

Onbedoelde vormen van sociale cohesie

Erik van Marissing, Gideon Bolt en Ronald van Kempen

Sociale cohesie op buurniveau staat momenteel hoog op de politieke agenda. Het versterken van een gevoel van onderlinge samenhang tussen bewoners wordt door velen van groot belang geacht, met name bij de herstructurering van stadswijken. Dit zou de sociale controle in deze buurten moeten bevorderen en de betrokkenheid bij de buurt versterken. Tegelijkertijd blijken stedelijke beleidsprocessen ook onbedoelde effecten op de sociale cohesie te kunnen hebben. In het Utrechtse Nieuw-Hoograven bleek een vroege betrokkenheid van de bewoners negatief uit te pakken voor de sociale cohesie in de buurt.

Sociale cohesie wordt door Schuyt (1997, p. 18) omschreven als "de interne bindingskracht van een systeem" en wordt vaak geassocieerd met "positieve eigenschappen zoals belangeloze inzet voor anderen, empathie, altruïstische normen en saamhorigheidsgevoelens" (De Hart, 2002, p. 5). Het ontbreken van deze bindende kenmerken in de Nederlandse samenleving wordt in toenemende mate als een probleem ervaren: "er zijn grote zorgen om de cohesie in onze samenleving", aldus Koningin Beatrix in de Troonrede van 2003. "Onverschilligheid lijkt het (...) te winnen van betrokkenheid. Daarom is versterking van de sociale cohesie en leefbaarheid nodig. In de eerste plaats zullen lokale overheden samen met de inwoners van de stad hieraan moeten werken" (CDA, 2002, p. 46), want "het zijn burgers, maatschappelijke organisaties en sociale partners die vorm geven aan de Nederlandse samenleving", aldus Koningin Beatrix in de Troonrede van 2004.

Deze ideeën komen sterk terug in het huidige regeringsbeleid, bijvoorbeeld in het integratiebeleid en het onderwijs, maar ook in de stedelijke vernieuwing. In de Nota Stedelijke Vernieuwing (VROM, 1997) wordt gesteld dat diversificatie van de woningvoorraad én van de bevolkingssamenstelling noodzakelijk is, met name in vroeg-naoorlogse stadswijken. Deze wijken worden gekenmerkt door vandalisme, hoge werkloosheidscijfers, winkels die sluiten, spanningen tussen bewoners en verwaarlozing van de openbare ruimte en hebben vaak een ongunstige positie op de stedelijke woningmarkt. Het gaat hierbij met name om wijken met veel sociale huurwoningen. De invoering van het groutestedenbeleid halverwege de jaren negentig weerspiegelt de gedachte dat fysieke ingrepen alleen niet voldoende zijn om de problemen op te lossen: ook sociale en economische ingrepen zijn nodig (Aalbers e.a., 2003). Er is veel aandacht voor wat bewoners zélf kunnen betekenen voor hun wijk, bijvoorbeeld door mee te praten over hun buurt, maar ook door elkaar op ongewenst gedrag aan te spreken of elkaar te helpen wanneer er problemen zijn. Ook in veel gemeentelijke nota's op het gebied van herstructurering en stedelijke vernieuwing staat het versterken van de sociale cohesie en het bevorderen van de burgerparticipatie centraal.

De effecten van het herstructureringsbeleid op sociale cohesie onder bewoners zijn de afgelopen jaren al veelvuldig onderzocht. Er is bijvoorbeeld veel onderzoek gedaan naar de gevolgen van gemengd bouwen voor de sociale samenhang binnen een buurt (Kleinhans e.a., 2000; Van Beckhoven en Van Kempen, 2002). De binding tussen bewoners van een buurt wordt echter niet alleen beïnvloed door de herstructureringsmaatregelen zélf, maar ook door de manier waarop bewoners en andere belanghebbenden worden betrokken bij het beleid. Het gaat dus niet alleen om de gevolgen van de uitvoering van het beleid, maar ook om eventuele effecten van het tot nu toe onderbelicht gebleven beleidsproces. In dit artikel staat de vraag centraal in hoeverre

beleidsprocessen op het gebied van stedelijke herstructurering onbedoelde effecten kunnen hebben voor de sociale cohesie in herstructureringswijken. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van een case study in de Utrechtse wijk Nieuw-Hoograven. In totaal zijn er ongeveer 15 sleutelpersonen geïnterviewd, zoals de wijkmanager, medewerkers van gemeentelijke diensten, fractiemedewerkers, de voorzitter van de wijkraad en de voorzitter van de raadscommissie voor de wijk.

