

Waarom de buurt?

DOOR MARJA JAGER-VREUGDENHIL

'De buurt' is populair als onderwerp van beleid. Voor allerlei beleidsterreinen wordt de buurt of de wijk gekozen als plek waar oplossingen te vinden zijn. Zo wordt aan het grote vraagstuk van de sociale integratie gewerkt vanuit een ministerie van Wonen, wijken en integratie. Veel Nederlandse gemeenten kennen een vorm van wijkgericht werken. En ook in de hervorming van het zorgstelsel is een sleutelrol weggelegd voor de buurt: aan gemeenten wordt gevraagd te werken aan de sociale samenhang in buurten en wijken, met als uiteindelijk doel de zelfredzaamheid van de samenleving te versterken en zo het zorgstelsel te ontlasten. Waar is die verwachting dat 'de buurt' zoveel oplossingen biedt op gebaseerd? Waar komt de aandacht voor het lokale vandaan? En is het wel echt iets nieuws?

De aandacht voor het lokale, voor de buurt, is er al veel langer. De geschiedenis van het wijk- en buurtbeleid in Nederland laat drie of vier 'golven' zien. Een historische schets in het eerste deel van dit artikel geeft een antwoord op de vraag waar het geloof in de oplossingen uit 'de buurt' vandaan komt. In het tweede deel van dit artikel ga ik in op de vraag of 'de buurt' daadwerkelijk wel of niet het goede aangrijpingspunt is voor overheidsbeleid.

EERSTE GOLF VAN AANDACHT¹

De eerste golf ontstond kort na de Tweede Wereldoorlog. De crisisjaren en de oorlog hadden schrijnend duidelijk gemaakt hoe de moderne samenleving kon ontaarden in sociale misstanden. De traditionele democratische instellingen waren niet in staat gebleken om die te voorkomen. Vanuit deze teleurstelling ontstond de eerste golf van de 'wijkgedachte'. De motieven voor de wijkgedachten zijn kort samengevat in een brochure van de historicus Geyl 'Wij en de wijkgedachte'².

De schrijver start met een schets van de voortgaande ontwikkeling van de samenleving: van een eenvoudig en overzichtelijk leven naar een ingewikkelde en complexe verstedelijkte en geïndustrialiseerde wereld. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot steeds meer onderlinge afhankelijkheid van mensen, en tot toenemende sociale spanningen. Vervolgens biedt Geyl de oplossing om het "afglijden naar de chaos" tegen te gaan: 'geledingen' aanbrenge in de samenleving. "Het zijn vooral de buurt en de wijk, waar wij nu aandacht aan moeten geven, omdat dit eenheden zijn van menselijk formaat, die de enkeling kan overzien en waarin hij als mens een rol kan spelen". De aandacht voor het lokale moest ruimte bieden aan eigen verantwoordelijkheid van mensen voor hun woonomgeving, voor gemeenschapszin, maar ook voor contact tussen overheid en burgers. Kortom: de buurt zou het nieuwe integratiekader moeten gaan vormen voor mensen.

Die boodschap kon zeker op weerstand rekenen in deze tijd, waarin de belangrijkste integratiekaders in de samenleving gevormd werden door levensbeschouwelijke zuilen. De eerste golf van wijkbeleid was dan ook maar een kort leven beschoren. Met name de socioloog Van Doorn³ verwoordde de



'ER KUNNEN UITERAARD IN BUURTEN GEMEENSCHAPPEN BESTAAN WAAR MENSEN BIJ ELKAAR GEESTVERWANTSCHAP ONTDEKKEN OF EEN GEZAMENLIJK DOEL NASTREVEN. DIE GEMEENSCHAP VALT ECHTER NIET AUTOMATISCH SAMEN MET DE GEOGRAFISCHE BUURT.'

weerstand tegen de wijkgedachte. Niet alleen vond hij de wijkgedachte ouderwets, te emotioneel en te ideologisch, maar hij bestreed ook dat gemeenschapsvorming aan de lokale context gebonden zou zijn of zou kunnen worden: werkelijke gemeenschap, stelde hij, wordt bepaald door de vrije keuze van geestverwanten.

