

De suburbanisatie van het Vlaams Blok

Een tweede ontwikkeling is de verandering in de geografie van het Vlaams Blok. De aanhang van het Vlaams Blok is na 1995 niet langer voornamelijk geconcentreerd in stedelijke achterstandswijken. Het meest treffend in dit verband is de analyse van De Maesschalck (2000). In lijn met de bevindingen van Swyngedouw (1990) en Billiet *et al.* (1990) toont hij aan dat stemmen op het Vlaams Blok tot dan toe altijd en redelijk sterk gerelateerd waren aan kansarmoede (Figuur 2.1 en 2.2). Wanneer dat bij de verkiezingen van 1995 is veranderd, is ook het geografische patroon van het Vlaams Blok gewijzigd; de partij is gesuburbaniseerd (Figuur 2.3), ook al boekt zij (nog steeds) meer succes in gemeentes met een hoog aandeel etnische minderheden (Lubbers *et al.*, 2000).

In verband hiermee spreekt men ook over een nieuwe motivatie om voor het Vlaams Blok te stemmen – waar het eerst grotendeels ging om gevoelens die gepaard gingen met confrontaties in de buurt, is er nu meer dan voorheen sprake van ‘distantiëringsracisme’ (Kesteloot en De Decker, 1992). Een deel van de blanke middenklasse in het suburbane gebied vreest dat ook binnen haar woonomgeving stedelijke problemen zich zullen voordoen. Ze ziet migranten als belangrijkste vertegenwoordigers van die problemen en vindt in het discours van het Vlaams Blok een mogelijkheid om op relatief eenvoudige wijze de eigen woonomgeving te beschermen, namelijk door de aanwezigheid van migranten uit te sluiten (Kesteloot en De Maesschalck, 2001).

Vanaf midden jaren negentig tast de suburbanisering van het Vlaams Blok de overtuigingskracht van het kansarmoedediscours aan en worden concurrerende discourses, zoals die er ook vóór 1991 waren en altijd bestaan hebben naast het SIF, weer attractiever. De Decker en Kesteloot (2000) betogen weliswaar dat een nieuwe visie en een nieuw beleid voor stedelijkheid cruciaal zijn voor een effectieve bestrijding van het Vlaams Blok, maar zelfs in hun betoog neemt kansarmoede een secundaire plaats in. Een alternatief is om sterk in te zetten op morele waarden die wel door een groot deel van de bevolking worden gedeeld maar niet door het Vlaams Blok, bijvoorbeeld met betrekking tot het globaliseringsdebat en het milieu. Een afgeleide van deze laatste optie, waar vooral het groen-linkse Agalev en de radicaal-linkse Partij van de Arbeid van gebruik maken, is om een tegenovergesteld geluid als het Vlaams Blok te laten horen waar het gaat om thema's als etnische diversiteit of vluchtelingenbeleid.

Ondanks dat verschillende partijen in verschillende mate van deze oplossingen gebruik maakten, werd vooral geopteerd voor de optie elementen van het programma van het Vlaams Blok, bijvoorbeeld met betrekking tot veiligheid of immigratie, in aangepaste vorm over te nemen. Het bestrijden van kansarmoede verliest nu dan ook een deel van zijn strategische waarde voor actoren op het gewestelijke niveau en achterstandswijken zijn hoogstens interessant voor zover ze van belang zijn voor een meer algemeen stedelijk beleid.

2.6 Conclusie

Niettegenstaande de retoriek over participatie en consultatie die ook nu nog voorkomt, blijken kansarme groepen in de korte geschiedenis van het Vlaamse stedelijk beleid eerst en vooral een object van beleid. Vanuit het perspectief van kansarmen, kan het beleid worden geperiodiseerd aan de hand van herschalingen die telkens een machtsverschuiving impliceren. Die herschalingen zijn tweeledig van aard, zowel discursief als materieel. De mate waarin kansarmen beleidsmatige aandacht genieten is enerzijds gerelateerd aan de schaal waarop het probleem van kansarmoede wordt gesitueerd en geconceptualiseerd en is anderzijds afhankelijk van de positie die vertegenwoordigers van de armen innemen. Vijf fases kunnen worden onderscheiden in wat gezien kan worden als een padafhankelijke ontwikkeling van het reactieve type (zie Tomaney, 2000): de politieke strategieën van de katholieke partij en later die van het Vlaams Blok lokten telkens reacties uit die incidenteel de positie van arme stadsbewoners versterkten.

In een eerste fase is kansarmoede vooral relevant voor de armen zelf. Ondanks dat aan het begin van de jaren tachtig natuurlijk ook aandacht voor het probleem bestond, leidde de aanhoudende suburbanisatie ertoe dat armen steeds meer geïsoleerd raakten in gebieden die economisch noch politiek relevant waren voor de federale en gewestelijke overheid.

Een omslag vindt plaats met de tweede fase die begint met de verkiezingsoverwinning van het Vlaams Blok in 1991. De analyses van met name Swyngedouw stelden de gevestigde politieke partijen in staat om het probleem van het Vlaams Blok te herconceptualiseren als een kansarmoedeprobleem. De strategische waarde van een beleid dat specifiek was gericht op deze wijken bestond er vooral uit dat met de bestrijding van kansarmoede het Vlaams Blok bestreden kon worden zonder het discours van deze partij over te nemen. De territorialisatie van het Vlaams Blok, dat wil zeggen het reduceren van het Vlaams Blok tot een probleem dat slechts in gebieden met een specifieke bevolkingssamenstelling voor kan komen, was een belangrijke stap in dit proces. Een gevolg was dat de situatie in achterstandswijken direct relevant werd voor de gewestelijke overheid.

Een derde fase begint met de publicatie van het *Algemeen Verslag over de Armoede*. Er bestaan redenen om te zeggen dat de publicatie van dit verslag een continuering betekent van de vorige fase en niet het begin van een nieuwe fase – de schaa sprong van kansarmen naar het gewestelijke (en tot op zekere hoogte het federale) niveau wordt immers bestendigd. Desalniettemin is het belangrijk aan te geven dat het bij het *Verslag* niet ging om achterstandswijken maar om *individuele* kansarmoede. Daardoor is het de, weliswaar door de welzijnsorganisaties gefilterde, stem van de armen die doorklinkt op centraal niveau en niet (alleen) de stem van institutionele actoren die primair betrokken zijn bij achterstandswijken.

Een vierde fase begint met de introductie van stedelijk beleid in 1995. Dat is een uitdrukking van de relatieve machtspositie van armen. Maar het is de welzijnssector die strategisch kan handelen en die, mede door de populariteit van een discours dat een verband legt tussen achterstandswijken en het Vlaams Blok, een prominente positie kan

verwerven binnen het stedelijk beleid. Terwijl deze ontwikkeling de macht van armen bevestigt, betekent het tegelijk een afzwakking van die macht. Door de herschaling naar wijkniveau wordt niet tegemoet gekomen aan de eis om algemeen burgerschap maar wordt, in plaats daarvan, een poging gedaan te voorzien in een surrogaatburgerschap op wijkniveau, waar politieke inspraak niet direct leidt tot politieke invloed op de meest relevante bestuursniveaus (gewestelijk, federaal).

Een vijfde fase begint met de introductie van een ‘nieuw’ stedelijk beleid in 1999. Het SIF heeft steden op de politieke agenda gezet en heeft tot op zekere hoogte de ongevoeligheid van de centrale overheden voor de stad doorbroken. Hierdoor werd de stad populairder als ruimtelijke analyse-eenheid, terwijl de wijk – door de verbreking van de (sterke) relatie tussen achterstandswijken en het Vlaams Blok – juist minder interessant werd. De stedelijke bestuurders kunnen bovendien wijzen op een voortdurende stadsvlucht die, voor zover het economisch potentieel van steden onbenut blijft, ook de gewestelijke overheid raakt. Met de herschaling van eerst de politieke inspraakmogelijkheden, vervolgens de probleemanalyse en ten slotte ook de politieke invloed naar stedelijk niveau, wordt de op de wijk gerichte welzijnssector, en daarmee de kansarme groepen, verder uitgesloten. Deze ontwikkeling wordt gemarkeerd door de tanende populariteit van het begrip ‘inclusiviteit’. In plaats daarvan wordt steeds meer nadruk gelegd op integraliteit. Het eerste begrip duidt op het principe dat bij elk beleidsveld geredeneerd moet worden vanuit het perspectief van de armen. Ruimtelijke politiek is dan altijd een afgeleide van doelgroepenbeleid. Bij het tweede begrip wordt daarentegen geredeneerd vanuit de behoeften van actoren die verantwoordelijkheid dragen voor een bepaald gebied. Maatregelen worden geëvalueerd vanuit de optiek van ‘de buurt’ of ‘de stad’ – het belang van armen is secundair aan ruimtelijke politiek. Dat de twee begrippen in een gespannen verhouding met elkaar staan wordt niet erkend. In plaats daarvan verliest het begrip inclusiviteit haar krachtige betekenis en wordt het steeds meer gebruikt als synoniem voor of sterk verwant aan integraliteit.

Een vraag die zich opdringt is: als Vlaanderen en België zo lang geen stedelijk beleid hebben gekend, is het dan niet waarschijnlijk dat met het wegvallen van de aanvankelijke oorzaak voor de introductie van beleid niet ook het beleid langzaam verdwijnt? Het voorlopige antwoord luidt ‘nee’. Als kansarmoedebeleid heeft het stedelijk beleid weinig strategische waarde meer voor centrale actoren. Maar als beleid voor het bevorderen van economische groei en het verlichten van de druk op stedelijke overheden kan het wel een functie vervullen voor centrale actoren. Een belangrijke reden hiervoor is dat de stedelijke oriëntatie van de politiek gegroeid is met het afzwakken van het CVP, wat uiteindelijk zou kunnen resulteren in een gewijzigde ruimtelijke selectiviteit van de staat. Een andere reden is dat een voornaam bezwaar tegen een gewestelijk stedelijk beleid, namelijk dat het onwaarschijnlijk is dat partijen inmenging van de gewestelijke overheid in lokale aangelegenheden accepteren, ondervangen wordt door ook bij stedelijk beleid het subsidiariteitsbeginsel radicaal door te voeren. Een derde reden is dat stedelijk beleid tot nu toe een belangrijke symbolische functie heeft gehad voor de Vlaamse overheid; het



Figuur 2.4, 2.5 en 2.6 Op het moment dat de armen van secundair belang worden voor het stedelijk beleid, zijn de organisaties die in het kader van het SIF hun samenwerking hebben geïntensiveerd in staat hun achterban te mobiliseren (Figuur 2.4: krantenknipsel uit de *Gazet van Antwerpen*, 2002. Foto's Figuur 2.5 en 2.6: Maarten Loopmans).

zou stedelijk beleid in ieder geval niet schaden als meer middelen wordt overgedragen aan de gewestelijke overheden. Dit alles neemt niet weg dat stedelijk beleid in Vlaanderen vooralsnog zeer dynamisch is en relatief weinig institutionele inertie kent; anders dan bij ander beleid is het makkelijk aan te passen of zelfs op te heffen. Daarmee is het een attractief object voor politieke strategieën dat niet met rust zal worden gelaten bij politieke machtswisselingen.

Ten slotte: wat gebeurt er met de kansarme groepen die eerst zo'n centrale positie innamen?

Vanuit de theorie kunnen we veronderstellen dat een *rupture*, zoals die plaatsvond na de overwinning van het Vlaams Blok, bepaalde groepen kansen geeft om zich op het politieke toneel te manifesteren. Dat gold zeker ook voor de vertegenwoordigers van de armen. Bovendien kunnen we verwachten dat de snelle en alerte reactie van deze partijen de voorwaarden heeft geschept voor de institutionalisering van hun belangen. Als zij eenmaal een plaats innemen binnen bestuurlijke netwerken kunnen organisaties immers hun positie verdedigen. Ook dat lijkt het geval te zijn. Maar juist doordat de processen die ten grondslag lagen aan het succes van deze organisaties (de link tussen extreem-rechts stemgedrag en armoede) van korte duur waren, gaat het vooral om protestacties (zie Figuur 2.4., 2.5 en 2.6) – een duidelijk teken dat de armenorganisaties weliswaar mensen kunnen mobiliseren maar zelf (niet meer) centrale actoren zijn en dat centrale actoren zelf er niet van overtuigd zijn dat een coalitie met deze organisaties voor hun onmisbaar is.

Een verdere institutionalisering van de belangen van de armen, ook al zal die hoogstwaarschijnlijk slechts van beperkte omvang zijn, biedt de beste mogelijkheden om blijvend druk uit te oefenen op centrale actoren. Een institutionele opdeling van het stedelijk beleid zou gunstige gevolgen kunnen hebben. Tot nu toe is beweerd dat er continuïteit is tussen (lokaal) sociaal en (sociaal-economisch) stedelijk beleid. Wanneer erkend wordt dat economische ontwikkeling en sociale menging niet voor iedereen kansen creëren (bijvoorbeeld niet voor gehandicapten of ouderen), zou het besef kunnen groeien dat het reserveren van middelen voor kansarme groepen de sociale dimensie van stedelijke ontwikkeling ten goede zou komen. Verder geeft bovenstaande duidelijk aan dat een heroriëntering veroorzaakt kunnen worden doordat opnieuw de gevolgen van kansarmoede van belang worden voor de gewestelijke of centrale overheid, maar de kans daarop lijkt klein. Een mogelijkheid is dat de gevestigde politiek zich binnenkort bedreigd zal voelen door de opkomst van moslim-radicalisme. Na de ongeregelde heden die volgden op de moord van een Marokkaanse Belg in december 2002, werd door de lokale autoriteiten herhaaldelijk gesteld dat meer steun van de gewestelijke overheid nodig is om de problemen het hoofd te bieden (en om zo de opkomst van radicale stromingen, vooral het Vlaams Blok en in mindere mate de Arabische Europese Liga, te stoppen). Een ander mogelijk scenario is dat het Vlaams Blok in (een district van) Antwerpen of een andere grote stad een absolute meerderheid behaalt of de (binnenkort direct verkozen) burgemeester mag gaan leveren. Het cordon sanitaire zou dan gebroken

zijn, waardoor een schrikeffect zou kunnen optreden. Als de ‘democratische’ partijen hun rug verder naar de armen toekeren, is het dan toch weer strategisch van de armen om het gebaar te retourneren?

3 Het poldermodel, stedelijk beleid en het heimelijke verlangen naar beheersing

Nederland kent een lange traditie op het gebied van stedelijk beleid. Net als het ruimtelijkeordeningsbeleid dat haar flankiert dient het Nederlandse stedelijke beleid vaak als voorbeeld voor andere landen vanwege de hoge ambitie en innovativiteit. Toch zullen in bijvoorbeeld België beleidsmakers er niet in slagen een beleid op te zetten dat qua reikwijdte en middelen het Nederlandse benadert. De reden daarvoor is dat het Nederlandse stedelijke beleid, net als elk ander beleid, niet autonoom tot stand is gekomen maar geworteld is in het regulatoire raamwerk waarin het tot stand kwam. Het is dan ook van belang om kennis te nemen van de geschiedenis en kenmerken van dit raamwerk.

Vrijwel alle commentatoren zijn het erover eens dat op drie momenten een cruciale verandering plaatsvond, een *rupture* waarbij aanwezige instituties ingrijpend werden veranderd of vervangen door nieuwe arrangementen. Ietwat willekeurig kan aan elke periode een jaartal worden verbonden. In 1917 werd met het beslechten van de schoolstrijd een periode van verzuiling ingeluid. In 1967 werd duidelijk dat de traditionele verzuilingsinstituties aan het eroderen waren en dat een zoektocht naar nieuwe vormen van regulatie en controle was begonnen. In 1982 werd het corporatisme nieuw leven ingeblazen door een akkoord tussen de staat, de vakbeweging en de werkgevers. Het bestuderen van deze cruciale momenten in de padafhankelijke ontwikkeling van het Nederlandse regulatoire raamwerk is ook van belang voor het begrijpen van stedelijk beleid, aangezien overtuigend betoogd kan worden dat de pacificatiepolitiek in zijn verscheidene vormen de aanhoudende zorg van de centrale staat voor steden en achterstandswijken sterk heeft gestimuleerd. Hieraan moet wel worden toegevoegd dat de aard van deze zorg telkens veranderde. Dat is met name het geval in de periode na 1982 toen een sluipende ontwikkeling, de vorming van een diverse groep etnische minderheden met een blijvende sociaal-economische en politieke achterstand, steeds meer de langzaam gevormde instituties onder druk zette en uiteindelijk ook zowel centrale als lokale actoren ertoe aanzette de aard van interventie in achterstandswijken geleidelijk maar ingrijpend te veranderen. Deze ontwikkeling zou, tezamen met een hervorming van de verzorgingsstaat in het algemeen het volkshuisvestingsbeleid in het bijzonder, ertoe leiden dat het stadsvernieuwingsbeleid zoals dat vanaf het einde van de jaren zestig werd gevoerd drastisch herzien zou worden.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Eerst wordt kort stilgestaan bij de vorming en bestendiging van een verzuilde samenleving en wordt aangegeven hoe een elementair en typisch Nederlandse kenmerk van dit proces, een extreme mate van fiscale centralisatie, de banden tussen steden en de centrale overheid versterkte. Daarna wordt meer gedetailleerd ingegaan op één van de uitingen van deze sterke banden, de ontwikkeling van een ambitieus stedelijk beleid. Hierbij wordt een chronologische volgorde aangehouden. Eerst wordt aandacht besteed aan de stadsvernieuwing, vervolgens aan de sociale vernieuwing en ten slotte aan het grotestedenbeleid en de stedelijke vernieuwing.

Steeds wordt nagegaan hoe lokale institutionele actoren en de centrale staat erin slaagden elkaars belangen in overeenstemming te brengen en hoe zij probeerden de uitdagingen waarmee zij zich door de maatschappelijke ontwikkelingen geconfronteerd zagen het hoofd te bieden.

3.1 Naar een verzuilde verzorgingsstaat (1917-1967)

In tegenstelling tot bijvoorbeeld België heeft in de periode voorafgaand aan 1917 niet één partij of politieke stroming langdurig de absolute meerderheid in de regering. Eén van de voornaamste oorzaken daarvoor is natuurlijk religieuze diversiteit. Er was niet alleen sprake van een strijd tussen seculiere en confessionele krachten maar ook van een onderlinge strijd tussen protestanten en katholieken. Net als de liberalen en later, in mindere mate, de socialisten kon de confessionele stroming, voor zover al van één stroming gesproken kan worden, niet gemakkelijk een coherente politieke strategie formuleren. Dat gold trouwens ook voor de diverse liberale partijen die – wellicht door gewoontes die overgebleven waren uit de periode dat de Koning overmachtig was en door de afwezigheid van externe dreigingen – nauwelijks in staat bleken hun politieke macht om te zetten in concreet beleid (Albrecht, 1960). Een belangrijk bijkomend gegeven is dat de confessionele partijen weliswaar (anders dan in België) tot aan de Eerste Wereldoorlog telkens de absolute meerderheid van de stemmen kregen maar nooit (idem!) een absolute meerderheid in de regering. Een van de voornaamste oorzaken is dat de liberalen hun staatsmacht telkens aanwendden om met electorale strategieën (*gerrymandering* en ongelijke vertegenwoordiging) hun eigen positie veilig te stellen – een bijna volmaakt spiegelbeeld van de situatie in België. Het resultaat was een wankel evenwicht tussen de verschillende partijen die bovendien vaak intern zeer verdeeld waren. De afwezigheid van een dominante partij dwong verschillende partijen ertoe telkens overleg te plegen en compromissen sluiten. Volgens sommigen kan deze periode van wankel evenwicht gezien worden als een voorloper van de overlegpolitiek en -economie die zich na de Eerste Wereldoorlog zal ontwikkelen.