Buurtcohesie

Op buurtniveau kan sociale cohesie vooral worden afgelezen aan de mate van onderlinge contacten en aan de gevoelens van verbondenheid met de buurt. De achterliggende gedachte van veel beleidsprogramma's en projecten is dat de leefbaarheid kan worden vergroot wanneer bewoners sociaal actief zijn en zich betrokken voelen bij hun woonomgeving. Deze betrokkenheid kan bijvoorbeeld voortkomen uit de aanwezigheid van herkenbare gebouwen, uit een unieke stedenbouwkundige structuur of het wonen temidden van gelijkgestemden (Van der Land, 2003). De binding met de buurt en contacten met buurtgenoten zijn daarnaast sterk afhankelijk van individuele kenmerken van bewoners. Mensen met kinderen en mensen die al lang in de buurt wonen zijn bijvoorbeeld relatief sterk op de eigen buurt gericht (Buys e.a., 1997). Doorgaans versterken onderling sociaal contact en buurtbinding elkaar. Het kan echter voorkomen dat bewoners zeggen dat ze zich sterk met de buurt verbonden voelen, maar niet sociaal actief zijn binnen hun buurt (Van Beckhoven en Van Kempen, 2002; Van der Horst e.a., 2001). Bij sociale contacten gaat het bovendien niet alleen om contacten tussen bewoners, maar ook om contacten tussen bewoners en beleidsmakers en tussen de professionals onderling. In Nederlandse beleidsdocumenten wordt sociale cohesie vooral beschouwd als een verschijnsel dat zich tussen buurtbewoners manifesteert, maar voor een succesvolle herstructureringsopgave is het minstens zo belangrijk dat er een bepaalde mate van binding is tussen de verschillende actoren die in dit veld actief zijn, zoals gemeentelijke diensten, woningcorporaties, non-profitorganisaties en natuurlijk de bewoners zelf. De cohesie tussen bewoners kan worden aangeduid met de term 'horizontale cohesie'. 'Verticale cohesie' omschrijft de binding tussen bewoners en beleidsmakers. De relaties tussen de beleidsmakers onderling, tenslotte, kunnen als 'institutionele cohesie' worden beschouwd (zie figuur 1). Een sterke mate van cohesie op het ene vlak leidt niet altijd tot cohesie op het andere vlak.

[Figuur 1 hier]

De manier waarop de samenwerking in het herstructureringsproces tussen al deze verschillende partijen tot stand komt, kan een belangrijke invloed hebben op de cohesie tussen de bewoners onderling. Beleidsmakers streven in principe altijd naar positieve effecten: er is geen programma of project dat een afbraak van de buurtcohesie beoogt. Toch kan het streven naar een sterkere sociale cohesie tussen bewoners soms, om welke reden dan ook, negatief uitpakken.

Gezamenlijke inspanning

In Nieuw-Hoograven vormden in 1996 verscheidene problemen, zoals de matige kwaliteit van de woningen, drugsoverlast, criminaliteit en een onveilige verkeerssituatie de aanleiding voor een grootschalige aanpak van dit gebied, het 'Hart van Hoograven' genaamd. Dwars door de wijk loopt een drukke verkeersader. Aan weerszijden van deze straat staan vroeg-naoorlogse portiekflats. Op

de begane grond is een aantal winkels gevestigd. De gemeente, de woningcorporatie en een projectontwikkelaar besloten om de portiekflats te slopen en door nieuwbouw te vervangen. Daarnaast zouden het winkelbestand en de verkeerssituatie worden aangepakt. Aanvankelijk waren de directe omwonenden en de winkeliers betrokken bij de herstructureringsplannen voor dit gebied. In deze beginfase kostte het weinig moeite om de bewoners bij het proces te betrekken en waren de bewoners in de gelegenheid hun stempel op de plannen drukken.

Het herstructureringsproces kwam echter moeizaam op gang. Uiteenlopende en soms tegengestelde belangen van de drie partijen maakten de samenwerking gecompliceerd. De belangrijkste oorzaak was dat er geen duidelijke trekker van het project was en dat in het convenant geen financiële paragraaf was opgenomen. De voorzitter van de raadscommissie Utrecht Zuid verklaart: "Achteraf kijkend, wat echt fout is gegaan, is dat de gemeente op dat moment niet goed heeft nagedacht over de beperkende randvoorwaarden, niet heeft gezegd van: 'jongens, we gaan nu het verjaardagslijstje maken, maar houd er rekening mee dat misschien maar de helft kan en dat we nog niet weten welke helft kan'. En dat is, vind ik, onvoldoende tegen de mensen gezegd". Zij licht dit toe: "Er was natuurlijk in Utrecht een grote ISV-pot, daar heeft ook altijd keurig een prijskaartje boven gehangen bij het Hart van Hoograven. (...) Toen kwam ineens (...) een raadslid naar ons toe, dat voor de verdeling van het I.S.V.-geld geld bij Hoograven weg was gehaald, omdat in dat proces maar geen schot zat, en dat het maar gebruikt moest worden om een restant oude monumenten op te knappen". De gemeente, die aanvankelijk nog een aanzienlijke investering had toegezegd, kwam dus terug op haar beslissing, met als gevolg dat het proces ernstig vertraagd werd en dat de drie partijen op gespannen voet met elkaar kwamen te staan. Dit leidde er uiteindelijk zelfs toe dat er enkele jaren helemaal niets gebeurde. Het heeft tot 2004 geduurd voordat de plannen aan de bewoners konden worden gepresenteerd. De eerste flats zullen in 2007 worden gesloopt.