TWEDE GOLF

De tweede golf van aandacht voor de wijk en de buurt ontstaat in de jaren zeventig, als reactie op de naoorlogse bouw golf. De grootschalige woningbouw voorzorg in een grote behoefte aan woonruimte: er werden binnen twintig jaar zo'n twee miljoen nieuwe woningen uit de grond gestampt. Dat betekende echter ook meer verstedelijking en schaalvergroting, en – ook door de technocratische planning van de grootschalige bouw – een grotere afstand tussen burger en overheid. Tijdens de bouw golf was weinig aandacht voor het lokale en voor gemeenschapsvorming in de nieuwe wijken, en de oude wijken werden tijdens de bouw golf verwaarloosd. De tweede golf van wijk- en buurtbeleid was daar een tegenreactie op: na het massale bouwen werd het steeds meer noodzakelijk te investeren in de leefbaarheid van de oude wijken, en in het fysieke maar ook sociale beheer van zowel de oude als nieuwe wijken. Deze 'stadsvernieuwing' werd niet langer alleen 'van bovenaf' vormgegeven, maar in nauwe samenwerking tussen overheid, woningcorporaties, winkeliers en bewoners, in projectgroepen per straat of buurt.

Minstens zo belangrijk voor de tweede opkomst van de aandacht voor de wijk was het afbrokkelen van de levensbeschouwelijke zuilen en tegelijkertijd de opbouw van de verzorgingsstaat. Hierdoor veranderde de organisatie van zorg en welzijn sterk: veel particuliere initiatieven verstatelijkten, vrijwillige inzet maakte plaats voor beroepskrachten, oorspronkelijk levensbeschouwelijke (vaak christelijke) welzijns- en zorgorganisaties gingen over naar overheidsdiensten. Het welzijnsbeleid werd ondergebracht onder verantwoordelijkheid van de lokale overheid, en in grote steden per wijk georganiseerd. Dat wijkwelzijnswerk verzandde echter zodanig in bureaucratie dat het snel werd afgeschaft. Bovendien groeide tijdens de economische recessie van de jaren tachtig de kritiek op de snelle groei van de verzorgingsstaat. Het bleek dat er grenzen waren aan de

mogelijkheden van de overheid om het welzijn van de burger vorm te geven vanuit een van bovenaf opgelegd plan. Er volgden jaren van 'no-nonsense-beleid' met grote bezuinigingen op collectieve voorzieningen, waaronder het wijkwelzijnswerk. Daarmee was ook deze tweede golf van wijkbeleid maar een kort leven beschoren.

DERDE GOLF

In de jaren negentig leefde het wijkgerichte beleid weer op. De aanleiding hiervoor lag vooral in het ontstaan van een opstapeling van problemen in specifieke wijken. Deze werden aangepakt door grote, landelijke, sectoroverschrijdende beleidsimpulsen vanuit de rijksoverheid, onder de namen 'probleemcumulatiegebiedenbeleid', 'stedelijke vernieuwing' en later 'grotestedenbeleid'. Het derde kabinet-Lubbers zette bovendien in op 'sociale vernieuwing': een nieuwe vorm van samenlevingsopbouw, die een tegenwicht moest vormen tegen de technocratie en bureaucratie in het dagelijks beheer in buurten. Kenmerk van de initiatieven die onder dit etiket gestimuleerd werden, waren samenwerking van gemeente en bewoners in de aanpak van de problemen in de straat. Dat kon gaan om het gezamenlijk schoonmaken van een straat, maar ook om het in gesprek gaan van een wethouder met groepen buurtbewoners over de problemen in hun buurt.