In de twintigste eeuw zou het evenwicht tussen stromingen en hun politieke partijen blijven bestaan maar haar wankelheid verliezen. De voornaamste oorzaak hiervan is het ontstaan van een verzuilde natie waar ideologische, religieuze en culturele verschillen niet leiden tot conflicten maar worden gepacificeerd door een stelsel waarbij elke stroming gesteund wordt bij het ontwikkelen van een eigen organisatorische infrastructuur, de zogenaamde zuil. De meeste commentatoren laten, in navolging van Lijphart (1982), de periode van pacificatie beginnen in 1917. Na een lange periode waarin de verschillende partijen zich in een padstelling bevonden, werd in 1916 een akkoord gesmeed. Omdat alle partijen toezegden zich ook na de verkiezingen aan het akkoord te houden, werd het door de regering in 1917 formeel aangenomen. Het akkoord regelt de gelijktijdige acceptatie van drie verschillende regelingen:

1. Bijzonder onderwijs werd voortaan financieel gelijk behandeld als openbaar onderwijs. Elk soort onderwijs dat voldoet aan bepaalde educatieve criteria, zou voortaan in aanmerking komen voor overheidssteun. Hiermee werd de schoolstrijd, die niet minder dan veertig jaar de

tegenstellingen in het politieke landschap bepaalde, definitief gewonnen door een gelegenheidscoalitie van katholieke en protestantse partijen;

2. Er kwam algemeen kiesrecht voor mannen en een kiesstelsel met proportionele vertegenwoordiging. Hiermee kwam een einde aan zowel *gerrymandering* (het veranderen van de grenzen van kiesdistricten teneinde de verkiezingsuitslag manipuleren) als *malapportionment* (een situatie waarbij niet elke stem even zwaar telt doordat bijvoorbeeld kiesdistricten van ongelijke grootte een even groot aantal vertegenwoordigers toegewezen hebben gekregen);

3. Een progressieve inkomstenbelasting. Onder het meervoudig kiesrecht was voorheen de electorale invloed gerelateerd aan de bedrag betaalde belastingen. Nu een regressief stelsel niet langer hun politieke aanhang verminderde, was dit gunstig voor de sociaal-democratische SDAP.

Geen van de commentatoren twijfelt eraan dat dit akkoord een belangrijk moment markeert in de Nederlandse geschiedenis. Wel bestaat onenigheid over de manier waarop de totstandkoming van het akkoord verklaard moet worden. Dit vraagstuk is niet alleen van toepassing bij het akkoord van 1917 maar ook bij andere sleutelmomenten en het is daarom de moeite waard om hier heel kort enkele van de belangrijkste bijdrages met elkaar te vergelijken⁹. Volgens conventionele verklaringen was het verzuilingsproces een antwoord op religieuze diversiteit en het gevolg van confessionele, met name katholieke, emancipatie. Vóór 1917 hadden de liberalen altijd een sterke positie terwijl het geloof van de protestantse stroming officieel en later officieus staatsgodsdienst was. Met name de katholieke stroming speelde een ondergeschikte rol, temeer doordat de verbeteringen van haar positie grotendeels te danken waren aan de inspanningen van liberalen. Aan deze situatie komt een einde wanneer de katholieken, mede door een radicale geboortepolitiek, actief proberen hun eigen subcultuur te emanciperen. Het akkoord van 1917 is het sluitstuk op dit emancipatieproces. Dat de andere partijen zich niet met hand en tand verzetten tegen de opkomst van de katholieke stroming, wordt enerzijds verklaard door de gedeelde belangen van protestanten en katholieken en anderzijds door de traditionele aanwezigheid van een cultuur van onderhandelen en compromissen sluiten. Deze cultuur komt, zoals gezegd, voort uit het ontbreken van een partij met een duidelijk machtsoverwicht. In een 'land van minderheden' is het voor partijen en stromingen niet strategisch is om machtspolitiek te bedrijven (Daalder, 1989; Goudsblom, 1967; Lijphart, 1982).

⁹ Ik durf zo ver te gaan dat ook bij de ontwikkeling van stedelijk beleid de vraag gesteld kan worden wat nu precies de drijvende kracht achter veranderingen is. Zijn tegenstellingen tussen verschillende culturen of tussen verschillende klassenfracties belangrijker? De keuze is tegenwoordig echter minder dwingend aangezien culturele en sociale tegenstellingen nu meer samenvallen. Straks wordt hier nog uitgebreid op ingegaan.

Marxistische auteurs verzetten zich tegen een historisch-culturele verklaring van het verzuilingsproces. Stuurman (1983) en Kieve (1984) betogen dat het verzuilingsproces veel eerder had moeten aanvangen als Nederlanders inderdaad van oudsher een pacificatiecultuur hebben. Waarom komt pas vanaf 1917 daadwerkelijk een verzuilde samenleving tot stand en niet veel eerder, bijvoorbeeld nadat halverwege de negentiende eeuw voor het eerst een parlementaire democratie tot stand kwam? Hun antwoord op deze vraag is dat het verzuilingsproces niet alleen of hoofdzakelijk gezien moet worden als een reactie op religieuze diversiteit maar ook en vooral als een antwoord op toenemende sociale spanningen. Die spanningen waren relatief nieuw omdat de industrialisering zich in Nederland pas rond 1900 inzette. Tot op dat moment hadden de verschillende confessionele stromingen nog geen behoefte om voorzieningen te creëren die alleen voor de eigen achterban bestemd zijn. Die behoefte ontbrak óók aan het begin van de twintigste eeuw in de meeste gebieden. Uitzonderingen zijn, en dit is een belangrijke reden om waarde te hechten aan de Marxistische interpretatie, gebieden die gekenmerkt worden door een snelle industrialisering en toenemende sociale spanningen (Schuurman, 1983). Schuurman betoogt dat met het akkoord deze lokale verzuilingsstrategieën gefaciliteerd werden door de confessionele elites die op nationaal niveau een centrale positie innamen.

Beide types verklaringen impliceren dat federalisme geen optie was om de religieuze dan wel sociale crisis het hoofd te bieden. Terwijl Marxisten benadrukken dat op verschillende en verspreide plekken in het land (Friesland, Zuid-Holland, de grote steden) conflicten speelden, is bij de cultuur-historische benadering vooral de geografische spreiding van religieuze minderheden belangrijk. Tegenstellingen konden wel worden gereguleerd door een combinatie van extreme fiscale centralisatie en nationale vertegenwoordiging van de verschillende minderheden. Die fiscale centralisatie volgde niet direct op het besluit van 1917, maar in dat laatste jaar werd wel al een commissie ingesteld die als taak had de financiële verhouding tussen gemeente en rijk te herzien. Het voornaamste doel was variaties in lokale belastingen op te heffen zodat marktwerking niet verstoord werd. Met name sommige socialisten verzetten zich tegen plannen. Het prominente Socialistische partijlid Wibaut (1928) betoogt bijvoorbeeld dat het Rijk vaak niet zijn financiële verplichtingen nakomt ten aanzien van gemeentes en dat daarom gemeentes zich het recht moeten kunnen voorbehouden een eigen belastingpolitiek te voeren. Uiteindelijk werd in 1928 een compromis bereikt. Het Rijk zou zorg dragen voor belastinginkomsten en deze herverdelen onder gemeentes die een redelijk grote vrijheid kregen bij de besteding van de fondsen.

Wat ook precies de krachten zijn die ertoe leidden dat in deze periode een gecombineerd proces van fiscale centralisatie en subculturele verzuiling aanving, de effecten zijn minder omstreden en wel van groot belang voor de ontwikkeling van stedelijk beleid. Met name het werk van Terhorst en Van de Ven (1995, 1997, 1998) is in dit verband relevant. Deze auteurs benadrukken dat met het akkoord van 1917 een situatie werd gecreëerd waarin minderheden, *waar zij zich ook bevonden*, recht kregen op door henzelf beheerde en door de staat gefinancierde voorzieningen. Terhorst en Van de Ven maken

aannemelijk dat, om tegemoet te komen aan dit recht, de staat mede gebruik heeft gemaakt van relatief rigide ruimtelijkeordeningsinstrumenten. Met name was het noodzakelijk om in alle gebieden waar een enigszins omvangrijke religieuze subcultuur bestond draagvlak te creëren om het mogelijk te maken voorzieningen tegen aanvaardbare kosten aan te bieden. Het meest illustratief in dit verband is de manier waarop de Flevopolders werden ingericht. Bij het selecteren van bewoners in dit gebied werd ervoor zorggedragen dat van elke subcultuur tenminste voldoende leden aanwezig waren om de benodigde voorzieningen levensvatbaar te maken. In het algemeen werd ernaar gestreefd bevolkingsgroepen zodanig te concentreren dat er voldoende draagvlak werd gecreëerd voor voorzieningen, met name door nieuwbouw te situeren binnen het bestaande stedelijk gebied¹⁰. Deconcentratie zou immers geleid hebben tot buitenproportioneel hoge kosten ofwel afbreuk doen aan de kern van de pacificatiepolitiek (elke groep zijn eigen voorzieningen).

3.2 Crisis, maar niet in de stadsvernieuwing (1967-1982)

Meer dan bij 1917, is het arbitrair om een volgende periode in 1967 te laten beginnen. Dat is mede zo omdat de keuze voor het jaartal in dit geval samenhangt met de verklaring die men geeft voor de plotselinge omwenteling. Terwijl Lijphart secularising en een (onverklaard gebleven) afgenomen bereidheid van de elites aanwijst als voornaamste oorzaken, benadrukken Marxistische auteurs als Kieve en Stuurman dat op dit moment lange tijd latent aanwezige klassentegenstellingen manifest werden en de status quo ondermijnen. Waar Kieve en Stuurman spreken over een langzame structurele ontwikkeling die voor het eerst duidelijk gestalte krijgt aan het begin van de jaren zestig en nog tenminste voortduurt tot halverwege de jaren zeventig, ziet Lijphart vooral een zeer snelle hervorming van een tamelijk autonome politieke cultuur. De analyse van Cox (1995) lijkt in eerste instantie de interpretatie van Lijphart te ondersteunen. Hij hecht veel waarde aan de rol die dissidente confessionele partijleden spelen. Zij zouden al sinds de Tweede Wereldoorlog proberen het verzuilde en veelvormige zorgsysteem te vervangen door een systeem waarbij de staat verantwoordelijk is voor de uitvoering van een universeel stelsel. Bij nader inzien geeft Cox' analyse, zonder dat hij dat zelf overigens wil, echter vooral steun aan de Marxistische interpretatie. Slechts de Marxisten hebben immers naar redenen gezocht waarom nu opeens het aantal dissidenten toenam *en* waarom zij hun zin konden doordrukken. De instituten die tot aan de jaren zestig de kern uitmaakten van de Nederlandse overlegeconomie, de zuilen en vooral de Sociaal-economische Raad waarin werkgevers, werknemers, en onafhankelijke experts met elkaar onderhandelen, werden niet langer erkend door de groeiende en radicaliserende vakbeweging. De confessionele dissidenten lijken niet zozeer dissident omdat zij principiële bezwaren hebben tegen de betreffende instituties, die immers sinds jaar en dag een sleutelrol vervulden, maar omdat die instituties niet langer functioneel waren voor het reguleren van sociale tegenstellingen. De enige manier om het hoofd te bieden aan de

¹⁰ Terhorst en Van de Ven (1997, p. 273, noot 30) poneren zelfs de aannemelijke stelling dat de populariteit van Christaller's centrale-plaatsentheorie onder Nederlandse geografen te herleiden is tot het belang van het garanderen van drempelwaardes.

groeijende onrust, die nu niet langer gekanaliseerd kon worden via de ‘oude’, religieuze kanalen, was om nieuwe modaliteiten van staatsoptreden in het leven te roepen.

Wat was nu het gevolg van deze hervormingen voor de rol van steden? Hun traditionele rol als ‘doorgeefluik’ werd versterkt. Met de introductie van nieuwe universele regelingen werd de rol van de centrale staat vergroot ten koste van private en lokale aanbieders en zette het proces van fiscale centralisatie zich nog verder door. In de periode 1960-1980 dekten uitkeringen van de centrale staat liefst ruim meer dan negentig procent van de gemeentelijke begrotingen (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Samenstelling van de inkomsten van Nederlandse gemeentes

Herkomst	1932*	1953	1960	1980	1989	1996
Algemene uitkeringen	25	53	34	38	32	33
Specifieke uitkeringen	25	30	58	55	62	51
Lokale belastingen en heffingen	50	17	8	7	10	16
Totaal	100	100	100	100	100	100

* Schatting

Bron : Terhorst en Van de Ven, 1998, p. 470

Door de hoge mate van fiscale centralisatie, konden sociale problemen, zoals werkloosheid, niet makkelijk worden afgewend op de gebieden waarin zij zich vooral manifesteerden. De aanwezigheid van arme huishoudens was stedelijke gemeentes weliswaar een doorn in het oog, maar zij konden op steun rekenen van de centrale staat die immers financieel verantwoordelijk was voor de regelingen die voor deze groep in het leven waren geroepen. Die steun bestond aanvankelijk vooral uit het simpelweg financieren van de betreffende voorzieningen. Daarnaast werd een ambitieus stadsvernieuwingsbeleid gevoerd. Dit laatste beleid werd door de centrale staat in leven geroepen om het draagvlak voor voorzieningen in steden te handhaven en de woningnood te bestrijden (‘volksvijand nummer 1’ voor de overheid sinds de Tweede Wereldoorlog). Ook was het een eerste expressie van de lokaal-nationale coalitie in Nederland. Toen de vier grote steden in 1973 hun eerste noodpamflet – *De grote stad als probleemgebied* – stuurden naar de regering om zo de inhoud van de Derde Nota voor de Ruimtelijke Ordening te beïnvloeden, werden voor het eerst de negatieve uitwerkingen van suburbanisatie geagendeerd. Het pamflet roept het Rijk op om de aandacht voor perifere gebieden te verschuiven naar stedelijke gebieden. Voor het eerst wordt ook de argumentatie gebruikt dat de steden gezamenlijk – als Randstad – een bron voor economische groei kunnen zijn. Het is trouwens ook dit pamflet dat het Groene Hart-concept introduceert. In lijn met de oproep in dit pamflet krijgt de woningbouw vanaf 1973 minder aandacht en wordt er meer geïnvesteerd in de herstructurering van bestaande

het stedelijke gebied¹¹. Ten slotte was het huisvestingsbeleid een belangrijk element van een anti-cyclisch, Keynesiaans beleid.

Rotterdam als laboratorium van de Stadsvernieuwing

In tal van landen, ook in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk, werd in de naoorlogse periode een actief stadsvernieuwingsbeleid gevoerd. Nederland is wat dit betreft dan ook zeker geen uitzondering, ook al is het wel opvallend dat de stadsvernieuwing in dit land wel op zeer grote schaal en vooral langdurig werd doorgevoerd. Tot in de jaren negentig werd nog 'traditioneel' stadsvernieuwingsbeleid gevoerd, waarbij private huurwoningen die gebouwd waren rond het einde van de negentiende eeuw plaatsmaakten voor moderne sociale huurwoningen.

De ontstaansgeschiedenis van het stadsvernieuwingsbeleid in Nederland is onlosmakelijk met Rotterdam verbonden. Van der Gaag *et al.* (1993) typeren de Rotterdamse wijk het Oude Westen als laboratorium voor de stadsvernieuwing. Met recht kan gesteld worden dat deze typering ook voor Rotterdam als geheel geldt. De stad heeft al vanaf het begin van de ontwikkeling van stedelijk beleid een voorbeeldfunctie voor zowel nationaal beleid als het beleid in andere steden. De meeste analyses van stadsvernieuwing beschouwen het beleid als een technische aangelegenheid met soms onvoorziene sociale gevolgen. Met andere woorden: in de verloederde woningen bleken ook nog mensen te wonen met wie pas na een reeks protestacties rekening gehouden zou worden. Priemus (1978) merkt bijvoorbeeld op dat technocratische en afstandelijke analyses de overhand hebben, terwijl hij juist pleit voor een politiek-gekleurde en betrokken benadering. De analyse van Meyer *et al.* (1980) geeft echter aanleiding te veronderstellen dat de technocratische benadering niet zozeer voortkwam uit apathie aan de kant van onderzoekers maar eerder het gevolg is van de wijze waarop de stadsvernieuwing strategisch werd aangewend door bepaalde actoren. Van deze actoren is in hun ogen de sociaal-democratische partij (eerst SDAP, later PvdA) veruit de belangrijkste. Hun redenering luidt ongeveer als volgt. Sinds de sociaal-democraten zich hebben gedistantieerd van anti-parlementaire zienswijzen (communisme, anarchisme), hebben zij zich ontwikkeld als een partij die signalen van onvrede onder het volk signaleert en onderdrukt voordat de maatschappelijke orde in gevaar komt. 'Volksverheffing' vormt hierbij de rode draad: het volk moet tegemoet getreden worden maar wel haar mores veranderen. Telkens probeert de partij haar plannen hegemoniaal te maken door te wijzen op het risico op maatschappelijke onrust. Met name spontane vormen van verzet en protest worden snel in de kiem gesmoord. Volgens Meyer *et al.* (1980, p. 144, nadruk toegevoegd) past de stadsvernieuwing naadloos in deze traditie:

Wanneer we stellen dat de sociaal-democratische stadspolitiek gedragen wordt door het streven naar de totale beheersing van de stad, komt dit het meest duidelijk, hard en meedogenloos tot uiting in ... de eerste 15 à 20 na-

¹¹ Het zou echter tot de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* (1988) duren voordat ook de suburbanisatie actief wordt bestreden met ruimtelijk beleid. Zie onder.

oorlogse jaren. Alles wat op dat moment ontwikkeld is aan toegepast sociale wetenschappen – van bedrijfspsychologie tot gezins- en woonideologie, van sociaal opbouwwerk tot stedenbouwkunde – wordt in die periode op grote schaal ingezet om de maatschappij – en m.n. de stedelijke bevolking – *te beheersen*.

Kern van de politiek bestaat eruit de stad te ordenen, waarbij, in de terminologie van Meyer *et al.*, vooral de ‘ongrijpbaren’ een rol speelden – de spontaan stakende havenarbeiders, de rebellerende jongeren, enzovoorts. Deze groepen concentreren zich in steden en om deze reden leent stedelijk beleid zich voor het organiseren van deze gefragmenteerde uitingen van sociale onrust. Het is belangrijk op te merken dat vanaf het begin van de stadsvernieuwing reeds de bevolkingsopbouw een centrale rol speelt. Het beleid was nadrukkelijk bedoeld om rijkere huishoudens aan de stad te binden en om zodoende de concentratie van ‘ongrijpbaren’ tegen te gaan. Verloederde buurten moeten plaatsmaken voor geheel nieuwe wijken, met (deels) nieuwe bewoners, burgerlijke samenlevingsvormen en een algemene ingetogenheid¹².

Juist het verdrijven van een deel van de bevolking stuit echter op groot protest in alle grote steden. De grootschalige ingrepen aan de hand van blauwdrukken (zie bijvoorbeeld Van der Cammen en De Klerk, 1996) stuiten meer en meer op protest, zodat het paradepaardje van de sociaal-democratie, de stadsvernieuwing, uiteindelijk een plaaggeest wordt. De reactie op deze tegengeluiden is in wezen eenvoudig: er wordt grotendeels gehoor gegeven aan de eisen van bewoners. De voornaamste van deze eisen was dat mensen konden terugkeren in hun buurt en dat de nieuwe woningen niet onbetaalbaar werden: ‘bouwen voor de buurt’ werd het doel, inspraak en overleg de middelen. Zo werd op stadsniveau een decentraal bestuurlijk stelsel gecreëerd dat de tegenkrachten kon kanaliseren. Bevolkingspolitiek maakt dus deels plaats voor ‘controle door middel van democratisering’ (vergelijk Cruikshank, 1999). Een van de gevolgen is dat individuele bewoners, vooral de ‘lastigen’, nauwkeurig aan kunnen geven wat zij van plannen verwachten en onder welke omstandigheden zij hun medewerking verlenen. De botsing tussen bewoners en de (door het Rijk gesteunde) gemeente maakt plaats voor een meer verfijnd stelsel waarbij individuen op basis van hun specifieke kenmerken al dan niet gehoord en bediend worden.

