam duidelijk op het bordje van hem neer, daar hij het dichtst bij de bewoners stond en het meeste overzicht had over wat de behoeften in de buurt waren en wat het aanbod was.

Vaak wordt bewonersactivisme geïnterpreteerd als samenwerking tussen bewoners en de politie om de criminaliteit te bestrijden. De bewoners worden dan gezien als een verlengstuk van de politie, 'de extra ogen en oren van de politie'. Een wijkagent merkte het volgende op: 'De nachtpreventiegroep krijgt van ons te horen of er veel auto-inbraken zijn en dan gaan zij rondkijken. Kijk, zij weten precies welke auto er hoort en welke niet, dus dat geven ze meteen door aan ons. Dat zijn bewoners waar wij gebruik van moeten maken.'

Enkele professionals wezen erop dat het bij bewonersactivisme hierom niet gaat. Het gaat er juist om dat de politie en andere beroepsgroepen aansluiten bij datgene wat van belang is voor de bewoners. Bewoners die wel meewerken met de politie worden vaak als verrader of verklikker gezien. Ook zijn de bedreigingen niet van de lucht. Er wordt geconstateerd dat er veel verzet en argwaan is tegen de politie. Wanneer de politie nauw zou samenwerken met bewoners in een vast overleg, kan dit wantrouwen worden verminderd. Immers, de bewoners kunnen dan samenwerken zonder meteen als 'verklikker' te worden bestempeld. Men werkt niet aan bestrijding van criminaliteit maar aan wijkverbetering!

Bewonersactivisme is zeer moeilijk van de grond te krijgen en een vaste overlegstructuur valt of staat bij de betrokkenheid van goede professionals. De vrijblijvendheid van de samenwerking moet worden opgeheven. Men verplicht elkaar er te zijn en de afspraken na te komen. Dit zal niet eenvoudig zijn. Velen noemen voorbeelden waaruit naar voren komt dat de politie het regelmatig liet afweten, omdat zij andere prioriteiten of een capaciteitsprobleem had. Daarnaast is er sprake van veelvuldige personeelswisselingen en/of ongeïnteresseerdheid.

#### Een leidende rol voor de politie?

De politie heeft op basis van haar gezag een katalyserende rol. Zij is in de praktijk de leidende instantie en hoort dat ook te zijn.

In de praktijken van *community policing* en *problem solving* blijkt vaak dat de politie de leiding op zich neemt; de bewoners en andere organisaties volgen slechts (Sadd en Grinc 1994; Skogan 2003). Ook Terpstra constateert in zijn studie over wijkagenten dat de regie in de praktijk vaak (opnieuw) bij de politie komt te liggen (2008: 351). Politie mensen leveren een grote bijdrage aan

het opzetten, coördineren en regisseren van samenwerking. De vraag is of de politie dat moet willen, want zij heeft niet voldoende garanties dat andere diensten hun beloften zullen waarmaken. Bij nalatig handelen van andere partijen zou de politie nodeloos aan geloofwaardigheid kunnen inboeten. De regierol hoort volgens de professionals in principe bij de gemeente te liggen. Zonder basisvoorwaarden als afdoende onderhoud en instandhouding van het voorzieningenpeil kan de politie weinig beginnen. Maar de politie blijft in de praktijk wel de meest gezaghebbende partij en heeft op basis van dat gezag een katalyserende rol waaraan bijvoorbeeld opbouwwerkers niet lijken toe te komen.

Over die katalyserende rol van de politie bestaat consensus binnen de groepen. Echter, een opbouwwerker zei dat ook het opbouwwerk een katalyserende rol kan vervullen, zeker binnen zo'n ondersteuningsstructuur, omdat men dan meestal over dezelfde informatie beschikt en een gezamenlijke strategie nastreeft. De opbouwwerker kan zelfs een onafhankelijke positie innemen.

Over de leidende rol van de politie waren de meningen verdeeld. In de beginfase zag men over het algemeen wel een leidende rol weggelegd voor de politie. De politie wordt immers als eerste aangesproken en moet een aanpak in gang zetten. Maar als het om leefbaarheidszaken gaat vindt men dat de regierol bij de gemeente thuishoort. Bij de aanpak van echte criminaliteitsproblemen ligt de leidende rol vanzelfsprekend bij de politie, zoals de aanpak van de harde-kernjongeren.

Dat neemt niet weg dat de politie toch regelmatig de leiding heeft in de praktijk. Redenen die hiervoor werden genoemd zijn de volgende.

- De politie brengt de zaken aan en wanneer het niet overgenomen wordt door een ander, dan blijft het op het bordje van de politie liggen. 'Wij willen de leidende rol niet, maar als wij het niet doen blijft het liggen en dan hebben wij er vooral last van.'
- De politie levert de meeste zaken aan in een netwerk of driehoeksoverleg.
- De politie heeft als enige een 24-uursbereikbaarheid.
- De politie wil zelf graag zaken oplossen. Het overlaten aan een ander is moeilijk. Dat zaken niet kunnen worden overdragen aan anderen komt ook door de kwaliteit van de samenwerkende partners. Zo werd gezegd dat het nogal aan kwaliteit ontbreekt als het om jongerenwerk en opbouwwerk gaat. Ook het aantal mensen dat kan worden ingezet binnen de welzijnssector is te laag.

Men neemt over de hele linie waar dat de politie zich steeds meer terugtrekt uit een leidende rol. De reden hiervan is dat de politie zich meer moet gaan

bezighouden met haar kerntaken. Andere partijen nemen de leidende rol over. De gemeente is al genoemd, maar ook de woningbouwcorporaties nemen steeds meer het initiatief als het om leefbaarheidsvraagstukken gaat. Zij krijgen hier ruimte voor van de gemeenten en politiekorpsen en zij beschikken over de financiën. De politie daarentegen heeft veel aan vertrouwen verloren, doordat zij niet komt opdagen, haar afspraken niet nakomt en de kwaliteit van haar werk te afhankelijk is van personen. Daarnaast is er een groot personeelsverloop waardoor een relatie opbouwen moeizaam is. Een woonconsulent: 'De politie komt nooit, zij heeft het te druk en stelt geen prioriteiten, het is echt zo als ik tegen huurders zeg, je moet de politie bellen, dan beginnen ze te lachen en zeggen die komen toch nooit of drie uren te laat.'

Voor het activeren van bewoners is het nodig een vertrouwensrelatie op te bouwen. Hiertoe is het belangrijk dat de politie duidelijk zichtbaar, aanspreekbaar en bereikbaar is. Lopen en fietsen door de wijk draagt daar aan bij. Dat is laagdrempelig.

#### Huis-aan-huisbezoek: ook door de politie?

Door middel van huisbezoek kunnen onder andere nieuwkomers in de wijk worden gevraagd deel te nemen aan buurtactiviteiten. Hoewel politiemensen geen wijkorganisatoren zijn, moeten ze dat huisbezoek – net als opbouwwerkers – op zich nemen.

Idealiter fungeert het opbouwwerk als aangewezen professie mensen te werven die zich willen inzetten voor de buurt. Waarom zou de politie die taak op zich moeten nemen? Politiemensen zijn immers geen sociaal werkers en fungeren veel meer als onpartijdige beschermende partij. Daar staat tegenover dat juist politiemensen het gezag en vertrouwen uitstralen om mensen op persoonlijke wijze over de streep te trekken. Verder is bekend dat oproepen in een wijkkrant of op een website niet werken om mensen tot activisme te bewegen. Die informatiekkanalen zijn uiteraard wel van belang om initiatieven van bewoners breed onder de aandacht te brengen en resultaten te bespreken.

In de Verenigde Staten is geëxperimenteerd met huis-aan-huisbezoek door de politie. Tijdens huis-aan-huisbezoek kunnen politiemensen informeren, vragen naar problemen, gegevens verwerken, doorverwijzen naar organisaties. Uit de evaluaties (Pate et al. 1986; Sherman 1986) blijkt dat angstgevoelens en inschatting van de kans op victimisering onder bewoners verminderen. In die studies is niet onderzocht in welke mate huisbezoek door politiemensen bijdraagt aan de mobilisering van bewoners.

Tijdens de gesprekken wordt erop gewezen dat de politie wel veel huisbezoeken aflegt om problemen te bespreken en om een vertrouwensrelatie op te bouwen. Het persoonlijke contact wordt als waardevol gezien. Huisbezoeken afleggen om mensen te werven voor buurtactiviteiten vindt men echter geen taak voor de politie. De wijkagent zou vanuit de samenwerking binnen het ondersteuningsteam wel mee kunnen doen aan huisbezoeken. Maar de werving van bewoners voor activiteiten is en blijft een taak van de opbouwwerker.

Werving van bewoners verloopt moeizaam, omdat veel bewoners in kwetsbare buurten vooral met 'overleven' bezig zijn. Ze hebben veel wantrouwen ten opzichte van de overheid, omdat ze zich vaak in de steek gelaten voelen. Daarnaast komt het nog regelmatig voor dat de professionals de projecten bedenken en er dan bewoners bij gaan zoeken. Dat werkt niet.

Het verwelkomen van nieuwe bewoners is wel van belang. Het aantal verhuizingen in de achterstandsbuurten ligt erg hoog. Alleen daarom al is het haast ondoenlijk alle nieuwe bewoners te verwelkomen. In sommige wijken is er een groep bewoners actief die deze taak op zich heeft genomen. In andere plaatsen wordt of door de gemeente of door de woningbouwcorporatie een welkomstpakketje gestuurd.

De professionals zien weinig verschillen in buurtbetrokkenheid als het gaat om minderheden en oorspronkelijke Nederlanders. Alleen de eerste generatiemigrant die de Nederlandse taal niet machtig is, trekt zich terug en vereenzaamt. De ervaring leert dat in crisissituaties bewoners uit minderheidsgroepen er even goed zijn om mee actie te ondernemen. Tijdens een regulier bewonersoverleg zijn ze er één of twee keer en daarna haken ze af, vooral door de ambtelijke taal die daar gesproken wordt.

#### Bepalen bewoners wat de politie aanpakt?

Bewoners signaleren en prioriteren buurtproblemen. Samen met de politie en andere professionals plannen ze acties en stellen ze aanpakken op.

Volgens het klassieke *community policing model* zouden bewoners zowel problemen moeten signaleren als problemen moeten prioriteren. Bewoners dragen aldus bij aan de besluitvorming rondom de aanpak van lokale problemen. Die zienswijze leidt doorgaans tot uiteenlopende antwoorden. Enerzijds neigen veel politiemensen ertoe burgers alleen als informanten te zien; de politie behoudt het 'monopolie' over de toe te passen strategieën (Innes 2008). Anderen geven veel gewicht aan de voorkeuren van bewoners, en zijn van mening dat hun onpartijdige rol daarmee goed te verenigen is.

In vrijwel alle steden waarover de gespreksdeelnemers spraken, zijn voorbeelden te vinden van inspraak van bewoners bij de aanpak van veiligheidsproblemen. Zo heeft men in Rotterdam een pilot gedraaid met de naam 'de buurt stuurt'. De bewoners konden aangeven wat zij als knelpunten ervaren in hun buurt, zij mochten meedenken over mogelijke oplossingen en aanpakken en vervolgens een keuze maken. De politie koppelt aan de bewoners terug wat ze gedaan heeft en wat de resultaten zijn.

Deze pilot is zeer goed verlopen en men heeft besloten deze uit te breiden met niet alleen zeggenschap over de inzet van de politie, maar ook over de gemeentereiniging. Men gaat die methode nu in meerdere buurten toepassen en richt zich op bewoners die zich normaal gesproken niet zo op de voorgrond dringen.

In Den Haag is een groep actief die in samenspraak met het welzijnswerk en de woningbouwcorporatie een visie bepaalt op wijkontwikkeling. Die groep komt viermaal per jaar bijeen en tijdens elke bijeenkomst staat een ander thema op de agenda, bijvoorbeeld spelen of veiligheid. Besproken wordt wat men wil, wat men er voor nodig heeft, wat er al is en wat nog elders gezocht moet worden. 'Het is heel praktisch, geen grote verhalen.'

Een woningbouwcorporatie in Den Haag doet het heel kleinschalig. De woonconsulent benadert sleutelfiguren en vraagt wat er aan problemen spelen, wat zij als oplossingen zien en wat ze er zelf aan kunnen doen. De voorgestelde oplossingen worden meestal uitgevoerd.

In Helmond is bewonersparticipatie en medezeggenschap over de leefbaarheid en veiligheid de normaalste zaak van de wereld. Opbouwwerkers werken op structurele basis samen met de bewoners. De bewoners geven aan wat de problemen zijn. Samen proberen ze meer inzicht te krijgen in de soorten problemen. Daarna gaan ze oplossingen bedenken en maken een keuze voor een aanpak. Tenslotte gaan ze met elkaar aan de slag. Ze stellen zich steeds de vragen: wat kunnen de bewoners zelf, waar hebben ze ondersteuning nodig en wat moeten de professionals doen? Uitgangspunt is dat de bewoners zelf de problemen aanpakken en slechts daar waar nodig hulp krijgen. Ze bewaken de voortgang van de aanpak. Deze werkwijze creëert draagvlak onder de bewoners en professionals en schept vertrouwen.

Naast allerlei andere vormen waar bewoners inspraak hebben zijn er in veel wijken ook wijkschouwen. Tijdens zo'n wijkschouw kunnen bewoners aangeven wat zij als knelpunten of verbeteringen zien in de buurt. 'Bewoners wijzen op goede dingen, waar wij niet bij stilstaan.' De knelpunten moeten aangepakt worden, wil men de participatie van de bewoners behouden. 'Als je bewoners laat meepraten, dan moet je wel wat doen met hun inbreng. Je kunt dan niet zeggen "Sorry, het geld is op!"' Belangrijk is eveneens dat men terugkoppelt

wat er mee gedaan is. Vaak gaat het om fysieke zaken, maar het is aan het opbouwwerk om ook de sociale zaken bespreekbaar te maken.

Men vindt dat de burgers aan mogen geven wat aangepakt moet worden. Een wijkagent: 'Ja, dat mogen ze. Ik heb tijdens mijn sollicitatiegesprek gezegd dat ik mij niks aantrek van het beleid. Ik doe alles voor mijn wijk en ik vecht voor mijn wijk. En als dat te combineren is met een van die twee dan is dat mooi. Een goede wijkagent luistert naar zijn bewoners.'

Slechts af en toe werd ervoor gepleit de zeggenschap enigszins in te perken. Een enkeling vond dat de discussie over prioriteiten stellen wel gezamenlijk moet gebeuren, maar de politie moet aan kunnen geven dat ze bepaalde dingen niet kan doen of juist wel moet doen. Daarnaast werd geopperd dat men ook niet te snel met de bewoners moest meegaan. Ze moeten zelf ook iets doen. Dus geen 'U vraagt, wij draaien', maar ieder moet een aandeel hebben in de aanpak. Zelfredzaamheid is van belang. 'Zaken op andermans bordje leggen is te gemakkelijk.'

#### Hoe publieke normen versterken?

De legitimiteit van publieke normen moet versterkt worden, bijvoorbeeld door het opstellen van gedragscodes en gebruikscodes voor parken en pleinen, en instellen van drugsvrije zones rondom scholen.

Deze stelling wijst op het belang van de expliciete articulatie van (rechts) normen. Door die normen duidelijk onder de aandacht te brengen kan de 'conventionele moraal' worden bekrachtigd. Daarvan gaat de boodschap uit dat publieke ruimtes 'van ons' zijn: de straat kan worden toegeëigend en teruggewonnen. Het ontwikkelen en bekendmaken van gedragscodes en gebruikscodes voor parken en pleinen kan een bijdrage leveren aan het zelfvertrouwen van bewoners. Mogelijk wordt hun overtuiging versterkt dat zij na een incident in principe melding maken bij de politie en anderen op hun gedrag aanspreken.

Voor de gesprekspartners staat vast dat gedragscodes en gebruikscodes van nut zijn in publieke ruimtes. Het is een stok achter de deur wanneer men iemand aanspreekt op zijn gedrag en het geeft duidelijkheid over wat wel en niet mag. Mensen vragen om die duidelijkheid. Een wijkagent vertelt bijvoorbeeld over pleinen bij hem in de wijk waar zich het laatste jaar in de weekenden steeds groepen Polen ophielden. Zij dronken veel bier en veroorzaakten overlast. Steeds werden de Polen aangesproken en geverbaliseerd, maar nergens stond aangegeven dat zij op die plekken geen bier mochten

drinken. Er zijn borden met pictogrammen geplaatst en sindsdien is de overlast afgenomen.

Opgelegde gedragscodes ziet men echter niet als oplossing. Het is belangrijk om met bewoners het gesprek aan te gaan over de normen. Want wie bepaalt de publieke normen, vroeg men zich af. Wat is normaal? Door met bewoners in gesprek te gaan over wat men normaal vindt in de buurt, kan men in samenspraak de regels vaststellen. Het wordt dan gemakkelijker voor de mensen om elkaar bij overtreding aan te spreken. Gaat men dit gesprek niet aan, dan bepaalt degene met de 'grootste bek' wat normaal is. Noodzakelijk is wel dat er op het nakomen van de regels wordt toegezien door professionals en met name door de politie. De politie moet consequent en doortastend optreden en niet onderhandelen over de regels, aldus de mening van de professionals.

Men ziet voor het opbouwwerk als taak weggelegd om de dialoog te voeren met de bewoners en de regels vast te stellen. De politie heeft vooral de taak erop toe te zien dat de regels worden nageleefd. Het moet maatwerk zijn, waarbij de weerbaarheid en zelfredzaamheid van de bewoners heel belangrijk zijn. Het gaat er tenslotte om dat de bewoners gedragsnormen articuleren die zij belangrijk vinden en dat zij elkaar daarop aanspreken. De overheid en haar professionals hebben hierbij een voorbeeldfunctie.

#### Hoe 'buurttrots' stimuleren?

Niet binding aan burens is belangrijk voor activisme, maar gehecht zijn aan de buurt (zich thuis voelen). Daarom zou buurttrots versterkt moeten worden.

Als burgers zich identificeren met de buurt en de kwaliteit van leven in de buurt, dan gaan zij in sterkere mate mentaal investeren in de buurt. Gehechtheid aan de buurt lijkt de belangrijkste factor te zijn om de bewoners tot activisme te stimuleren (zie hoofdstuk 4). Thuis voelen betekent dat de wijk een positief identificatiekader vormt en dat het specifiek 'eigene' van de buurt wordt gewaardeerd. Goede voorzieningen spelen hierbij een belangrijke rol (RMO 2005).

De professionals herkennen dat bewoners het belangrijk vinden trots te zijn op hun buurt en zich thuis willen voelen in hun buurt. Trots zijn op de buurt hangt af van de buurtkwaliteit. Maar de sociale relaties met buurtgenoten vormen een onderdeel van die kwaliteit. Die zijn er onlosmakelijk mee verbonden. Het één komt voort uit het ander. Zo zal het gemakkelijker voor mensen zijn om relaties aan te gaan wanneer zij trots zijn op hun buurt.

Een woonconsulent geeft een voorbeeld waarin dit wordt verduidelijkt: 'Een strook aan de rand van een buurt waar een aantal flats op staan, ziet er altijd vies en vuil uit. Er werd veel troep neergegooid door de bewoners. De gemeente kwam twee keer per jaar het gras maaien. Totdat de bewonerscommissie vroeg of zij daar een tuintje aan mochten leggen en de groenstrook daarvoor in gebruik mochten nemen. De gemeente en corporatie juichten dit toe. Vrouwen uit de flat zijn aan de slag gegaan en houden daar een mooie tuin bij. Sindsdien wordt er geen troep meer neergegooid, want de bewoners zien hun buurvrouwen spitten en wieden en hebben daar respect voor. Zij zijn er trots op. Men praat er met elkaar over.'