VIERDE GOLF

De huidige aandacht kan gezien worden als nieuwe golf. Deze vierde golf is in feite een intensivering van de derde golf; die was namelijk nog niet voorbij, is zelfs nog volop zichtbaar. Ook nu zijn veel buurtinitiatieven gericht op het tegengaan van segregatie, en op de betrokkenheid van bewoners bij het beleid dat de gemeente voor hun buurt maakt. De afgelopen jaren is de aandacht voor wijken en buurten nog veel breder en vanzelfsprekender op de agenda van alle Nederlandse gemeenten gekomen, niet in de laatste plaats omdat ook de rijksoverheid daar sterk op inzette. De belangrijkste voorbeelden daarvan zijn de aanstelling van een minister voor Wonen, Wijken en Integratie en de formulering van het eerste prestatieveld van de Wmo⁴.

DRIJVENDE KRACHT ACHTER DE 'GOLVEN'

De golven van wijkbeleid hebben elk hun eigen nadruk. Ging het in de eerste golf vooral om het her-

vinden van gemeenschapszin en vertrouwen in de structuren van de samenleving; in de tweede golf ging het vooral om het terugvinden van een nieuwe aansluiting van technocratische beleidsmakers bij de belevingswereld van mensen. In de derde en vierde golf gaat het om het tegengaan van segregatie en concentratie van sociale problematiek. Een ander verschil tussen de eerste en de volgende twee golven is, dat in de eerste golf van aandacht voor de buurt het lokale vooral werd gezien als bron van zingeving, terwijl in de tweede en derde golf de nadruk vooral ligt op het nut van de buurt voor beleidsmakers als niveau om met burgers in gesprek te komen over beleid.

In elk van deze golven is echter een constante te zien. De aanleiding voor een nieuwe opleving van de aandacht voor het lokale is steeds de zoektocht naar nieuwe integratiekaders. In de eerste golf werd dat streven heel expliciet geuit: in de wijkgedachte was het lokale het nieuwe integratiekader dat een basis moest gaan vormen voor vernieuwd vertrouwen in de structuren van de samenleving. Juist op dit idee richtte zich de kritiek op de wijkgedachte: niet de geografische nabijheid, maar geestverwantschap was de basis voor gemeenschapsvorming. Met andere woorden: niet de buurten, maar de zuilen vormden de belangrijkste structuren op basis waarvan sociaal en politiek vertrouwen gebouwd kon worden.

Ook de tweede golf van aandacht is getekend door deze discussie. De zuilen hadden een belangrijke rol in de organisatie van zorg en welzijn. Met het wegvallen van die zuilen ontstond de vraag hoe zorg en welzijn nu georganiseerd konden worden. Er is echter meer aan de hand. De zuilen hadden ook een belangrijke functie voor de vorming van sociaal en politiek vertrouwen. Het politieke vertrouwen betreft de verhouding tussen burgers en overheid. De democratische vertegenwoordiging van

de burgers in de politiek verliep grotendeels via de zuilen. Binnen deze zuilen waren het dagelijks leven van burgers en de politieke opvattingen gebaseerd op een gedeelde en door voormannen bewaakte eenheid. Vertrouwen in – althans de eigen – politici was daarmee veel meer vanzelfsprekend dan in de 21e eeuw. Met het afbrokkelen van de zuilen nemen vragen over het politieke vertrouwen toe.

De zuilen hadden tegelijk een belangrijke functie in de vorming van sociaal vertrouwen: binnen de zuilen deelden mensen waarden en normen, een belangrijke basis voor gemeenschapsvorming en onderling vertrouwen. Het is dan ook niet toevallig dat in de tweede en derde golf van wijkbeleid steeds het streven van bestuurders en beleidsmakers centraal staat om nieuwe contacten te leggen tussen burgers onderling, en tussen overheid en burgers. In de vierde golf wordt nog sterker een beroep gedaan op de buurt als nieuw integratiekader. Dat is met name zichtbaar in de formulering van het eerste prestatieveld van de Wmo, waarin wordt verondersteld dat er een direct verband is tussen wijken en sociale samenhang, tussen buurten en onderlinge bereidheid tot zorg.