Maar het tegemoet komen aan potentiële actievoerders was niet het enige probleem. Mijns inziens zien Meyer *et al.* een belangrijke bron van onrust over het hoofd. Het waren niet alleen de havenarbeiders en de prostituees die aanleiding gaven tot zorg, maar vooral ook de problematische verhouding tussen autochtone en allochtone

¹² Merk op dat nu reeds lokale strategieën tot het uiterste gefaciliteerd kunnen worden door de nationale overheid door de nauwe (financiële) banden tussen centrale overheid en de gemeentes. Het samenvallen van nationale economische belangen en lokale beheersproblemen is voor een groot deel een uitvloeisel van het Nederlandse politiek-institutionele stelsel dat door de jaren heen niet fundamenteel wijzigt. Het is om deze reden niet verbazingwekkend dat er continuïteit bestaat tussen de stadsvernieuwing en het daarop volgende stedelijke beleid.

buurtbewoners. De overgang naar een situatie waarbij de aanwezige bevolking als uitgangspunt wordt genomen, betekent niet dat er in het geheel geen bevolkingspolitiek meer wordt gevoerd. De samenstelling van de buurt zou van belang blijven, maar nu ging het om de *etnische* samenstelling. Eigenlijk speelt dit probleem al vanaf de jaren zeventig. Toen besloot de gemeente Rotterdam dat buitenlanders niet gehuisvest zouden worden in wijken als dat de ‘evenwichtigheid’ van de bewonerssamenstelling negatief zou beïnvloeden; dat wil zeggen, als er ‘teveel’ buitenlanders zouden komen. De ervaring van die onevenwichtigheid kwam soms heftig tot uiting. Autochtone buurtbewoners verzetten zich massaal tegen de komst van allochtonen en in sommige gevallen was sprake van racistische aanslagen die soms publiekelijk en met instemming van een (groot) deel van de zittende bevolking plaatsvonden. In 1972 werd de toewijzing op grond van afkomst echter onwettig verklaard omdat gediscrimineerd werd naar etniciteit/herkomst. Dit was duidelijk een probleem voor de Rotterdamse bestuurders die vanaf het begin van de arbeidsimmigratie spreiding door middel van volkshuisvestingsbeleid tot de hoeksteen van hun hele migrantenpolitiek hadden gemaakt. Een hele reeks studies werd uitgevoerd naar segregatiepatronen en er werd voortdurend gediscussieerd over mogelijke beleidsstrategieën (zie bijvoorbeeld de serie studies van Mik *et al.*, 1980). De onmogelijkheid van spreidingsbeleid leidde tot frustratie maar zette tegelijkertijd aan tot creativiteit. Ondanks dat discriminerende maatregelen verboden zijn, meldt de *Nota Migranten Rotterdam* (1978, p. 23) dat er wel ‘indirecte’ middelen zijn om het vestigingspatroon te wijzigen, maar dat deze nog ‘onvoldoende resultaat’ blijken te hebben. De nota ziet de private huiseigenaren als grote schuldigen:

Nog te vaak komt het voor, dat huiseigenaren zich niets genegen laten liggen aan de wetenschap, dat een toename van het aantal migranten in een straat ongewenst is. Als er maar verhuurd kan worden, maakt men zich weinig zorgen over de kwaliteit van de woning. Het opkopen van slechte panden tegen prijzen die de overheid niet betalen kan, is blijkbaar nog altijd lucratief (p. 24)

Nadat men vervolgens geconcludeerd heeft dat immigranten voornamelijk zijn aangewezen op particuliere huiseigenaren, dient zich een oplossing aan. De woningen moeten massaal worden aangekocht¹³. Bij de vernieuwing van de wijken kan echter een (klein) deel van de bevolking niet terugkeren. Er wordt gekozen voor een toewijzing op basis van woonduur. Vijf jaar wordt als uitgangspunt genomen en er wordt expliciet vermeld dat – hoewel (in uitzonderlijke gevallen) in principe ook allochtonen in aanmerking kunnen komen – deze indicator gekozen is om het aandeel autochtonen in de wijkbevolking te maximaliseren. Sloop leidt dus tot spreiding. En er wordt veel gesloopt.

¹³ Door de overheid die tenminste wel het ethische besef heeft dat het nodig is om woningen toe te kennen op basis van afkomst, zo impliceert men. En dat terwijl men in een ander rapport – *Leegloop en Toeloop, een eerste vervolg* (1980) – treurig concludeert dat het vaak voorkomt dat immigranten op grond van hun afkomst een woning wordt ontzegd (p. 53). De ironie wordt versterkt als men stelt dat discriminatie vaak niet direct is en dat daarom ook minder ‘harde’ vormen van discriminatie moeten worden bestreden.

Verder proberen zowel de gemeente als woningbouwverenigingen nieuwkomers huizen aan te bieden in nieuwbouwwijken, weer met als doel spreiding te bewerkstelligen. Waar eerst de ‘ongrijpbaren’ georganiseerd moesten worden, geldt dat nu voor de allochtonen. De slogan ‘bouwen voor de buurt’ is dus misleidend. Het gaat niet om ‘de’ buurt, maar om de *autochtone* buurtbewoners. Het beleid was een tweesnijdend zwaard. Enerzijds werd tegemoetgekomen aan de kritiek op draconische stadsvernieuwingsmaatregelen doordat het voorheen explosieve protest nu gekanaliseerd en ‘afgekocht’ kon worden. Anderzijds werd de concentratie van allochtonen tegengegaan, waardoor, zo werd in ieder geval aangenomen, de voedingsbodem voor racisme en interetnische spanningen werd weggenomen. De veelheid aan studies die zich, vaak in opdracht van de nationale overheid, afvragen waarom allochtone bewoners niet of nauwelijks bij de besluitvorming betrokken waren slaan de plank mis door impliciet te veronderstellen dat een brede participatie een succesvoorwaarde is voor beleid (van der Pennen en Wuertz, 1985; Ministerie van VROM, 1989)¹⁴. De geringe vertegenwoordiging van etnische minderheden droeg juist in belangrijke mate bij aan de strategische waarde van de stadsvernieuwing.

In het algemeen is beleid niet voor alle groepen bedoeld maar alleen voor groepen die in een directe afhankelijkheidsrelatie staan en gemeenschappelijke belangen hebben met overheidsinstanties. Zoals straks nog verder zal worden uitgewerkt, is de geringe vertegenwoordiging van minderheden sterk verworteld in het Nederlandse regulatoire raamwerk – er is, met andere woorden, weinig hoop op verbetering. De roep om gelijkheid verminderde wel de strategische waarde van de stadsvernieuwing. Ook de afnemende bruikbaarheid van de woonduur als indicator van etniciteit stelde de betrokken partijen voor problemen. Dat leidde tot een zoektocht naar nieuwe bestuurlijke technologieën om het in wezen onveranderde spreidingsstreven te realiseren. Dat bleek, zoals beneden wordt uitgelegd, geen eenvoudige aangelegenheid, maar uiteindelijk zou een oplossing worden gevonden door ‘stadsvernieuwing’ om te bouwen tot ‘stedelijke vernieuwing’.

De stadsvernieuwing in Rotterdam vervulde een voorbeeldfunctie voor veel andere steden. Dat betekent niet dat het migrantenvraagstuk in andere steden een even grote rol speelde, al was het alleen maar omdat elders het aandeel allochtonen veel kleiner was dan in Rotterdam¹⁵. In andere gemeentes, waar de stadsvernieuwing overigens met beduidend minder enthousiasme werd opgepakt dan in de grote steden (waar allochtonen traditioneel geconcentreerd zijn), waren er nog ‘voldoende’ voorwaarden voor stadsvernieuwing aanwezig (verloedering in combinatie met subsidies). Maar de Rotterdamse stadsvernieuwing is van bovengemiddeld belang omdat de vorm die stadsvernieuwing

¹⁴ Deze laatste studie wordt enigszins verbaasd melding gemaakt van “signalen die erop wijzen dat minderheden in het kader van de stadsvernieuwing na verbetering van de woning minder vaak in dezelfde buurt terugkeren dan autochtonen” (p. 5)

¹⁵ Toch was ook al op nationaal niveau veel aandacht voor de spreiding van allochtonen en de haalbaarheid van een huisvestingsbeleid dat deze spreiding zou beïnvloeden (bijvoorbeeld SCP, 1981).

kreeg grotendeels herleid kan worden tot de functies die het Rotterdam (en in andere grote steden) diende. En de Rotterdamse stadsvernieuwing biedt ook een blik vooruit, omdat de problematiek zoals die daar voorkwam later meer algemeen zou worden. Juist het migrantenvraagstuk zou in belang toenemen, maar binnen een gewijzigde context.

3.3 Neocorporatisme en het einde van de crisis

Gedurende de jaren tachtig en negentig werd de stadsvernieuwingsoperatie voortgezet. Dit hangt samen met de persistentie van de institutionele structuur waarin stadsvernieuwing een prioriteit kon zijn en de blijvende strategische waarde van de stadsvernieuwing voor actoren op lokaal niveau, zoals boven beschreven. Naast deze continuïteit is echter zeker vanaf de jaren tachtig, maar waarschijnlijk al vanaf het moment dat het traditionele verzuilingsmodel zijn eerste breuken begon te vertonen (1963-1967, zie Lijphart, 1982), sprake van de ontwikkeling van nieuwe instituties.

Dit veranderingsproces is niet eenduidig maar het is desalniettemin mogelijk twee algemene ontwikkelingen te noemen die gaandeweg een steeds groter belang kregen en uiteindelijk ook een beslissende invloed gingen uitoefenen op de evolutie van het stedelijk beleid. Deze samenhangende ontwikkelingen – de opkomst van een neocorporatistische institutionele configuratie die na verloop van tijd werd aangeduid met de term ‘poldermodel’ en de blijvend zwakke positie van de groeiende groep minderheden binnen het Nederlandse regulatoire raamwerk – worden hier achtereenvolgens besproken. Een uitgebreide behandeling blijft achterwege en pas in de volgende sectie worden deze twee ontwikkelingen concreet gekoppeld aan de ontwikkeling van stedelijk beleid. Bij die bespreking zal ook duidelijk worden dat de hier beschreven ontwikkelingen tezamen leiden tot een beweging richting een post-verzuild bestel, waarin nieuwe vormen van maatschappelijke tegenstellingen op een nieuwe wijze worden gereguleerd.

Van zieke tot goudhaantje: de institutionele structuur van de Nederlandse economie (1982-1990)

Na een periode van hoge economische groei in de jaren zestig, raakt de Nederlandse economie in de loop van de jaren zeventig in het slop. De verzwakking gaat gepaard met grotere sociale spanningen die onder andere tot uitdrukking komen in stakingen en in een ‘depacificatie’ van de politieke verhoudingen. Eén van de mogelijke oorzaken die worden aangedragen voor de stagnerende economische groei is dat de exploitatie van de grote voorraden aardgas die in de jaren zestig werden ontdekt financieel wanbeheer hebben mogelijk gemaakt. Begrotingstekorten kunnen worden gedekt met aardgasbaten en slecht renderende industrie kan in leven worden gehouden. Het drukkende effect op de economie van de aanwezigheid van grote voorraden natuurlijke grondstoffen staat inmiddels bekend als de *Dutch disease* (Auty, 1995). Een andere oorzaak die wordt aangewezen is de loonstrijd tussen werknemers en werkgevers. Na een periode van politieke en sociale turbulentie gaat ook de vakbeweging ervan uit dat een klein land met een open economie zich geen snelle loonstijgingen of sociale spanningen kan

veroorloven omdat dan de internationale concurrentiepositie aangetast zou worden. Dit idee ligt ten grondslag aan het Akkoord van Wassenaar in 1982.

Deze gebeurtenis valt samen met de crisis die duurde van het eind van de jaren zestig tot en met het begin van de jaren tachtig. Het Akkoord kwam tot stand na jaren van grote sociale onrust. De overheid toonde zich niet in staat een einde te maken aan de economische crisis. Enerzijds was het sociaal-democratische welvaartsideaal uit de gratie geraakt en anderzijds was er geen neoliberale revolutie zoals die wel plaatsvond in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Anders dan in deze laatste landen speelden zowel de werknemers als de werkgevers een centrale rol bij de ontwikkeling die volgde op deze crisis. En anders dan in andere landen, werd de crisis niet beantwoord met een intensivering van de klassenstrijd (waarbij met name 'arbeid' de klappen opvangt), maar juist met de pacificatie daarvan. Het Akkoord was een overeenkomst tussen drie partijen: de staat, de werkgevers en de werknemers. Wellicht komt belang van deze overeenkomst vooral tot uiting in het feit dat deze laatste twee partijen voortaan niet meer als 'sociale opposanten' maar als 'sociale partners' door het leven zouden gaan, niet alleen in het woordgebruik maar ook in de praktijk. Verklaringen voor deze vorm van neocorporatisme worden vaak gezocht in een geschiedenis van verzuiling (een alternatieve vorm van corporatisme) en de cultuur van onderhandelen en compromissen sluiten die daarmee gepaard gaat. Ook wordt vaak verondersteld dat in kleine landen meer bereidheid is maatschappelijke conflicten te pacificeren door de kwetsbaarheid die gepaard gaat met een open economie en het gevoel van eenheid en gedeelde belangen dat daarmee gepaard gaat (Katzenstein, 1985; Dijkink, 2000; Terhorst en Van de Ven, 1995, 1998; Visser en Hemerijck, 1997). Feitelijk betekende het Akkoord dat werknemers zich neerlegden bij een lage groei van de lonen en een verminderde militantie, terwijl werkgevers eigenlijk alleen toezegden het aantal arbeidsuren per werknemer te beperken. De rol van de staat was vooral een faciliterende: zij zorgde voor een vangnet maar probeerde ook de belastingen op werk zoveel mogelijk te beperken. Voor dat laatste was het echter noodzakelijk om de lasten van de staat te verlichten. Daarvoor werden verschillende strategieën gebruikt. Ongetwijfeld de belangrijkste daarvan zijn:

1. Beperkingen sociale uitgaven. Uitkeringen werden van tijd tot tijd bevroren en bestaande regelingen werden doorlopend kritisch bekeken. Het gevolg hiervan is niet een dramatische inkrimping van de verzorgingsstaat maar eerder een afbrokkeling die door haar relatief geringe omvang en sluipende karakter weinig sociale onrust veroorzaakte.
2. Economisch beleid. De staat gaat nu een actieve rol spelen op het vlak van economische ontwikkeling, mede door zelf te investeren in specifieke sectoren. Waar eerst aardgasbaten werden gebruikt om lopende tekorten te dekken, wordt nu actief geïnvesteerd. Dat betekent overigens ook een verschuiving van de politieke aandacht. De tekorten werden immers deels veroorzaakt door de hoogte van de sociale uitgaven terwijl de investeringen gericht zijn op het faciliteren van kapitaalaccumulatie.

3. Privatisering. Het privatiseren van overheidsdiensten wordt gezien als een andere manier om de overheidsbalans te verbeteren. Dit instrument werd zeker aan het begin van de jaren negentig zeer populair. Vanaf 1989 kunnen we ook een duidelijke privatiseringstendens zien op het gebied van volkshuisvesting.

Zoals gezegd, zijn dit de belangrijkste ontwikkelingen. Voor mijn betoog is het echter ook van belang de aandacht te vestigen op een andere wijze waarop de nieuwe, *boosterist* rol van de overheid vorm kreeg, namelijk een geringe maar strategisch belangwekkende afwenteling van verantwoordelijkheden naar het lokale niveau. Het aandeel zelfstandig gegenereerde inkomsten van de gemeentes steeg van 1980 tot 1989 met vier procentpunten (Tabel 3.1).

Als uitvloeisel van een nationale politiek van uitbesteden en verschuiving, krijgen de steden hierdoor meer eigen verantwoordelijkheden. Zij werden daardoor gestimuleerd om zelf de binnen hun grenzen aanwezige problemen op te lossen of, beter gezegd, om deze problemen te compenseren door het voeren van een krachtig sociaal-economisch beleid. In het verlengde van deze mentaliteitsverandering, vindt in de jaren tachtig een zeer opvallende en intense neoliberalisering van de lokale stedelijke politiek plaats. In het discours wordt veel meer nadruk gelegd op ondernemerschap en kansen en minder aandacht gaat uit naar sociale problemen (Dijkink en Ter Borg, 1995). Voor het eerst proberen de grote steden prestigieuze kantorenlocaties te creëren, overigens met wisselend succes¹⁶. Deze aanzetten tot een volwaardig ‘nieuw’ – dat wil zeggen: liberaal – beleid zouden echter niet uitmonden in het soort beleid dat dominant werd in veel andere landen, met name de Verenigde Staten en, in mindere mate, het Verenigd Koninkrijk en België. Niet alleen blijft het, niettegenstaande de vrijwel absolute omslag richting een liberaal discours in sommige steden, meestal bij een beperkt aantal plannen. Ook vindt parallel aan deze neoliberalisering een ontwikkeling plaats richting alternatieve vormen van overheidsingrijpen. Deze laatste ontwikkeling, waarvan het Opzoomeren misschien het eerste en in ieder geval het meest expliciete voorbeeld is (zie onder), zal ertoe leiden dat het Nederlands beleid, in tegenstelling tot de jaren de jaren zestig en zeventig, zich in een duidelijk andere richting begeeft dan bijvoorbeeld het Amerikaanse stedelijke beleid (zie hoofdstuk 4). De vorming van een serie instituties die later gevat zouden worden onder de noemer ‘Poldermodel’ is hier debet aan. Daarover straks meer.

Nu is het verder belangrijk te melden dat, naast het stadsvernieuwingsbeleid en een reeks aan andere speciale en algemene overdrachten, de staat steun biedt aan de steden door middel van stedelijk en ruimtelijk beleid. Waar de Derde Nota Ruimtelijke Ordening nog vooral probeerde de suburbanisatie te reguleren door haar te concentreren binnen een beperkt aantal ‘overlooptgemeentes’, legt de overheid in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening de ambitie neer om ‘compacte steden’ te realiseren en te behouden. Deze nota benadrukt tevens dat de grote steden cruciale functies vervullen voor de economie. Met

¹⁶ Met name de Amsterdamse IJ-oeveren werden niet ontwikkeld volgens de wensen van het stadsbestuur, vooral omdat de belangrijkste private betrokkene, de ING, zich na verloop van tijd uit het project terugtrok.

name de Randstad zou versterkt moeten worden om de internationale concurrentiepositie van Nederland veilig te stellen. Dat wordt vooral gedaan met het zogenaamde mainportbeleid, waarbij het versterken van vervoersknooppunten, met name de Amsterdamse luchthaven en de Rotterdamse zeehaven, gezien wordt als een manier om de economische structuur te versterken. Als variant op ‘stadsvernieuwing’ wordt nu wel gesproken van ‘stedelijke vernieuwing’: de overheid moet de economische potentie van steden actief benutten.