Sociale cohesie is wel belangrijk, maar het is moeilijk om relaties te organiseren. Mensen ervaren een grote drempel om contact te leggen. Echter: 'Zodra er iets gebeurt in de buurt vindt men elkaar wel en is er veel activisme,' aldus een opbouwwerker. Er is sprake van een grote bereidheid elkaar te helpen in de armere buurten. Die hulp ontstaat spontaan. Mensen houden van 'Niet lullen, maar poetsen'. Niettemin, het ontwikkelen van actief burgerschap gaat niet vanzelf. Het is een groeiproces; mensen moeten dat leren en zijn daarbij aangewezen op ondersteuning.

Buurttrots is te organiseren door middel van het ontwikkelen van een toekomstvisie samen met de bewoners. Men benoemt dan wat er al goed is in hun buurt, wat ze graag willen behouden en wat ze willen versterken. Hierdoor kan zelfbewustzijn ontstaan. Goede voorzieningen spelen een belangrijke rol als het gaat om buurttrots. Voorzieningen met een stadsbrede functie hebben ook nog het voordeel dat zij het buurtisolement opheffen, zoals in Klarendal in Arnhem waar een modekwartier is gebouwd. Maar ook kleine bedrijvigheid kan de buurttrots vergroten. Volgens de professionals willen de meeste mensen een buurt met een grote diversiteit aan leefstijlen, bedrijvigheid en functies. Zij zien hier een taak weggelegd voor de woningbouwcorporaties.

## 8.4 Conclusies

Uit de gesprekken blijkt dat het leefbaar maken van wijken een proces is van lange adem. Bewonersactivisme vraagt om langetermijndenken en langetermijninvesteringen. De professionals schetsen tegelijk een genuanceerd beeld van de mogelijkheden om bewoners in te schakelen. Tevens zijn ze zich sterk bewust van de uiteenlopende logica's die een rol spelen in hun werk: *topdown* en *bottom-up*, de ontwerplogica van beleidsmakers en de actie logica van 'doeners'. Ze realiseren zich ook dat allerlei benaderingen op de werkvloer door elkaar lopen.



Uit de gesprekken blijkt dat er grote verschillen in benadering bestaan. De methoden van activering zijn ook afhankelijk van het type wijk en het type bewoners. Elke buurt heeft sterk verschillende capaciteiten. Zijn de buurten heterogeen samengesteld, of sluiten belangen op elkaar aan? Zijn bewoners afgeknapt op het beleid, of zoekt men juist samenwerking? In sommige wijken is 'herovering' nodig met veel initiatief van de politie, in andere wijken kan sterker worden ingespeeld op de vermogens van de bewoners.

De professionals laten duidelijk doorklinken dat kortetermijnprojecten niet meer kunnen ('hap snap'-beleid, 'organiseren van aanleidingen'). Je kunt niet zomaar een project 'droppen' zonder dat je weet wat de bewoners willen. Ze beseffen dat je responsief, attent en vitaal dient op te treden, zodat bewoners uit hun schulp komen. Ze beseffen ook dat je bewoners serieus moet nemen en dat je moet aansluiten bij hun behoeften. Om bewonersactivisme te bevorderen achten de professionals initiatieven van onderop noodzakelijk. Voorgekookte projecten werken niet.

Anders dan in de hoofdstukken 4 en 7 is betoogd, menen veel professionals dat sociale cohesie in de betekenis van 'relaties aanknopen in de straat' van belang is om actief te worden voor de publieke zaak. Pas dan zouden burens elkaar aanspreken. Het ontwikkelen van actief burgerschap ziet men als een groeiproses. Mensen moeten dat leren en zijn daarbij aangewezen op ondersteuning.

De gespreksdeelnemers zijn zonder uitzondering voorstander van het invoeren van een solide overlegstructuur en reguliere consultatie van bewoners. Binnen die overlegstructuur kunnen bewoners samen met 'het wijkkwartet' problemen bespreken, oplossingen bedenken en aangeven welke aanpakken voorrang moeten krijgen. Op enkele uitzonderingen na onderschrijven de professionals dat bewoners prioriteiten stellen binnen (delen van) de veiligheidszorg. Verschillende vormen van overleg met bewoners waarin zij aangeven wat aangepakt moet worden, bestaan overigens al veel in de steden.

Een solide ondersteuningsteam, bijvoorbeeld het al eerder genoemde wijkkwartet, ziet men als een goede structuur om tot een integrale wijkaanpak te komen waarbij bewonersactivisme het uitgangspunt is. Er moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan wil het wijkkwartet succesvol zijn. Ten eerste: het heeft een mandaat nodig. De eigen organisaties en de andere instellingen die werkzaam zijn in de wijk moeten zorg dragen voor back-up. Met andere woorden, de plannen die de bewoners aandragen en de hulp die nodig is, moeten ook daadwerkelijk en relatief snel worden geëffectueerd. Een andere voorwaarde is dat de vier organisaties zich moeten committeren aan verplichte deelname en inzet. In de huidige samenwerkingsverbanden blijkt

de politie te vaak een onbetrouwbare partner, omdat zij haar afspraken niet nakomt of simpelweg niet meedoet.

De regierol behoort bij de gemeente als het gaat om leefbaarheidszaken. Echter, wanneer er sprake is van urgente kwesties van onveiligheid is men van mening dat de politie de leidende rol heeft. De politie heeft in de praktijk veelal een katalyserende rol. Voor het activeren van bewoners is het nodig een vertrouwensrelatie op te bouwen. Hiertoe is het belangrijk dat de politie duidelijk zichtbaar, aanspreekbaar en bereikbaar is. Geadviseerd werd om veel te lopen en fietsen door de wijk. Dat is laagdrempelig.

Een combinatie van een harde en zachte aanpak blijkt gewenst om tot resultaten te komen. Maar uit de gesprekken kan worden opgemaakt dat de politie zich snel achter haar rol van criminaliteitsbestrijder verschuilt, onder andere om discussies over wat normaal en ordelijk is in de buurt te ontlopen. Die normerende rol lijkt – net als conflictpreventie in de buurt – ook weinig krediet te hebben binnen de politieorganisatie.



## Besluit

Terwijl de roep om eigen verantwoordelijkheid heden ten dage luid weerklinkt, is in deze studie een ruimer optreden van professionals bepleit. In middenstandswijken zijn bewoners goed in staat zich te organiseren en belangen te behartigen als zich problemen of incidenten voordoen. In achterstandswijken ligt dat anders. Niet omdat er per definitie minder activisme zou zijn, integendeel. Maar omdat de omvang en intensiteit van problemen groter zijn, de verdeeldheid binnen de wijk doorgaans groter is, het wantrouwen naar gemeentelijke organisaties en de politie groter is en het moeilijker is de brede bevolking mee te krijgen. Actieve bewoners verkeren vaak in een isolement. Bovendien weten bewoners in veel (delen van) achterstandswijken – vooral in heterogeen samengestelde wijken – niet de weg naar buurtinstituten en -verenigingen te vinden, laat staan dat zij de politie of andere instanties inschakelen als zich problemen voordoen. Kortom, de voorwaarden voor een brede uitbouw van sociaal zelfredzaam handelen zijn afwezig. Om die redenen is het in die wijken noodzaak om activisten te ondersteunen en daarbij professionals te betrekken.

Betoogd is dat het streven naar ‘herstel van sociale cohesie’ in veel opzichten een nostalgische reflex is, niet van toepassing in achterstandswijken met veel doorloop, wantrouwen en isolement. Toch blijft het discours van sociale cohesie zijn stempel drukken op beleid en onderzoek. Vaak wordt verondersteld dat het versterken van sociale cohesie een bijdrage levert aan burgerparticipatie. Maar gebleken is dat ‘herstel van samenhang’ en ‘versterken van sociale netwerken’ geen strikte voorwaarden zijn voor de bereidheid van bewoners actief te worden. In deze studie zijn nadrukkelijk kritische kanttekeningen geplaatst bij het ‘geloof’ van veel onderzoekers in sociaal kapitaal en sociale cohesie. We zouden afstand moeten nemen van theorieën waarin sociale contacten en uitoefenen van informele sociale controle in een simpele causale keten worden geplaatst. Het vaste verklaringsmodel luidt vaak: sociale interacties en sociale netwerken leiden tot meer informele sociale controle en het resultaat daarvan is weer vermindering van wanorde en misdaad. Zoals uit-

eengezet in hoofdstuk 4: die eerstgenoemde samenhang is dubieus. Daarnaast is er binnen theorieën van sociaal kapitaal en sociale cohesie weinig aandacht voor de institutionele en politieke dimensies van burgeractivisme, noch voor het gewicht van cultureel kapitaal.

In de werelden van beleid en onderzoek verwacht men veel van onderlinge contacten en communicatie in straat en buurt. Zoals gezegd, sterke bindingen tussen burens, families of vrienden leiden doorgaans niet tot een sterkere sociale controle buiten de eigen netwerken, noch tot een grotere bereidheid om de leefbaarheid van de buurt te vergroten. De ontwikkeling van een wij-gevoel in de straat draagt doorgaans weinig bij aan burgerschap. Sterke bindingen en dichte netwerken kunnen zelfs een hindernis zijn voor actief burgerschap. Uit deze studie blijkt dat informele sociale controle vooral bevorderd wordt door de gedeelde perceptie van de kwaliteit van het buurtleven en van het optreden van professionals, de politie in het bijzonder. Het belang van sociale netwerken moet dus gerelativeerd worden. Ook het gebruik van *tools* als straatcontactladders zou kritischer benaderd kunnen worden.

Tevens is het versterken van sociale netwerken geen overtuigende optie om de onveiligheidsgevoelens van bewoners te verminderen. In dichte sociale netwerken kunnen bewoners elkaar angst aanpraten. Ook sociale vertrouwdheid in de straat of in eigen familienetwerken kan gepaard gaan met verhoogde onveiligheidsgevoelens.

Een van de deelaspecten waarmee de mate van sociale cohesie vaak wordt vastgesteld – gehechtheid aan de buurt – blijkt van groot belang te zijn. Het gaat dan ook niet om een weerlegging van de theorie van sociale cohesie, zo dat al mogelijk zou zijn. Als we spreken over ‘de sociale cohesie voorbij’ wordt gedomd op de dichte sociale netwerken in de straat en van de (sub)groep. Zoals in hoofdstuk 4 opgemerkt: burennetwerken vormen geen adequaat uitgangspunt voor organisatie op buurniveau. Bewoners die zich verbonden voelen met ‘heel de buurt’, zijn beter geïnformeerd over problemen en praten meer in termen van oplossingsrichtingen. Dit buurtdiscours is vaak een prelude op collectieve actie. Overigens, dat die burennetwerken er weinig toe doen – gezien vanuit burgeractivisme – lijkt een contra-intuïtieve bevinding. De reacties van sommige professionals in hoofdstuk 8 leren dat velen overtuigd zijn van het belang van intensieve contacten tussen burens.

Gehechtheid aan de buurt is evenwel van groter belang; dat gevoel bepaalt voor een groot deel of men zich voor de buurt wil inzetten. Je verbonden voelen met de buurt is gebaseerd op identificatie, wat Crenson aanduidt als *mind mapping* (zie hoofdstuk 4). Een *mental map* suggereert dat mensen op enigerlei

wijze samen horen, hoewel er niet veel structurele bindingen (contacten) voorradig hoeven te zijn. Daarbij speelt dat identificatie steeds meer een kwestie van keuze is geworden, het resultaat van bewuste beslissingen. Het gaat dus om een visie op de buurt die individueel verbeeld wordt. Gehechtheid vormt aldus een *imagined construct* bestaande uit gevoelens, gestolde ervaringen, voorstellingen en toekomstverwachtingen, die een dominante rol spelen eventueel zonder – of ondanks – alledaagse ontmoetingen. De buurt is opgenomen in een aantrekkelijke verbeelde gemeenschap. Het gaat dan om *place discovered*, het geloof dat verbeterkansen voor ‘heel de buurt’ in het verschiet liggen.

Je vertrouwd voelen in een kleine kring van buurtgenoten kan worden aangeduid als ‘private vertrouwdheid’. Het gaat dan vaak om intieme of vriendschappelijke gevoelens die vaak in het teken staan van *place inherited*. Die vertrouwdheid is vaak een hindernis om perspectieven te verleggen.<sup>1</sup> Publieke vertrouwdheid heeft daarentegen betrekking op het kunnen ‘lezen’ van de straat, dat wil zeggen het begrijpen en kunnen plaatsen van ‘vreemde’ of afwijkende handelingen. Ook nu is het de *mental map* die geloof of zelfvertrouwen brengt, de suggestie dat de buurt veilig en vitaal is, ondanks alle buurtproblemen. Publieke vertrouwdheid duidt op een ontwikkelde vorm van ‘stedelijke ervaring’, het kunnen ordenen van ‘ogenschijnlijke chaos’ op straat en het onderkennen wanneer verantwoord optreden echt nodig is. Het gaat om het herkennen en thuisbrengen van culturele codes, niet om een thuis voelen in de kleine kring van burens of de straat.

In deze studie is steeds het belang van de ‘culturele factor’ benadrukt. Die ‘culturele factor’ staat echter niet op zichzelf. De leef- en handelwijzen van bewoners in achterstandswijken zijn sterk verweven met hardnekkige sociaal-economische problemen. Achter onveiligheid, wanorde en buurtverval gaan vele structurele vraagstukken schuil. Het is dus bepaald niet zo dat het lokale beleid zich allereerst of uitsluitend op culturele factoren zou moeten richten, zoals het bestrijden van het negatieve imago van de wijk. Het aanbieden van meer faciliteiten voor arbeid, scholing, zorg en opvang blijft van groot belang. Niettemin lijkt het gebrek aan cultureel kapitaal vaak onvoldoende aandacht te krijgen, zowel in beleidskringen als in het onderzoeksmilieu. Zo kampen veel bewoners met moreel-psychologische problemen (veel tv-kijken, ongezond leven, ontbreken regelmaat, agressieve bejegening, etc.), waardoor het ze niet lukt achterstanden ongedaan te maken.

Op grond van deze studie kunnen de volgende conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd.

### *Ontwikkel 'buurttrots'*

Activisme wordt bevorderd door 'gehecht zijn' aan de buurt en door gedeelde perceptie van de kwaliteit van het buurtleven, inclusief de kwaliteit van professionals. Het lijkt dan ook zinvol om veelvuldig te appelleren aan een toekomstige (overigens door iedereen verschillend beleefde) *imagined community*. Maak de wijk aantrekkelijker, onder andere door verlevendiging van pleinen en winkelstraten. Herstructurering van de wijk heeft doorgaans positieve effecten op de leefbaarheid en de buurtreputatie, hoewel niet elk deel van de wijk daarvan zal profiteren. Een beleid van 'sociaal mengen' brengt echter geen verbeterde wederzijdse contacten voort; de sociale segregatie tussen 'arm' en 'rijk' blijft.

### *Maak buurtinstitutes sterker*

De overdracht van normen verloopt soepeler binnen institutioneel verband. Instituten bieden bescherming en bekrachtiging. Binnen die verbanden kan bewoners, en vrijwilligers in het bijzonder, rugdekking worden gegeven. Afspraken over gedragsnormen kunnen kracht worden bijgezet. Ontmoetingen staan in het teken van overbrugging, waardoor mensen zich het culturele kapitaal van 'civiele omgang', 'burgerschap' en 'voortkomen' kunnen eigen maken.

### *Selecteer daadkrachtige professionals*

Vertrouwenwekkende en doortastende professionals stimuleren burgers zelf bij te dragen aan een leefbare buurt. Professionals dienen te beseffen dat zij 'het verschil' kunnen maken. Professionals hebben een mandaat nodig: de betreffende organisaties verplichten zich tot samenwerking en het nakomen van afspraken. Binnen het ondersteuningsteam dat in de wijk actief is, corrigeren de professionals elkaar, zodat zij niet terugvallen op 'de makkelijkste weg' of de ingesleten gewoontes binnen de eigen organisatie. Daarnaast blijft het inspelen op eigen initiatieven nodig, om te voorkomen dat er een te grote afhankelijkheid ontstaat ('U vraagt en wij draaien').

### *Voer een vaste overlegstructuur met bewoners in*

Tijdelijke projecten scheppen moeilijk in te lossen verwachtingen en lokken sceptische reacties uit ('het zoveelste project'). Mede daarom zou in de meest kwetsbare wijken een vaste overlegstructuur moeten worden ingevoerd waarin een kleine groep van actieve bewoners aangeeft welke problemen aanpak verdienen en daaraan – indien mogelijk – zelf een bijdrage levert. Personen in straten en delen van de buurt die voorheen geen 'brug' hadden om problemen kenbaar te maken, kunnen op die manier worden bereikt. Ook in de meest

geplaagde wijken kunnen aldus – analoog aan de ervaringen in Chicago – partnerships worden opgebouwd. Op die manier kan ook het wantrouwen richting politie en andere instanties verminderd worden.

*Richt je op een kleine groep van activisten*

Sociale zelfredzaamheid, zonder ondersteuning van professionals, is in achterstandswijken een te hoog gegrepen ideaal. Het gaat om de actieve inzet van een kleine groep van bewoners die ongeacht de ‘sociale cohesie’ van de wijk, wenst te participeren. Stimuleer *maverick leadership*, het activisme van eigengereide buurtleiders die andere bewoners op sleeptouw kunnen nemen. Succesvolle coproductie staat of valt met het rekruteren van deze inspirerende ‘doeners’. De kunst is die groep te identificeren en goede ondersteuning te bieden. Een ambitieuze *middle class biased*-visie op bewonersactivisme (‘Iedereen zou moeten participeren’) is dus overbodig. Niet-participatie wordt te snel afgeschilderd als problematisch.





## Samenvatting

We hebben ons in deze studie geconcentreerd op achterstandswijken, variërend van naoorlogse wijken met veel groen tot oude stadswijken. Uit veel onderzoek blijkt dat heterogene en kansarme wijken niet over goede bewonersorganisaties beschikken. In verloederde buurten met aanhoudend verloop is het uitermate moeilijk buurtorganisaties op te bouwen. Het vermogen zelf problemen op te lossen is vaak slecht ontwikkeld. En als er buurtverenigingen zijn, kunnen die vaak weinig doen om problemen van onveiligheid te verhelpen. Bewonersgroepen hebben doorgaans een wisselvallig bestaan: na een aanvankelijke enthousiaste start raken ze snel in de versukkeling. Over het algemeen heerst er een cultuur van 'afwachten'. De politie heeft moeite burgers meer te laten melden en zelf toezicht te laten houden. Het lijkt daarom relevant na te gaan hoe meer stabiliteit te brengen in bewonersinitiatieven, op welke problemen men daarbij stuit (zoals tegenwerking, conflicten, slechten van bureaucratische muren, enz.) en welke werkwijzen activering kunnen bevorderen.

Verder is bekend dat bewoners van achterstandswijken zich in sterke mate hechten aan de (etnische) sociale netwerken in de eigen buurt. Zij beschikken over relatief weinig economisch, cultureel en sociaal kapitaal om contacten met sociale instituties binnen en buiten de eigen wijk aan te knopen en zich de taal en gedragscodes van 'burgerschap' en 'vooruitkomen' eigen te maken. In veel heterogeen samengestelde buurten leven groepen langs elkaar heen (vermijding; non-communicatie). In dit onderzoek is nagegaan hoe overbruggende sociale contacten kunnen worden gestimuleerd en hoe bewonersactivisme kan worden versterkt.