WAT MOGEN WE VERWACHTEN VAN 'DE BUURT'?

In een inmiddels sterk ontzuilde samenleving dringt de vraag zich op welke kaders nu het aangrijpingspunt kunnen vormen voor sociaal en politiek vertrouwen. Maar de kwestie blijft waarom juist wordt gekozen voor 'de buurt'. Hoe realistisch is de verwachting dat 'de buurt' kan functioneren als integratiekader?

Voor veel terreinen 'doet de buurt ertoe', laat het WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt* zien. Er zijn mooie voorbeelden van hoe buurtbewoners werken aan veiligheid en leefbaarheid in hun buurt, soms in samenwerking met gemeente en beroepskrachten. Voor die gemeente en beroepskrachten vormt de buurt een belangrijk aangrijpingspunt voor beleid.

Het gaat daarbij echter niet zozeer om het nut van de buurt als gemeenschapszinvormend kader, het zijn veel vaker praktische redenen dat de buurt van belang blijkt te zijn. De buurt is in veel gevallen nuttig als aangrijpingspunt van beleid:

- als niveau waarop problemen zich voordoen en/of waarop oplossingen te vinden zijn
- als directe woonomgeving van mensen
- als niveau waarop integratie van beleidsterreinen gerealiseerd kan worden

SAMENVATTING

- de aandacht voor het lokale is niet nieuw: sinds WOII zijn er al drie eerdere 'golven' van aandacht voor wijk- en buurtbeleid geweest
- wijk- en buurtbeleid kan een goed instrument zijn voor diverse beleidsvragen
- 'het lokale' kan echter niet als nieuw integratiekader dienen bij het wegvallen van de levensbeschouwelijke zuilen



De buurt is een voor de hand liggend niveau om problematiek aan te pakken die zich voordoet in die specifieke buurt. Er zijn mooie voorbeelden dat buurtbewoners bereid en in staat zijn problematiek in hun eigen buurt op te lossen in samenwerking met professionals. Dat gaat bijvoorbeeld om het organiseren van een buurtwacht in een buurt waar veel inbraken plaatsvinden of om het gezamenlijk aanpakken van overlast in een park.

De buurt is vervolgens ook belangrijk omdat het de ruimte is dicht om mensen heen. Het belang daarvan is vooral groot voor mensen die beperkt mobiel zijn. Voor ouderen en voor mensen met een lichamelijke beperking zouden minimaal de dagelijks noodzakelijke voorzieningen (zoals de supermarkt, de huisartsenpost en het pinautomaat) in elke buurt aanwezig moeten zijn.

Het gaat in deze voorbeelden steeds om 'de buurt' en niet om 'de wijk'. Dat zijn twee verschillende zaken: de buurt is de woonomgeving die een bewoner beleeft als zijn eigen buurt, terwijl de wijk de administratieve eenheid is waarmee gemeenten en organisaties hun werkterrein in behapbare delen hebben ingedeeld. En als zodanig is 'de wijk' zeker van belang. Beroepskrachten (gemeentelijke diensten, welzijnswerkers, jongerenwerkers, (wijk)agenten, medewerkers van wooncorporaties) werken vaak samen op wijkniveau. Hierdoor vindt ook vaak in de wijk, in de samenwerking tussen de beroepskrachten, de integratieslag plaats die nodig is om het sectoraal bepaalde beleid ook echt samen te laten werken voor burgers.