Deze aandacht voor de wederzijdse afhankelijkheid van de stedelijke en nationale economie is niet nieuw. In ieder geval vanaf 1983 bestaat er al grote overheidsaandacht voor steden (Dijkink, 1990, p. 117) en zijn er allerlei overlegstructuren tussen het bestuur van de grote steden en de centrale overheid (van den Brink, 1985). De Vierde Nota verschijnt in een stroom van nota’s en beleidsadviezen die alle het belang van steden als motoren van economische groei benadrukten. Ik noem in dit verband alleen het rapport van de Commissie Montijn *Grote steden, grote kansen* (ECGS, 1989) waarin een vooraanstaand gezelschap betoogde dat de grote steden weliswaar in een zwakke sociaal-economische positie verkeerden maar tegelijkertijd ook beschikten over belangrijke troeven voor het realiseren van economische groei. In dit advies werd gesteld dat het negeren van sociale problemen in de grote steden zou leiden tot hoge maatschappelijke kosten en sociale onrust. Vooral werd benadrukt dat investeringen in steden rationeel waren omdat de grote steden een groot economisch potentieel herbergen. Met name aan deze laatste argumentatie kan getwijfeld worden (Terhorst en Van de Ven, 1998). Het waren immers juist de middelgrote steden en de gebieden grenzend aan de Randstad die de hoogste economische groei lieten zien. Het lijkt eerder zo te zijn dat zowel de sociale partners (pensioenfondsen, bedrijven) als de staat grote investeringen hadden gedaan in steden die niet meer zouden renderen op het moment dat de stroom investeringen werd stopgezet. Een typisch voorbeeld van padafhankelijke ontwikkeling: het min of meer toevallig tot stand gekomen ruimtelijke patroon van investeringen heeft een relatief vaste configuratie van belangen opgeleverd die het verhindert dat de (beleids)aandacht wordt afgeleid van steden.

Overigens is het van belang te vermelden dat er op dit moment al nauwelijks onderscheid meer wordt gemaakt tussen economische en sociale doelstellingen. Investeren in steden zou tegelijkertijd sociale spanningen verminderen en economische groei creëren. Dit kenmerk (een economische groeistrategie heeft een positieve sociale uitstraling) heeft ongetwijfeld bijgedragen aan de waarde van dit discours voor alle betrokken partijen. Het discours dankt haar hegemoniale status en mobiliserende kracht (*Samen voor de Stad*, om met de titel van een invloedrijk rapport van de Sociaal-economische Raad uit 1998 te spreken) met name aan het idee dat stedelijk beleid, anders dan economisch of sociaal beleid, een win-winsituatie oplevert, waarbij zowel de sociaal-democraten en de vakbeweging als de liberalen en de werkgevers tevreden worden gesteld. Een typisch voorbeeld van een neocorporatistisch arrangement.

Hetzelfde geldt ongeveer voor het concept van de compacte stad. Dit concept verwijst naar het streven nieuwe bebouwing zoveel mogelijk binnen of aan het bestaande

stedelijke gebied te realiseren en functies en huishoudens zoveel mogelijk te behouden voor (centrale) steden. Dit zou moeten worden bereikt door bouwen in het open gebied te ontmoedigen en door de economische functies van steden te versterken. Overigens is het concept van de compacte stad *niet*, zoals zovaak wordt verondersteld, bedacht door ambtenaren die voor de centrale overheid werkten aan de Vierde Nota. Het concept werd het eerst geïntroduceerd op *lokaal* niveau (zie Meyer *et al.*, 1980). Daar werd het concept vooral gebruikt om een beleidsfilosofie aan te duiden waarbij het aantrekkelijker maken van de stad centraal stond – aantrekkelijker voor welgestelde huishoudens en bedrijven. Meyer *et al.* (1980) zien het vooral als een zoveelste expressie van de sociaal-democratische behoefte om de stad te beheersen. De aanwezigheid van welgestelde huishoudens werd toen ook al gezien als een belangrijke factor voor het slagen van stedelijk bestuur. Later, onder de stedelijke vernieuwing en het grotestedenbeleid, zou de rol van deze huishoudens, om later toe te lichten redenen, nog belangrijker worden. De beleidsfilosofie die op lokaal niveau werd geformuleerd in reactie op een toename van de gemeentelijke autonomie, werd opgepikt door nationale beleidsmakers. Deze bereidheid kan verklaard worden door erop te wijzen dat de strategieën van lokale actoren ingebed konden worden in politieke rationaliteiten en bestuurlijke technologieën van beleidsmakers op nationaal niveau. Deze inpassing werd mogelijk gemaakt, of in ieder geval bevorderd, doordat de belangen van lokale en nationale overheden grotendeels gelijkgeschakeld konden worden door de hoge mate van fiscale centralisatie en de gezamenlijke ambitie om kapitaalaccumulatie te stimuleren.

Deze observaties raken aan een discussie onder de Nederlandse geografen en planologen, waarbij vooral de planologen Faludi en Van der Valk enerzijds en de geografen Terhorst en Van de Ven anderzijds tegenover elkaar staan. Faludi en Van der Valk (1994) hebben betoogd dat Nederlandse planologen hun centrale rol vooral te danken aan te hebben aan hun eigen intellectuele inspanningen. De invloed van planologen op het beleid zou direct samenhangen met hun capaciteit om overtuigende concepten en ideeën te ontwikkelen. Faludi en Van der Valk vinden vooral het Groene Hart-concept een goede illustratie van hun betoog. Terhorst en Van de Ven (1997) werpen tegen dat planologen hun macht eerder danken aan de institutionele omgeving waarin zij opereren dan aan de kracht van hun denkbeelden. Vertaald naar mijn terminologie betogen deze auteurs dat planologen alleen zelf een centrale rol kunnen innemen op het moment dat zij erin slagen hun belangen gelijk te schakelen met de belangen van centrale actoren. Waar Terhorst en Van de Ven de zaken enigszins versimpelen wanneer zij het voorstellen alsof de ideeën van planologen voortkomen uit de configuratie van interdependenties waarin zij zijn opgenomen (alweer vertaald naar mijn terminologie), overschatten Faludi en Van der Valk de proactieve rol van planologen (niet toevallig hun eigen rol) aanzienlijk. Niet alleen hebben planologen alleen een reeds bestaand systeem enigszins aangevuld met ruimtelijkeordeningsinstrumenten, ook hebben zij deze instrumenten – met name het compacte-stadconcept – niet zelf bedacht en gepopulariseerd. Overigens wordt er nog al eens getwijfeld aan de mate waarin het compactestadsbeleid daadwerkelijk het verstedelijkingspatroon heeft beïnvloed (Bontje, 2001a-b).

Het Poldermodel: heruitvinding van de pacificatiecultuur

Het overleg tussen de sociale partners en de overheid zou de kern gaan vormen van wat later het ‘poldermodel’ zou gaan heten – tussen aanhalingstekens omdat het geen blauwdruk voor een politiek-bestuurlijk stelsel maar het resultaat van een samenspel van contingente factoren. Met het begrip poldermodel zou later niet alleen verwezen worden naar instituties die uitsluitend bedoeld zijn om economische relaties te reguleren – een systeem van georganiseerde solidariteit, ondersteund door een cultuur van samenwerking (Delsen, 2000) – maar naar een veelomvattend cultureel-organisatorisch stelsel om allerlei maatschappelijke spanningen te verminderen, variërend van politieke wrijvingen tot en met geschillen tussen buurtbewoners. Het is niet geheel duidelijk in hoeverre er echt een typisch Nederlandse manier is om sociale problemen aan te pakken, maar vaak wordt gesteld dat respect voor elkaars standpunt en een grote motivatie om een voor ieder aanvaardbare oplossing te vinden behoren tot de Nederlandse bestuurscultuur. Terwijl het onduidelijk is in hoeverre in Nederland echt een uitgekristalliseerde bestuursmentaliteit tot stand kwam in de jaren negentig, bleek het rond de eeuwwisseling eenvoudig om enkele van haar ingrediënten te bekritisieren: vooraanstaande politici, variërend van Pim Fortuyn tot en met Wim Kok, betoogden voor de verkiezingen van 2002 op verschillende wijzen dat er ook een schaduwzijde was aan een cultuur van gedogen en tolereren. Het gebrek aan gemeenschappelijke referentiepunten en duidelijke regels zou kunnen leiden tot onachtzaamheid bij zaken die uiteenlopen van de vuurwerkramp in Enschede tot en met de integratie van allochtonen. Zeker bij dit laatste vraagstuk is het echter gerechtvaardigd de vraag te stellen in hoeverre principes van gelijkheid en tolerantie daadwerkelijk de leidraad zijn geweest voor het beleid. De analyse in de volgende paragraaf laat in ieder geval zien dat al aan het begin van de jaren tachtig de acceptatie van vreemde culturen en deviant gedrag, voor zover daar überhaupt ooit sprake van was, plaatsmaakt voor een beleid waarbij de sociale controle van etnische minderheden niet meer aan deze groepen zelf wordt toevertrouwd.

Het is niet noodzakelijk vast te stellen wat de precieze datum is waarop een mentaliteitsverandering aanving en wat precies de Nederlandse maatschappij onderscheidt van andere maatschappijen om een belangrijke ontwikkeling kort te beschrijven, namelijk de veranderende rol van de overheid. Enigszins willekeurig kunnen hier twee breekpunten worden onderscheiden: 1982 en 1990. Na 1982 heeft de overheid zich lange tijd grotendeels afzijdig gehouden. Financiële soberheid en scepsis ten aanzien van de ‘maakbaarheid’ van de samenleving beperkten de bandbreedte voor overheidsingrepen. Pas in 1990 zou duidelijk worden dat deze beleidsveranderingen niet neerkwamen op een eenduidige beweging richting een Angelsaksisch model. De rooms-rode regering die in 1990 aan de macht komt heeft, mede geholpen door een wat herstelde economie, zichzelf tot doel gesteld economische groei meer en beter sociaal te reguleren. Investeren in sterke sectoren en het hervormen van ‘inefficiënte’ overheidsdiensten bleek niet voldoende om de sociale ambities van dit kabinet te verwezenlijken. Vandaar dat gezocht wordt naar nieuwe manieren om in te grijpen in de maatschappij, zonder dat overigens getwijfeld werd aan de noodzaak tot verdere

neoliberale hervormingen. Deze zoektocht is niet alleen een reactie op de eenzijdige hervormingen van de verzorgingsstaat van de jaren tachtig maar ook op de voortdurende erosie van het verzuilde systeem van sociale controle. Beide ontwikkelingen leidden ertoe dat sociale spanningen toenamen en dat het CDA en de PvdA toe waren aan een ‘sociaal reveil’. Dat kwam met name tot uiting in het Sociale Vernieuwingsbeleid dat verderop uitgebreid wordt besproken.

De pogingen van het CDA en de PvdA om de rol van de overheid opnieuw vorm te geven zouden worden voortgezet door de ‘Paarse’ coalitie tussen VVD, D’66 en PvdA. Veel meer dan haar voorgangers zette deze regering in op het creëren van arbeidsplaatsen om de hoge werkloosheid te bestrijden, onder andere door gesubsidieerd werk te creëren. De Paarse coalitie heeft geprobeerd het sociaal contract dat aan de basis ligt van het Nederlandse bestuurlijke stelsel (Thrift, 1994) nieuw leven in de blazen.

Waar in de periode 1917-1967 de zuilen primair verantwoordelijk waren voor het uitoefenen van sociale controle en de staat gedurende 1967-1990 vooral probeerde een zelfregulerende private sfeer te creëren, heeft de Paarse coalitie de ambitie om elke burger de kans te geven zich te ontwikkelen op basis van zijn ‘eigen potentie’ (Duyvendak, 1999a). Gezien deze ambitie speelt de staat in het Poldermodel een meer complexe en omvangrijke rol dan de zuiver ondersteunende functie die zij kreeg toebedeeld bij het akkoord van Wassenaar. Aan de ene kant is de overheid naar eigen zeggen niet meer in staat en van wils om van bovenaf veranderingen door te voeren, aan de andere kant heeft zij wel de verplichting om op alle niveaus coalities aan te gaan om gunstige voorwaarden voor sociaal-economische ontwikkeling te creëren. In veel opzichten is de ambitie om de maatschappij te ‘maken’ tijdens de jaren negentig even groot als in de jaren vijftig (Duyvendak, 1999a). De neiging om tot op het laagste niveau directe invloed uit te oefenen, komt op een ietwat perverse manier ook tot uiting bij het beleid ten aanzien van gemarginaliseerde groepen. Zij worden intensiever gecontroleerd en bovendien, als noodzakelijk gevolg van het idee dat iedereen zich kan ontwikkelen op basis van eigen kunnen, verantwoordelijk gehouden voor het eigen doen en laten. Op microniveau worden mechanismen geïnstalleerd om deze groepen te surveilleren en zo nodig te disciplineren (Duyvendak *et al.*, 2000).

De aard van deze veranderingen kan uitstekend worden geïllustreerd aan de hand van een bespreking van het minderhedenvraagstuk dat zowel bij het sociale vernieuwingsbeleid als bij het grotestedenbeleid een belangrijke rol speelt. Het minderhedenvraagstuk is illustratief omdat enerzijds de rol van de staat wordt opgerekt tot op het punt dat zij (weer) de volledige verantwoordelijkheid draagt voor maatschappelijke ontwikkelingen en omdat anderzijds de instrumenten die worden toegepast niet van algemene maar juist van specifieke aard zijn – een typisch voorbeeld van liberale bestuurlijke rationaliteiten en technologieën in de zin dat naar manieren wordt gezocht om ‘*all and each*’ te besturen.

Een constante: de achterstandspositie van etnische minderheden

Terhorst en Van de Ven (1995) merken op dat het Nederlandse regulatoire raamwerk onder druk komt te staan op het moment dat er sprake is van grote en blijvende ongelijkheden tussen verschillende bevolkingsgroepen, de kosten van overheidsinmenging te hoog worden of grote delen van de bevolking niet vertegenwoordigd worden op het nationale niveau. Alledrie deze factoren zijn vanaf de jaren tachtig in toenemende mate aanwezig door de blijvend zwakke positie van een groeiende groep etnische minderheden binnen het Nederlandse regulatoire raamwerk. Door een complex samenspel van demografische, culturele, economische en institutionele factoren zet de aanwezigheid van deze groeiende groep met een quasi-permanente sociaal-economische achterstand de instituties die het Nederlandse stelsel vormen in toenemende mate onder druk. Het wekt dan ook weinig verbazing dat het ‘migrantenvraagstuk’ een steeds prominentere rol gaat inneemt bij de hervorming van bestaande instituties en incidenteel zelfs de aanleiding vormt voor de oprichting van nieuwe instellingen en nieuw beleid. Het is om deze reden dat het migrantenvraagstuk een goede ingang – of, zoals in het Engels wel eens gezegd wordt, een *strategic nexus* – vormt voor de analyse van institutionele verandering. Of nauwkeuriger: voor de wijze waarop actoren door strategisch en reflexief handelen vorm geven aan nieuwe instituties, waaronder stedelijk beleid, die betrekking hebben op nieuwe tegenstellingen en doelstellingen. Meer concreet zal worden betoogd dat een gebrek aan sociale controle door een nooit tot volle wasdom gekomen etnische zuil en een daaraan gerelateerd gebrek aan inspraakmogelijkheden voor etnische minderheden op nationaal niveau een ‘regulatoir vacuüm’ heeft gecreëerd dat eerst en vooral voelbaar werd in achterstandswijken. Hiermee is niet gezegd dat dit de enige kracht is die het Nederlandse stelsel onder druk zet. Integendeel, externe druk, ontmanteling van de traditionele zuilen en spanningen tussen sociale partners – om maar een paar factoren te noemen – zijn eveneens van cruciaal belang. Het verkrijgen van inzicht in de effecten van de moeizame integratie van minderheden op het functioneren van het Nederlandse regulatoire raamwerk is echter van primair belang voor het begrijpen van recente ontwikkelingen van het stedelijk beleid.

Net toen aan het einde van de jaren zestig de eerste tekenen van ontzuiling zichtbaar werden, kwam migratie uit het mediterrane gebied tot stand. In de loop van de jaren zeventig nam het aantal migranten uit eerst Spanje en Italië en later Marokko en Turkije in Nederland hand over hand toe. Ook uit Suriname en de Antillen kwam een migratiestroom tot stand die een piek bereikte toen Suriname in 1975 officieel onafhankelijk werd. Vooral door gezinshereniging en hoge geboortecijfers neemt het aantal ‘allochtonen’ nog steeds sterk toe. Vooral het aandeel mensen van Marokkaanse en Turkse afkomst in de totale bevolking neemt toe. Het is vooral deze groep die de laatste jaren in het midden van de politieke belangstelling staat.

Nadat duidelijk werd dat in ieder geval een groot gedeelte van de gastarbeiders niet zou terugkeren naar het land van herkomst, werd in het begin van de jaren tachtig voor het

eerst voorzichtig nationaal beleid gevoerd ten aanzien van etnische minderheden. Dat beleid werd neergelegd in de *Nota Minderhedenbeleid* uit 1983. De centrale vraag die Nederlandse bestuurders zich op dit moment stelden, was of het traditionele Nederlandse verzuilingsmodel uitgebreid kon worden met een zuil voor etnische minderheden. Zeker in het begin werd die vraag bevestigend beantwoord. Aanvankelijk werd de vorming van één of meer etnische zuilen positief gewaardeerd. Socialisatie binnen de eigen zuil zou leiden tot emancipatie binnen de Nederlandse samenleving. Dat was eerst en vooral de stelling van het CDA dat zich in deze periode in het centrum van de macht bevond (zie bijvoorbeeld Klop, 1982). Ook op het vlak van huisvesting – naast onderwijs en arbeid één van de drie kernsectoren van het toenmalige minderhedenbeleid – wordt verondersteld dat reeds aanwezige instituties de sociale ontwikkeling van minderheden (uiteindelijk) in goede banen zullen leiden. De nota spreekt zich uit voor een ‘evenredige verdeling’ die tot stand zou moeten komen door eventuele beperkingen op de ‘toegankelijkheid’ van de woningvoorraad te verwijderen: “In het huisvestingsbeleid is de relatie tussen deze twee begrippen strikt geïnterpreteerd: evenredigheid door toegankelijkheid” (SCP, 1993, hoofdstuk 5, p. 42). Regelingen zoals die door het Rotterdamse en andere gemeentebesturen werden gebruikt worden nadrukkelijk van de hand gewezen door de nationale overheid.