In kansarme wijken is in veel opzichten een inhaalslag nodig. Er zijn in die wijken extra inspanningen van de overheid nodig (WRR 2005). Bewoners in achterstandswijken zijn in sterkere mate aangewezen op steun van opbouwwerkers, politiemensen en andere professionals. Nagegaan is op welke wijze professionals daarbij kunnen worden ingeschakeld. Probleem is dat de politie en sociale professionals geen heldere taakopvatting hebben als het gaat om het bevorderen van burgeractivisme; in elke stad en wijk lijken zij anders te werken. Het onderzoek beoogt meer structuur aan te brengen in manieren

waarop bewonersactivisme kan worden bevorderd. Hoe onder moeilijke omstandigheden activisme stimuleren? Gezien de cruciale rol die professionals – en vooral politiemensen – dikwijls vervullen om bewoners te activeren (vaak in de rol van katalysator), is het onderzoek in sterke mate toegespitst op de verhouding actieve bewoners - professionals.

Over de relatief kleine groep van actieve bewoners in achterstandswijken is weinig bekend. Onderzoek over deze thematiek is sterk gefragmenteerd. Er zijn evaluatiegegevens over specifieke projecten in overvloed, maar geen overkoepelende visie en nauwelijks theorievorming. Dit onderzoek wil mede die leemte opvullen. De sterk uiteenlopende zienswijzen en bevindingen worden geïnventariseerd en geordend.

Twee groepen van kernvragen zijn richtinggevend voor het onderzoek. Ten eerste: welke vormen en kenmerken van buurtactivisme kunnen in achterstandswijken worden onderscheiden? Welke (buurtgerelateerde) factoren zijn van invloed op participatie (aard van buurtproblemen, bevolkingssamenstelling, reputatie van de buurt, etc.). Ten tweede: hoe kan bevorderd worden dat bewoners buurtproblemen aanpakken? Aan welke voorwaarden moet worden voldaan en welke globale strategieën zijn daarbij van belang?

Deel 1 van deze studie biedt antwoorden op de eerste kernvraag en gaat nader in op het activisme van bewoners in achterstandsbuurtten, en de belangrijkste vormen en kenmerken ervan. Dit deel beperkt zich hoofdzakelijk tot Nederland. In deel 2 komt de tweede kernvraag aan bod: hoe activisme van bewoners stimuleren? Om die vraag te beantwoorden wordt breder zicht geboden op enkele theoretische perspectieven en internationale onderzoeksbenaderingen die relevant zijn om het activisme van bewoners te begrijpen. Er wordt aandacht gegeven aan factoren als het versterken van sociale bindingen en buurtidentificatie, het aantrekken van koopkrachtige bewoners, ondersteuning door professionals en de introductie van een permanente overlegstructuur. In het afsluitende deel 3 wordt dezelfde kernvraag herhaald, zij het dat nu antwoorden worden geformuleerd op het niveau van praktijk en uitvoering: welke strategieën kunnen worden benut? Hoe kan in achterstandswijken concreet gestalte worden gegeven aan participatie van burgers en hoe kunnen professionals dat ondersteunen?

## **I Activisme van bewoners: typen en kenmerken**

### **1 De achterstandsbuurt**

In dit hoofdstuk passeren een aantal kenmerken van achterstandsbuurtten de revue. Het leefklimaat in die wijken is beduidend slechter dan elders. Fysieke

en sociale overlast hebben een elkaar versterkend effect. Er is veel doorstroom van bewoners, terwijl de etnische concentratie hoog is. We hebben echter vooral de 'culturele factor' onder de aandacht gebracht. Het leven van veel bewoners is in sterke mate gericht op (etnische) relaties in de buurt en heeft de trekken van een *defended neighborhood* die psychologisch bescherming biedt tegen een 'boze buitenwereld'. Vooral in heterogeen samengestelde buurten is er weinig publieke familiariteit, zodat de publieke ruimte snel als onherbergzaam wordt ervaren. In achterstandsbuurten spelen onvrede en cynisme een grote rol, maar 'normeloosheid' doet zich niet voor. Wel kan gesproken worden van een *attenuated culture* waarin conventionele normen naar de achtergrond verschuiven en rechtsregels in onbruik kunnen raken. Ze worden onregelmatiger gearticuleerd. Het negatieve imago drukt een zwaar stempel op de buurt en heeft ook invloed op het welbevinden van de bewoners. Het geloof in vooruitkomen en vertrouwen in een betere toekomst worden er door ondermijnd. Ondanks gevoelens van onmacht (maar wellicht dankzij onvrede over aanhoudende problemen in de wijk) is een kleine groep bewoners bereid de kwaliteit van het buurtleven te verbeteren en het buurtstigma te bestrijden.

## 2 Bewonersactivisme: een overzicht van projecten en interventies

In dit hoofdstuk is vooral ingegaan op activeringsprojecten die in sterke mate door professionals zijn ondersteund, waaronder de Rotterdamse aanpak Mensen maken de stad. De gangmakers van MmDs lijken er niet in te slagen een publieke oriëntatie te ontwikkelen waarbij ook het belang van andere groepen en delen van de buurt meetelt. De vraag is of 'burgerschap' überhaupt wel bevorderd wordt door sociale bindingen te verstevigen (creëren van een wij-gevoel in de straat). Het betrekken van actieve mensen lijkt ook te veel afgestemd op 'alle' straatbewoners. Een sterkere toespitsing op het werven van een kleine groep actieve burgers die verspreid woont over de wijk, ligt voor de hand. Die burgers moeten persoonlijk en gericht worden benaderd, zoveel is duidelijk.

Verder blijkt dat bewoners niet zitten te wachten op van bovenaf 'gedrop-te' en 'voorgekookte' projecten inclusief meetinstrumenten als 'straatladders'. Niettemin, het activeren van bewoners in kwetsbare buurten lijkt alleen mogelijk wanneer professionals een initiërende en stimulerende rol spelen. Onderzoeksbevindingen over de rol die professionals spelen, sluiten daarbij aan: daadkracht en een goede stijl van communiceren bepalen in belangrijke mate of burgers meewerken. Omgang met daadkrachtige professionals vergroot ook de bereidheid van bewoners hulp in te schakelen en incidenten te melden, en zelf mensen aan te spreken op hinderlijk gedrag. Wel speelt de vraag of dat nieuwe afhankelijkheden en een 'vraaghouding' bij bewoners voortbrengt.

Twee globale problemen keren voortdurend terug. Ten eerste is het moeilijk mensen uit etnische groepen te betrekken. Zij verkeren vaak in het relatieve isolement van het eigen sociale netwerk. Wat Rotterdam-Noord betreft suggereren sommigen dat meer rekening zou kunnen worden gehouden met de Marokkaanse culturele codes en omgangsvormen, en meer op de trots van Marokkaanse jongeren zou kunnen worden ingespeeld. Maar de vraag is hoe die culturele codes zich verhouden tot de *common ground* van actief burgerschap. Waarschijnlijk is participatie met het oog op 'heel de buurt' een stap te ver. Binnen minderheidsgroepen is er wel de intentie activiteit te ondernemen, maar dan in een beschutte omgeving.

Ten tweede brengen projectmatig werken en tijdelijke impulsen risico's met zich mee. Bewoners kunnen snel gefrustreerd raken wanneer de ondersteuning plotseling wegvalt en de professionals worden weggehaald. Die kortademigheid wijst in de richting van een sterkere institutionalisering (en dus een vaste verankering van buurtorganisaties).

### 3 Actieve bewoners aan het woord

Over welke vaardigheden beschikken activisten? Welke motieven hebben zij om te participeren en welke meningen houden zij erop na over hun buurt? Door middel van interviews met een beperkte groep actieve bewoners is zicht verkregen op deze vragen. De respondenten bestaan overwegend uit 'witte mannen van boven de vijftig'. Jongeren, vrouwen en etnische minderheden zijn ondervertegenwoordigd in buurtorganisaties. Onder de respondenten bevinden zich relatief veel huiseigenaren. Vaak gaat het om voortrekkers, mensen met een relatief hoge status (hoger inkomen, hogere opleiding).

Wat betreft de motieven om actief te worden zijn de volgende redenen van belang: een bijdrage leveren aan de maatschappij, meer kennis over de wijk verkrijgen, mensen leren kennen, waardering ontvangen en bovenal 'iets doen aan de problemen in de buurt'. De activisten moeten beschikken over een grote portie assertiviteit en doorzettingsvermogen; anders worden zij niet gehoord en vinden zij niet de weg. Zij moeten daarnaast over communicatieve vaardigheden beschikken om toegang te verkrijgen tot de relevante netwerken. Gender, klasse en etniciteit zijn daarbij belemmerende factoren. Die drie factoren wegen alle drie zwaar, zodat het benadrukken van enkel etniciteit als belemmerende factor een vertekening aanbrengt.

De activisten zetten zich sterk af tegen overlast, misdaad en deviant gedrag; zij dragen conventionele normen uit en verlangen van de politie stevig handhavend optreden. Zij zijn ervan overtuigd dat de buurt toekomst heeft als gezamenlijk de schouders onder problemen worden gezet. Beaamd wordt

dat migranten moeilijk zijn te bewegen in buurtorganisaties actief te worden, maar zij zijn wel te activeren in eigen verband.

De activisten steken wekelijks veel uren in het buurtwerk, maar zij voelen zich niet overbelast. De buurtproblemen die als meest vervelend worden ervaren zijn overlast van hangeugd en zwerfvuil. Er is sprake van een 'improvisatiepolitiek': men gaat van het ene probleem of incident naar het andere. Er bestaat nauwelijks een structurele visie op de ontwikkeling van de wijk.

De actieve bewoners oordelen positief over de professionals als er sprake is van een zekere persoonlijke relatie en de professional een communicatieve en handhavende werkstijl hanteert. Met andere woorden: de bewoners zijn er voorstander van dat een zichtbaar en vertrouwenwekkend optreden gecombineerd wordt met hard optreden als dat moet. Over de instanties in zijn algemeenheid is men veel minder te spreken; deze worden als bureaucratisch en matig functionerend ervaren.

## **II        Theoretische invalshoeken**

### **4        Buurtidentificatie: mentaal investeren in 'de hele buurt'**

In dit hoofdstuk zijn enkele tekorten van de sociologische perspectieven van sociale cohesie en sociaal kapitaal onder de aandacht gebracht, en is aannemelijk gemaakt dat – uit oogpunt van activering van burgers – een wending naar een politieker perspectief op de buurt voor de hand ligt. De termen 'sociale cohesie' en 'sociaal kapitaal' kunnen ertoe verleiden harmonieuze verhoudingen op de voorgrond te plaatsen. De ogenschijnlijke harmonie in verhoudingen tussen bewoners kan echter legitieme belangen verdonkeremanen, zoals het uiten van kritiek op sociale professionals en ageren tegen de gemeente. De buurt is ook een arena voor de vreedzame beslechting van belangenconflicten.

Het aspect van sterke sociale bindingen doet weinig ter zake voor de activering van bewoners. Sterke bindingen en dichte netwerken zijn zelfs vaak een hindernis voor burgerschap. Het ontwikkelen van een lokaal sociaal netwerk en 'herstel van het sociale weefsel' zijn dan ook geen strikte voorwaarden voor participatie van bewoners. Informele sociale controle en andere vormen van publieke dienstverlening worden eerder bevorderd door een gedeelde perceptie van de kwaliteit van de buurt (en de rol van de politie en de lokale overheid daarin). Het gaat niet om de hoeveelheid sociale contacten of bindingen of de intensiteit ervan, maar om de kwaliteit ervan: staan ze in dienst van burgerschap of vooruitkomen?

De theorieën van sociale cohesie en sociaal kapitaal leggen zich toe op het versterken van het zelfregulerende vermogen van de samenleving. Dat is wel-

licht te veel gevraagd in achterstandswijken. Die wijken hebben veelal niet het vermogen om zichzelf te organiseren en zelf in informele sociale controle te voorzien. Sociaal kapitaal heeft in ieder geval lange tijd nodig om zich te ontwikkelen en kan niet worden benut als een *quick fix* om activering, veiligheid of integratie te bevorderen

Aangegeven is dat gehecht zijn aan de buurt (thuis voelen) van beslissend belang is, en vooral identificatie met de toekomst van de buurt. Die identificatie duidt op een mentale investering in 'heel de buurt'. Daardoor krijgt men oog voor en maakt men zich zorgen om buurtproblemen, en worden vanuit gedeelde toekomstverwachtingen ('een veilige wijk') oplossingen bedacht.

De ontwikkeling van overbruggend sociaal kapitaal – in termen van contacten (structuur) en normering (attitudes) – blijft echter van groot belang. Sociale netwerken doen ertoe, maar we zouden ze sterker in het teken kunnen plaatsen van 'burgerschap' en 'vooruitkomen'. In de volgende twee hoofdstukken zijn aspecten van die overbrugging besproken. Ten eerste de aanwezigheid van bewoners met een hogere status en de komst van 'koopkrachtige nieuwkomers' in de wijk, mensen die een huis hebben gekocht en mogelijk psychisch in de buurt willen investeren (hoofdstuk 5). En ten tweede door vaste banden aan te knopen met politiemensen, sociale professionals en personen in buurtorganisaties (het belang van een stabiele overlegstructuur) (hoofdstuk 6).

## 5 Koopkrachtige bewoners: helpt de middenklasse?

Mensen met een hogere status (huiseigenaren) werpen zich vaker op als belangenbehartigers van de hele buurt: ze zijn actiever, niet alleen in verenigingen, maar ook in het uitoefenen van informele sociale controle. Ze hebben meer contacten met ambtenaren en professionals en verleggen hun perspectief regelmatig buiten eigen straat en buurt. Het welbegrepen eigenbelang van bewoners doet er dus toe, niet zozeer hun idealisme. Buurtleiders met een middenklasseachtergrond hebben weinig contact met lagere inkomensgroepen in de wijk. Misschien behartigen zij op selectieve wijze buurtbelangen en komen publieke problemen daardoor niet in het vizier.

Tegelijkertijd kunnen middenklassegezinnen als *distant role models* fungeren, waardoor negatieve socialisering op straat minder kansen krijgt. Wijkdelen met veel van die gezinnen vertonen vaak hogere niveaus van naleving van rechtsnormen en informele sociale controle. Van de middenklasse kan dus een stabiliserende kracht uitgaan.

Wat betreft de effecten van herstructurering – het aantrekken van kapitaalkrachtige nieuwkomers – is het volgende van belang. Duidelijk is dat

de sociale interactie tussen blijvers en nieuwkomers niet op gang komt. De sociale mix is geen garantie voor meer sociale contacten tussen verschillende groepen. Als mensen te veel van elkaar verschillen zijn ze niet in elkaar geïnteresseerd. Er is dus ook weinig sprake van directe 'spiegeling' of 'rolmodelwerking'; er zijn bij gevolg ook weinig aanknopingspunten voor 'overbrugging'. Sterker, er kunnen sterkere wij-zij-gevoelens in de buurt ontstaan.

Desondanks kunnen armere bewoners op indirecte wijze in aanraking komen met (of in sterkere mate 'stuiten' op) de *mainstream* waarden van burgerschap en vooruitkomen. De middenklasse voedt het beeld van een betrouwbare buurt. Veel huiseigenaren geven te kennen in de wijk te hebben geïnvesteerd. De buurtreputatie wordt daardoor in veel gevallen vergroot, zeker als het voorzieningenpeil toeneemt. Een ander indirect effect is de (doorgaans lichte) toename van leefbaarheid en veiligheid in de buurt. Dat kan positieve effecten hebben voor lagere inkomens, op hun vertrouwen en psychologisch welbevinden ('De buurt wordt beter'), ook al komen onderlinge contacten nagenoeg niet tot stand.

Al bij al lijken 'koopkrachtige nieuwkomers' slechts een bescheiden bijdrage te kunnen leveren. De meesten onder hen zijn eerder betrokken op de bredere stad. Zij kunnen ook weer wegtrekken, omdat bijvoorbeeld de buurtvoorzieningen tegenvallen of vanwege de overlast en sociale spanningen. Indien er al voldoende middenklasse in de buurt aanwezig zou zijn, zou het beleid beter kunnen inzetten op grotere stabiliteit in plaats van 'sociaal mengen', bijvoorbeeld door het opknappen van huizen. Bovendien, middenklassers vormen waarschijnlijk niet de beste groep die bewoners met lagere inkomens kan prikkelen te participeren. Voor de verinnerlijking van de waarden van burgerschap en vooruitkomen zijn we wellicht aangewezen op publieke functionarissen en de instanties waar zij werkzaam zijn.

## 6 Samenwerking bewoners en politie: lessen uit Chicago

Achterstandsbuurtten kunnen zelf moeilijk orde in hun territorium aanbrengen. Dergelijke buurten hebben te lijden onder hogere niveaus van wanorde en misdaad, terwijl de bewoners zich vaak machteloos voelen. Een vaste en duurzame overlegstructuur zoals in Chicago de laatste decennia is beproefd, lijkt een goede manier om onveiligheid in achterstandswijken effectief te bestrijden, het vertrouwen tussen bewoners en professionals te vergroten en etnische gemeenschappen bij het veiligheidsbeleid te betrekken.

De resultaten in Chicago tonen aan dat de betrokkenheid van bewoners in de meest achtergestelde en onveilige buurten het hoogst is. In dat opzicht



is er dus geen sprake van een *middle class bias*. In die wijken is de *self-help-capaciteit* laag (ontbreken van buurtorganisaties) en is het moeilijk *problem solving partnerships* op te bouwen. Toch zijn juist in die wijken – door toedoen van enthousiaste professionals en burgers (de *maverick leaders*) – succesvolle interventies tot stand gekomen.

Het is dus onjuist te veronderstellen dat wijken eerst over sociaal kapitaal of sociale cohesie moeten beschikken om problemen aan te pakken. De richting van de (causale) pijl loopt eerder andersom, van participatie naar sociaal kapitaal.

De politie en sociale professionals kunnen samen met een kleine kring activisten veel bereiken. Het klassieke ideaal van *community building* dat vooral is gelieerd aan het ‘versterken van sociale cohesie’ is te ambitieus en te idealistisch. De aanpak van urgente buurtproblemen is het doel, niet het verstevigen van sociale netwerken binnen de buurt.

De politie en sociale professionals maken ‘het verschil’. In de meest onveilige wijken fungeren zij als bruggenbouwers. In Chicago weten de enthousiaste buurtbrigadiers die overtuigd zijn van het nut dat bewoners prioriteiten stellen, het vertrouwen van de buurt te winnen. De samenwerkingsverbanden met burgers behoeven dus solide leiders.

Tegelijk zijn de meest onveilige wijken aangewezen op opbouwwerkers. Zij zijn nodig voor de rekrutering en training van de schaarse groep actieve bewoners. Bovendien zorgen deze professionals ervoor dat de politie niet terugvalt op de makkelijkste manier van werken, dat wil zeggen werken zonder ‘lastige’ burgers en ‘je buiten problemen houden’.

Binnen dit model zijn het vooral professionals die bewoners tot participatie stimuleren. Zij hebben een scherp oog voor de sociale behoeften van de buurt en zijn mede daarom in staat de ‘juiste’ participanten te rekruteren. Binnen dit perspectief staat of valt participatie met inspanningen van professionals om mensen naar de ‘buurtarena’ te brengen.

### III      Implicaties voor de beleidspraktijk

#### 7      IJveren voor de buurt: perspectieven en kansen

In dit hoofdstuk zijn vijf strategieën om bewonersparticipatie te bevorderen onder de aandacht gebracht: het bevorderen van identificatie met de buurt, het versterken van ontmoetingskansen in georganiseerd verband, het versterken van normoverdracht binnen instituties, het invoeren van een duurzame overlegstructuur met bewoners en het versterken van zelforganiserend vermogen van burgers (‘vitale coalities’). Tevens zijn de contouren geschetst

van het team dat de ondersteuning van bewoners op zich neemt, met daarin professionals van de gemeente, de politie, het opbouwwerk en de woningcorporaties.