VERTROUWEN

Wat moeten we niet verwachten van 'de buurt'? De buurt biedt vaak een goed aangrijpingspunt voor beleid. Dat betekent echter niet dat de buurt dat is voor alle beleidsterreinen en in alle wijken en buurten. Dat wordt uitvoerig betoogd door diverse 'buurt- en wijkcritici'. Zij benoemen diverse mythen rond de wijkaanpak die veel gemeenten gebruiken, waaronder de veronderstelling dat wijkbeleid de oplossing is voor alle problemen in een wijk⁶. Ook de

RMO sluit met haar advies *De wijk nemen*⁶ aan bij deze kritiek en waarschuwt dat er zorgvuldiger moet worden omgegaan met 'de wijkaanpak'.

Ook de ideologische verwachtingen van de wijkgedachte zoals verwoord door Geyl zijn niet realistisch. Ook zonder de context van een sterk verzuilde samenleving blijft de kritiek van Van Doorn gelden dat gemeenschapszin ontstaat op basis van geestverwantschap, en niet op basis van geografische nabijheid.

Er kunnen uiteraard in buurten gemeenschappen bestaan waar mensen bij elkaar inderdaad geestverwantschap ontdekken of een gezamenlijk doel nastreven. Die gemeenschap valt echter niet automatisch samen met de geografische buurt. Om na te gaan of het voor beleid zinvol is de buurt te gebruiken als aanknopingspunt, is het van belang onderscheid te maken tussen de geografische buurt en de sociale buurt. De geografische buurt betreft de fysieke aspecten van de buurt: de bebouwing en begroeiing, de straten en pleinen, de omvang, de afstanden tussen huizen onderling en tussen huizen en voorzieningen, de aantallen mensen enzovoort. Beleid dat gericht is op die zaken (bijvoorbeeld fysiek beheer, voorzieningenniveau) heeft in de buurt een logisch aangrijpingspunt. Voor sociaal beleid is de buurt niet vanzelfsprekend het juiste niveau: sociale interventies moeten gericht zijn op sociale relaties, en die zijn niet één op één verbonden met de geografische buurt. Er kan wel een sociale buurt bestaan in een geografische buurt, namelijk wanneer mensen in een buurt een sociale relatie met elkaar opbouwen, of als zij iets gezamenlijk organiseren. Maar dat is niet vanzelfsprekend.

De buurt is niet de eerste en zeker niet de enige

Marja Jager-Vreugdenhil is onderzoeker aan het Centrum voor Samenlevingsvraagstukken, Gereformeerde Hogeschool Zwolle; ze werkte eerder bij de WRR mee aan het onderzoek 'Vertrouwen in de Buurt' (2005) en werkt aan een proefschrift over de Wmo.

'WAT NODIG IS, IS DAT BELEIDSMAKERS EN BESTUURDERS ALTIJD GERICHT WERKEN AAN PROBLEMATIEK, EN ALLEEN WAAR DAT EEN MEERWAARDE HEFT OOK WIJKGERICHT. DAT GELDT OOK VOOR HET WMO-BELEID.'

plaats waar sociaal en politiek vertrouwen wordt opgebouwd. Sociaal vertrouwen is het vertrouwen en de betrokkenheid tussen mensen onderling; politiek vertrouwen is het vertrouwen in en betrokkenheid bij democratische instituties. Sociaal vertrouwen ontstaat binnen gemeenschappen, en die zijn niet altijd buurtgebonden. Dat geldt al voor traditionele gemeenschappen, zoals families en verenigingen: familieleden wonen steeds vaker ver bij elkaar vandaan, en mensen kunnen lid zijn van regionale of landelijke verenigingen. Dat geldt nog sterker voor nieuwe gemeenschappen, zoals digitale netwerken (Hyves, LinkedIn, Facebook, etc.). Juist deze netwerken hebben geen enkele geografische nabijheid nodig, maar richten zich sterk op het verbinden van 'geestverwanten'. Sociale gemeenschappen zijn dus niet noodzakelijk buurtgebonden (ook andersom ontstaat niet in alle buurten sociaal vertrouwen). Sociaal vertrouwen leidt bovendien niet automatisch tot politiek vertrouwen. Er zijn buurten waar veel sociaal vertrouwen te vinden is, maar waar het politiek vertrouwen geheel afwezig is. Er zijn ook buurten waar mensen nauwelijks naar elkaar omzien, maar waar het vertrouwen in de formele instituties groot is. Kortom, de buurt is zeker niet automatisch het juiste niveau voor beleidsinterventies.