Aanvankelijk zijn andere partijen wellicht minder enthousiast over het idee van emancipatie via de eigen zuil maar zij verzetten zich niet hevig tegen de christen-democratische zienswijze. Een reden daarvoor kan zijn dat een dergelijke zienswijze niet per definitie strijdig is met ideeën van burgerrechten en -plichten of idealen van sociale rechtvaardigheid zoals die vooral door de VVD respectievelijk de PvdA worden verdedigd. Een andere reden is dat het recht van minderheden op eigen voorzieningen in de wet verankerd is, waardoor ook bij vijandigheid van bepaalde (lokale) groepen autochtonen claims gehonoreerd moeten worden (Dwyer en Meyer, 1995). Uit de literatuur komt naar voren dat er sterke behoefte bestaat om alle netelige en complexe kwesties die voortkomen uit het minderhedenvraagstuk en zich vooral manifesteren op lokaal niveau op te lossen door een overlegstructuur te creëren op nationaal niveau (van Bommel, 1992; Rath *et al.*, 2001; Waardenburg, 1988). Desalniettemin wordt de accommodatiepolitiek van het verzuilingsmodel niet geheel voortgezet bij de behandeling van het minderhedenvraagstuk. Dat komt deels doordat het probleem niet hetzelfde is. Anders dan voorheen vallen nu etnische en culturele scheidslijnen samen met economische tegenstellingen en bovendien zijn de etnische minderheden zelf zeer divers. Daarnaast is al vanaf het begin sprake van angst onder delen van de autochtone bevolking en ook politieke partijen. Ten slotte spelen ook financiële overwegingen een rol. Deze drie factoren zorgen ervoor dat al vanaf het begin getwijfeld wordt aan de levensvatbaarheid van etnische zuilen. Heel anders dan tijdens de eerdere verzuiling komt geen vorm van ‘etnisch corporatisme’ tot stand. Minderheden worden weliswaar geconsulteerd maar niet gezien als partners voor onderhandelingen. Overigens is dat niet (alleen) het gevolg van onwil van de autochtone nationale bestuurders. Zij proberen juist op verschillende manieren de diverse groeperingen te

verenigen. Dat is met name het geval bij de islamitische minderheden. Terwijl de in Nederland aanwezige moslims participeren in een groot aantal afzonderlijke verenigingen die hoogstens door middel van federaties samenwerken, probeert de overheid actief de totstandkoming van één representatieve organisatie te bevorderen. Het zoeken naar één gesprekspartner waarmee zaken kunnen worden gedaan, loopt als een rode draad door de geschiedenis van het minderhedenvraagstuk in Nederland heen. Daarbij is sprake van een spanningsveld tussen nieuwe ontwikkelingen en oude regelingen. Volgens de Nederlandse wet hebben minderheden recht op door henzelf beheerde maar door de overheid gefinancierde voorzieningen, variërend van een omroeporganisatie tot en met scholen. Tot in de jaren tachtig werden zelfs moskeeën gesubsidieerd door nationale overheid (daarna incidenteel door de lokale overheid). Er was dus tot op zekere hoogte sprake van zuilvorming. Maar een cruciaal onderdeel van die zuilvorming, namelijk een vertegenwoordiging op nationaal niveau, ontbrak. Het gevolg was een lange en zeer moeizame zoektocht naar manieren om (met name islamitische) minderheden en hun organisaties te integreren in het Nederlandse bestuurlijke stelsel.

De behoefte om minderheden te integreren alsook het falen van de pogingen daartoe hangt samen met de zwakke sociaal-economische positie van minderheden. Al in de jaren tachtig wordt duidelijk dat het wegwerken van de achterstand veel omvangrijkere investeringen vraagt dan politiek en financieel mogelijk waren (Fermin, 1997). Het onvermijdelijke gevolg is dat de Nederlandse maatschappij te maken krijgt met een omvangrijke groep die langdurig zowel politiek als sociaal-economisch achtergesteld is. Er wordt zelfs gesproken van een beginnend proces onderklassevorming (Roelandt, 1994; Musterd en Ostendorf, 1994). Een dergelijk proces kan de grondbeginselen van het Nederlandse bestuurlijke model aantasten (Terhorst en Van de Ven, 1995). De voornaamste reden daarvoor is dat er in de Nederlandse samenleving een dicht en strak netwerk van afhankelijkheden bestaat. Als er bijvoorbeeld in een bepaalde wijk spanningen tussen etnische groepen bestaan kan dit al snel gevolgen hebben voor de nationale politiek. Al in de jaren zeventig bij de racistische aanslagen op Turken in Rotterdam wordt duidelijk dat etnische spanningen in bepaalde buurten niet enkel een aangelegenheid zijn voor lokale bestuurders en politici. De bindingen tussen actoren in achterstandswijken (bijvoorbeeld lokale partij- en vakbondsafdelingen) en nationale actoren zijn zodanig dat lokale problemen direct ook nationale problemen zijn. Wellicht dat ook een nationaal gevoel van saamhorigheid en een gemeenschappelijke overtuiging dat verschillen niet tot conflicten mogen leiden de gevoeligheid voor incidenten vergroot. Maar zoals gezegd boden traditionele manieren om dergelijke conflicten aan te pakken geen soelaas. Dat besef spreekt ook uit de uiteindelijke versie van de *Nota Minderheden* (1983), waarin weliswaar gesteld wordt dat minderheden ondersteund moeten bij het opbouwen van hun eigen voorzieningennetwerk maar waarin tegelijkertijd wordt gezegd dat de overheidsinspanningen niet voldoende zullen zijn om de zwakke positie van minderheden daadwerkelijk op korte termijn te verbeteren.

Na de eerste Nota Minderheden vindt een opvallende discourswijziging plaats die gemarkeerd wordt door de *Contourennota Allochtonenbeleid* (Tweede Kamer, 1993-

1994). In deze nota worden voorzieningen voor etnische minderheden niet langer gezien als vehikels voor sociaal-economische emancipatie maar juist als hindernissen. Waar eerst verschil positief gewaardeerd of in ieder geval erkend werd, ligt de nadruk nu zeer sterk op universele burgerrechten en -plichten. De overheid heeft tot plicht handvatten voor integratie aan te bieden maar van de minderheden mag dan ook verwacht, zelfs geëist, worden dat zij van deze mogelijkheden gebruik maken. De hardere toon wordt duidelijk ingegeven door angst voor maatschappelijke onrust. Sterker nog, de nadruk verschuift van oorzaken naar gevolgen: het handhaven van sociale stabiliteit en niet het tegengaan van oorzaken van instabiliteit (ongelijkheden) is nu een officieel beleidsdoel. De druk op de Nederlandse consensuspolitiek die wordt veroorzaakt door blijvende ongelijkheden tussen autochtone Nederlanders en een groeiende groep etnische minderheden komt, doordat minderheden niet gelijk over de ruimte verdeeld zijn, het eerst tot uiting in bepaalde buurten. Terwijl eerst vraagstukken telkens op het niveau van de maatschappij worden geformuleerd (in termen van cultuur of verzuiling), verschuift later de aandacht meer naar lokale settings. De voornaamste oorzaak daarvoor is waarschijnlijk simpelweg dat het aandeel allochtonen in de bevolking sterk toeneemt terwijl de mate van segregatie min of meer gelijk blijft (Tabel 3.2-3.3) en dat, als gevolg daarvan, het aantal buurten met een hoog aandeel allochtonen sterk toeneemt¹⁷. Concentratiebuurten zijn tenminste vanaf het begin van de jaren negentig brandpunten voor het de ontwikkeling van het discours over minderheden. Zoals ik straks zal uitleggen, is het wel degelijk van belang dat de bewoners niet meer alleen arm zijn maar ook allochtoon. Waar eerst volksverheffing van de gehele buurtbevolking nog als een reële mogelijkheid werd gezien, zou men later dit doel laten varen en proberen in ieder geval voldoende voorwaarden voor het goed functioneren van het sociaal management van de buurt te creëren.

Tabel 3.2 Het aandeel etnische minderheden in drie grote Nederlandse steden

	1980	1986	1992	1995
Amsterdam	11	16	27	32
Rotterdam	10	14	25	29
Den Haag	9	14	22	n.k.
Nederland (gemiddelde)	3,2	4,3	6,9	n.k.

Bron: SCP, 1995, p. 56

¹⁷ Auteurs, zoals Van Kempen en Priemus (1999; Priemus en Van Kempen, 1999) en Musterd en Ostendorf (1996; Ostendorf *et al.*, 2001) die benadrukken dat segregatie niet (sterk) toeneemt en dat er dus geen reden is voor een spreidingsbeleid, richten zich niet op de meest relevante indicator. Voor lokale institutionele actoren maakt het weinig uit wat de segregatie-index is. Zij hebben te handelen met de situatie die zij op lokaal niveau aantreffen. En die wordt gekenmerkt door een groeiend aandeel allochtonen.

Tabel 3.3 Segregatie-indices van etnische minderheden in de vier grote steden

	<i>Turken</i>	<i>Marokkanen</i>	<i>Surinamers</i>	<i>Antillianen</i>
Amsterdam				
1980	37,3	38,8	27,8	26,2
1986	38,8	36,9	33,7	33,0
1995	40,7	39,1	34,8	34,9
1998	42,3	41,2	34,2	35,1
Rotterdam				
1980	-	-	-	-
1986	-	-	-	-
1995	51,7	46,8	28,6	28,5
1998	49,9	44,2	26,2	25,7
Den Haag				
1980	-	-	-	-
1986	46,4	37,2	-	26,9
1995	43,2	42,2	24,0	25,5
1998	43,1	44,5	23,4	25,9
Utrecht				
1980	-	-	-	-
1986	46,4	37,2	-	-
1995	43,2	42,2	24,0	22,5
1998	43,1	44,5	23,4	19,5

Noot: De segregatie-index geeft aan welk deel van de bevolking zou moeten verhuizen om een volledig gelijke spreiding te krijgen (niet gecorrigeerd voor inkomen of andere variabelen).

Bron: Bolt *et al.*, 2002, p. 216

3.4 Op zoek naar nieuwe modaliteiten

In de secties hierboven is, uitgezonderd de korte bespreking van het stadsvernieuwingsbeleid, vooral ingegaan op de dynamiek van de Nederlandse institutionele structuur. Deze vormt als het ware het veld waarin strategieën van actoren uiteindelijk konden resulteren in concreet stedelijk beleid. Dat beleid komt hier aan de orde. Er wordt niet aandacht besteed aan allerlei kleine programma's maar alleen aan het beleid waarin de verschillende regelingen zijn gebundeld: het sociale vernieuwingsbeleid en het grotestedenbeleid. Conform het analysekader dat in het eerste hoofdstuk werd geformuleerd wordt met name aandacht besteed aan de problemen die meer of minder centrale actoren aantreffen op lokaal niveau en aan de manier waarop hun reactie op deze

problemen, via allerlei filters die eigen zijn aan een relatief duurzame institutionele structuur, uitmonden in concrete programma's op nationaal niveau. Bij deze aanpak is het vooral van belang te bepalen hoe achterstandswijken geïdentificeerd werden als objecten voor beleid en volgens welke logica dat beleid vorm krijgt.

Sociale vernieuwing: een laatste poging tot volksverheffing

Mede door hervormingen van de verzorgingsstaat vanaf 1982, profiteerden de bewoners van achterstandswijken niet of nauwelijks van de economische groei in de jaren tachtig (van Kempen *et al.*, 1992). Met het probleemcumulatiegebiedenbeleid uit 1985 wordt de eerste poging ondernomen dit probleem territoriaal aan te pakken. In dertig wijken in achttien grote en middelgrote steden wordt geprobeerd 'integrale' oplossingen te vinden voor de sociale problemen. Met name werkloosheid en het woonmilieu krijgen aandacht. Participatie en samenwerking worden gezien als belangrijke middelen zijn om de algehele leefsituatie in deze wijken te verbeteren. Op de achtergrond (en misschien op de voorgrond) speelt ook een ander belangrijk probleem: de relatie tussen autochtonen en allochtonen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten omschrijft het beleid als:

samenhangend, gebiedsgericht beleid, gericht op allochtonen en autochtonen, waarbij rijk en gemeenten samen optrekken ... en waarbij gemeenten meer bevoegdheden krijgen toebedeeld (geciteerd in Bronsgeest, 1993, p. 17)

Er lijken drie redenen te zijn voor de keuze voor een gebiedsgerichte en integrale aanpak: anders dan bij sectoraal beleid kan nu ook de relatie tussen buurtbewoners, in het bijzonder tussen allochtonen en autochtonen, beïnvloed worden; activiteiten kunnen nu op elkaar worden afgesteld; lokale institutionele actoren kunnen op basis van eigen overwegingen middelen aanwenden. Het verschaffen van geoormerkte middelen door de centrale overheid aan lagere overheden brengt voor beide partijen aanzienlijke voordelen met zich mee. De centrale overheid wil in ieder geval voor een deel reageren op onrust uit de samenleving en de zaken die voor de kiezers het meest acuut zijn graag direct behandelen. Probleem daarbij is dat vaak een zeer verfijnde aanpak nodig is, omdat tussen verschillende buurten en steden grote verschillen bestaan wat betreft de aard en intensiteit van de problematiek. Zoals duidelijk zal worden valt de roep om integraler en decentraler beleid samen met een proces waarbij achterstandswijken zich steeds meer ontwikkelen tot maatschappelijke stoorzenders die de centrale overheid graag met de kennis van lokale institutionele actoren zou willen doen verstommen.

Het probleemcumulatiegebiedenbeleid was weinig ambitieus opgezet. Het was in alle opzichten experimenteel. Dat het uiteindelijk uit zou groeien tot een grootschalig nationaal beleid is vooral het gevolg van politieke ontwikkelingen op nationaal niveau. Met name de ervaringen in Rotterdam zouden worden gebruikt om dat nationale beleid vorm te geven. In deze stad werd, mede in het kader van het probleemcumulatiegebiedenbeleid, een visie ontwikkeld voor de sociaal-economische

ontwikkeling van het ‘Nieuwe’ Rotterdam. De commissie Idenburg vatte de belangrijkste elementen van die visie samen en probeerde naar aanleiding van ervaringen op lokaal niveau een kader te scheppen voor wat nu officieel bekend stond als Sociale Vernieuwing. Vertrekpunt van het rapport *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief* (1989) is dat nieuwe instituties moeten worden geschapen en nieuwe regelingen bedacht om het hoofd te bieden aan nieuwe uitdagingen. Die nieuwe uitdagingen zijn divers van aard: het gaat om werkloosheid, gebrek aan sociale cohesie door individualisering, criminaliteit en problematische relaties tussen autochtonen en allochtonen. Ook nu wordt Rotterdam beschouwd als een ‘sociaal laboratorium’ (Gemeente Rotterdam, 1989, pp. 25-33) – de stad wordt gezien als het voorland voor andere Nederlandse grote en middelgrote steden en als de *frontier* van de Nederlandse verzorgingsstaat waar kloelke hervormers onder barre omstandigheden proberen er het beste van te maken. Die barre omstandigheden worden door de commissie voor een groot deel teruggevoerd op gebrek aan inzicht van de centrale overheid in lokale problemen. Wellicht is het niet toevallig dat het rapport net verschijnt op het moment dat de oude regering van VVD en CDA opgeblazen wordt door beide coalitiepartners – de partijen zijn overduidelijk op elkaar uitgekeken. Het rapport bevat zowel verwijten (naar de oude regering) als eisen (aan de nieuwe regering):

Het Rijk zal extra ruimte moeten bieden aan de Gemeente Rotterdam, om een scherp gericht vernieuwingsbeleid mogelijk te maken. Door het beschikbaar stellen van extra gelden, het toekennen van meer bevoegdheden, het ontwijken of wegnemen van wettelijke belemmeringen, het verleggen van grenzen van bemoeienis en het doorbreken van starre systemen biedt het Rijk Rotterdam – al was het maar bij wijze van experiment – meer kansen om tot effectief beleid te komen (Gemeente Rotterdam, 1989, p. 28)

Deze oproep komt deels voort uit frustratie. Men heeft het idee dat men de problemen wel het hoofd kan bieden, ware het niet dat gebrekkig nationaal beleid deze pogingen doorkruist. Dat geldt met name voor het beleid ten aanzien van immigranten. Verwijzend naar het rapport *Allochtonenbeleid* van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid – dat qua timing en toon viel tussen de *Nota Minderheden* uit 1983 en de *Contourennota* uit 1993 – stelt men dat:

Het gevoerde Rijksbeleid ... op essentiële punten tekortgeschoten [is]. Het sociale en culturele isolement van etnische groepen is toegenomen, met name in de vier grote steden. De werkloosheid onder migranten groeit naar onaanvaardbare hoogte, de afhankelijkheid van uitkeringen en instanties wordt derhalve versterkt, de concentratie in bepaalde wijken van grote steden zet verder door, de taal- en aanpassingsproblemen zijn nauwelijks opgelost (p. 21)

Twee belangrijke knelpunten worden specifiek genoemd: de afstand van een groot deel van de allochtonen tot de Nederlandse samenleving en de geringe perspectieven van de ‘tweede generatie’.

De commissie heeft zichzelf min of meer expliciet tot doel gesteld nieuwe politieke rationaliteiten in het leven te roepen. Zij gaat uitgebreid in op de taken van verschillende actoren en geeft aan hoe verantwoordelijkheden 'herschikt' moeten worden. In essentie komen haar aanbevelingen overeen met het geavanceerd liberale ideaaltype, zoals geschetst door Rose (1996a-b): men probeert zoveel mogelijk burgers en organisaties zichzelf en elkaar te laten besturen. Het gaat om de "inzet van iedere burger om zijn eigen leven en toekomst in te richten en daarmee bij te dragen aan de kwaliteit van de stedelijke gemeenschap" (p. 11). Tegelijkertijd wordt sterk ingezet op 'georganiseerde solidariteit'. Veel wordt verwacht van het maatschappelijke middenveld en ook het bedrijfsleven wordt aangesproken. De (gemeentelijke) overheid vervult een scharnierfunctie. Het gaat niet langer simpelweg om het aanbieden (doorgeven) van diensten maar om het 'mobiliseren en integreren van bestaande en opkomende bewegingen' (p. 12). Zowel de sociaal-democratische ideologische erfenis als de beweging richting nieuwe rationaliteiten wordt goed vervat in de werkdefinitie van sociale vernieuwing die de commissie hanteert en die de eerste pagina van het rapport siert:

Sociale Vernieuwing is een permanent proces waarbij de vitaliteit van relaties tussen individuen, groepen en organisaties wordt vergroot, teneinde de kwaliteit van het bestaan van alle Rotterdammers zo te bevorderen dat zij in zelfstandigheid en harmonie kunnen leven.

Zoals duidelijk is geworden, ontwikkelt men vanaf het midden van de jaren tachtig, met beperkte steun van de centrale staat, allerlei initiatieven op lokaal niveau. Men vraagt ook nadrukkelijk om méér steun van de centrale staat om deze inspanningen te intensiveren en om obstakels te verwijderen. Dat die vraag ook gehonoreerd werd, lijkt in ieder geval voor een deel het gevolg van de vreemde situatie die ontstond toen in 1989 een rooms-rode coalitie aantrad. VVD en CDA waren op elkaar uitgekeken, waardoor het PvdA weer in het kabinet kon plaatsnemen. Probleem was echter wel dat er weinig was dat de twee partijen bond. Volgens Dijkink (1990, pp. 123-124) werd op een bijeenkomst over sociale vernieuwing waar zowel Kok als Lubbers aanwezig waren duidelijk dat het sociale vernieuwingsbeleid mogelijk als cement kon dienen. Uiteindelijk zou het sociale vernieuwingsbeleid de hoeksteen van het nieuwe regeringsbeleid worden.

Dit beleid komt tegemoet aan de ambitie van de christen- en sociaal-democraten om beleid gericht op economische groei voortaan gepaard te laten gaan met specifiek sociaal beleid. 'Specifiek' omdat de middelen van het vernieuwingsbeleid bij lange na niet toereikend zijn om een substantiële verbetering te realiseren op het moment dat neoliberale hervormingen eerder worden voortgezet dan teruggedraaid. Het vernieuwingsbeleid is strategisch van belang omdat het ten eerste de zichtbaarheid van de overheid in de betreffende buurten aanzienlijk zou vergroten (meer dan bijvoorbeeld uitkeringen aan individuele bewoners). Daarnaast is het beleid van groot politiek belang omdat het voor de nieuw gevormde regering een duidelijke symbolische waarde heeft. Met het vernieuwingsbeleid worden roomse en rode doelen verenigd (Hommes, 1994). Terwijl in het regeerakkoord sociale vernieuwing vooral wordt getypeerd als een activerend arbeidsbeleid, waarbij de interactie tussen de sociale partners een belangrijke

rol speelt, wordt het in de praktijk stedelijk beleid (Kabinet Lubbers, 1989). Dat hangt ermee samen dat decentralisatie integraal onderdeel uitmaakt van sociale vernieuwing. Op stedelijk en wijkniveau bleken arbeidsmarktoverwegingen minder relevant en steunt men meer op het rapport van de Rotterdamse Commissie Sociale Vernieuwing.