#### *Identificatie met de buurt*

Een belangrijke voorwaarde dat bewoners zich inzetten is dat zij een zekere mate van identificatie met de buurt hebben ontwikkeld. Het gaat niet om *place inherited*, maar om het creëren en verwoorden van een *place discovered*, een toekomstvisie op een *imagined community* (hoofdstuk 4). Identificatie kan worden vergroot door de inrichting van de buurt te verbeteren. Dat betekent onder andere: opknappen van huizen, herinrichting van de openbare ruimte en het op peil houden en vernieuwen van voorzieningen. Aldus zou ook de negatieve buurtreputatie kunnen worden bestreden. Tevens kan het economische klimaat bevorderd worden, vooral door het uitbreiden en gevarieerder maken van het aantal winkels en kleine bedrijven. Van belang is ook dat mensen zich eigenaar voelen wanneer de fysieke omgeving voor hen een speciale betekenis heeft. Naar gebouwen, sportvelden en speelplekken die als 'eigen' worden ervaren, gaat eerder zorg uit. De kunst is 'eigenheden' te creëren waar aan een buurt zich kan optrekken.

#### *Ontmoetingskansen in georganiseerd verband*

Voor zover de nadruk ligt op het ontwikkelen van gedeelde belangen zoals leefbaarheid, biedt de strategie van het creëren van ontmoetingskansen veel aangrijpingspunten. Het bevorderen van overbruggende contacten binnen duurzame samenwerkingsverbanden kan alleen maar worden toegejuicht. De suggestie echter dat een gunstig sociaal klimaat wordt bevorderd wanneer mensen terloopse contacten ('zwakke bindingen') met elkaar aangaan, lijkt een misvatting. Ontmoetingen kunnen namelijk gepaard gaan met onverschilligheid ten opzichte van het welzijn van de buurt (en de stad), bijvoorbeeld als mensen louter participeren in het uitgaanscircuit of in de grijze straa-teconomie. Het gaat dus om de kwaliteit van interacties en communicatie. Alledaagse interacties en ontmoetingen kunnen burgerschap, rechtsnormen en geloof in de toekomst versterken, maar ook cynisch of onverschillig gedrag.

Dat geldt niet minder voor publieke vertrouwdheid. Er bestaat geen noodzakelijke link tussen publieke vertrouwdheid en het ontwikkelen van verantwoordelijkheid voor de leefbaarheid in de buurt. Zo kan publieke vertrouwdheid worden benut om de politie te ontlopen of illegaal te handelen. Anderzijds, publieke vertrouwdheid is belangrijk voor het zich thuis voelen in de wijk en de stad.

Het is van belang dat er een institutionele structuur voorhanden is of wordt ontwikkeld, waardoor bewoners worden aangemoedigd als burger te spreken en handelen. Vanuit dat perspectief blijven sociale contacten en netwerken overigens noodzakelijk, al staan die dan in het teken van overbrugging. Dat is bijvoorbeeld het geval als bewoners contact leggen met instanties buiten de buurt, politiemensen en sociale professionals aanspreken, maar ook als zij een probleem of kwestie voorleggen in een buurtorganisatie.

#### *Normoverdracht via instituties*

Binnen georganiseerde verbanden zoals een speeltuinvereniging of een sportvereniging zijn de rollen en verwachtingen duidelijker en kan normoverdracht gemakkelijker plaatsvinden. Ook instituties als scholen en woningcorporaties spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling, articulatie en overdracht van gedragsnormen. Die instituties kunnen veiligheid en rugdekking bieden. Die rol kan beter uit de verf komen dan thans het geval is. Zo hebben bewoners die vrijwillig de rol van toezichthouder of buurtbeheerder op zich nemen, meer rugdekking van woningcorporaties nodig.

Instituties bieden een bescherming die in veel kortlopende 'zelfredzaamheid'-initiatieven ontbreekt. De gedragscodes en gebruikscodes die straatbewoners onderling hebben opgesteld, maar bijvoorbeeld ook de afspraken die voortvloeien uit buurtbemiddeling, moeten het doorgaans stellen zonder een institutionele 'back-up'. De doorwerking van die afspraken is daarom vaak pover. Ook nu zouden woningcorporaties vaker als 'bekrachtiger' kunnen optreden.

#### *Een vaste overlegstructuur met bewoners*

Veel beleidsmaatregelen zijn momenteel gericht op de mobilisatie van individuele burgers, vaak op een tijdelijke, projectmatige basis. Er zijn vele redenen vraagtekens te plaatsen bij die kortlopende projecten. Ten eerste is het moeilijk om na afloop van een project de minimale resultaten boven water te houden. Vervolgens is er een gebrek aan afstemming tussen al die projecten. Tenslotte kan de 'projectencarrousel' aanzetten tot scepsis en wantrouwen. Je kunt zelfs de goodwill van bewoners verspelen als blijkt dat zij halfslachtig worden betrokken. Een ander probleem vormt de relatieve geslotenheid van bestaande bewonersorganisaties.

In veel achterstandswijken kan de invoering van een duurzame en voor ieder toegankelijke overlegstructuur tussen bewoners en professionals profijt bieden. Het *community policing*-model van Chicago kan daarbij als leidraad fungeren. Het gaat om een samenwerkingsverband dat verantwoordelijk is voor een doorlopende bespreking, agendering en prioritering van problemen van veilig-

heid en leefbaarheid. De maandelijkse overlegstructuur opereert – net als de school en de woningcorporatie – als een wijkinstitutie waarin bewonersinitiatieven kunnen worden ondersteund. De politiemensen, opbouwwerkers, medewerkers van woningcorporaties en de wijkmanager (het zogenaamde ‘wijkkwartet’) zouden bij dat maandelijkse werkoverleg verplicht aanwezig moeten zijn (andere relevante instellingen kunnen op afroep deelnemen).

Buiten de effectieve bestrijding van onveiligheid biedt een duurzame overlegstructuur een aantal belangrijke potentiële winstpunten.

- In de eerste plaats kunnen geplande interventies vooraf worden besproken en toegelicht, zodat de aard van de problemen en de verantwoordelijkheid van de verschillende professionals (en de instanties waar zij werken) duidelijk worden.
- Met alle bewonersorganisaties en straatgroepen binnen de wijk kan een werkzame band worden ontwikkeld. Bewoners uit etnische groepen en / of onveilige wijkdelen kunnen door rekrutering explicieter worden betrokken. Voorkomen kan worden dat de politie alleen of voornamelijk in contact treedt met groepen die hun visie delen.

Dit ingrijpende model van coproductie – zoals in Chicago is beproefd – zou niet in alle achterstandswijken geïmplementeerd moeten worden. Wellicht kan invoering beperkt blijven tot de meest onveilige wijken waar vermijding en non-communicatie eerder regel zijn dan uitzondering. Verder is van belang dat deelname van een selecte groep bewoners volstaat, zij het dat idealiter alle wijkdelen in het maandelijkse overleg vertegenwoordigd zouden moeten zijn.

### *Zelforganiserend vermogen*

Naast deze overlegstructuur zijn ook spontane initiatieven van bewoners van belang. Als het gaat om welzijn, voorzieningen in de buurt en de ontwikkeling van ‘buurttrots’ kunnen bewoners vrijwillig de handen ineenslaan. De resultaten van die zelfwerkzaamheid zijn van belang, omdat ze bijdragen aan een positief leefklimaat en een positieve uitstraling van de buurt. Als het gaat om die initiatieven is een relatief zware ondersteuningsstructuur ongewenst, kan volstaan worden met faciliterend optreden en zou op de formule van ‘vitale coalities’ kunnen worden voortgebouwd. Vitale coalities zijn samenwerkingsverbanden van enkele ‘alledaagse doeners’ of voorvechters die programma’s ontwikkelen, gericht op het verbeteren van de buurtkwaliteit.

### *Het ondersteuningsteam*

Binnen de wijk zou een professioneel samenwerkingsverband actief moeten zijn dat voor ondersteuning zorg draagt. De beroepskrachten binnen dat team

fungeren als schakels tussen bewoners, het bestuur en de hulpverlenende instanties. Zij waken tegelijkertijd over de belangen en behoeften van de hele buurt. Zij formuleren binnen de overlegstructuur met bewoners een gezamenlijke strategie en vormen partnerships om acute problemen (mogelijk) samen met bewoners aan te pakken.

Van groot belang is dat burgers weten wie zij voor zich hebben en dat zij op die personen kunnen bouwen. Professionals zouden open moeten staan voor de taal van de burger en veel moeite moeten doen aan te geven waarom ingrijpen of hulpverlening nodig is. Als succes in zo sterke mate afhankelijk is van persoonlijke inzet en uitstraling, loont het om vooral ervaren professionals in te zetten.

De beroepskrachten van het ondersteuningsteam zijn op elkaar aangewezen en zouden elkaar onderling moeten corrigeren. Zo kunnen opbouwwerkers tegenwicht bieden aan de neiging van politiemensen zich te beperken tot criminaliteitsbestrijding, en kunnen politiemensen opbouwwerkers duidelijk maken wanneer zij zich te veel identificeren met de belangen van bewoners.

## 8 Professionals: werken in een weerbarstige omgeving

In dit hoofdstuk is een aantal deelaspecten van de hiervoor geformuleerde perspectieven aan professionals voorgelegd. In drie focusgroepen is hen gevraagd een aantal concrete problemen en dilemma's die binnen die oplossingsrichtingen een rol kunnen spelen, te benoemen. De professionals laten duidelijk doorklinken dat kortetermijnprojecten niet wenselijk zijn ('hapsnap'-beleid; organiseren van 'aanleidingen'). Je kunt niet zomaar een project 'droppen', zonder dat je weet wat de bewoners willen. Ze beseffen dat je responsief, attent en vitaal dient op te treden, zodat bewoners uit hun schulp komen. Om bewonersactivisme te bevorderen achten de professionals initiatieven van onderop noodzakelijk. Voorgekookte projecten werken niet.

Anders dan in de hoofdstukken 4 en 7 is betoogd menen sommige professionals dat sociale cohesie in de betekenis van 'relaties aanknopen in de straat' van belang is om actief te worden voor de publieke zaak. Het ontwikkelen van actief burgerschap ziet men als een groeiproses. Mensen moeten dat leren en zijn daarbij aangewezen op ondersteuning.

De professionals die aan de gesprekken hebben deelgenomen, zijn zonder uitzondering voorstander van het invoeren van een solide overlegstructuur en reguliere consultatie van bewoners. Binnen die overlegstructuur kunnen bewoners samen met 'het wijkkwartet' problemen bespreken, oplossingen bedenken en aangeven welke aanpakken voorrang moeten krijgen. Op enkele

uitzonderingen na onderschrijven de professionals dat bewoners prioriteiten mogen stellen binnen de veiligheidszorg.

Een solide ondersteuningsteam, een zogenaamd wijkkwartet, bestaande uit de wijkagent, opbouwwerker, wijkmanager en een medewerker van de woningbouwcorporatie, ziet men als een goede structuur om tot een integrale wijkaanpak te komen waarbij bewonersactivisme het uitgangspunt is. Er moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan wil het wijkkwartet succesvol zijn. Namelijk: het heeft een mandaat nodig. De eigen organisaties en de andere instellingen die werkzaam zijn in de wijk moeten zorg dragen voor back-up. Met andere woorden, de plannen die de bewoners aandragen en de hulp die nodig is, moeten ook daadwerkelijk en relatief snel worden geëffectueerd. Een andere voorwaarde is dat de vier organisaties zich moeten committeren aan verplichte deelname en inzet. In de huidige samenwerkingsverbanden blijkt de politie te vaak een onbetrouwbare partner, omdat zij haar afspraken niet nakomt of simpelweg niet meedoet.

De regierol behoort bij de gemeente als het gaat om leefbaarheidszaken. Echter, wanneer er sprake is van urgente kwesties van onveiligheid is men van mening dat de politie al snel de leidende rol in handen neemt. De politie heeft in de praktijk veelal ook een katalyserende rol. Mede daarom is het belangrijk dat de politie duidelijk zichtbaar, aanspreekbaar en bereikbaar is.



## Noten

### Inleiding

- 1 Met veel dank aan Gabriël van den Brink, Marta Dozy, Peter van Os en andere leden van het lectoraat Gemeenschappelijke Veiligheidskunde. Veel dank ook aan Jan Terpstra die het manuscript van veel vruchtbaar commentaar voorzag.
- 2 Actief burgerschap in de hoedanigheid van participatie in lokale toekomstvisies en lokale beleidsplannen lijkt vooral gereserveerd te zijn voor hoogopgeleide personen (een 'participatie-elite'); migranten, jongeren, en laagopgeleide personen laten in overgrote meerderheid verstek gaan (Van Stokkom 2006).
- 3 Vaak wordt een onderscheid gemaakt tussen minimale en maximale invullingen van burgerschap (Evans 1998). Minimale invullingen benadrukken de status van burgers als lid van een democratische gemeenschap. Zij hebben de verplichting zich aan de wet te houden en kunnen verder hun gang gaan. Maximale invullingen daarentegen leggen de nadruk op de actieve rol van burgers om de samenleving volwaardig mede gestalte te geven.
- 4 Bij het pilotproject Burgernet in Nieuwegein hebben zich 1600 deelnemers vrijwillig aangemeld. Ze worden door de politie gebeld of ingelicht als er een zoekactie gaat plaatsvinden en kunnen contact opnemen met de meldkamer. Sms-Alert lijkt daarop. In Tilburg ontvangen meer dan 10.000 mensen sms-berichten als er in hun woonomgeving iets gebeurt (Scholte 2008: 231 e.v.).
- 5 In 2005 waren er in Nederland een kleine dertig buurtvaderprojecten (Gruijter en Pels 2005).
- 6 In 2007 vond er in meer dan 80 gemeentes buurtbemiddeling plaats (Scholte 2008: 235).
- 7 Scholte onderscheidt nog een zesde categorie: burgerrepressie (eigenrichting). Het gaat meer om een theoretische categorie, hoewel er in buurten waar spanningen heersen buitenrechtelijke protestacties kunnen plaatsvinden.
- 8 De vele problemen die zich in die wijken voordoen, rechtvaardigen het gebruik van de term 'achterstandswijk'. In de beleidspraktijk – wanneer het niet



gaat om descriptie maar om aanpakken – ligt het meer voor de hand termen als ‘krachtwijk’ te gebruiken.

- 9 Idealiter zou men het werk van Ralph Taylor als voorbeeld kunnen stellen: benutten van longitudinale data en een brede theoretische integratie van theorieën om langetermijnveranderingen in overlast, misdaad en onveiligheidsgevoelens op buurtniveau te kunnen vaststellen. Zijn studies worden geschraagd door uiteenlopende disciplines zoals politieke economie, stads-sociologie en de human ecology (sociale desorganisatie). In zijn stadsbrede benadering is er veel aandacht voor de wisselwerking tussen wijken (o.a. verplaatsings-, ruil- en controleprocessen) en de overheid. Sommige wijken zijn beter in staat om hulpbronnen en diensten van buitenaf te betrekken. Een dergelijke ambitieuze benadering is binnen dit bestek echter onmogelijk.

## 1 De achterstandsbuurt

- 1 Vergelijkbare recente VROM-gegevens zijn op moment niet voorhanden.
- 2 Zie voor de verstrekkende gevolgen van overlast Van Stokkom (2008). In de meest problematische wijken wordt veelvuldig over lawaai en vandalisme geklaagd, terwijl de bewoners het meest onder sociale en fysieke overlast te lijden hebben. Er blijkt een grote samenhang te bestaan tussen klachten over onveiligheid en een woonomgeving waar zowel de fysieke als de sociale morele orde is verstoord (Van den Brink et al. 2007: 29, 47). Mensen in kansarme buurten hebben – naast grotere angst voor misdaad en ernstige overlast – überhaupt meer zorgen, ook over hun economische positie, en voelen zich machtelozer (Wood 2004; Hope en Trickett 2004).
- 3 Het aandeel bewoners dat ontevreden is over hun woonomgeving ligt fors boven het landelijke gemiddelde. Ruim eenderde van de bewoners signaleert een achteruitgang van de wijk, en ruim een kwart meent dat die achteruitgang zal aanhouden (Van den Brink 2007).
- 4 Het gaat om ruim 2.000 personen in vier wijken. Met een groot deel van de bewoners is twee keer een interview gehouden, eerst eind jaren tachtig, daarna nog eens eind jaren negentig.
- 5 Zie ook Bolland en McCallum (2002): bewoners kunnen elk binnendringen in hun privacy als een bedreiging ervaren. Overleven hangt af van het behoud van privacy. ‘Bemoei je met je eigen zaken’ is een aanbeveling.
- 6 Van Doorn stelde al in 1955 vast dat de moderne buurt wordt gekenmerkt door heterogeniteit, rolsegmentatie, en een duidelijke behoefte aan privacy en anonimiteit. De buurt is een ‘ijle zone’, vooral om er onmerkbaar doorheen te lopen. Voor velen is de buurt louter een plaats waar zich de eigen woning

- toevallig bevindt, en die fungeert als basis om activiteiten te ondernemen die zich ver buiten de buurtgrenzen uitspreiden. De buurt kan dus niet worden gezien als een belangrijk integratiekader (zie ook Van Kempen 1999).
- 7 Reputatie duidt op de naam van de buurt vergeleken met andere buurten en duidt ook op de betekenis en de waardering die aan een buurt wordt toegekend. Tevens duidt het begrip op het min of meer vaste beeld dat de buurt publiekelijk oproept en op de plaats in de stedelijke buurtenhiërarchie (Hortulanus 1995; Ouwehand, 2007).
  - 8 Crenson (1984) noemt die groep de *neighborhood misfits*.

## 2 Bewonersactivisme: een overzicht van projecten en interventies

- 1 Tegelijk wijken waar het programma Onze Buurt Aan Zet is toegepast.
- 2 Om de termen 'autochtoon' en 'allochtoon' te mijden wordt in deze studie zo veel mogelijk gesproken over 'oorspronkelijke Nederlanders', 'Marokkaanse Nederlanders' of 'mensen uit minderheidsgroepen'.
- 3 Van Marissing spreekt niet over professionals, maar over *corporate actors* waartoe ook gemeentelijke managers en leidinggevende bewoners horen.
- 4 Volgens Tops en Van Ostaaijen bestond er rondom stadsmariniers veel bestuurlijke onduidelijkheid. Hun werkwijze leidde niet tot een effectieve aanpak van problemen. Zij zouden zich moeten richten op het ontwikkelen van relaties met betrokkenen in de hotspots, maar door het bestuur werden zij vooral beoordeeld op hun daadkracht (als breekijzer). In feite gaat hun energie zitten in het overeind blijven binnen het complexe ambtelijke krachtenveld (Tops en Van Ostaaijen 2005: 71-73).
- 5 Overigens blijkt uit de interviews die Terpstra met wijkagenten hield (en niet alleen in Rotterdam) dat burgerparticipatie slechts een beperkt draagvlak heeft onder wijkagenten. Vaak fungeren zij tijdens bewonersoverleg als kop van jut waarbij onvrede en ongenoegen op de politie wordt afgereageerd. Verder blijkt dat vragen en verzoeken om politieoptreden dusdanig oplopen dat wijkagenten die eisen alleen maar kunnen afhouden (zonder daarbij bewoners voor het hoofd te stoten). Het bijwonen van bijeenkomsten met bewoners wordt door menig wijkagent als vervelend ervaren, mede door deelname van selectieve groepen van 'vaste klagers' en 'personen met een grote mond' (Terpstra 2008b: 272). In de optiek van burgers vertonen wijkagenten daarom snel een gebrek aan responsiviteit. Wijkagenten bezoeken deze bijeenkomsten in de regel wel trouw, maar voelen zich niet verantwoordelijk om de bijeenkomsten zelf te organiseren. Omdat steeds weer blijkt dat burgers alleen actief worden als zij weten dat zij gesteund worden door de politie, is

het gevolg dat burgerparticipatie niet of slechts moeizaam van de grond komt (Terpstra 2008b: hoofdstuk 11).