DE BUURT ALS NIEUW INTEGRATIEKADER?

'De buurt' kan er zeker toe doen, maar is niet de oplossing voor elk beleidsprobleem. Buurtgericht beleid hoeft niet uitgesloten te worden, maar is één van de opties in de afweging op welke relaties sociale interventies zich kunnen richten. Wat nodig is, is dat beleidsmakers en bestuurders altijd gericht werken aan problematiek, en alleen waar dat een meerwaarde heeft ook wijkgericht (RMO, 2009). Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het Wmo-beleid: dat zou gericht moeten zijn op de diverse sociale structuren die de potentie hebben zorgvragers te ondersteunen. Dat kunnen zeker sociale structuren zijn in de buurt. Maar er zijn veel andere structuren die evengoed waardevol kunnen zijn voor zorgvragers. Het bevorderen van sociale samenhang, zoals prestatieveld 1 van de Wmo voorschrijft, kan op veel meer manieren vormgegeven worden dan alleen in de geografische buurt. De wettekst en Memorie van toelichting laten mijns inziens zeker ruimte voor de interpretatie van prestatieveld 1 in deze zin. Voor informele maatschappelijke ondersteuning zoals de Wmo bedoelt, is de sociale naaste omgeving van

zorgvragers veel meer van belang dan hun geografische buurt. Voor de formele zorg is de geografische buurt of wijkoverigens juist wel zeer relevant, namelijk als schaal waarop het voorzieningenniveau zo goed mogelijk georganiseerd moet worden, en als niveau waarop samenwerking door professionals vorm kan krijgen, gericht op maatwerk voor zorgvragers.

TOT SLOT

De buurt zou volgens de eerste bedenkers van de wijkgedachte het nieuwe integratiekader zijn voor de naoorlogse samenleving. 'De buurt' is echter niet geschikt als integratiekader ter vervanging van de oude zuilenstructuur. Wel kan het vormgeven van beleid op buurt- en wijkniveau voor veel beleidsterreinen pragmatisch gezien een goede keuze zijn. Het biedt een goede tussenweg tussen efficiënte organisatie op gemeentelijk niveau en aandacht voor het persoonlijke niveau van individuele burgers. In deze zin kan het zeker bijdragen aan politiek vertrouwen. Dat betekent niet dat 'het lokale' dus zelf het nieuwe integratiekader is voor sociaal en politiek vertrouwen. Het is daarom te hopen dat politici niet kiezen voor het inzetten op wijken en buurten alleen bij gebrek aan een beter integratiekader. ■

EINDNOTEN

- ¹ Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de golven van wijk- en buurtbeleid WRR (2005) *Vertrouwen in de buurt*. Rapporten aan de regering nr. 72. Amsterdam: Amsterdam University Press. Een ander overzicht is te vinden in N. de Boer (2001) *'De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociale beleid'*. Hoofdstuk 2 in J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.
- ² W.F. Geyl (1946) *Wij en de wijkgedachte*. Contactcommissie voor de wijkgedachte, Nederlands Instituut voor Volkshuisvesting en Stedenbouw.
- ³ J.A.A. van Doorn (1955) 'Wijk en stad; reële integratiekaders?' in *Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhang in nieuwe stadswijken*, Amsterdam.
- ⁴ Eerste prestatieveld van de Wmo: het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.
- ⁵ Bijvoorbeeld J.W. Duyvendak en R. Hortulanus (1999) *De gedroomde wijk. Methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak*, Utrecht: Forum.
- ⁶ RMO (2009) *De wijk nemen. Een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*. RMO-advies 45.