Het beleid is erop gericht bestuur te realiseren door middel van het kweken van individuele en collectieve verantwoordelijkheid van buurtbewoners en -organisaties (vergelijk Cruikshank, 1999). Het Opzoomeren is een typisch voorbeeld. Buurtbewoners krijgen hierbij schoonmaakspullen om vervolgens samen aan te slag te gaan; een nadrukkelijke poging te kapitaliseren op latente civiele vaardigheden en waarden om zodoende een zelfregulerende buurtsamenleving te creëren. Terwijl bij het stadsvernieuwingsbeleid participatie en inspraak vooral als middel werden beschouwd (om wensen van buurtbewoners te registreren en om verzet te voorkomen), is het nu een doel op zich.

Het restaureren van sociale controle en cohesie op buurtniveau is ook een expliciete doelstelling van het beleid. Het vernieuwingsbeleid leunt sterk op de gedachte dat naast fysieke verbeteringen in de buurt ook expliciet aandacht besteed moet worden aan de sociale structuur, waarbij met name de relatie tussen verschillende etnische groepen centraal staat (Beaumont, 2003). Ook voor andere beleidsdoelen, staat 'de buurt' centraal. Daarvoor kunnen tenminste vier redenen worden gegeven. Een eerste reden is dat het beleid zich nadrukkelijk richt op het meta-niveau, op de relaties tussen mensen en groepen mensen. Dergelijke relaties kunnen minder goed gemanipuleerd worden als alleen met universele regelingen voor individuen wordt gewerkt. Een tweede reden is dat problemen, zo stelt men althans, nu geografisch meer gedifferentieerd zijn dan voorheen. De herontdekte armoede en sociale spanningen treden niet overal in gelijke mate op maar concentreren zich in achterstandswijken. Een derde reden hangt samen met de symbolische aantrekkingskracht: waar het op stedelijk niveau onmogelijk is om te kapitaliseren op primaire banden, herbergt de buurt in ieder geval de *belofte* van organische solidariteit. Een vierde reden is dat verschillende organisaties op buurtniveau het beste met elkaar kunnen samenwerken. Het is op dit niveau nog mogelijk om beleidsformulering, -uitvoering en terugkoppeling in handen te geven van dezelfde bestuursstructuren (overheid, maatschappelijk middenveld, bewoners). En juist een dergelijke bundeling van verantwoordelijkheden wordt in deze periode steeds meer wenselijk geacht.

In zekere zin kan het sociale vernieuwingsbeleid worden beschouwd als een overgang tussen het stadsvernieuwingsbeleid en het stedelijke vernieuwingsbeleid. Voor het eerst is sprake van de vorming van multisectorale coalities waarbij met name de verschillende sociale en zorginstellingen een belangrijke rol spelen. Ook is voor het eerst, zoals gezegd, ruim aandacht voor de sociale dimensie van de ingrepen. Waar eerst 'verbetering' centraal stond, gaat het vanaf het begin van de jaren negentig vooral om 'revitalisering' (Vermeijden, 2001). Vitaliteit duidt niet zozeer op de fysieke structuur maar meer op het

functioneren van de buurtsamenleving, in het bijzonder op de interactie tussen fysieke en sociale structuren¹⁸.

De heruitvinding van de lokaal-centrale coalitie: het grotestedenbeleid

De omslag die begonnen was met het sociale vernieuwingsbeleid zou versterkt worden doorgezet onder de Paarse regering die in 1994 aantrad. Deze regering had een meer stedelijke oriëntatie dan haar voorganger. Het is met name opvallend dat het discours waarbij aan het stedelijke gebied grote economische potenties worden toegekend onder deze regering verder aan populariteit won, hetgeen waarschijnlijk te maken heeft met de vervanging van het CDA door de progressieve liberalen van D'66 en de rechtse liberalen van de VVD (Priemus *et al.*, 1997, p. 679). Het moet echter direct worden vermeld dat deze accentverschuiving niet neerkwam op een grotere zorg voor het lot van bewoners van achterstandsbuurtten. Het waren ook niet de bewoners zelf die hun stem lieten horen in Den Haag maar eerder de instituties die een duidelijk belang hadden in steden en achterstandswijken. In de beginfase van het stedelijk beleid onder dit kabinet zijn het met name de burgemeesters van de grote steden die aandacht vragen voor de problemen waar zij mee te kampen hebben. Het schijnbaar subtiele verschil tussen problemen van bestuurders en problemen van arme bewoners mag niet onderschat worden. In het manifest waarin de vier burgemeester opriepen tot meer beleidsmatige en politieke aandacht voor de grote steden, vroegen zij om middelen om de positie van steden te verbeteren en niet zozeer om inspanningen gericht op achtergestelde groepen (zie Amsterdam *et al.*, 1994). Dit verklaart waarom de oplossingen van het stedelijk beleid niet altijd direct ten goede komen aan achtergestelde groepen en hen soms zelfs benadelen. Het manifest van de burgemeesters dient als basis voor het grotestedenbeleid, zoals het stedelijk beleid onder de Paarse regering zou gaan heten.

In feite is het grotestedenbeleid een voortzetting van bestaande regelingen, maar er zijn twee belangrijke verschillen. Ten eerste legt men nu veel meer nadruk op de samenhang tussen verschillende sectoren. De scheidslijn tussen fysieke, economische en sociale ingrepen zou naarmate het grotestedenbeleid meer vorm kreeg steeds meer vervagen. Terwijl de commissie Montijn nog stelde dat het gebruik maken van mogelijkheden niet gelijk staat aan het oplossen van problemen, wordt het grotestedenbeleid gekenmerkt door een win-windiscours: het benutten van (economische) potenties in probleemgebieden wordt gelijkgesteld aan het oplossen van (sociale) problemen (zie Kohnstamm, 1994). Meer dan voorheen gaat het beleid ook uit van een sterke samenhang tussen verschillende schaalniveaus. Met name de invoeging van het stedelijk niveau tussen het nationaal en buurtniveau is van belang. Steden moeten onder andere 'stadsvisies' gaan schrijven waarin aangegeven wordt hoe men de eigen economie wil gaan versterken en hoe problemen aangepakt gaan worden. Net als bij allerlei andere activiteiten die zowel op buurt- als stedelijk niveau worden ontwikkeld, moeten bij het schrijven van de stadsvisie zoveel mogelijk actoren betrokken zijn.

¹⁸ Revitalisering heeft verschillende betekenissen. Op stedelijk niveau verwijst het concept naar economisch functioneren terwijl het op buurtniveau, zoals gezegd, vooral verwijst naar het functioneren van de buurtsamenleving.

Tussen alledrie de schaalniveaus – buurt, stad, staat – veronderstelt het grotestedenbeleid een symbiotische relatie. Als de stedelijke economie goed functioneert, komt dit ook de nationale economie ten goede en de stad kan zich weer niet goed ontwikkelen zonder dat (al) haar onderdelen en buurten goed functioneren. Een gevolg van deze (discursieve) integratie is dat het functioneren van achterstandswijken in directe relatie komt te staan met de nationale sociaal-economische ontwikkeling, waardoor de relaties tussen actoren op buurtniveau en actoren op nationaal niveau die opgebouwd zijn tijdens de stadsvernieuwing nu op nog grotere waarde worden geschat.

Een tweede verschil is dat nu meer middelen werden aangewend om ‘leefbaarheid’ te bevorderen. Alle extra beschikbaar gestelde middelen worden gestort in een zogenaamd leefbaarheidsfonds. Terwijl het begrip leefbaarheid steeds meer gebruikt werd om de situatie in buurten te beschrijven, werd ‘revitalisering’ meer betrokken op het stedelijk gebied en krijgt het daardoor ook een meer economische betekenis. De redenering loopt nu ongeveer als volgt: leefbare buurten dragen bij aan de ontwikkeling van vitale steden die op hun beurt de motor zijn van een gezonde nationale economie.

Samensmeden en samensmelten: lokale en centrale inspanningen voor sociale menging

In het verlengde van de toegenomen aandacht voor steden en achterstandsbuurtten werd een groot aantal initiatieven opgezet op buurtniveau. Veel van die initiatieven hadden een speciaal doel, zoals het vergroten van de sociale cohesie of het verkeersveiliger maken van buurten. Opvallend is dat relatief veel initiatieven gericht worden op de veiligheid in buurten. Zo kunnen huurders van corporatiewoningen een huurverlaging krijgen als zij een oogje in het zeil houden. Terwijl eerst het verbeteren van de individuele woningtoestand verreweg het belangrijkste was, gaat het sociale management van de openbare ruimte gaandeweg een steeds centralere positie innemen: waar het bij het stadsvernieuwing nauwelijks van belang is, speelt het een belangrijke maar secundaire rol bij het sociale vernieuwingsbeleid en wordt het uiteindelijk een van de kernthema’s van het stedelijke vernieuwingsbeleid. Tegelijkertijd wordt ook de samenstelling van de buurtbevolking (weer) expliciet meegenomen bij het formuleren van beleid.

Het doel ‘sociaal management’ zou men uiteindelijk mede proberen te bereiken met het middel ‘sociale menging’. In het navolgende wordt kort geschetst welk samenspel van factoren zou leiden tot het beleid dat deze sociale menging zou moeten realiseren, het stedelijke vernieuwingsbeleid. Nadat in het voorgaande besproken is waarom steden kunnen rekenen op steun van het Rijk, wordt in het navolgende ingegaan op één specifieke manier waarop stedelijk beleid vormkrijgt in achterstandswijken. Hierbij zal het nodig zijn op sommige momenten weer terug te gaan in de geschiedenis en te kijken hoe het probleem van de ‘concentratiewijken’ op de politieke agenda kwam en hoe lokale en nationale actoren elkaar uiteindelijk zouden vinden in een mengingsbeleid. Grofweg komt het op het volgende neer: op nationaal niveau wordt steeds meer gezocht naar manieren een maatschappelijk probleem, de problematische integratie van minderheden, te territorialiseren en zo beïnvloedbaar te maken terwijl tegelijkertijd op lokaal niveau zowel politieke rationaliteiten als technologieën worden ontwikkeld om de nieuwe werkelijkheid in deze wijken bestuurbaar te maken. Deze twee ontwikkelingen worden

hier achtereenvolgens besproken om vervolgens aan te geven hoe ze in elkaar smolten. Het resultaat is een genese van de mengingsgedachte zoals die in 1996-1997 dominant werd.

3.5 *Getto's als nationale nachtmerrie*

Zoals gezegd markeert de *Contourennota* een omslagpunt in het denken over minderheden. Meer dan voorheen gaat de aandacht uit naar 'het algemeen belang' en minder naar het belang van de doelgroep. En meer dan voorheen wordt nu de nadruk gelegd op de spanningen die gepaard gaan met moeizame integratie. In deze context wordt ook aandacht gevraagd voor concentratiebuurten die een niet nader gedefinieerde aanpak behoeven. Zojuist is al aangegeven welke factoren hieraan ten grondslag liggen. Nu is vooral één van die factoren, namelijk de sterke numerieke groei van minderheden en de toename van het aantal concentratiebuurten die hiermee gepaard gaat, van belang. De zorg voor deze buurten wordt onderstreept door het Sociaal-Cultureel Planbureau (SCP) dat in het midden van jaren negentig een tweetal grootschalige en invloedrijke studies uitvoert naar concentratie en segregatie (SCP, 1994, 1995). Deze rapporten maken inzichtelijk wat eigenlijk al algemeen bekend was, namelijk dat er veel achterstandswijken cq. concentratiewijken zijn die op allerlei indicatoren van leefbaarheid en veiligheid veel lager scoren dan andere wijken (Tabel 4).

Tabel 3.4 De relatie tussen de aanwezigheid van minderheden en de kans op slachtofferschap van verschillende misdrijven

Percentages etnische minderheden	Vandalisme	Inbraak	Geweld
0%-5%	21	12	3
5%-10%	22	14	4
10%-20%	24	13	4
20%-30%	26	14	5
> 30%	30	22	7

Bron : SCP, 1995, p. 334

De aanleiding voor het uitvoeren van deze studies was dat er allerlei signaleren waren dat er op het lokale niveau (toenemende, escalerende) problemen waren. Zo stelt D'66 kamerlid Boris Dittrich in een debat naar aanleiding van de *Contourennota* dat "geconcentreerde werkloosheid in bepaalde stadsdelen een klimaat van kansarmoede en lethargie en een negatief toekomstperspectief veroorzaakt" (geciteerd in Fermin, 1997, p. 222). De achtergrond van zijn zorgen betreft echter niet zozeer de situatie in achterstandswijken zelf of het lot van arme bewoners. Als, in de woorden van Dittrich, een 'Amerikaanse nachtmerrie' waarheid wordt, "komt de samenleving onder druk te staan ... en dreigt een tweedeling van de maatschappij" (ibid.). Deze opmerkingen passen

in het beeld dat al eerder werd geschetst en dat verderop wordt gecompleteerd: door de hechte relaties tussen achterstandswijken en de rest van de samenleving (die het gevolg zijn van de sterke inmenging van de staat in lokale aangelegenheden), is er een *spill over* van problemen uit deze wijken. Terwijl dit besef sterk aanwezig is tijdens het begin van de jaren negentig, wordt het pas met de publicaties van het SCP mogelijk om te denken in termen van concrete beleidsopties.

Bij Tabel 3.4 maakt het SCP de kanttekening dat het statistisch onmogelijk is om de aanwezigheid van etnische en arme huishoudens uit elkaar te houden. Dit is indicatief voor de mate waarin klassetegenstellingen en sociale spanningen nu een etnische dimensie hebben gekregen; concentratiebuurten zijn bijna per definitie achterstandsbuurten. Deze omstandigheid maakte het mogelijk om de beleidsfilosofie met betrekking tot het minderhedenvraagstuk die hegemoniaal was geworden in het begin van de jaren negentig concrete gestalte te geven met een beleid gericht op buurten. We zien hier een proces dat vergelijkbaar is met dat in België. Pogingen om dreigingen af te wenden kunnen gestalte krijgen door territorialisatie, door inspanningen en analyses te concentreren op wat gezien wordt als de meest concrete uiting van maatschappelijke problemen: achterstandswijken.

In haar studies gaf het SCP aan dat de situatie in achterstandswijken verder was verslechterd of zou verslechteren door de liberalisering van de woningmarkt. Om nog niet opgehelderde redenen is de sociale huursector altijd een sociaal-democratisch bolwerk gebleven dat niet of nauwelijks was aangetast door de bezuinigingsrondes van de jaren tachtig¹⁹. Vanaf het eind van de jaren tachtig is echter sprake van een afbraakproces dat wordt gemarkeerd door de publicatie van de nota *Volkshuisvesting in de Jaren Negentig* door staatssecretaris Heerma in 1989²⁰ (zie Priemus, 1997). Na 1990 wordt een omvangrijk sociale sector niet meer als wenselijk beschouwd en wordt ernaar gestreefd dit deel van het woningbestand te reserveren voor huishoudens met een benedenmodaal inkomen. Maar halverwege de jaren negentig begint men dus steeds meer aandacht te besteden aan de (mogelijke) negatieve bijwerkingen van dit liberaliseringsproces, waarbij een toename van de segregatie gezien wordt als het grootste probleem. PvdA-corryfee Duivesteijn (1996) stelt bijvoorbeeld dat, naar analogie met de milieueffectrapportage,

¹⁹ Dit onderwerp is slechts zijdelings van belang voor deze studie, maar het is de moeite waard twee mogelijke oorzaken te noemen. Ten eerste de woningnood die decennialang overheidsbemoeienis noodzakelijk maakte. Ten tweede de omstandigheid dat, anders dan bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk, sociale woningen niet door de gemeentelijke overheid werden beheerd. De privatering van woningen maakte in het Verenigd Koninkrijk deel uit van een meer omvattende poging van de regering Thatcher om – vaak door Labour gedomineerde – gemeentes buitenspel te zetten (Uitermark, 2003b). In Nederland speelde een dergelijke lokaal-centrale strijd niet, maar we kunnen rustig veronderstellen dat de Nederlandse gemeentes een deel van hun hypothetische voorraad zouden hebben afgestoten op het moment dat de centrale overheid de broekriem had aantrokken.

²⁰ Van Kempen *et al.* (2000) laten zien dat juist vóór Heerma's nota een residualisering van de huursector plaatsvond. Het is niet duidelijk wat hiervan de oorzaak is. Op dit moment is alleen belangrijk op te merken dat in de discussies rond dit thema residualisering discursief gekoppeld werd aan liberalisering – of en wanneer het huurdersprofiel veranderde is dus van ondergeschikt belang.

eigenlijk elke maatregel getoetst moet worden op haar mogelijke gevolgen voor segregatie. Het is opvallend dat hij het daarbij niet heeft over segregatie naar etniciteit, maar wel verwijst naar de reeds genoemde publicaties van het SCP. Concentratiebuurten zijn nu *de facto* gelijkgesteld aan inkomensbuurten. Ietwat gechargeerd kan men stellen dat, waar de Rotterdamse gemeentebestuurders ‘woonduur’ gebruikten als een grove maar doelmatige indicator voor etniciteit, men nu ‘inkomen’ als zodanig kan gebruiken. Direct nadat de link tussen de huizenmarkt, leefbaarheid en concentratie-/inkomensbuurten werd gelegd, vraagt de Tweede Kamer aan de toenmalige staatssecretaris voor volkshuisvesting te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn voor een anti-segregatiebeleid.

De zorg voor ‘leefbaarheid’ in ‘de buurt’: het lokale perspectief

De angst voor getto’s valt grotendeels te herleiden tot de eigenschappen van het Nederlandse regulatoire raamwerk dat, zoals gezegd, relatief snel ontregeld kan worden door duurzame ongelijkheden en etnische spanningen. Dat betekent niet direct dat al haar kenmerken herzien moeten worden maar wel dat (centrale) actoren binnen het raamwerk op zoek gaan naar manieren om zich binnen de nieuw ontstane situatie te handhaven. Zoals net duidelijk werd, geldt dat voor nationale politici die ‘iets’ wilden doen aan concentratiewijken. Wat dat ‘iets’ is, blijft echter abstract. Zoals in hoofdstuk 1 reeds uitgebreid werd betoogd, is de zoektocht naar technologieën en rationaliteiten een belangrijk onderdeel van het totstandkomen van nieuwe vormen van bestuur. Met andere woorden: de (abstracte) overwegingen van politici krijgen slechts betekenis wanneer modaliteiten en conceptualisaties gevonden zijn die concreet handelen mogelijk maken. Die modaliteiten en conceptualisaties dienen zich niet vanzelf aan maar moeten bedacht worden. Dat gebeurt in lokale settings, in de achterstandswijken die fungeren als brandpunten voor het discours over minderheden en waar lokale institutionele actoren al tenminste sinds de jaren zeventig zoeken naar manieren om deze gebieden bestuurbaar te maken. Het zijn ook precies de door lokale actoren ontwikkelde rationaliteiten en technologieën die door nationale beleidsmakers en politici werden aangegrepen om hun abstracte overwegingen om te zetten in concreet handelen, die hen, met andere woorden, in staat stellen van een afstand te besturen door het handelen van lokale institutionele actoren te faciliteren.

De belangrijkste lokale institutionele actoren zijn in dit verband ongetwijfeld de woningcorporaties die functioneren in een institutioneel netwerk waarin ook bijvoorbeeld de politie, bewonersorganisaties, het welzijnswerk, lokale partijafdelingen, enzovoorts zijn opgenomen. Deze situatie is overigens redelijk nieuw. Aanvankelijk hielden de corporaties zich vooral bezig met het bouwen, slopen, renoveren en verhuren van individuele huizen. Later gaan zij veel meer aandacht besteden aan de woonomgeving in bredere zin. In de loop van de jaren negentig zou het begrip ‘leefbaarheid’ steeds meer als een leidraad voor dit handelen dienen totdat uiteindelijk in 1997 in het Besluit Beheer Sociale Huursector werd vastgelegd dat het handhaven van de leefbaarheid officieel tot de verantwoordelijkheid van corporaties wordt gerekend. Doordat zij primair betrokken zijn bij het beheer van de woonomgeving, krijgt het begrip leefbaarheid een specifieke

invulling. Leefbaarheid is voor hen een manier om het geaggregeerde resultaat van het individuele handelen van buurtbewoners te coderen en om aan te geven wat hun inziens een wenselijke ontwikkeling van de buurt zou zijn. Merk op dat het *geaggregeerde* resultaat hierbij het uitgangspunt vormt. Het gaat niet zozeer om de beleving van individuele bewoners als wel om de toestand van de buurt als geheel. Dit betekent dat de samenstelling van de bewoners ondergeschikt kan zijn aan de leefbaarheid in de buurt. Deze hypothetische situatie zou in stappen steeds meer werkelijkheid worden.