- 6 Pendrecht is een uitbreidingswijk in Rotterdam-Zuid uit de jaren vijftig. De wijk is bedoeld als een 'tuinstad' die aanvankelijk als voorbeeldwijk fungeerde, maar geleidelijk aan in een achterstandswijk veranderde. Het aandeel oorspronkelijke Nederlanders is gedaald tot 50%; de goedkope huurwoningen bleken aantrekkelijk voor nieuwkomers. Pendrecht heeft volgens Van den Brink een metamorfose doorgemaakt. 'Begonnen als een wijk voor de moderne arbeidersklasse in de jaren zestig van de vorige eeuw, is het nu een wijk waar allerlei kansarme, veelal allochtonen groepen bij elkaar wonen.' (Van den Brink et al. 2007: 321). Ouderen voelen zich bedreigd door een groot aantal jongeren, vooral Antilliaanse jongeren. De bewoners laten zich pessimistisch uit om een brug tussen die groepen te slaan. Daarbij speelt dat de samenstelling van de bevolking aanhoudend grote wijzigingen ondergaat (zie Van den Brink et al. 2007, hoofdstuk 7).
- 7 Het ministerie van Binnenlandse Zaken stelde ruim 40 miljoen beschikbaar waarop steden konden intekenen met plannen om veiligheid en leefbaarheid en integratie in aandachtswijken te vergroten. Voorwaarde was dat wijkbewoners nauw betrokken zouden zijn bij de opzet en uitvoering van de plannen. Er is dan ook ruim geëxperimenteerd met burgerparticipatie binnen de projecten.
- 8 Maar zie Van Marissing et al. 2006: een project met een korte tijdsduur is overzichtelijk en gericht op relatief snelle en zichtbare resultaten. Grotere programma's zijn onoverzichtelijk, de tijdsduur is te lang of onduidelijk, en door een veelvoud aan doelstellingen / complexiteit schrikken ze af.
- 9 Die gedachte leeft nog altijd bij radicale theoretici en woordvoerders van democratisering; zie Van Stokkom 2006.

### **3 Actieve bewoners aan het woord**

- 1 Er zijn vier respondenten geïnterviewd in Nieuwe Westen (Rotterdam), drie in Overvecht (Utrecht), twee in Hatert (Nijmegen) en twee in de Rivierenwijk (Deventer). In de volgende wijken is één respondent geïnterviewd: Kanalen-eiland (Utrecht), Kronenhoef (Eindhoven), Wyckerpoort (Maastricht), Klarrendal (Arnhem) en Holtenbroek (Zwolle). Een respondent woonde niet in een Vogelaarwijk, namelijk Bliksembosch (Eindhoven).
- 2 Voor de Deventer wijkaanpak zie hoofdstuk 7.
- 3 Door twaalf mensen zijn vaardigheden genoemd die wij onder de noemer 'asertiviteit' hebben samengebracht.

- 4 Deze vaardigheden sluiten aan op de bevindingen van Wagenaar en Staffhorst (2006). Het gaat om activisten die praktisch iets willen doen voor de buurt, niet om idealisme. De vereenzelviging met de publieke zaak zit in het hart, maar wordt niet als zodanig expliciet benoemd. Het gaat om assertieve mensen met een positieve instelling en knokkers die weerstanden kunnen overwinnen. Ze willen niet door professionals bediend worden, maar willen zelf iets doen, en anderen inspireren.
- 5 Werken in buurtnetwerken heeft de volgende voordelen (Skelcher et al. 1996): men kan gemakkelijk informatie uitwisselen; er vindt een ontwikkeling van gedeelde standpunten plaats; alle relevante personen worden ingesloten; en tot slot staat men op gelijke voet met de gemeente.
- 6 Gruyter et al. (2007) constateren dat er sprake is van een grote diversiteit tussen de verschillende etnische groepen. Voor vrouwen met een laag opleidingsniveau, geringe vaardigheid om Nederlands te spreken, geringe autonomie en sterke focus op gezinstaken zijn laagdrempelige activiteiten nodig voor ontmoeting, naast taalles en scholing.
- 7 Dit verschil in probleembesef werd ook vastgesteld door Van der Graaf (2006).

#### 4 Buurtidentificatie: mentaal investeren in de 'hele buurt'

- 1 Vanwege verschillen in theoretische *frameworks*, meetinstrumenten, *sampling* en analysemethoden zijn de onderzoeksbevindingen moeilijk met elkaar te vergelijken; de *state of the art* van bestaande kennis kan daarom niet worden vastgesteld (Driessen et al. 2006). Lelieveldt en Van der Kolk (2005) wijzen erop dat de meeste studies geen inzicht geven in het relatieve belang en gewicht van verschillende vormen van sociaal kapitaal; steeds worden andere varianten van sociaal kapitaal gemeten; ook houdt men dikwijls geen rekening met individuele factoren als opleidingsniveau, aanwezigheid van kinderen, inkomen en huiseigenaarschap. Bolt en Ter Maat (2005) wijzen op cirkelredeneringen in de literatuur over sociaal kapitaal: vertrouwen wordt bevorderd door participatie en andersom. Onduidelijk is wat oorzaak is en wat gevolg.
- 2 Er is ook aandacht voor negatieve implicaties zoals processen van sociale uitsluiting, restricties om te handelen, en *free riding*-gedrag (Engbersen 2003).
- 3 Ook Bourdieu legt de nadruk op sociaal kapitaal als een instrument van een individu om bepaalde doelen te bereiken. Zijn interpretatie bestaat uit twee elementen: de toegang tot hulpbronnen die in het bezit zijn van anderen in het netwerk en de kwaliteit van die hulpbronnen. Bepaalde sociale netwerken zijn, volgens deze benadering, minder 'waard', in de zin dat de leden van de

- netwerken over te weinig relevante hulpbronnen beschikken om elkaar vooruit te helpen (Bourdieu 1989; Van den Berg 2006).
- 4 Maar onduidelijk is welke aspecten van sociale cohesie precies effect hebben. Het gaat overigens om statistische verbanden; de causale pijl zou ook andersom kunnen lopen.
  - 5 Volgens Elchardus et al. (2003) kunnen bewoners elkaar een gedeeld gevoel van bedreiging aanpraten. Omgekeerd, mensen met een lage buurtbetrokkenheid (vaak mensen met hoge cultuurparticipatie) hebben minder last van onveiligheidsgevoelens (ook Kanan en Pruitt 2002).
  - 6 Zie Van den Brink et al. (2007: 55 e.v.): in een oude volkswijk als Woensel-West (Eindhoven) en in mindere mate Velve-Lindehof (Enschede) komen behoorlijk veel familiecontacten voor en overlast en verloedering. Veel empirische bevindingen ondersteunen de moeilijkheden van de veronderstelde samenhang tussen hechte bindingen en veiligheid. Terpstra (1996) heeft uiteengezet dat een buurt met hechte bindingen tegelijk een broeinest kan zijn van criminaliteit. Blokland stelde vast dat er in de relatief dichte netwerken van families en vrienden in de Rotterdamse buurt Tussendijken weinig bereidheid bestaat tot het uitoefenen van sociale controle buiten de eigen netwerken. De geïnterviewden gaven aan dat men zich had neergelegd bij de 'niet normale' toestand van de buurt. Sterke bindingen hoeven dus niet samen te gaan met het streven de leefbaarheid van de buurt te verhogen (Blokland 2009: 238 e.v.).
  - 7 Sampson et al. (2002) beaamt dat er te veel nadruk wordt gelegd op structurele kenmerken van sociale cohesie (omvang, reikwijdte en diepte van sociale bindingen). Attitudefactoren zoals de bereidheid van bewoners anderen aan te spreken en op te treden, achten Sampson en zijn medewerkers van groter belang.
  - 8 We spreken liever niet over *weak ties* of lichte bindingen, omdat die term 'leeg' is. Het kan gaan om vrijblijvende contacten in de eigen groep of eigen buurt. De term overbruggend is al beter, omdat die verwijst naar contacten met geheel andere delen van de samenleving. Nog beter zou zijn: bindingen die burgerschap of vooruitkomen aanmoedigen.
  - 9 In sommige onderzoeken is vastgesteld dat straatgebonden (vrienden)netwerken er wel toe doen om informele controle uit te oefenen (Bellair 2000; Lelieveldt 2004; Dekker 2007) of zich in te zetten voor de buurt (Lewicka 2005). Mogelijk is dat in meer homogene wijken het geval. In die wijken lijkt de uitruil van kleine diensten tegen de achtergrond van routineuze omgang, zoals groeten en korte gesprekken, bevorderlijk te zijn voor informele sociale controle. Bellair (1997) stelde echter vast dat vooral niet-frequente sociale interactie van belang is voor sociale controle. Buren zijn bereid controle uit

- te oefenen ongeacht of zij als naasten of vrienden gelden. De omvang van netwerken met *weak ties* zou wel eens van groter belang kunnen zijn.
- 10 Zie ook Kleinhans et al. (2007) die vaststelden dat *place attachment* zeer sterk gerelateerd is aan sociaal kapitaal. Gehechtheid stimuleert de bereidheid van bewoners om sociale contacten te leggen. Ook de waargenomen kwaliteit van de buurt is sterk gerelateerd aan sociaal kapitaal. Maar dat buurtbeeld leidt niet automatisch tot meer activisme. Negatieve opvattingen over de buurt stimuleren juist tot participatie in verenigingen, vrijwilligerswerk of collectieve actie.
  - 11 Brown et al. (2004) wijzen erop dat bewoners die weinig *incivilities* waarnemen en weinig angst hebben voor overlast en misdaad, zich confident en gehecht voelen (ook Woldoff 2006). Het waargenomen gevoel van controle over een gebied is een belangrijke reden om een gevoel van gehecht zijn te ontwikkelen.
  - 12 Saegert en Winkel (2004) wijzen echter op het belang van de ontwikkeling van sociale bindingen om burgerschap te vergroten. Organisaties op woonblokniveau moedigen participatie daarbuiten aan. Het belang van *bonding* kan volgens deze onderzoekers niet worden miskend ten gunste van *bridging*. Zonder *bonding* zouden de meest achtergestelde bewoners helemaal geen netwerken hebben.
  - 13 Zie ook Blokland (2005): niet alleen relaties maken binding mogelijk. Interactie kan ontbreken en toch kunnen bewoners het gevoel hebben bij een collectiviteit te horen (zie ook Suttles 1972).
  - 14 *Sense of place*-onderzoekers wijzen op de samenhang tussen het buurtbeeld en gemeenschapszin/-gevoel. Bewoners die een positieve beschrijving van een plaats of locatie bieden, zijn gehechter aan hun gemeenschap. Gehechtheid bepaalt of men al dan niet wil investeren in de plaats waar men leeft. Gevraagd naar de gehechtheid aan de buurt neigen de antwoorden van bewoners ertoe een persoonlijk mentaal territorium te weerspiegelen, dat niet samenvalt met de feitelijke woonplek. Dus het is de verbeelde omgeving die ertoe doet (Mannarini et al. 2006).
  - 15 Onderzoek in de herstructureringswijk Leiden-Zuidwest (Van der Graaf et al. 2006) leert dat de feitelijke contacten tussen bewoners oppervlakkig zijn, maar dat veel bewoners zich niettemin betrokken voelen bij de buurt en een positief beeld hebben van de buurt.
  - 16 Sommigen beklemtonen dat sociaal kapitaal het product is van welvaart en welstand, niet een oorzaak daarvan (Middleton et al. 2005). Als dat zo is moeten grote vraagtekens worden geplaatst bij de doelstelling sociaal kapitaal te vergroten door beleidsinspanningen.

## 5 Koopkrachtige bewoners: helpt de middenklasse?

- 1 Van der Land (2004: 113) wijst erop dat activisme van middenklassers niet zozeer een zaak is van burgerschap, maar veeleer gezien kan worden als een vorm van pragmatisme dat gericht is op bescherming en verbetering van de directe woonomgeving, indien dat nodig is. Een actieve opstelling dus uit gezond eigenbelang. Hun betrokkenheid gaat lang niet altijd gepaard met daadwerkelijke inzet en wordt zelden in termen van maatschappelijke of politieke verantwoordelijkheid verwoord.
- 2 In de jaarnota integratiebeleid van het ministerie van Justitie (2005) wordt vermeld dat de concentratie van etnische minderheden in bepaalde wijken hun integratie en participatie dwarsboomt. Concentratie zou leiden tot een accumulatie van sociale problemen en maakt etnische scheidslijnen zichtbaarder. Dat komt het beeld van etnische minderheden niet ten goede. Het Nederlandse beleid ten aanzien van concentratiewijken beoogt (ministerie van Justitie p. 45): differentiatie van de woningvoorraad binnen de concentratiegebieden; regulering van de instroom van lage inkomensgroepen; uitbreiding van de woningvoorraad voor lagere inkomens in suburbane gebieden.
- 3 We gaan hieronder niet in op een hele reeks van effecten, waaronder bredere politiek-economische factoren zoals de economische status van de buurt (waarde van woningen en gebouwen), veranderingen binnen (de kwaliteit van) het dienstenaanbod en voorzieningenniveau van de wijk, en de reputatieverandering van wijken. Evenmin zullen we de vraag behandelen of herstructurering beantwoordt aan het doeleind om sociale en etnische bevolkingsgroepen te mengen (afname huishoudens met lagere inkomens en afname leden van etnische minderheden) (zie daarvoor Ouwehand en Davis 2004; Bolt en Torrence 2005; Kleinhans 2005; Gijsberts en Dagevos 2007).
- 4 Relatief veel mensen met hoge inkomens die in een geherstructureerde wijk een woning hebben gekocht, blijven gericht op verhuizen. Zij hebben meer verhuisplannen dan 'blijvers' en 'doorstromers' (Kleinhans 2007).
- 5 Musterd (2007) betwijfelt of sleutelen aan de sociale en etnische samenstelling van de buurten een oplossing is. Sociaal mengen kan zelfs spanningen in de wijk vergroten. Fysieke maatregelen lossen zelden sociale vraagstukken op. Integratie begint met opleiding, werk en inkomen en het achterstandsbeleid moet daar op inzetten.
- 6 Veldboer en collega's (2008) spreken in dit verband over de binnenroute naar sociale stijging die genomen wordt door de groep doorstromers binnen de wijk, waaronder veel 'etnische stijgers'. Zij constateerden in hun onderzoek – onder andere in Geuzenbaan in Amsterdam – dat deze economische middenklasse vaak zo bezig is een eigen plek te veroveren dat men nauwelijks aan

netwerkvorming en participatie toekomt. In Hoogvliet (Rotterdam) hebben dezelfde onderzoekers (Veldboer et al. 2007; ook Kleinhans 2005) vastgesteld dat doorstromers naar nieuwe koopwoningen positiever oordelen over de ontwikkeling van de buurt dan de blijvers en de huurkopers. Doorstromers hebben relatief vaker nieuwe mensen leren kennen. Respondenten die meer verbeteringsmogelijkheden zien zijn voornamelijk mensen uit etnische minderheden, relatief veel Antillianen. De renovatie van Hoogvliet en de doorstroom die dat teweegbrengt, komt de vorming van sociaal kapitaal van doorstromers dus ten goede.

- 7 Van der Land (2004) brengt het volgende onder de aandacht: iets meer dan de helft van de nieuwe middenklasse in Rotterdam voelt zich betrokken bij de buurt. Degenen die zich betrokken voelen zijn over het algemeen ouder, hebben een koopwoning en inwonende kinderen, terwijl een van de partners geen betaalde baan heeft. Mensen met een laag inkomen voelen zich veel minder betrokken. Het blijkt ook dat binding met de stad niet vanzelfsprekend leidt tot een diepgaande binding met de buurt. De buurt wordt niet 'verinnerlijkt'.
- 8 Activisten binnen de Rotterdamse nieuwe middenklasse zijn relatief oud (zeer weinig twintigers, ook weinig dertigers), hebben een relatief hoog inkomen, zijn meestal eigenaar van een woning, hebben vaker kinderen, en wonen langere tijd in dezelfde buurt (Van der Land 2004, hoofdstuk 5.3).
- 9 Zie voor een andere context ook Beckhoven en Van Kempen (2003).
- 10 In sommige onderzoeken is een toename van vooral diefstal in die wijken vastgesteld (Van Wilsem et al. 2006; Wittebrood en Van Dijk 2007).
- 11 Zie ook Hortulanus (1995): eigen woningbezit en hoger inkomen hebben een positieve invloed op emotionele verbondenheid met de buurt. Hoger opgeleide mensen voelen zich daarentegen minder snel emotioneel verbonden met de buurt, en hebben ook minder familie en vrienden in de buurt wonen, maar hechten wel aan de voorzieningen in de buurt.
- 12 Maar zie Saegert en Winkel (2004): psychisch investeren in de wijk is gerelateerd aan burgerparticipatie. Van der Land (2003) wijst erop dat middenklassers die lid zijn van een buurtvereniging, zich vaker betrokken voelen bij de buurt (73%) dan niet-actieve bewoners (49%).

## 6 Samenwerking bewoners en politie: lessen uit Chicago

- 1 Zie hoofdstuk 2; voor een overzicht aan projecten zie WRR (2004).
- 2 Soortgelijke experimenten met *reassurance policing* in England hebben ook veel positieve effecten teweeggebracht (Tuffin et al. 2006; voor een overzicht



zie Easton et al. 2008): vergeleken met controlegebieden rapporteert 12% van bewoners meer vertrouwen in de politie, 11% minder waargenomen misdaad en 5% lagere niveaus van victimisatie. Er werd geen effect vastgesteld op *collective efficacy* (burgers grijpen in / helpen elkaar) en deelname aan lokale organisaties.

- 3 Weer andere kansarme wijken scoorden niet alleen slecht op *community capacity*, maar ook slecht op *problem solving*; ze hadden te maken met ernstige problemen, hadden veel hulp nodig, maar die bleef uit.
- 4 Veel bewoners participeren niet alleen in deze meetings, maar ook in sub-committees, partnerships en onafhankelijke *problem solving meetings*, en in ad-hoc *call meetings*.
- 5 *Reassurance policing* in Engeland lijkt er echter goed in te slagen om de informatie die tijdens contacten met burgers beschikbaar komt, systematisch te verwerken. De relevante problemen worden benoemd en beschreven, evenals daders en slachtoffers, overlastlocaties, probleemadressen, et cetera. De effectiviteit van de ontwikkelde werkwijzen en de coöperatie met partners worden steeds geëvalueerd (Millie en Herrington 2005).
- 6 Vergelijk WRR (2005: 76): professionals kunnen problemen 'afpakken' en bewoners 'afhankelijk' maken. Achterstanden kunnen door professionals in stand worden gehouden (cultiveren vraaghouding) (zie ook Hendriks 2003; hiervoor hoofdstuk 2).
- 7 Frequentie aanwezigheid van de politie tijdens meetings met bewoners zou zelfs ten koste kunnen gaan van de informele sociale controle (Renauer 2007). In sterk conflictueuze buurten is dat voorstelbaar.

## 7 Ijveren voor de buurt: perspectieven en kansen

- 1 We spreken hier in cultuursociologische termen over institutie: duurzame vormen van handelen, denken en voelen waaruit duidelijke morele opvattingen spreken. In bestuurskundige literatuur (bijv. Hartman en Tops 2005) wordt vaak over een institutionele logica gesproken die op heel andere vermogens betrekking heeft: formeel en procedureel handelen.
- 2 Volgens Van Marissing et al. (2006) hangt de beslissing om actief te worden af van de manier waarop bewoners worden benaderd, en van de aard van de gevraagde inzet. Een persoonlijke benadering kan ze over de drempel helpen. Om nieuwe bewoners te werven volstaan inspraakavonden of informatieve bijeenkomsten niet. Huis-aan-huisbezoek, het raadplegen van mensen in de moskee en inschakelen van wethouders zijn effectievere methoden.