Gemeenschappelijke vijand

Eén van de doelstellingen van het 'Hart van Hoograven' was het creëren van een evenwichtige bevolkingssamenstelling, met de hoop op positieve gevolgen voor de sociale cohesie. De cohesie werd echter op een heel andere en onbedoelde manier bereikt: de in de ogen van de bewoners falende inspanningen van zowel de gemeente als de marktpartijen hebben voor een groot gevoel van verbondenheid onder de bewoners gezorgd, dat voor een deel nog steeds merkbaar aanwezig is in de wijk: "een gezamenlijke klaagzang leidt ook tot een vorm van binding", aldus een geïnterviewde projectontwikkelaar. Een gemeenteraadslid gaf bovendien aan dat de samenwerking tussen de gedesillustioneerde bewoners van de projectgroep Hoograven door het wijkbureau is opgepakt en met een positieve insteek is voortgezet. Een weinig positieve vorm van institutionele cohesie (tussen beleidsmakers onderling) en verticale cohesie (tussen beleidsmakers enerzijds en bewoners anderzijds) hebben dus een positief effect gehad op de horizontale cohesie.

Het onbedoelde positieve effect van het onsuccesvolle beleidsproces, de nieuwe gevoelens van verbondenheid tussen bewoners, zijn waarschijnlijk slechts van tijdelijke aard. De literatuur over de 'gemeenschappelijke vijand' leert dat de cohesie tussen de tegenstanders aan betekenis inboet zodra het gedeelde belang uit het oog wordt verloren (Schuyt, 1997). In Hoograven zou dit kunnen gebeuren wanneer wordt begonnen met het slopen van de eerste huizenblokken. Veel bewoners wachten echter niet tot het zover is. Ze vertalen hun wantrouwende houding jegens gemeente en andere partijen niet in initiatieven om de leefbaarheid van de het gebied te vergroten, maar ze

'stemmen met hun voeten'. Degenen die het zich kunnen permitteren verhuizen liever naar een andere wijk of andere gemeente.

Een verontruste bewoner klaagt zich op de wijkwebsite (website Hoograven, 2005): "Ik vind het langzamerhand ook niet leuk meer. (...) Ik geef het nog een jaar en als het dan nog niet is veranderd ga ik hier weg, naar een fatsoenlijke gemeente". Een ander vult aan: "Ja gelijk heb je. Ik ga zelf ook verhuizen. Ik ben het helemaal zat. (...) 't Goylaan krijgt zelfs nieuwe keukenblokken dus ga er maar vanuit dat het er voorlopig nog staat". Ook bij een derde bewoner domineert de onzekerheid: "Wanneer wordt er nu eindelijk eens duidelijk wanneer de huizen (...) gesloopt gaan worden? Vanaf 1996 zijn er verschillende commissies geweest die vooral veel moesten meedoen aan overleg. Tot op heden is er nog steeds geen duidelijk beeld wanneer bewoners een urgentieverklaring krijgen en wanneer er gesloopt gaat worden. Inmiddels zijn we een aantal directeuren en rayonmanagers (...) en een aantal wethouders verder. Om kotsziek van te worden". De ontevredenheid is duidelijk en lijkt in ieder geval bij sommige bewoners te leiden tot een concrete (verhuis)actie.

Kortom, eerder was al een aantal betrokken bewoners en winkeliers afgehaakt omdat zij geen heil meer zagen in de gang van zaken. Mogelijk zal een deel van hen ook elders op zoek gaan naar woon- of bedrijfsruimte. De voorzitter van de raadscommissie legt uit waarom veel mensen afhaakten: "Het vertrouwen van: 'goh, we mogen meedenken' verandert in wantrouwen: 'leuk dat we mee mogen hebben denken, maar het levert helemaal niets op'. Hoe langer dat duurt, des te bozer mensen worden".