De eerste stap vindt al plaats op het moment dat migranten zich voor het eerst in Nederland vestigen, nog voordat het begrip leefbaarheid in zwang is. Zoals net al is aangegeven aan de hand van het Rotterdamse voorbeeld, zagen lokale overheden reeds toen al het manipuleren van de bewonerssamenstelling als een pragmatisch middel om het leefmilieu, met name de onderlinge relaties tussen buurtbewoners, te beïnvloeden. Toen al maakten lokale bestuurders zich kwaad op nationale politici die wél kritiek uitten op hun spreidingsbeleid maar zich verder geen rekenschap gaven van de lokale repercussies van een ‘nationale arbeidspolitiek’ (zie bijvoorbeeld Gemeente Rotterdam, 1978).

In de loop van de jaren vermindert echter zowel de zin als de mogelijkheid van een spreidingsbeleid. Bij het sociale vernieuwingsbeleid maken gemeentes bijvoorbeeld geen melding van pogingen om de bewonerssamenstelling te veranderen (Terhorst en Drontmann, 1991). Desalniettemin vindt in ieder geval al vanaf de tweede helft van de jaren tachtig discussie plaats onder corporaties en andere lokale actoren over de sociale problematiek van met name naoorlogse wijken. Na decennia stadsvernieuwing, zo wordt gesteld, blijkt dat fysieke verloedering slechts één van de problemen is waar achterstandswijken mee te kampen hebben. Bijgevolg verschuift de aandacht van sloop en nieuwbouw naar het beheer van de buurten en wooncomplexen (Prak en Priemus, 1985; Hortulanus en Van Kempen, 1987; Heeger en Smid, 1992). Het rijksbeleid volgt deze ontwikkelingen op lokaal niveau. Met BELSTATO wordt definitief gebroken met de traditie dat sociale en fysieke ingrepen (op centraal niveau) gescheiden worden ondernomen; voor het eerst wordt geld niet alleen verdeeld op basis van de toestand van de woningvoorraad. Om in aanmerking te komen, moet men aantonen dat in een buurt *het leefmilieu door een cumulatie van sociale problemen onder druk komt te staan* (Vermeijden, 1997, pp. 198-207). Er vindt dus een verschuiving plaats van een woninggerichte naar een gebiedsgerichte benadering, waarbij het leefmilieu een centrale plaats gaat innemen. Bovendien wordt de aanwezigheid van koopwoningen gerelateerd aan de kwaliteit van het leefmilieu; het aandeel sociale woningen dat gebouwd wordt in het kader van de stadsvernieuwing wordt nog verder teruggebracht. Met deze nota hebben lokale actoren weer een middel in handen om in te grijpen in de woningvoorraad. Bovendien wordt een sfeer gecreëerd waarin meer in termen van fysiek-sociale dynamiek wordt gedacht, al was het alleen al omdat de traditioneel door de welzijnssector gedomineerde samenwerkingsverbanden van de sociale vernieuwing nu aangevuld worden met actoren die zich nadrukkelijk richten op fysieke aspecten. Stadsvernieuwing

en sociale vernieuwingen worden zo beide verbreed – maar nog niet feitelijk met elkaar geïntegreerd – onder druk (of: met hulp) van de centrale overheid.

De actoren die traditioneel betrokken zijn bij de stadsvernieuwing gaan snel akkoord met de nieuwe, ‘brede’ interpretatie van de stadsvernieuwing. De voornaamste reden daarvoor is dat de stadsvernieuwing sterk onder druk staat vanaf het moment van de publicatie van Heerma’s nota. Door enerzijds een toename van het aantal actoren en anderzijds het beperken van de middelen wordt men als het ware tot consensus gedwongen om nog deel te mogen nemen²¹. In zekere zin is dit een voorbeeld van Gramsci’s interpretatie van een hegemoniaal project: overtuigingskracht gewapend met dwangmiddelen (Gramsci, 1971). Het is echter niet zo dat de overheid stuurt en ‘het veld’ reageert. In plaats daarvan is sprake van wederzijdse beïnvloeding en tot op zekere hoogte van samenwerking. Terwijl dwang vooral van ‘boven’ wordt uitgeoefend, wordt vanaf ‘beneden’ met overtuigingskracht gewerkt. Het leefmilieu waar Heerma zich zorgen over maakte, is immers hun dagelijkse werkomgeving en zij hebben als eersten te lijden onder de processen die ook Heerma verontrustten. Lokale institutionele actoren kunnen de beschikbare middelen strategisch aanwenden omdat het beleid niet simpelweg aan hen wordt opgelegd maar inspeelt op de strategische behoeften die reeds aanwezig waren.

Logistieke problemen voor buurtmanagers

De corporaties vatten deze behoeften – in navolging van hun deels opgelegde, deels toegeëigende rol als beheerders van de openbare ruimte – in de loop van de jaren negentig steeds meer in termen van ‘leefbaarheid’. En leefbaarheid wordt in de loop van de jaren negentig steeds meer geassocieerd met de bevolkingssamenstelling, in het bijzonder met de aanwezigheid van kansarme en allochtonen bewoners. Dat wordt ook duidelijk uit het volgende citaat uit een rapport van Aedes, de koepelorganisatie van corporaties:

Zowel onder woningcorporaties als bij vele anderen is er een groeiende zorg over de kwaliteit van het woon- en leefmilieu in buurten en wijken van de steden in Nederland. De vrees bestaat onder andere dat de bouw van veel nieuwe woningen op de Vinex-lokaties de komende jaren een versterkt doorstroomeffect van hogere inkomensgroepen uit vroeg-naoorlogse wijken teweeg zal brengen. Het broze evenwicht dat nu in veel wijken bestaat, zou dan doorbroken worden, waardoor een negatieve spiraal ontstaat. Een niet gering aantal bestaande wijken vraagt dan ook grote investeringen om te voorkomen dat een dergelijke negatieve spiraal ontstaat en de leefbaarheid wordt aangetast (Camstra *et al.*, 1996, p. 3)

Het is typisch dat de auteurs van dit rapport de mate van leefbaarheid in een buurt niet alleen berekenen aan de hand van directe indicatoren, zoals het aantal misdrijven, de aanwezigheid van groen, enzovoorts, maar ook op basis van de persoonskenmerken van

²¹ Heerma stelde slechts 10,8 miljard gulden beschikbaar, terwijl de Vereniging voor Nederlandse Gemeenten had becijferd dat 20 miljard nodig was (Vermeijden, 1996, p. 210).

bewoners. Een lage sociaal-economische status en een allochtone afkomst worden als (extra) indicatoren gebruikt voor een lage mate van leefbaarheid. Waarom volstaan directe indicatoren niet?

Eén van de redenen kan zijn dat vanaf het sociale vernieuwingsbeleid en vanaf het moment dat leefmilieu een belangrijke rol ging spelen, het beheer van de openbare ruimte wordt beschouwd als een gedeelde verantwoordelijkheid van bewoners, de staat en het maatschappelijk middenveld. In het verlengde van de tweeledige ontwikkeling richting grotere en nauwkeuriger controle door de staat en pogingen om zelfregulerende eenheden te creëren waarin de staat slechts als partner participeert, probeert men buurten zoveel mogelijk zichzelf te laten besturen. Maar men stuit hierbij op logistieke problemen die grotendeels samenhangen met de problematische integratie van allochtonen in achterstandswijken.

De sociale afstand tussen minderheden en autochtonen is relatief groot in concentratiebuurten. De etnische samenstelling van buurten heeft zelfs een zeer grote én onafhankelijke invloed op de mate waarin minderheden contact onderhouden met autochtonen (Tabel 3.5). De invloed van de etnische samenstelling zal nog verder worden versterkt door andere variabelen, aangezien allochtonen in achterstandswijken een relatief lage sociaal-economische positie innemen en een relatief laag opleidingsniveau hebben (Dagevos, 2001). Bovendien zijn allochtonen in achterstandswijken relatief achterdochtig ten opzichte van formele instituties van de Nederlandse maatschappij. Ondanks dat over dit onderwerp slechts verkennend onderzoek beschikbaar is, lijkt ook hier sprake van een onafhankelijk buurteffect dat wordt versterkt door andere variabelen (SCP, 2002, pp. 209-211). Al deze opmerkingen over allochtonen gelden hoogstwaarschijnlijk omgekeerd voor autochtonen. Discriminatie en racisme komen vaker voor in achterstandswijken en ook hier versterken buurteffecten de invloed van een laag opleidingsniveau en een lage sociaal-economische status (SCP, 1994, hoofdstuk 6; De Vos en Deurloo, 1999). Inderdaad, de participatie van minderheden blijft doorgaans sterk achter bij de verwachtingen, ondanks alle programma's die al dan niet exclusief zijn gericht op het bevorderen van contact tussen allochtonen, autochtonen en lokale institutionele actoren, blijft (Beaumont, 1999).

Tabel 5 Individuele en buurtkenmerken op de sociale integratie van minderheden, gemeten naar de mate waarin hoofden van huishoudens (N=5,122) contact onderhouden met autochtonen en de mate waarin zij dergelijk contact wenselijk vinden. Gedeeltelijke weergave van een multilevelanalyse.

Kenmerken	Niet-gestandaardiseerde coëfficiënten
<i>Opleidingsniveau</i> (t.o.v. geen formele opleiding/basisschool)	
Lager beroepsonderwijs / middelbaar voortgezet onderwijs	0,1
Middelbaar voortgezet onderwijs / hoger voortgezet onderwijs	0,21
Hoger beroepsonderwijs / universiteit	0,25
<i>Arbeidspositie</i> (t.o.v. inactief)	
Langer dan twee jaar werkloos	0,15
Korter dan twee jaar werkloos	0,33
Elementair beroepsniveau	0,04
Laag beroepsniveau	0,13
Gemiddels beroepsniveau	0,15
Hoog / academisch beroepsniveau	0,19
<i>Aandeel minderheden in de buurt</i> (t.o.v. 0-10%)	
10-20%	-0,14
20-30%	-0,29
Meer dan 30%	-0,43

Bron: SCP, 2002, p. 160

* Alle resultaten zijn significant ($p > 0.01$), met uitzondering van het schuin afgedrukte getal

Het is belangrijk op te merken dat er weliswaar veel kleine, hechte gemeenschappen bestaan in achterstandsbuurtten, waardoor de sociale integratie op individueel niveau waarschijnlijk niet zo laag zal zijn (Kesteloot, 1998). Het feit dat hierover weinig gegevens beschikbaar zijn, geeft echter al aan dat het instituties niet zozeer te doen is om 'sociale cohesie' *sec* maar om een specifieke vorm van cohesie die in principe de gehele buurt omvat en aangewend kan worden voor de eigen activiteiten. De vermelde cijfers zijn indicatief voor de mate waarin zich een parallelle sociale structuur heeft ontwikkeld in (veel) achterstandsbuurtten (zie ook De Jong en Verkuyten, 1996). Kort gezegd, is de situatie als volgt samen te vatten: lokale institutionele actoren proberen meer dan voorheen te reageren *doorheen* de buurtbewoners (*the conduct of conduct*) maar zij zijn steeds minder in staat om de aanwezige sociale netwerken voor hun eigen doeleinden te benutten door de relatief grote afstand tussen deze netwerken en hun eigen organisaties. In reactie op deze (logistieke) problemen, intensiveren lokale institutionele actoren hun pogingen om minderheden te bereiken. De centrale overheid heeft er vooral belang bij dat in achterstandsbuurtten de integratie van de allochtonen in de Nederlandse maatschappij wordt bespoedigd (vandaar ook dat Paarse regering een nieuwe ministerspost creëerde

voor grootstedelijke problematiek én integratie – de twee onderwerpen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, althans in deze periode), terwijl lokale institutionele actoren zoeken naar manieren om de sociale controle die zij moeten uitoefenen deels te laten uitoefenen door etnische gemeenschappen. Deze pogingen sorteerden echter slechts beperkt succes. Daarom werd ook gezocht naar andere oplossingen.

Logistieke oplossingen van buurtmanagers

Waar eerst aangenomen werd dat de problemen die zich op buurniveau voordeden opgelost konden worden door de zittende bevolking cultureel te verheffen middels rationalistische en sociale woningbouw (stadsvernieuwing) of middels maatregelen die zouden leiden tot andere en vooral toegepaste waarden en normen (sociale vernieuwing), ziet men nu – en hier is niet toevallig een parallel met de algemene discussie over het minderhedenvraagstuk – geen mogelijkheden meer om met de zittende bevolking oplossingen te vinden. De latente civiele kwaliteiten van de zittende bevolking worden niet als afdoende beschouwd om het sociale management van buurten mogelijk te maken. Reijndorp merkt bijvoorbeeld in 1996 op dat

[Leefbaarheid steeds vaker wordt verbonden] met sociale segregatie en het ontstaan van concentraties kansarmen in bepaalde wijken. Het bevorderen van de leefbaarheid zou in die visie ook het tegengaan van dergelijke concentraties inhouden (geciteerd in Buys, 1997, p. 7)

Zoals duidelijk is geworden, is deze situatie het resultaat van een langdurige driedelige ontwikkeling: de grotere aandacht voor vraagstukken van beheer en leefbaarheid; de grotere behoefte om leefbaarheid met buurtcoalities te bereiken en het (in ieder geval discursief) wegvallen van buurtgemeenschappen die als eenheid cultureel verheven konden worden. Het verminderen van ‘leefbaarheid’ betekent voor ‘buurtmanagers’ (lokale institutionele actoren die verantwoordelijkheid dragen voor het beheer van achterstandswijken, zoals lokale politici, corporaties, welzijnswerkers, politie, scholen en een schier oneindige hoeveelheid projectgroepen) dat ze moeilijkheden hebben met het uitvoeren van hun taken; voor hun is het leefbaarheidsprobleem in eerste instantie een beheer(s)probleem, het resultaat van een gebrek aan ‘organisatorisch kapitaal’ dat nodig is om bestuurlijke strategieën te laten slagen²².

Op het moment dat Reijndorp zijn opmerking maakte, werd het voorkomen van achterstandswijken cq. concentratiewijken echter als gegeven beschouwd. Het SCP (1996, p. 488) benadrukte bijvoorbeeld dat de overheid moest accepteren dat concentratiewijken bestaan en dat er in de nabije toekomst nog meer bij zullen komen. De enige realistische manier om concentraties te ontbinden zou, volgens het SCP, bestaan uit het bouwen van luxueuze (koop)appartementen in achterstandswijken. Maar, zo wordt

²² Ik kies bewust voor de term organisatorisch kapitaal. De in zwang zijnde term ‘sociaal kapitaal’ is ongeschikt, aangezien er wel degelijk allerlei verbanden tussen burgers bestaan in achterstandswijken, misschien wel meer dan in wijken met een hogere sociaal-economische status. Dit sociaal kapitaal kan echter slechts in beperkte mate aangewend worden door lokale institutionele actoren. Alleen het kapitaal dat aangewend kan worden door deze actoren noem ik organisatorisch.

gezegd, dat zou alleen maar eilanden van rijkdom creëren die geen betekenis hebben voor de (zittende) bewoners.

Maar, zoals ik al vaker heb opgemerkt, er is geen reden om aan te nemen dat voor institutionele actoren, waaronder overheidsinstellingen, het belang van armen op de eerste plaats komt. Voor politici, corporaties, de politie en de veelheid aan andere organisaties die betrokken zijn bij het sociaal management van achterstandswijken, zou, volgens het nu tot volle wasdom gekomen discours over de voordelen van een gedifferentieerde buurt, een instroom van welgestelde huishoudens een verandering ten goede betekenen omdat dit hun taken zou vergemakkelijken. Het probleem voor buurtmanagers was dat zij zelf niet de hoge kosten van sociale menging konden dragen: hun rationaliteiten waarin de relatie tussen de aanwezigheid van kansarme en allochtone huishoudens en een gebrek aan leefbaarheid als gegeven werd beschouwd, kon nog niet direct worden omgezet in concrete acties door een geringe ondersteuning van het Rijk hiervoor. Priemus *et al.* stellen in 1996 bijvoorbeeld dat er bij het tot dan gevoerde beleid weliswaar veel aandacht wordt geschonken aan allerlei sociale en economische projecten maar dat middelen voor fysieke ingrepen ontbraken.

Logistieke oplossingen voor buurtmanagers én de centrale staat: het herstructureringsbeleid als de kroon op het grotestedenbeleid

Dit probleem wordt na 1996 echter erkend door de centrale overheid. Die redeneerde dat zij een gedeeld belang had met de corporaties. De corporaties waren sinds de stapsgewijze liberalisering van de woningmarkt meer op eigen inkomsten aangewezen, terwijl zij toch ook aan hun verplichtingen als ‘sociale ondernemers’ moesten voldoen. Volgens de centrale overheid konden de corporaties twee vliegen in een klap slaan door hun reserves en inkomsten uit verkopen aan te wenden voor investeringen in achterstandswijken waar immers hun financiële belangen zijn geconcentreerd. Op haar beurt kon de overheid, met name de staatssecretaris voor volkshuisvesting, zijn belofte om ‘inkomenswijken’ te bestrijden met een dergelijk beleid inlossen.

Deze samensmelting van belangen tussen centrale overheid en corporaties – die op lokaal niveau gecomplementeerd wordt met publiek-private samenwerkingsverbanden waarin corporaties een centrale rol vervullen – mondt uit in de *Nota Stedelijke Vernieuwing* (1997) waarin het herstructureringsbeleid uiteengezet wordt. Het herstructureringsbeleid voorziet in grootschalige veranderingen van de woningvoorraad in wijken die gevangen dreigen te raken in een ‘neerwaartse spiraal’ die veroorzaakt wordt door de cumulatieve werking van een reeks negatieve processen (Tabel 6). Door het aandeel koopwoningen aanzienlijk te verhogen hoopt men de sociaal-economische status van de buurt te stabiliseren en de leefbaarheid te herstellen. Niet minder dan 170 buurten zullen worden geherstructureerd waarvan tweederde gebouwd zijn in de naoorlogse periode. Circa 750.000 bewoners (12 procent van de bevolking) zullen rechtstreeks te maken krijgen met het herstructureringsbeleid (Ministerie van VROM, 1997, p. 128). In lijn met haar beleid etnische minderheden niet afzonderlijk te noemen maar te vatten onder het algemene begrip ‘kansarme groepen’, gaat het ministerie niet serieus in op de impact van het beleid op etnische minderheden. Desalniettemin is het duidelijk, en gezien de

voorgeschiedenis van het beleid weinig verrassend, dat minderheden nadrukkelijk worden geconfronteerd met het beleid – meer dan de helft van de in Nederland aanwezige etnische minderheden woont in de herstructureringsgebieden (RMO, 1997, p. 5).