- 3 Ook in andere steden wordt gewerkt binnen duurzame overlegstructuren, zij het dat het veiligheidsbeleid niet uitdrukkelijk op de voorgrond staat (zie WRR 2004). Zo wordt in Utrecht vanaf 2001 wijkgericht gewerkt binnen de wijkraden. Elke wijk heeft een wijkbureau of wijkservicecentrum met een wijkmanager en andere medewerkers. Elk wijkbureau heeft de beschikking over een leefbaarheidsbudget van ongeveer 250.000 euro. Twee instrumenten zijn van belang. Ten eerste de beheersconvenanten: afspraken tussen georganiseerde bewoners en de dienst Stadsbeheer over bijvoorbeeld groen en straatmeubilair. En ten tweede het recht van initiatief: indienen van plannen en financiering van plannen (bijvoorbeeld de herinrichting van een speeltuin). In Delft heeft elke wijk een compleet team van professionals: wijkopzichter van stadstoezicht, wijkopbouwwerker van welzijnswerk, wijkcoördinator van wijkzaken, wijkbeheerder van Delftwonen, programmamakelaar van de brede school. Binnen de wijkaanpak worden de door bewoners gewenste activiteiten in de wijk uitgevoerd.
- 4 Tyler (2004) heeft vastgesteld dat burgers meer samenwerken met de politie wanneer zij de indruk hebben dat de politie effectief is in de aanpak van misdaad, en een geloofwaardige strafdreiging voor misdaad biedt. Maar ook indien zij hen zien als legitieme gezaghebbende professionals. Als ze de politie als legitiem zien zijn ze eerder bereid melding te maken, samen te werken in buurtorganisaties en zich aan de regels te houden. Die legitieme oordelen hangen grotendeels af van de eerlijkheid van de procedures die de politie gebruikt in de omgang met het publiek en waarmee ze gezag uitoefent.
- 5 Ook personele wisselingen en gebrekkige communicatie kunnen schadelijk zijn voor de verhouding tussen professionals en burgers. Niettemin is ook regelmatig nieuw bloed nodig. Zolang wisselingen goed gecommuniceerd worden, is er weinig aan de hand (Van Marissing 2008: 169).
- 6 De politie is in deze optiek eerder een orde- en vredebewaarder die politieke kennis toepast (zicht hebben op potentiële conflicten en machtsmisbruik), dan een handhaver die strafrechtelijke regels toepast (zie Van Stokkom 2008).

## Besluit

- 1 Om die reden ligt het ook voor de hand het nationale integratiebeleid te richten op visies op een gedeelde toekomst: loyaal zijn aan een gezamenlijk vormgegeven en gedragen project.



## Literatuur

- Adriaanse, Carlinde (2004), *Succesfactoren van wijken die werken*, OTB, TU Delft
- Adriaanse, C. (2006), Publieke familiariteit bindt in Buitenveldert; *City Journal* nr. 6, 14-19
- Ambert, Anne-Marie (1998), *The web of poverty. Psychosocial perspectives*, Routledge
- Anderson, H. (2005), Veiligheid in de stad: de nieuwe opgaven voor wijkteams en buurtregisseurs, in: *Rust'loos wakend*, Kluwer: Alphen aan den Rijn 2004, 142-157.
- Armour, S.A. (2004), *Local Institutions and Neighborhood Crime: Does participation Matter?* paper annual meeting ASA
- Arum, S. van e.a. (2006), *Leefbaarheid als ambacht. De sociale tactieken en strategieën van een woningcorporatie*, Utrecht: NIZW
- Atkinson, A. (2004), The Evidence on the Impact of Gentrification: New Lessons for the Urban Renaissance? *European Journal of Housing Policy*, 4 (1): 107-131
- Attema, F. (2003), *Kritisch en bevlogen. Bewoners over Deventer Wijkaanpak*, A en W, Amsterdam / Deventer
- Bayley, David H. (ed.) (1998), *What Works in policing?* New York en Oxford: Oxford University Press
- Barbalet, J.M. (1993), Citizenship, Class Inequality and Resentment, in: Bryan S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, Londen: Sage, 36-56
- Baumgartner, M.P. (1988), *The Moral Order of a Suburb*, New York: Oxford University Press
- Beckhoven, Ellen van en Ronald van Kempen (2006), Toward more Social Cohesion in Large Post-Second World War Housing Estates? A Case Study in Utrecht, *Housing Studies*, 21 (4): 477-500
- Beckhoven, Ellen van en Ronald van Kempen (2003), Social Effects of Urban Restructuring: A Case Study in Amsterdam and Utrecht, *Housing Studies*, 18 (6): 853-875.

- Bellair, Paul E. (2000), Informal Surveillance and Street Crime: A Complex Relationship, *Criminology*, 38, 1: 137-170
- Bellair, Paul E. (1997), Social Interaction and Community Crime: Examining the Importance of Neighbor Networks, *Criminology*, 35, 4: 677-704
- Bennett, Susan F. (1995), Community Organisations and Crime, *Annals of the American Academy of Political Sciences*, 539, May: 72-84
- Bennett, Trevor (1990), *Evaluating the Neighbourhood Watch*, Aldershot: Gower.
- Bennett, T., D. Farrington et al. (2005), The effectiveness of Neighbourhood Watch, in: *The Campbell Collaboration reviews of intervention and policy evaluations*, Campbell Collaboration
- Bentayeb, B. en L. Kalkan (2006), *Burgers aan het roer. Amsterdamse ambtenaren en zelfregulering*, Den Haag: Nicis Institute
- Berg, M. van den (2005), 'Dit is geen gewone taalles meer. Dan dit, dan dat', *City Journal* nr. 7: 22-26
- Berg, M van den (2006), Uitgesloten van de sociale lift, *City Journal*, nr. 2: 18-22
- Bergeijk, Erik van et al. (2008), *Helpt herstructurering? Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*, Delft: Eburon
- Bervoets, E. (2005), Handhaven en netwerken bij problemen Marokkaanse jeugd, *City Journal*, nr. 7: 19-20
- Bervoets, Eric en Wouter Stol (2002), Marokkanen en Nederlanders over hun wijk – gedeelde problemen als mogelijkheid voor buurtactivisme. *Tijdschrift voor criminologie*, 44, 3: 247-261
- Blokland, Talja (2009), *Oog voor elkaar. Veiligheidsbeleving en sociale controle in de grote stad*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Blokland-Potters, T.V. (2006), *Het sociale weefsel van de stad. Cohesie, netwerken en korte contacten*, rede Erasmus Universiteit Rotterdam
- Blokland, Talja (2005), *Goeie burens houden zich op d'r eigen. Buurt, gemeenschap en sociale relaties in de stad*, Den Haag: Dr. Gradus Hendriks Stichting
- Blokland, Talja (2004), Buren als bruggen? De betekenis van burensrelaties voor sociaal kapitaal in een Rotterdamse gemengde wijk, *Sociale Wetenschappen*, 47 (2): 31-48
- Blokland, Talja (2002), Neighborhood Social Capital: Does an Urban Gentry Help?, *Sociological Research Online*, vol 7 (3)
- Blokland, Talja (2001), Middenklassers als middel, *Beleid en Maatschappij*, 28 (1): 42-53
- Bockmeyer, J. (2004), *The capacity to engage? Assessing nonprofits and immigrant engagement in Social Cities (US)*, New York: City University

- Boelhouwer, Jeroen e.a. (2006), *De leefsituatie in de grote stad 1997-2004*, Den Haag: SCP
- Bolland, J.M. en D.M. McCallum (2002), Neighboring and community mobilization in high poverty inner-city neighborhoods, *Urban Affairs Review*, 38: 42-69
- Bolt, G., R. van Kempen en M. van Ham (2008), Minority Ethnic Groups in the Dutch Housing Market: Spatial Segregation, Relocation Dynamics and Housing Policy, *Urban Studies*, 45 (7): 1359-1384
- Bolt, Gideon en Karien Dekker (2007), Sociale cohesie in de buurt: verschillen naar etniciteit en sociaal-economische status, in: R. van Kempen en S. Musterd (red.), *De stadsbuurt: ontwikkeling en betekenis*, Assen: Van Gorcum, 83-94
- Bolt, Gideon en Renée ter Maat (2005), Participatie in de buurt, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, nr. 6: 56-61
- Bolt, G. en M.I. Torrence (2005), Stedelijke herstructurering en sociale cohesie, Den Haag / Utrecht: DGW/NETHUR Partnership
- Boonstra, N. en P. de Graaf (2006), Ladder kan sociale cohesie tastbaar maken, *City Journal*, nr. 6: 20-23
- Bottoms, Anthony E. (2006), Incivilities, Offence and Social Order in Residential Communities, in: A. Simester en A. Von Hirsch (eds.) (2006), *Incivilities. Regulating Offensive Behaviour*, Oxford: Hart Publishing, 239-280
- Bourdieu, P. (1989), *Opstellen over smaak, habitus en het veldbegrip*, Amsterdam: Van Gennep
- Boutellier, H. (2005), *Meer dan veilig. Over bestuur, bescherming en burgerschap*, Den Haag: BJU
- Brink, G. van den (2006), Orde en wanorde, in: *Van waarheid naar veiligheid. Twee lessen voor een door angst bevangen burgerij*, Amsterdam: SUN
- Brink, G. van den (2004), *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Brink, G. van den e.a. (2007), *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*, Amsterdam: Bert Bakker
- Brink, G. van den, I. de Haan, S. Nekuee (2004), Burgerschap: panacee op zoek naar een ziekte? *Tijdschrift voor de sociale sector*, jrg. 58, nr. ½: 6-19
- Broeck, Tom van den (2008), Reassurance Policing: Reassuring the Public or Reassuring the Police?, in: M. Easton et al. (eds.), 2008, *Reflections on Reassurance Policing in the Lowlands*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Broekman, H., M.C. Dozy et al. (2000), *Opbouwwerk 2000: Beeld en perspectief*, Opbouwteksten 14, Den Haag

- Brooks-Gunn, J. et al. (1993), Do neighbourhoods influence child and adolescent development? *American Journal of Sociology*, 99: 353-395
- Brown, Barbara et al. (2004), Incivilities, place attachment and crime: Block and individual effects, *Journal of Environmental Psychology* 24: 359-371
- Brown, Graham et al. (2004), New Housing as Neighborhood Revitalization. Place Attachment and Confidence Among Residents, *Environment and Behavior*, 36 (6): 749-775
- Browning, Christopher R. et al. (2004), The Paradox of Social Organisation: Networks, Collective Efficacy, and Violent Crime in Urban Neighborhoods, *Social Forces*, 83, 2: 503-534
- Bursik, R.J. en H.G. Grasmick (1993), *Neighborhoods and crime: The dimensions of effective social control*, New York: Lexington Books.
- Caem, Barbara van (2008), *Verborgen kracht. Burgerparticipatie op het vlak van veiligheid*, Dynamics of Governance, Veiligheid & Burgerschap, Vrije Universiteit Amsterdam
- Carr, Patrick J. (2005), *Clean Streets: crime, disorder and social control in a Chicago neighborhood*, New York: New York University Press
- Carr, P.J. (2003), The new parochialism: the implications of the Beltway case for arguments concerning informal social control, *American Journal of Sociology*, 108 (6): 1249-1291
- Cordner, Gary en Elizabeth Biebel (2005), Problem Oriented Policing in Practice, *Criminology and Public Policy*, 4, no. 2: 155-180
- Crane, J. (1991), The epidemic theory of ghettos and neighbourhood effects on dropping out and teenage childbearing, *American Journal of Sociology*, 96: 1126-1159
- Crawford, A. (1997), *The Local Governance of Crime: Appeals to Community and Partnerships*, Oxford: Oxford University Press
- Crenson, Matthew A. (1983), *Neighborhood Politics*, Cambridge Mass.: Harvard University Press
- Crosby, N., J.M. Kelly en P. Schaefer (1986), Citizens Panels: A New Approach to Citizen Participation, *Public Administration Review*, 46 (2): 170-178
- Dahrendorf, Ralf (1985), *Law and Order*, Londen: Stevens
- Davelaar, M. en L. Veldboer (2008), *Goud in de buurt. Over de rol van professionals in capaciteitsgerichte buurtontwikkeling*, Oranje Fonds
- Davelaar, Maarten et al. (2004), *Wijken voor bewoners: Asset-Based Community Development in Nederland*, Verwey-Jonker Instituut NIZW / Kenniscentrum Grote Steden

- Dekker, Karien (2007), Social Capital, Neighbourhood Attachment and Participation in Distressed Urban Areas. A Case Study in The Hague and Utrecht, *Housing Studies*, 22 (3): 355-379
- Dekker, K. en G. Bolt (2005), Social cohesion in post-war estates in the Netherlands: Differences between socio-economic and ethnic groups, *Urban Studies* 42 (13): 2447- 2470
- Dekker, Paul en Joep de Hart (2005), *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- DeLeon-Granados, William (1999), *Travels through Crime and Place*, Boston: Northeastern University Press
- Denkers, F.A.C.M. (1993), *Op eigen kracht de veiligheid de baas. De politie van pretentieuze probleemoplosser naar bescheiden ondersteuner*, Lelystad: Vermande
- Denters, S. (2004), *Achtergrondstudie Stedelijk Burgerschap*, Enschede: Universiteit Twente
- Doorn, J.A.A. van (1955), *Wijk en Stad: reële integratiekaders?* Amsterdam: Praeadvies voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken
- Dozy, Marta (2008), 'Het is altijd het beroep van de toekomst geweest' *De beroepsontwikkeling van het opbouwwerk*, Zutphen: Walburg Pers
- Driessen, F. et al. (2006), *De politie en het verdwenen sociale kapitaal. Een verkenning*, Utrecht: Bureau Driessen
- Duyvendak, J-W. (2006), *De staat en de straat. Beleid, wetenschap en de multi-culturele samenleving*, Amsterdam: Boom
- Duyvendak, J-W. en P. van der Graaf (1999), *Opzoomeren*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Easton, Marleen en Paul Ponsaers (2007), Community (oriented) policing reassured: betekenis in een Vlaamse context, in: P. Ponsaers en L. Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: comcepten en receptie*, Brussel: Politeia, Centrum voor Politiestudies, 49-78
- Easton, Marleen et al. (eds.), (2008), *Reflections on Reassurance Policing in the Lowlands*, Den Haag: BJU
- Easton, Marleen en Paul Ponsaers (2007), Community (oriented) policing reassured: betekenis in een Vlaamse context, in: P. Ponsaers en L. Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: comcepten en receptie*, Brussel: Politeia, Centrum voor Politiestudies, 49-78
- Elchardus, Mark e.a. (2003), *Onveiligheidsgevoelens – Een literatuurstudie*, Brussel: Vrije Universiteit
- Elchardus, M. en W. Smits (2002), *Anatomie en oorzaken van het wantrouwen*, Brussel: Vubpress



- Elffers, H. en W. de Jong (2004), "Nee, ik voel me nooit onveilig". Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens, in: RMO, *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: RMO advies 31
- Engbersen, Godfried e.a. (2005), *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam*, WRR-verkenningen, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Engbersen, Godfried (2003), De armoede van sociaal kapitaal, *Economisch-statistische berichten*, 88, 4398, D12
- Engbersen, R. et al. (2006), *Sociale interventie is topsport. Evaluatie Op eigen kracht Rotterdam Noord*, Utrecht / Apeldoorn
- Enhuis, Els (2003), De relatie bevolking-politie: het paard van Troje, in: J. van Erck (red.), *Gemeenschapsgerichte politiezorg. Externe oriëntatie van de politie* (37-52). Centrum voor Politiestudies, Brussel: Politeia.
- Eysink Smeets, M. (2008), Public Reassurance, the Dutch Way, in: M. Easton et al. (eds.), 2008, *Reflections on Reassurance Policing in the Lowlands*, Den Haag: BJU. 129-148
- Evans, Karen M. (1998), *Shaping futures: learning for competence and citizenship*, Aldershot: Ashgate.
- Fielding, Nigel en Martin Innes (2006), Reassurance Policing, Community Policing and Measuring Police Performance, *Policing and Society*, 16/2: 127-145
- Florida, R. (2002), *The rise of the creative class*, New York: Basic Books
- Fortuin, Kees en Peter van der Graaf (2006), *De stad verhaalt van de stad*, Rotterdamse lokale identiteit en cultuur als hulpbron, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Frank, James et al. (1996), Citizen Involvement in the Coproduction of Police Outputs, *Journal of Crime and Justice*, vol. 19, no. 2: 1-29
- Friedrichs, Jurgen en Jorg Blasius (2003), Social Norms in Distressed Neighbourhoods: Testing the Wilson Hypothesis, *Housing Studies*, 18, 6: 807-826
- Fung, Archon (2004), *Empowered Participation. Reinventing Urban Democracy*, Princeton / Oxford: Princeton University Press
- Galster, George (2005), *Neighbourhood mix, social opportunities, and the policy challenges of an increasingly diverse Amsterdam*, Amsterdam: AMIDSt
- Garland, David, (2001), *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford: Oxford University Press
- Gemeente Rotterdam (2006), *Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak. Methodiek voor actief burgerschap*, 1-32
- Gemert, F. van en M. Fleisher (2002), *In de greep van de groep: een onderzoek naar een Marokkaanse problematische jeugdgroep*, Amsterdam: Regioplan

- Gijsberts, M. en J. Dagevos (2005), *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*, Den Haag: SCP
- Gijsberts, M. en J. Dagevos (2007), *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentratie en bevorderen van interetnisch contact*, Den Haag: SCP.
- Goudriaan, Heike et al. (2006), Neighbourhood Characteristics and Reporting Crime, *British Journal of Criminology*, 46: 719-742
- Graaf, P. van der (2006), Buurt aan zet: harde en zachte aanpak, *City Journal*, nr. 5: 8-13
- Graaf, Peter van der (2003), *Bewoners als klant: een gouden kans?* Utrecht: Verweij-Jonker Instituut
- Graaf, P. van der, et al. (2006), *Eindevaluatie Onze Buurt aan Zet: een thematische vergelijking van tien steden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Graaf, Peter van der et al. (2006), *Buurtcontact in Leiden Zuidwest. De contactladder als diagnose-instrument*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut
- Graaf, Peter van der en Jan-Willem Duyvendak (2005), *Emmen Revisited: de koersresultaten van 5 jaar integrale wijkvernieuwing*, Utrecht: Verweij Jonker Instituut
- Grinc, R.M. (1994), "Angels in Marble": Problems in stimulating community involvement in community policing, *Crime & Delinquency*, 40 (3): 437-468
- Gruijter, M. en T. Pels (2005), *De toekomst van buurtvaderschap. Professionalisering met behoud van zeggenschap*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut
- Gudell, J. Erik en Wesley G. Skogan (2003), *Community Mobilization for Community Policing*, Evanston: Institute for Policy Research, Northwestern University
- Guest, Avery M. (2000), The Mediated Community. The nature of Local and Extralocal Ties Within the Metropolis, *Urban Affairs Review*, 35 (5): 603-627
- Guest, A.M. en R.S. Oropesa (1986), Informal Social Ties and Political Activity in the Metropolis, *Urban Affairs Quarterly*, 21: 550-574
- Gunther Moor, L. et al. (2002), *Welzijn versterkt veiligheid*, Dordrecht: SMVP
- Gunther Moor, L., en J. Peeters (1996), *Politie en sociale zelfredzaamheid van burgers. Een onderzoek naar aanleiding van de vestiging en opheffing van politiebureaus*, Dordrecht: SMP
- Hancock, Lynn (2001), *Communities, Crime and Disorder. Safety and Regeneration in Urban Neighbourhoods*, Basingstoke: Palgrave
- Hart, J. de (red.) (2002), *Zekere banden: sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: SCP