In Hoograven lijkt binding dankzij een gemeenschappelijke vijand dus weinig structureel te zijn. Bovendien is er nog een ander nadeel: de aversie van bewoners zou ertoe kunnen leiden dat de bewoners voor toekomstige plannen en projecten nog minder interesse zullen tonen dan bij het Hart van Hoograven. Daarmee verliest de buurt een belangrijk deel van het draagvlak voor sociale activiteiten en andere activiteiten die de sociale cohesie op een meer structurele wijze zouden kunnen bevorderen. Welke bewoner zal nog tijd stoppen in een door de gemeente opgestart project, wanneer hij diezelfde gemeente verantwoordelijk houdt voor de problemen die er spelen?

Onverwachte gevolgen

Sociale cohesie wordt meestal gezien als een positief verschijnsel: hoe meer sociale cohesie, des te beter. In veel beleidsnota's op het terrein van de stedelijke herstructurering wordt een toename van sociale cohesie dan ook gezien als een belangrijk doel. Het is logisch dat beleid zich dan vervolgens richt op het bewerkstelligen van die cohesie. De belangrijkste conclusie uit het verhaal van Hoograven is dat het betrekken van bewoners bij het beleidproces ook kan leiden tot onbedoelde effecten: het uitblijven van resultaten heeft geleid tot een grote binding tussen bewoners, al lijkt het waarschijnlijk dat deze onderlinge binding tijdelijk is. Het is daarom belangrijk dat beleidsmakers en andere professionals meer aandacht besteden aan de onbedoelde effecten van het beleidsproces. Immers, zij kunnen de bedoelde effecten op de sociale cohesie permanent negatief beïnvloeden. 'Exit-gedrag' van actieve bewoners met veel kennis over de buurt is een weinig rooskleurig vooruitzicht voor beleidsmakers en andere partners in de herstructurering. Het is maar de vraag of een radicale fysieke vernieuwing van een wijk tot een grotere sociale cohesie leidt (Van Beckhoven en Van Kempen, 2003). Wanneer er daarnaast allerlei onbedoelde en onverwachte effecten optreden als gevolg van de samenwerking tussen allerlei partijen, dan wordt het nog veel moeilijker om bewoners met elkaar in contact te brengen, laat

staan hen op een constructieve manier deel te laten nemen aan het proces van stedelijke herstructurering.

Erik van Marissing (e.vanmarissing@geo.uu.nl), **Gideon Bolt** (g.bolt@geo.uu.nl) en **Ronald van Kempen** (r.vankempen@geo.uu.nl) zijn respectievelijk promovendus, docent-onderzoeker en hoogleraar stadsgeografie aan de Faculteit Geowetenschappen van de Universiteit Utrecht. Dit onderzoek vindt plaats in het kader van het Habiforum-programma 'Vernieuwend Ruimtegebruik'.

Literatuur

Aalbers, M., E. van Beckhoven, R. van Kempen, S. Musterd en W. Ostendorf (2003) *Large housing estates in the Netherlands: overview of developments and problems in Amsterdam and Utrecht*, Urban and Regional Research Centre Utrecht, Utrecht University, Utrecht

Beckhoven, E. van en R. van Kempen (2002) *Het belang van de buurt: de invloed van herstructurering op activiteiten van blijvers en nieuwkomers in een Amsterdamse en Utrechtse buurt*, DGW/Nethur Partnership, Den Haag/Utrecht

Buys, A., M. de Groot en D. Hoogewoud (1997) *De ideale mix?*, RIGO Research & Advies, Amsterdam

CDA (2002) *Verkiezingsprogrm 2002-2006. Betrokken samenleving, betrouwbare overheid*, Den Haag

Hart, J. de (2002) 'Theoretische uitgangspunten, conceptualisering en doelstellingen', J. de Hart, F. Knol, C. Maas-De Waal en T. Roes, *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid, veiligheid*, p. 3-30, Sociaal Cultureel Planbureau, Den Haag

Horst, H. van der, J. Kullberg en L. Deben (2001) *Wat wijken maakt: de wording van functionele, sociale en expressieve kwaliteiten van Vreewijk, Zuidwijk en Ommoord*, DGVH/Nethur Partnership, Utrecht/Den Haag

Kleinhans, R., L. Veldboer en J.W. Duyvendak (2000) *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*, Erasmusuniversiteit, Rotterdam

Land, M. van der (2003) 'Vluchtige verbondenheid. Stedelijke bindingen van de Rotterdamse nieuwe middenklasse', Erasmusuniversiteit, Rotterdam

Ministerie van VROM (1997) *Nota Stedelijke Vernieuwing*, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag

Schuyt, K. (1997) *Sociale cohesie en sociaal beleid*, Publiekscolleges in De Balie, Amsterdam

Wijkwebsite Hoograven (2005) <http://www.hoograven.info>