- Hartman, C. en P. Tops (2005), *Frontlijnsturing. Uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden, STIP
- Hartman, C. en P. Tops (2006), *In het vooronder van de publieke zaak. Een werkboek frontlijnsturing*, Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden, STIP
- Hartman, C. en P. Tops (2006), Delicate ontmoeting van beleid en frontlijn, *City Journal*, nr. 2: 24-28
- Hastings, A. en J. Dean (2003), Challenging images: Tackling stigma through estate regeneration, *Policy & Politics*, 31, 2: 171-184
- Hays, R.A. en A.M. Kogl (2007), Neighborhood Attachment, Social Capital Building, and Political Participation: A Case Study of Low- and Moderate-Income Residents of Waterloo, Iowa, *Journal of Urban Affairs* 28 (2): 181-205
- Hazeu, C.A. (2006), Nabije democratie, in: E. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Den Haag: WRR
- Hendriks, F. (2003), *Multi-etnische bewonersparticipatie in de Schilderswijk*, Tilburg: Universiteit van Tilburg
- Hes J. (2000), *Recht doen aan de buurt*, SMVP, Dordrecht
- Hortulanus, R.P. (1995), *Stadsbuurten: bewoners en beheerders in buurten met uiteenlopende reputaties*, Den Haag: VUGA
- Hope, Tim (1995), Community Crime Prevention, in: M. Tonry en D. Farrington (eds.), *Building a Safer Society*, Chicago: Chicago University Press, 21-90
- Hope, Tim en Alan Trickett (2004), Angst essen Seele auf – But it keeps away Burglars! Private Security, Neighbourhood Watch and the Social Reaction to Crime, *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft*, nr. 42: 441-468
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J-W. Duyvendak (2006), *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar burgerinitiatieven*, Universiteit van Amsterdam / Nicis.
- Innes, Martin (2008), Toward a Science of Street Craft: The Method of Reassurance Policing, in: M. Easton et al. (eds.), *Reflections on Reassurance Policing in the Lowlands*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Innes, M. (2005), *Why Disorder Matters. Antisocial Behaviour and Incivility as Signals of Risk*, <http://www.kent.ac.uk/scarr/events/finalpapers/Innes.pdf>
- Innes, Martin (2004), Signal crimes and signal disorders: notes on deviance as communicative action, *British Journal of Sociology*, 55, 3: 335-55
- Innes, M. en Tr. Jones (2006), *Neighbourhood Security and Urban Change: Risk, Resilience and recovery*, York: Joseph Rowntree Foundation
- Innes, M. en N. Fielding (2002), From community to communicative policing: 'signal crimes' and the problem of public reassurance, *Sociological Research Online*, vol 7, no.2, [www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html](http://www.socresonline.org.uk/7/2/innes.html)
- Intomart (2006), *Vertrouwen in de politie*, Amsterdam

- Joseph, Mark L. et al. (2007), The Theoretical Basis for Addressing Poverty Through Mixed- Income Development, *Urban Affairs Review*, 42 (3): 369-409
- Kanan, J.W. en M.V. Pruitt (2002), Modelling Fear of Crime and Perceived Victimization Risk: The (In)Significance of Neighborhood Integration, *Sociological Inquiry*, 72 (4): 527-548
- Kane, Robert J. (2005), Compromised police legitimacy as a predictor of violent crime in structurally disadvantaged communities, *Criminology*, 43 (2): 469-498
- Karsten, Lia en Eva van Kempen 2001, Middenklassegezinnen in herstructure-ringswijken, *Beleid en Maatschappij*, 28 (1): 18-29
- Kelling, G. en C. Coles (1996), *Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in American Cities*, New York: Free Press.
- Kempen, R. van (1999), De buurt van belang? Activiteiten en sociale contac-ten van bewoners van twee Utrechtse achterstandsbuurten, in: B. Völker en R. Verhoeff (red.), *Buren en buurten*, Siswo: Amsterdam
- Kempen, Ronald van en Sako Musterd (red.) (2007), *De stadsbuurt: ontwikke-ling en betekenis*, Assen: Van Gorcum
- Ketelaar, A. en R. van Wonderen (2003), *Een toolkit voor de inzet van burgers bij de politie*, Research voor Beleid Leiden
- Kleinhans, Reinout (2007), *Does Social Capital Affect Residents' Propensity to Move from Restructured Neighbourhoods?*, ENHR International Confer-ence 'Sustainable Urban Areas'
- Kleinhans, Reinout (2007), 'Net als kwartjes in een spaarvarken'; de betekenis van sociaal kapitaal in geherstructureerde buurten, in: R. van Kempen en S. Musterd (red.), *De stadsbuurt: ontwikkeling en betekenis*, Assen: Van Gorcum, 95-108
- Kleinhans, Reinout (2005), *Sociale implicaties van herstructurering en herhuis-vesting*, Delft University Press
- Kleinhans, Reinout et al. (2007), Understanding Social Capital in Recently Restructured Urban Neighbourhoods: Two Case Studies in Rotterdam, *Urban Studies*, 44 (5/6): 1069-1091
- Kornhauser, R.R. (1978), *Social sources of delinquency*. Chicago: University of Chicago Press
- Krase, Jerome (1982), *Self and Community in the City*, Lanham: University Press of America.
- Kremer, M. en L. Verplanke (2004), Bang in de buurt. Hoe professionals en burgers de buurt veiliger kunnen maken, in: RMO, *Sociale veiligheid or-ganiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: RMO advies 31: 177-214

- Kubrin, Charis en Ronald Weitzer (2003), New Directions in Social Disorganization Theory, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, vol. 40, no. 4: 374-402
- Kusenbach, Margarethe (2006), Patterns of Neighboring: Practicing Community in the Parochial Realm, *Symbolic Interaction*, 29 (3): 279-306
- Laan, Bouma-Doff van der, W. (2005), *De buurt als belemmering? De samenhang tussen etnische concentratie en integratie*, Assen: Van Gorcum
- Laan, Bouma-Doff van der, Wenda (2006), *Confined Contact. The consequences of spatial isolation of ethnic minorities in the Netherlands*, OTB Research Institute for Housing, Urban and Mobility Studies [www.borg.hi.is/en-hr2005iceland/ppr/van%20der%20Laan%20Bouma-Doff2.pdf](http://www.borg.hi.is/en-hr2005iceland/ppr/van%20der%20Laan%20Bouma-Doff2.pdf) -
- Land, M. van der (2004), *Vluchtige verbondenheid. Stedelijke bindingen van de Rotterdamse nieuwe middenklasse*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Lans, Jos van der (2005), *Koning Burger. Nederland als zelfbedieningszaak*, Amsterdam: Augustus
- Lavrakas, P.J. (1986) Evaluating Police-Community Anticrime Newsletters, in: D.P. Rosenbaum (ed.), *Community Crime Prevention. Does it Work?* Beverly Hills: Sage. 269-291
- Lelieveldt, Herman (2008), Neighbourhood politics: social capital and neighbourhood oriented forms of participation, in: J.W. van Deth, et al. (eds.), *The Oxford Handbook on Social Capital*, Oxford: Oxford University Press
- Lelieveldt, H. (2004), Helping Citizens Help Themselves, *Urban Affairs Review*, 39 (5): 531- 551
- Lelieveldt, Herman en Henk van der Kolk (2005), Structureel sociaal kapitaal en het oplossen van buurtproblemen, in: B. Volker (red.), *Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging*, Amsterdam: Amsterdam University Press. 25-40
- Lelieveldt, H. en K. Dekker (2005), Interactieve wijkaanpak moeilijk zonder middenveld, *City Journal*, nr. 4: 20-24
- Lewicka, Maria (2005), Ways to make people active: the role of place attachment, cultural capital, and neighborhood ties. *Journal of Environmental Psychology*, 25: 381-395
- Leventhal, Tama en Jeanne Brooks-Gunn (2000), The Neighborhoods They Live in: The Effects of Neighborhood Residence on Child and Adolescent Outcomes, *Psychological Bulletin*, 126 (2): 309-337
- Lub, V. (2005), *Mensen maken de stad. Een belevingsonderzoek op buurtniveau naar sociale cohesie en actief burgerschap in twee Rotterdamse achterstandswijken*, Erasmus Universiteit Rotterdam M.A. thesis

- Lüdemann, Christian (2005), Benachteiligte Wohngebiete, lokales Sozialkapital und "Disorder", *Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 88, 4: 240-256
- Lupi, Tineke (2007), 'Place making' IJburg: buiten wonen in de stad, in: R. van Kempen en S. Musterd (red.), *De stadsbuurt: ontwikkeling en betekenis*, Assen: Van Gorcum, 145-159
- Maas de Waal, C.J. (2003), Rol burgers blijft onhelder. Attentie voor de buurtpreventie, *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 9 september, 20-23
- Maas de Waal, C. en K. Wittebrood (2002), Sociale cohesie, fysieke buurtkenmerken en onveiligheid in de grote(re) steden, in: J. de Hart (red.), *Zekere banden: sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*, Den Haag: SCP, 279-315
- Mannarini, Terri et al. (2006), Image of neighborhood, self-image and sense of community, *Journal of Environmental Psychology*, 26 (3): 202-214
- Marissing, Erik van (2008), *Buurten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*, KNAG / Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht
- Marissing, Erik van et al. (2006), *Stedelijk beleid en sociale cohesie in twee herstructuringswijken: Nieuw-Hoograven (Utrecht) en Bouwlust (Den Haag)*, URU Universiteit Utrecht
- Marschall, Melissa J. (2004), Citizen Participation and the Neighborhood Context: A New Look at the Coproduction of Local Public Goods, *Political Research Quarterly*, 57 (2): 231-244
- Mathijssen C. et al. (2003), Activeren tot actief burgerschap: de casus van buurt- en nabijheidsdiensten, *Vorming*, jrg. 18, nr.2: 79-102
- Meere, Freek de, Peter van der Graaf en Astrid Huygen (2005), Het veelzijdige gebruik van wijkidentiteit, *Rooilijn*, nr. 5: 238-243
- Meere, Freek de en Maarten Davelaar (2005), *Tot achter de voordeur. Leren van buurtgerichte initiatieven ter versterking van sociale relaties*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Metaal, Stefan, Maartje Delnoij en Jan-Willem Duyvendak (2006), *Een Amsterdamse benadering. Vooruitkomen, samenleven en thuisvoelen in Nieuw West*. Amsterdam: Bureau Parkstad
- Middleton, Alan et al. (2005), Social capital and Neighbourhoods that Work, *Urban Studies*, 42 (10): 1711-1738
- Millie, Andrew en Victoria Herrington (2005), Bridging the Gap: Understanding Reassuring Policing, *The Howard Journal*, 44 no.1: 41-56
- Morenoff, Jeffrey D., Robert Sampson et al. (2001), Neighborhood inequality, collective efficacy, and spatial dynamics of urban violence, *Criminology*, 39: 517-559

- Musterd, Sako (2007), Achterstandswijken pak je niet aan door sloop, in: *Maatschappijwetenschappen*, <http://www.kennislink.nl/web/show?id=166951>
- Musterd, Sako en Ad Goethals (red.) (1999), *De invloed van de buurt*, Amsterdam: Siswo
- Nap, J. (2006), *Ontwikkelgericht politiewerk*, Apeldoorn: Politie Academie
- Noordegraaf, M. (2006), Tussen politiek en praktijk. Leren van straten, spreekkamers en schoolklassen, in: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.), *Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid. Leren van de praktijk*, WRR Verkenningen 12, Amsterdam University Press, 185-214
- Oenen, Gijs van (2007), Democratie en straf na de maakbare samenleving, *Justitiële verkenningen* 33 (8): 48-61
- Oliver, Eric (2001), *Democracy in Suburbia*, Princeton: Princeton University Press
- Ombudsman (2007), *Baas in eigen huis. Tja we komen eigenlijk voor alles*, Rotterdam.
- Os, P. van en J. Nap (2004), *Referentiekader gebiedsgebonden politie*, Politie-academie
- Ouweland, André (2007), 'Een omineuze naam', buurtreputatie en buurtreputatie, in: R. van Kempen en S. Musterd (red.), *De stadsbuurt: ontwikkeling en betekenis*, Assen: Van Gorcum, 123-132
- Ouweland, A. en S. Davis (2004), *Operatie geslaagd vervolgingreep noodzakelijk: evaluatieonderzoek naar de effecten van wijkaanpak in naoorlogse wijken in de jaren negentig*, Gouda: Habiforum
- Pate, A.M. et al. (1986), *Reducing Fear of Crime in Houston and Newark. A Summary Report*, Police Washington: Foundation
- Pattavina, A., J.M. Byrne en L. Garcia (2006), An examination of citizen involvement in crime prevention in high-risk versus low- to moderate-risk neighborhoods, *Crime & Delinquency*, 52 (2): 203-231
- Pattillo, M.E. (1998), Sweet mothers and gangbangers: managing crime in a black middle-class neighborhood, *Social Forces*, 76 (3): 747-774
- Permentier, Matthieu (2007), Gevolgen van negatieve buurtreputaties, in: R. van Kempen en S. Musterd (red.), *De stadsbuurt: ontwikkeling en betekenis*, Assen: Van Gorcum, 133-144
- Permentier, M. en G. Bolt (2004), Negatieve buurtreputaties: De Utrechtse wijk Kanaleneiland, *Geografie*, september: 36-38
- Pettigrew, T.F. (1998), Intergroup Contact Theory, *Annual Review of Psychology*, 49: 65-85

- Pinkster, Fenne (2007), Je bent wie je kent? Buurtgebonden sociale contacten, socialisering en sociale mobiliteit in een Haagse achterstandswijk, in: R. van Kempen en S. Musterd (red.), *De stadsbuurt: ontwikkeling en betekenis*, Assen: Van Gorcum, 109-120
- Pino, Nathan W. (2001), Community Policing and Social Capital, *Policing*, 24 (2): 200-215
- Ponsaers, Paul en Lodewijk Gunther Moor (red.) (2007), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia, Centrum voor Politiestudies
- Portes, A. (1998), Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology, *Annual Review of Sociology*, 24: 1-24
- Purdue, D. (2001), Neighbourhood Governance: Leadership, Trust and Social Capital, *Urban Studies*, 38 (12): 2211-2224
- Putnam, R.D. (2007), E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century, *Scandinavian Political Studies*, 30 (2): 137-174
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling alone. The collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster
- Raad van Hoofdcommissarissen (2005), *Politie in ontwikkeling. Visie op de politiefunctie*. Den Haag: NPI
- Raspe, A. (1996), *De impuls van sociale zelfredzaamheid*, SMP, Dordrecht
- Raspe, A. en J. Foolen (2003), *Buurtpanels in de steigers in Amsterdam. Een analyse van het procesverloop*, Utrecht: Verwey Jonker Instituut
- Reijndorp, Arnold (2004), *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven*, Rotterdam: Nai uitgevers
- Reisig, Michael D. en Roger B. Parks (2004), Can Community Policing Help the Truly Disadvantaged? *Crime and Delinquency*, 50 (2): 139-167
- Reisig, Michael D. en Andrew L. Giacomazzi (1998), Citizen perceptions of community policing: are attitudes toward police important? *Policing*, vol. 21, no. 3: 547-561
- Renauer, Brian C. (2007), Is neighborhood policing related to informal social control? *Policing* 30 (1): 61-81
- RMO (2005), *Niet langer met de ruggen tegen elkaar. Een advies over verbinden*, Den Haag: Sdu
- RMO (2004), *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, Den Haag: RMO advies 31
- RMO (2000), *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*, Den Haag, RMO-advies, nr. 10
- Roché, Sebastian (2002), *Tolérance Zéro? Incivilités et insécurité*, Parijs: Odile Jacob



- Rosenbaum, D.P. (1998), The changing role of the police – assessing the current transition to community policing, in: J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*, Thousand Oaks, Sage, 3-29
- Rosenbaum, D.P. (1987), The theory and research behind neighborhood watch: is it a sound fear and crime reduction strategy?, *Crime and Delinquency*, 33 (1): 103-134
- Ross, Catherine E. et al. (2001), Powerlessness and the Amplification of Threat: Neighborhood Disadvantage, Disorder, and Mistrust. *American Sociological Review*, 66: 568-591
- Sadd, Susan en Randolph Grinc (1994), Innovate Neighbourhood Oriented Policing: An Evaluation of Community Policing Programs in Eight Cities, in: D.P. Rosenbaum (ed.), *The Challenge of Community Policing* Thousand Oaks: Sage, 27-52
- Saegert, Susan en Gary Winkel (2004), Crime, Social Capital, and Community Participation, *American Journal of Community Psychology*, vol. 34, no ¾: 219-233
- Sampson, R. et al. (2002), Assessing 'Neighborhoods Effects': Social Processes and New Directions in Research, *Annual Review of Sociology*, 28: 443-478
- Sampson, R. en S. Raudenbusch (1999), Systematic Social Observations of Public Spaces: A New Look at Disorder in Urban Neighbourhoods, *American Journal of Sociology*, 105: 1353-1376
- Sampson, R., S.W. Raudenbusch en F. Earls (1997), Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy, *Science*, 277 (15 August): 918-924
- Sampson, R.J. en W.B. Groves (1989), Community structure and crime: testing social-disorganization theory, *American Journal of Sociology*, 94 (4): 774-802
- Sampson, Robert J. en Dawn Jeglum-Bartusch (1998), Legal Cynicism and (Subcultural) Tolerance of Deviance: The Neighborhood Context of Racial Differences, *Law and Society Review*, 32 (4): 777-804
- Schinkel, W. (2007), Tegen actief burgerschap, *Justitiële verkenningen*, 33 (8): 70-90.
- Schnabel, P. en J. de Hart (2008), Sociale cohesie, in: P. Schnabel et al., *Betrekkelijke betrokkenheid*, Den Haag: SCP
- Scholte, Ruben D. (2008), Burgerparticipatie in veiligheidsprojecten. Een empirische verkenning, in: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag: BJU, 223-242
- Sennett, Richard (2003), *Respect in een tijd van sociale ongelijkheid*, Amsterdam: Byblos

- Schuylt, Kees (2006), *Steunberen van de samenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Shaw, C.R. en H.D. McKay (1969), *Juvenile delinquency and urban areas*. Chicago: University of Chicago Press
- Sherman, Lawrence W. en John E. Eck (2002), Policing for crime prevention, in: L. Sherman et al. (eds), *Evidence-based crime prevention*, Londen: Routledge
- Sherman, Lawrence W. et al. (1997), *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*, US Department of Justice
- Sherman, L. (1986), Policing Communities: What Works? , in: A.J. Reiss en M. Tonry (eds.), *Communities and Crime*, Chicago: Chicago University Press, 343-386
- Silver, Eric en Lisa L. Miller (2004), Sources of Informal Social Control in Chicago Neighborhoods, *Criminology*, 42, 3: 551-583
- Skelcher, Chris et al. (1996), *Creating effective community networks in urban regeneration*, Bristol: The Policy Press
- Skidmore, Paul en John Craig (2005), *Start with people; how community organisations put citizens in the driving seat*, Londen: Demos
- Skogan W.G. (2006), *Police and Community in Chicago. A Tale of Three Cities*, Oxford New York: Oxford University Press
- Skogan, W.G. (2005), Community Policing, in: D. Weisburd en A. A. Braga, *Prospects and Problems in an Era of Police Innovation: Contrasting Perspectives*, Cambridge University Press 2005
- Skogan, W.G. (2004), Representing the community in community policing, in: W.G. Skogan (ed.) *Community policing. Can it work?*, Belmont: Wadsworth: 57-75
- Skogan, W.G. (1998), Community participation and community participation, in: J.P. Brodeur (ed.), *How to recognize good policing? Problems and issues*, Thousand Oaks: Sage, 88-106
- Skogan, W.G. (1994), The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents: A Cross-Site Analysis, in: D.P. Rosenbaum (ed.), *The Challenge of Community Policing*, Thousand Oaks: Sage, 67-181
- Skogan, W.G. (1990), *Disorder and Decline: Crime and the Spiral of Decay in American Cities*, New York: Free Press
- Skogan, W.G. (1988), Community organizations and crime, in: M. Tonry & N. Morris (eds.) *Crime and Justice. A review of research*, Chicago: University of Chicago Press, 39-78
- Skogan, W.G. en L. Steiner (2004), *Community Policing in Chicago, Year Ten*, Illinois Criminal Justice Information Authority, [www.northwestern.edu/ipr/publications/policing\\_papers/Yr10-CAPSeval.pdf](http://www.northwestern.edu/ipr/publications/policing_papers/Yr10-CAPSeval.pdf)

- Skogan, W.G. et al. (2002), *Community policing and "the new immigrants". Latinos in Chicago*, Chicago: Institute for Policy Research, Northwestern University
- Skogan, W.G. et al. (2000), *Problem solving in practice. Implementing Community policing in Chicago*, Chicago: Institute for Policy Research, Northwestern University
- Skogan, W.G. et al. (2000), *Public Involvement. Community Policing in Chicago*, Chicago: Institute for Policy Research, Northwestern University.
- Skogan, W.G. en S. Hartnett (1997), *Community Policing, Chicago Style*, New York: Oxford University Press
- Skogan, W.G. en M.A. Wycoff (1986), Storefront Police Offices. The Houston Field Test, in: D.P. Rosenbaum (ed.), *Community Crime Prevention. Does it Work?* Beverly Hills: Sage. 179-199
- Slater, Tom (2006), The Eviction of Critical Perspectives from Gentrification Research, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30 (4): 737-757
- Smets, Peer en Marion den Uyl (2008), The Complex Role of Ethnicity in Urban Mixing: A Study of Two Deprived Neighbourhoods in Amsterdam, *Urban Studies* 45 (7): 1439- 1460
- SMVP (2006), *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*, Dordrecht: SMVP
- Soomeren, P. van en H. Gossink (2002), *Herijking van de wijkaanpak*, gemeente Deventer
- Spierings, Frans et al. (2004), Gedeelde normen, onuitgesproken verwachtingen: over binding in hechte gemeenschappen, *Sociale wetenschappen* 47 (2): 49-66
- Steyaert, Jan e.a. (2005), *Actief burgerschap. Het betere trek- en duwwerk rondom publieke dienstverlening*, Eindhoven: Fontys Hogescholen
- Stokkom, Bas van (2008a), Bange burgers, doortastende dienstverleners. Voorbij de retoriek van zelfredzaamheid, in: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 267-290
- Stokkom, Bas van (2008b), *Symbolen van orde en wanorde. 'Broken windows policing' en de bestrijding van overlast en buurtverval*, Den Haag: Elsevier, serie Politiek en Wetenschap
- Stokkom, Bas van (2007), Omstreden orde: naar een gepolitiseerde lokale veiligheidszorg, in: P. Ponsaers en L. Gunther Moor (red.), *Reassurance policing: concepten en receptie*, Brussel: Politeia, Centrum voor Politiestudies, 153-182
- Stokkom, Bas van (2006), *Rituelen van beraadslaging. Reflecties op burgerbe raad en burgerbestuur*, Amsterdam: Amsterdam University Press

- Stokkom, Bas van (2005), *Beledigd in Amsterdam. Verbaal geweld tussen politie en burgers*. Alphen aan den Rijn: Kluwer
- Stokkom, Bas van en Jan Terpstra (2006), Probleemgericht werken in lokale veiligheidsnetwerken, in: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.), *Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid. Leren van de praktijk*, WRR Verkenningen 12, Amsterdam University Press, 91-118
- Stroobants, V. et al. (2001), Actief burgerschap: een leerproces, *Sociale Interventie*, nr. 4
- Stuurgroep Samen werken aan veiligheid, *Veiligheid als bestuurlijke opdracht*, Dordrecht: SMVP, 2006
- Suttles, Gerald D. (1972), *The Social Construction of Communities*, Chicago: Chicago University Press
- Suttles, Gerald D. (1968), *The Social Order of the Slum: Ethnicity and Territory in the Inner City*, Chicago: Chicago University Press
- Taylor, R.B. (2001), *Breaking away from broken windows*, Boulder CO: Westview
- Terpstra, J. (2008a), Burgers in veiligheid. Lokale netwerken en buurtcoalities, in: H. Boutellier en R. van Steden (red.), *Veiligheid en burgerschap in een netwerksamenleving*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 243-266
- Terpstra, J. (2008b), *Wijkagenten en hun dagelijks werk*, Den Haag: Elsevier
- Terpstra, J. (2005), 'Sociale cohesie in de buurt. Kanttekeningen bij een beleidsstrategie', *Stedebouw & Ruimtelijke Ordening*, 86 (6): 52-53
- Terpstra, J. (1996), Over families, piraten en beunen. Achterstand en subcultuur in een Nederlandse nieuwbouwwijk, *Sociologische Gids*, 1996 (3): 204-224
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2004), *Samenwerking en netwerken in de lokale veiligheidszorg*, Zeist: Kerckebosch
- Til, J. van (1980), Citizen participation in neighborhood transformation, *Urban Affairs Quarterly* 15 (4): 439-452
- Toenders, N., et al. (1998), *Veilig in de wijk. Sociale zelfredzaamheid in de praktijk*, Dordrecht: Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie
- Tonkens, Evelien (2003), *Mondige burgers, getemde professionals*, Utrecht: NIZW
- Tops, P. (2007), *Regime verandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Amsterdam: Atlas
- Tops, P.W. en J.J.C. van Ostaaijen (2005), *Actief Burgerschap en Veiligheid in Rotterdam. Onderzoek naar de rol van burgers in het Rotterdamse Veiligheidsbeleid*, Tilburg: Bestuurskunde – Gemeente Rotterdam

- Tops, P. en F. Hendriks (2001), *Het sloeg in als een bom. Vitaal burgerschap in een Haagse stadsbuurt*, Gemeente Den Haag
- Triplett, Ruth et al. (2005), Social Disorganization and the Ability and Willingness to Enact Control: A Preliminary Test, *Western Criminology Review* 6 (1): 89-103
- Triplett, Ruth A. et al. (2003), Institutional Strength, Social Control, and Neighborhood Crime Rates, *Theoretical Criminology*, 7, 4: 439-467
- Tuffin, Rachel, Julia Morris et al. (2006), *The Evaluation of the Impact of the National Reassurance Policing Programme*, Home Office Research Study 296, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hors296.pdf>
- Turner, Bryan S. (2001), The erosion of citizenship, *British Journal of Sociology*, 52 (2): 189-210
- Tyler, Tom R. (2004), *Legitimacy and cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities?* SSRN [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=887737](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=887737)
- Uitermark, Justus en Jan-Willem Duyvendak (2008), Citizen Participation in a Mediated Age: Neighbourhood Governance in The Netherlands, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (1): 114-134
- Uitermark, J., J-W. Duyvendak en R. Kleinhans (2007), Gentrification as a governmental strategy: social control and social cohesion in Hoogvliet, Rotterdam, *Environment and Planning A*, vol. 39: 125-141
- Uitermark, J. en J-W. Duyvendak (2006), *Ruimte maken voor straatburgerschap*, gemeente Rotterdam
- Uitermark, J. et al. (2005), Reinventing Multiculturalism: Urban Citizenship and the Negotiation of Ethnic Diversity in Amsterdam, *International Journal of Urban & Regional Research*, vol. 29, issue 3: 622-640
- Veldboer, Lex et al. (2008), *Helpt de middenklasse?* Utrecht: Nicis Institute
- Veldboer, Lex et al. (2007), *In beweging brengen en richting geven. Herstructureren en sociale stijging in Hoogvliet*, Rotterdam: deelgemeente Hoogvliet
- Velez, Maria B. (2001), The Role of Public Social Control in Urban Neighborhoods: A Multilevel Analysis of Victimization Risk, *Criminology*, 39, 4: 837-864
- Verba, Sidney et al. (1995), *Voice and Equality: Civic Voluntarism in American Politics*, Cambridge MA: Harvard University Press. 82
- Verhoeven, Imrat (2006), Alledaags politiek burgerschap en de overheid, in: P.L. Meurs, E.K. Schrijvers en G.H. de Vries (red.), *Gebruik van lokale kennis en ervaring voor beleid. Leren van de praktijk*, WRR Verkenningen 12, Amsterdam University Press, 119-144

- Verweij, Arjen (2007), De sociale buurt: ontwikkelingen in beleid en kennis, in: R. van Kempen en S. Musterd (red.), *De stadsbuurt: ontwikkeling en betekenis*, Assen: Van Gorcum, 77-82
- Völker, Beate (red.) (2005), *Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Völker, Beate en Henk Flap (2007), Sixteen Million Neighbours, *Urban Affairs Review*, 43 (2): 56-284
- Völker, Beate en Henk Flap (2005), Gemeenschap, informele controle en collectieve kwaden in de buurt, in B. Völker (red.), *Burgers in de buurt. Samenleven in school, wijk en vereniging*, Amsterdam University Press, 41-70
- Völker, Beate en Frans Driessen (2003), Delinquent gedrag, netwerken en sociaal kapitaal. Een netwerktheoretisch perspectief op criminaliteit van jongeren, *Tijdschrift voor Criminologie*, 45: 271-285
- VROM (2004), *Leefbaarheid van wijken*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Wagenaar, H. en B. Staffhorst (2006), Burgerbestuur en de complexiteit van de stadswijk, in: John Grin e.a. (red.), *Meervoudige democratie. Ervaringen met vernieuwend bestuur*, Amsterdam: Aksant, 47-65
- Warner, Barbara D. (2007), Directly Intervene or Call the Authorities? A Study of Forms of Neighborhood Social Control within a Social Disorganization Framework, *Criminology*, 45, 1: 99-129
- Warner, Barbara D. (2003), The Role of Attenuated Culture in Social Disorganization Theory, *Criminology*, 41, 1: 73-98
- Warner, B.D. en P.W. Rountree (1997), Local Social Ties in a Community and Crime Model, *Social Problems* 44: 520-536
- Wells, William et al. (2006), Neighborhood Residents' production of Order: The Effects of Collective Efficacy on responses to Neighborhood problems, *Crime & Delinquency* 54 (4): 523-550
- Wijdeven, T. van de (2006), Actie en morele back-up dragen vitaal burgerschap, *City Journal*, nr. 7: 28-32
- Wijdeven, T. van de et al. (2006), *Een kwestie van doen? Vitale coalities rond leefbaarheid in steden*, Rotterdam: SEV
- Wilson, William Justus (1987), *The Truly Disadvantaged: The Inner City, the Underclass, and Public Policy*, Chicago: Chicago University Press.
- Wilsem, Johan van et al. (2006), Socioeconomic Dynamics of Neighbourhoods and the Risk of Crime Victimization, *Social Problems*, 53 (2): 226-247
- Winsemius, P. et al. (2006), Democratie en de buurt, in: E. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.), *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, Den Haag: WRR

- Wittebrood, Karin (2008), *Sociale cohesie als bouwsteen voor veilige buurten*, in: P. Schnabel et al., *Betrekkelijke betrokkenheid*, Den Haag: SCP
- Wittebrood, Karin en Tom van Dijk (2007), *Aandacht voor de wijk*, Den Haag: SCP
- Wittebrood, K. en M. van Beem (2004), *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?*, in: RMO, *Sociale veiligheid organiseren*, advies 31, Den Haag: Sdu, 273-337
- Woldoff, Rachael A. (2002), *The Effects of Local Stressors on Neighbourhood Attachment*, *Social Forces*, 81 (1): 87-116
- WRR (2007), *De verzorgingsstaat herwogen. Over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- WRR (2005), *Vertrouwen in de buurt*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- WRR (2004), *Buurtinitiatieven en buurtbeleid in Nederland anno 2004. Analyse van een veldonderzoek van 28 casussen*, Den Haag: WRR webpublicatie nr. 9
- WRR (2003), *Waarden, normen en de last van gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Zoomer, O. (1993), *Zelf doen en overlaten: acties van burgers, politie en lokale overheid tegen overlast en kleine criminaliteit*, Lelystad: Koninklijke Vermande
- Zoomer, O. et al. (2002), *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*, Den Haag: ministerie van binnenlandse zaken
- Zouridis, S. (2006), *Sturen op stedelijkheid*, *City Journal* nr. 2: 30- 32
- Zwaard, Joke van der (2003), *Overal dichtbij: Rondkomen, vooruitkomen en samenleven in de Agniesebuurt*, Rotterdam: Deelgemeente Noord

# Register

- abcd 19, 29, 78
- activering 28-29, 31, 70, 78, 80, 92, 119-120, 123, 174, 216, 225, 227, 229-230
- attenuated culture 56-57, 227
- bewonersorganisaties 9, 26, 31, 59, 69, 75, 78, 85-86, 88, 93, 96-97, 139-140, 153, 185, 189, 193, 198, 206-207, 225, 234-235
- bewonersparticipatie 19, 22, 24, 28, 32, 35, 41, 60-62, 68, 74-76, 83, 98, 103-104, 123, 172, 181, 197, 204, 212, 232
- bonding 17, 48, 106, 136, 179, 245n
- bridging 17, 49, 106-107, 179, 230-231, 234, 245n
- burgerschap *passim*
- buurtreputatie 41, 51-52, 143, 175-176, 191, 197, 222, 231, 233
- buurtstigma 35, 52-54, 227
- buurttrots 13, 199, 205, 214-215, 222, 234
- CAPS (Chicago Alternative Police Strategy) 14, 36, 146-165
- community policing 31, 36, 146-148, 150, 161, 163-164, 166, 198, 206, 208, 211, 234
- criminaliteit *passim*
- cultureel kapitaal 16, 45, 47, 57, 112, 143, 174, 220-221
- culturele codes (stille codes) 23, 81, 179, 189, 221, 228
- culturele factor 41, 57, 113, 182, 221, 227
- daadkracht 29, 64, 81, 88, 94, 100, 119-120, 166, 174, 194, 196, 201, 206-207, 222, 227
- defended neighborhood 48-49, 57, 227
- Deventer (model) 26, 86, 92, 94, 96, 146, 186-188, 242n
- distant role model 125, 127-128, 142, 230
- empowerment 65, 74-75, 81
- etniciteit 48, 89-90, 92, 99, 107, 129, 134, 136, 150, 177-179, 228
- etnische concentratie 41, 44, 57, 83, 183, 227
- etnische minderheden 13, 35-36, 41, 44-45, 48-49, 62, 68, 92, 96, 111, 124, 128, 132, 147, 149, 166, 172, 174, 186-189, 196, 228, 231, 246-247n
- fatsoen(sregels) 11, 22-23, 31, 56-57, 121, 123, 135, 143, 179, 183
- frontlijnwerkers 22, 26-27, 30, 201
- gehecht(heid) 15-16, 53, 61, 103, 107, 111-112, 114, 117, 120, 137-141, 180, 214, 220-222, 230, 245n
- gender 89-92, 99, 107, 167, 179, 228
- gentrification 36, 124, 132, 138, 153, 156
- gezag 31, 93-94, 117, 136, 156, 181, 183, 193, 208-210, 249n
- herstructurering(swijk) 36, 124, 130-136, 138, 142, 203, 222, 230, 245-246n
- heterogene buurt 31, 48, 53, 56, 84, 111, 120, 126, 140, 154, 161, 176, 178, 225
- homogene buurt 45, 56, 59, 62, 72, 111, 117, 138, 155-157, 165, 172, 244n
- identificatie (met buurt) 34-37, 71, 105, 107, 109, 111-113, 117, 120, 129, 171, 174-175, 197, 214, 226, 230, 232-233
- imagined community 16, 51, 117, 175, 221-222, 233



- informele publieke dienstverlening 22, 103, 115-116, 120, 123, 125, 134, 141, 179-180
- klasse 47-48, 51, 89-90, 92, 99, 107, 112, 136, 228
- koopkrachtige bewoners 34, 123-124, 143, 226, 230-231
- leefbaarheid *passim*
- maverick leadership 160, 166, 223, 232
- mental map 48, 114, 220-221
- Mensen maken de stad (Mmds) 25, 30, 35, 59, 65, 67, 70, 72-73, 78-80, 172, 227
- middenklasse 15, 30, 36, 54, 90, 115, 123-124, 126-130, 132-135, 140, 142-143, 173, 230-231
- nieuwkomers 15, 36, 46-47, 85, 121, 123-124, 129-131, 133-141, 143, 173, 185, 210, 230-231, 242n
- normloosheid 52, 54-57, 227
- normoverdracht 37, 145, 171, 181, 197-198, 232, 234
- ondersteuningsteam 192-195, 199, 206, 211, 216, 222, 235-237
- ontmoetingskansen 37, 103, 171, 176, 178-179, 197, 232-233
- opbouwwerk 14, 28, 31, 34, 37, 49, 70-73, 75, 78, 83-84, 94, 96-97, 145-146, 152-154, 160, 162, 164, 166, 171, 185-187, 195-199, 201, 205-207, 209-214, 225, 232-233, 235-237
- opzoomeren 54, 69-70, 139
- overlast *passim*
- place discovered 112, 175, 221, 233
- place inherited 15, 112, 175, 221, 233
- Pendrecht 41, 68-69, 192, 242n
- politie *passim*
- problem solving 148-152, 154-157, 161, 163, 165-166, 193, 208, 232, 248n
- projectencarrousel 11, 68, 97, 145, 184, 234
- publieke familiariteit/publieke vertrouwdheid 41, 50-51, 57, 80, 107, 109, 113, 135, 138, 177-182, 221, 227, 233
- Rotterdam 25-26, 30, 35, 41, 43-45, 50, 59, 65-69, 74-75, 80-81, 91-92, 131, 134, 137, 172, 202, 205, 212, 227-228, 241-242, 244n, 247n
- sociaal kapitaal *passim*
- sociaal mengen (sociale mix) 35-36, 121, 123-124, 129-130, 133, 136-137, 142-143, 222, 231, 246n
- sociale cohesie *passim*
- sociale controle *passim*
- sociale desorganisatie(theorie) 36, 55, 104-107, 240n
- sociale contacten/sociale netwerken *passim*
- status 36, 43, 53, 59-60, 115-117, 121, 123-127, 129, 136, 141-142, 172-173, 175, 191, 228, 230, 239, 246n
- veiligheid *passim*
- veiligheidsbeleid (integraal) 9, 19, 24-27, 65-68, 77, 163, 166, 171, 174, 176, 184, 186, 189, 193, 196, 202-203, 231, 249n
- verloedering 13, 43, 52, 57, 62, 65, 87, 244
- vertrouwen *passim*
- vitale coalities 28, 68-69, 171, 191-192, 197, 199, 232, 235
- vooruitkomen 16, 23, 31, 45, 47, 57, 65, 90, 107, 120-121, 123, 128, 143, 173-174, 176, 178-179, 181, 189, 191, 222, 225, 227, 229-231, 244n
- wanorde *passim*
- wantrouwen *passim*
- wijkagenten 17, 25, 27, 63, 66-67, 83-84, 86, 94-96, 195, 201, 203, 205-207, 211, 213, 237, 241n
- woningbouwcorporaties 93-94, 97-98, 195, 203-206, 210-212, 215, 237
- zelforganiserend vermogen 37, 78, 145-146, 171, 191, 197, 199, 232, 235
- zelfredzaamheid 12, 20-21, 25, 28-29, 74, 78, 91, 107-108, 154, 181, 203, 213-214, 219, 223