Tabel 6 Veranderingen in de samenstelling van de woningvoorraad in herstructureringswijken 2000-2010

Type eigendom	Voor herstructurering	Na herstructurering
Sociale huurwoningen	65	42
Particuliere huurwoningen	17	13
Koopwoningen	18	45
Totale voorraad	445,900 woningen	465,600 woningen

Bron: Ministerie van VROM, 1997, p. 92

Totnogtoe is aangegeven dat actoren als corporaties en beleidsmakers aannemen dat de aanwezigheid van welgestelde huishoudens buurten zal revitaliseren en de leefbaarheid zal vergroten. Hoe deze verandering tot stand zou komen is echter nog niet duidelijk gezegd. Dat komt doordat deze actoren zelf zelden of nooit aangeven wat ze van welgestelde huishoudens precies verwachten. Dat kan ook wat al voor de hand liggend lijken. In welgestelde buurten klagen dergelijke actoren immers niet over leefbaarheid, dus de problemen lijken af te nemen al naar gelang de sociaal-economische status van de buurt hoger wordt. De indruk dat de relatie eenvoudig is wordt verder versterkt dat de nota zelf nauwelijks ingaat op rol van welgestelde huishoudens. Hiermee wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat men de welgestelde bewoners eerder niet ‘nodig’ had. Daarbij is het gemeengoed om op lokaal niveau te benadrukken dat herstructurering onderdeel moet zijn van ‘integraal’ beleid: de ingrepen in de woningvoorraad cq. bewonerssamenstelling moeten niet op zich staan maar andere beleidsinspanningen aanvullen en ondersteunen. Het loont daarom om, zo goed en zo kwaad als het gaat, na te gaan welke effecten centrale actoren voor ogen hebben als zij zich uitspreken voor herstructurering.

Ten eerste verwacht men dat de aanwezigheid van welgestelde huishoudens de arme huishoudens ten goede zal komen. Volgens één van de belangrijkste protagonisten van het herstructureringsbeleid, Peter Noordanus – prominent PvdA-lid, voorzitter van de VROM-raad en voormalig wethouder volkhuysvesting in Den Haag –, zullen arme kinderen op school profiteren van de aanwezigheid van kinderen met rijkere ouders. De aanwezigheid van positieve rolmodellen zou ook een positieve uitwerking hebben doordat kinderen zien wat de voordelen van een maatschappelijke carrière zijn (Noordanus, 1999a-b). Of deze veronderstellingen daadwerkelijk kloppen, is onbekend. In ieder geval bieden ze geen legitimatie, en derhalve geen afdoende verklaring, voor de zeer omvangrijke investeringen die in eerste instantie toch vooral rijkere huishoudens ten goede zullen komen (bijvoorbeeld Musterd, 2000; Ostendorf *et al.*, 2001).

Ten tweede zijn na de herstructureringsoperatie de problemen die geassocieerd worden met een hoog aandeel kansarme groepen verspreid over een groter oppervlakte. Dat verlicht de druk op institutionele actoren in achterstandswijken. De mate waarin deze druk als probleem wordt ervaren wordt door corporaties vaak uitgelegd in termen van ‘evenwicht’: als een buurt niet de ontwikkeling doormaakt die de buurtmanagers, en met name de corporatie(s), voor ogen hebben, kan men proberen de ‘balans’ en de ‘harmonie’ te herstellen (zie bijvoorbeeld (van Velzen, 1998). Aldus verschaft het herstructureringsbeleid corporaties met een middel om de toegang van woongebieden te controleren – met steun van de centrale staat kunnen ongewenste elementen worden geweerd en aantrekkelijke elementen worden behouden en aangetrokken (cf. Haworth en Manzi, 1999; Goodchild en Cole, 2001). In een reactie op wetenschappers die sceptisch zijn over de positieve effecten van menging stelt een vertegenwoordiger van de corporaties het als volgt:

De volkshuisvesting kan [...] wel degelijk een wapen zijn in de strijd tegen segregatie. We zetten dat wapen echter selectief in, want het voorkomen van segregatie is geen doel op zichzelf. Als we de negatieve effecten kunnen beheersen, dan valt er met segregatie prima te leven. ... Pas wanneer de onevenwichtigheid in de bevolkingssamenstelling negatieve effecten gaat hebben op het woon- en leefklimaat, wordt het tijd om actie te ondernemen. Beslissingen om de woningvoorraad in een wijk te gaan differentiëren, zullen dan ook nooit alleen genomen worden op basis van segregatie-indexen of op basis van de huidige samenstelling van de woningvoorraad in een wijk. Aanpak is pas geboden als de verhuurbaarheid of leefbaarheid, of beide, onder druk staan. (Van Velzen, 1998, pp. 53, 50)

Door de tijd heen zijn steeds meer geavanceerde technieken ontwikkeld om te meten in hoeverre de ‘leefbaarheid’ onder druk komt te staan. Na het boven aangehaalde rapport van Camstra *et al.* (1996) ontwikkelden de corporaties een monitor om doorlopend te meten welke buurten in een ‘neerwaartse spiraal’ dreigen te raken en welke niet. De leefbaarheidsmonitor is een typisch voorbeeld van een bestuurlijke technologie die door haar impliciete morele lading en expliciete logistieke bruikbaarheid de corporaties assisteert bij hun strategisch handelen. Waar eerst lokale actoren moesten handelen vanuit zeer uiteenlopende en niet-gesystematiseerde ervaringen, kan de monitor die ervaringen standaardiseren en het mogelijk maken dat op centraal niveau op basis van mobiele, stabiele en combineerbare gegevens bepaald wordt in welke gevallen de handelingen van corporaties ondersteund moeten worden. Zo is een fijnmazig systeem ontstaan dat snel en effectief onrust en instabiliteit signaleert. Ook de reactie op deze problemen is gestandaardiseerd: naast een reeks flankerende maatregelen, moet de woningvoorraad meer ‘evenwichtig’ worden gemaakt. De centrale staat heeft het discours van woningcorporaties overgenomen:

Hoewel geen sprake is van extreme concentraties [van de meest kwetsbare groepen] in bepaalde wijken, zijn er wijken en buurten waar problemen het beeld overheersen. Er is een risico dat dit op termijn leidt tot zichzelf

versterkende processen van verloedering van delen van de steden. In diverse wijken staat de leefbaarheid en veiligheid onder druk. ... Waar in bepaalde wijken eenzijdigheid domineert of dreigt, kan door het vergroten van de gevarieerdheid van het woningbestand worden aangestuurd op kwaliteitsverhoging van het woon- en werkmilieu. Dat kan bijvoorbeeld door op strategische plekken nieuw te bouwen, huurwoningen te verkopen, en bestaande woningen en complexen aan te passen (Ministerie van VROM, 1997, p. 47)

Het is typisch dat de twee voorgaande citaten alleen verwijzen naar zaken die direct te maken hebben met het sociale management van de buurt (veiligheid, leefbaarheid). Er wordt niet op individueel niveau bestudeerd welke kosten (herlocatie, financiële kosten, verlies sociale netwerken) tegenover welke baten staan (afname negatief buurteffect, prettige woonomgeving). Daarom wordt ook niet overwogen, zoals bijvoorbeeld Ostendorf *et al.* (2001) graag zouden zien, of de positie van achtergestelde huishoudens niet meer bevorderd zou worden als het geld op een andere manier besteed zou worden (aan bijvoorbeeld onderwijs en werkgelegenheid). Dat komt simpelweg doordat deze actoren primair geïnteresseerd zijn in het beheren van de woonomgeving en daarom relatief veel maatschappelijke en individuele kosten accepteren om de condities die hiervoor nodig zijn te creëren.

Ten derde benadrukt Noordanus (1999b) dat welgestelde allochtone huishoudens een sleutelrol moeten gaan spelen in het sociaal leven van de geherstructureerde buurt. Deze huishoudens moeten hun gemeenschappen helpen met 'socialisatie', zoals hij het zegt. Deze huishoudens moeten als het ware fungeren als een brug tussen de eigen gemeenschap en lokale institutionele actoren en de Nederlandse maatschappij als geheel. Iets anders verwoord kan gesteld worden dat de aanwezigheid van deze huishoudens moet voorkomen dat allochtone huishoudens (uitsluitend) socialiseren binnen hun eigen kring.

Ten vierde wordt van welgestelde huishoudens in het algemeen verwacht dat zij een specifieke rol gaan spelen binnen achterstandswijken. Op basis van correspondentie van de voormalige minister voor het Grotestedenbeleid en Integratie, Roger van Boxtel, stelt Blokland-Potters (2001) terecht vast dat welgestelde huishoudens gebruikt worden als middel om een doel te bereiken. Welgestelde huishoudens zouden actiever zijn dan arme huishoudens, ze zouden moeten zorgen voor het 'sociaal kapitaal' dat nodig is om een buurt te besturen of om een buurt zichzelf te laten besturen. Eén van de veronderstellingen achter het herstructureringsbeleid is dat bewoners van koopwoningen allerlei sociale activiteiten in de buurt zullen ondernemen en actief zullen participeren in verenigingen en organisaties. Zoals gezegd, vind ik het beter om hier te spreken van organisatorisch kapitaal; juist omdat veel bewoners activiteiten ontplooiën op een afstand van de bestuurlijke coalities, is niet elk sociaal kapitaal even bruikbaar voor institutionele actoren. De veelheid aan institutionele arrangementen die geïmplementeerd wordt in achterstandswijken kan alleen goed functioneren als er mensen zijn wiens waarden, normen en communicatiewijze in overeenstemming zijn met die van institutionele

actoren in achterstandsbuurtten. Welgestelde huishoudens vervullen aldus een spilfunctie bij het functioneren van een web van sociale controle in achterstandswijken.

3.6 Conclusie

De introductie van marktmechanismen in feitelijk alle onderdelen van de staatshuishouding en de toevlucht naar meer autoritaire vormen van bestuur brengen Nederland in zekere zin dichterbij het model van de 'liberale' verzorgingsstaat. Maar zeker met betrekking tot stedelijk beleid kunnen we stellen dat 'repressie' en de 'vrije markt' als mechanismen voor de regulering van sociale relaties niet simpelweg de plaats innemen van traditionele verzorgingsstaatarrangementen. In plaats daarvan brengt de erosie van de verzorgingsstaat mogelijkheden voor beleidsmakers met zich mee om op te treden als '*righters of wrong*' (Harvey, 1978, p. 225). Dat beleidsmakers deze mogelijkheden kregen is, zoals boven is betoogd, het resultaat een tweeledig proces. Aan de ene kant heeft het gebrek aan politieke wil of onmacht om iets te doen aan maatschappelijke achterstand in het algemeen en de achterstand van etnische minderheden in het bijzonder geleid tot het ontstaan van een grote groep mensen die omschreven kan worden als *new urban poor* die te lijden hebben onder een vorm van *advanced marginality* (Mingione, 1996; Wacquant, 1999). Deze ontwikkeling heeft zware repercussies gehad voor achterstandswijken waar lokale institutionele actoren steeds meer moeilijkheden ervaarden bij het uitvoeren van hun taken. Zij werden ertoe gedreven de centrale staat te vragen het strategische handelen dat zij reeds hadden ontwikkeld te faciliteren om zo het sociaal management weer of beter mogelijk te maken. Aan de andere kant heeft er in de laatste paar jaar een selectieve versterking plaatsgevonden van de relaties tussen de centrale overheid en de steden. Deze ontwikkeling kunnen we zien als onderdeel van een pad-afhankelijke ontwikkeling van het zelf-versterkende type (zie Tomaney, 2000): de door een tamelijk incidentele gebeurtenis (fiscale centralisatie in het kader van een typische vorm van verzuiling) gecreëerde afhankelijkheden tussen de centrale staat en de grote steden, zijn vaak van vorm veranderd maar hebben doorheen de tijd een zeer constant karakter. Het grotestedenbeleid is de laatste expressie van deze wederzijdse afhankelijkheid. Door het grotestedenbeleid stond het functioneren van buurtmanagement (discursief in ieder geval) in directe relatie met het de sociaal-economische positie van de hele land. De zwaktes én sterktes van het nationaal regulatorisch raamwerk vielen samen in stedelijke gebieden, waardoor centrale actoren zeer gevoelig waren voor de oproepen van buurtmanagers en stedelijke bestuurders: "Alom wordt erkend," om met de Nota Stedelijke Vernieuwing te spreken "dat er een noodzaak is tot een langdurige betrokkenheid van het Rijk bij de revitalisering van de grote steden" (Ministerie van VROM, 1997, p. 49).

Grof gezegd komt het op het volgende neer: er werd geaccepteerd dat de positie van minderheden niet substantieel zou verbeteren maar men kon nog wel de negatieve bijeffecten minimaliseren. Meer algemeen gesteld is er sprake van een ontwikkeling waarbij oplossingen minder dan voorheen gezocht worden in het 'verheffen' van groepen die geassocieerd worden met sociale problemen en meer in het installeren van complexe

systemen van sociale controle. Duyvendak (1999b) heeft daarom misschien nog wel meer gelijk dan hij zelf beseft als hij opmerkt dat een buurtgericht beleid vaak een verkapt doelgroepenbeleid is. De praktische onmogelijkheid van een spreidingsbeleid en vooral het falen van een nationaal integratiebeleid hebben geleid tot een sterkere ervaring van dreiging. In reactie op die dreiging en concreet gevoelde problemen op lokaal niveau onstond een beleid dat al dan niet bewust was gericht op het lokaal reguleren van nationale problemen. In de context van een meer omvattende ontwikkeling waarbij staatsmacht verdeeld wordt over meerdere schaalniveaus (cf. Brenner, 1999), moest het regulatorisch vacuüm, weliswaar met hulp van de centrale staat, op lokaal niveau opgevuld worden.

Een vlugge blik op het huidige politieke landschap leert dat ook deze ‘tweede poging’ heeft gefaald. De centrale actoren die voorheen het stedelijk beleid aanstuurden, met name de sociaal-democraten in de lokale en nationale overheid en de samenwerkende lokale institutionele actoren, staan nu buitenspel. Hun strategie – die, om Foucaults (1984b, p. 98) belangrijke zinsnede te parafraseren, voortkomt uit machtsrelaties en de vorm krijgt van een algehele strategie, die er achteraf uitziet als een gewilde, door eenheid gekenmerkte politiek van de *beheersing van het stedelijke gebied* – heeft niet kunnen voorkomen dat het politieke landschap dramatisch herschikt is en dat veel actoren hun centraliteit hebben zien verminderen. Hiermee wil ik niet suggereren dat de positie van actoren binnen een regulatorisch raamwerk uitsluitend valt of staat met het slagen van een strategie voor het stedelijke gebied maar het is een feit dat er nu geen minister meer is van grote steden, dat allerlei buurtgebonden projecten voor integratie herzien worden, dat steden onevenredig hard geraakt worden door nieuwe bezuinigingen en dat leefbaarheid tegenwoordig vooral een zaak is van justitie en politie en niet van de corporaties en andere vertegenwoordigers van de ‘zachte sector’ en dat het minderhedenvraagstuk niet is opgelost in de concentratiebuurten maar geëxplodeerd op nationaal niveau. Dit alles neemt niet weg dat er ook nu continuïteit bestaat. Zo wil ook het nu demissionaire kabinet haast maken met het bouwen van woningen ‘voor gezinnen’ in achterstandsbuurtten²³. De acties en uitspraken van het volgende kabinet zullen duidelijk maken of het totnogtoe gevoerde beleid in stand gehouden wordt, of er sprake is van een *rupture* of van een scheurtje dat weer geheeld kan worden.

²³ Erg duidelijk is het kabinet op dit punt nooit geweest. Het is een feit dat het kabinet de koopsector drastisch wil uitbreiden en we kunnen aannemen dat dat ook voor de nieuw- en verbouw in achterstandswijken geldt. Het is overigens pikant dat premier Balkenende in het televisieprogramma *Het Lagerhuis* stelde dat in het verleden te weinig was gebouwd voor ‘gezinnen’, terwijl vrijwel alle nieuwbouw nu juist voor gezinnen bedoeld was. Het lijkt me gerechtvaardigd te veronderstellen dat Balkenende vooral op welgestelde, autochtone gezinnen doelde.

4 Verweving en beheersing: de sociale controle van achterstandswijken in Europa

In *Science in Action* (1987) beschrijft Latour het fascinerende proces van kennisvergaring door Europese ontdekkingsreizigers. Waar men eerst over niet meer beschikte dan enkele vage vermoedens, werden elke keer dat ontdekkingsreizigers terugkeerden hiaten in de kennis over verre streken opgevuld. Acties van pioniers waren er ook nadrukkelijk op gericht om de uitgangspositie van volgende ontdekkings- en handelsreizigers te verbeteren. Zij richtten zich niet zozeer op het vergaren van kennis van verre gebieden maar op het vergaren van gegevens die mobiel, stabiel en combineerbaar waren – kortom, gegevens die toenmalige beleidsmakers in staat stelden verafgelegen gebieden en bevolkingen zichtbaar, renderend en, in latere instantie, bestuurbaar te maken. Door het accumuleren van kennis in centra voor bestuur veranderde de positie van Westerse reizigers. Eerst waren zij overgeleverd aan voor hen nog onbekende omstandigheden, variërend van gevaarlijk uitstekende rotsen in het vaarwater tot en met vijandige lokale stammen, later was de ‘nieuwe wereld’ vooral aan hen overgeleverd.

De voorgaande hoofdstukken geven aan dat er een parallel is tussen toenmalige onbekende territoria en achterstandswijken in het huidige west-Europa²⁴. Achterstandswijken kunnen niet genegeerd worden door bestuurders en beleidsmakers in centra voor kennisaccumulatie. In België blijken ze broeinesten voor het Vlaams Blok dat het *cordon sanitaire* steeds verder onder druk zet, in Nederland zijn het de gebieden waar de broosheid van het poldermodel tot uiting kwam. Tegelijkertijd wordt het stedelijk gebied steeds meer gezien als een verzameling economische bronnen die nog onvoldoende benut worden. Deze situatie, waarin achterstandswijken en het stedelijke gebieden tegelijkertijd een bedreiging en een uitdaging zijn, is niet specifiek voor Nederland en België. De rood-groene regering in Duitsland gebruikt stedelijk beleid bijvoorbeeld om haar corporatistische structuur flexibiliseren en New Labour heeft de verbetering van de *standard of life* in achterstandswijken gemaakt tot een kernpunt van haar symbolische strijd tegen de erfenis van Thatcher. De verleiding van achterstandswijken is terug te voeren op het feit dat de Derde Weg concrete vorm kan aannemen met territoriaal, stedelijk beleid; door sociaal-economische ontwikkelingsstrategieën toe te spitsen op gebieden met een achterstandspositie kan kapitaalaccumulatie een meer sociaal wenselijke vorm aannemen – kapitalisme met een glimlach. In dit hoofdstuk beperk ik me dan ook niet tot Nederland en België maar probeer ik stellingen te formuleren die geldig zijn voor heel West-Europa. Die stellingen zijn echter wel ontleend aan het beperkte materiaal dat in de voorgaande hoofdstukken

²⁴ Met west-Europa bedoel ik hier vijf landen: Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Nederland, België en Frankrijk. Wanneer ik in het volgende spreek over Europa, verwijs ik naar deze vijf landen. Veel opmerkingen hebben ook geldigheid voor de Scandinavische landen, maar om een duidelijk referentiepunt te handhaven laat ik deze landen buiten beschouwen.

behandeld is en moeten dus vooral gezien worden als hypothesen die in latere studies getest, geïllustreerd, verfijnd en uitgebreid moeten worden.

De stellingen hebben vooral betrekking op de manier waarop kennis van achterstandswijken wordt gebruikt bij bestuur. Om het gevaar af te wenden en het potentieel te benutten – om centrale actoren niet langer afhankelijk te laten zijn van achterstandswijken maar andersom – was het nodig de situatie in de achterstandswijken te inventariseren. Niet vanuit het perspectief van bewoners en niet met de ambitie daadwerkelijk de sociale organisatie van achterstandswijken te begrijpen, maar met het doel de wijken zichtbaar, renderend en bestuurbaar te maken. De signalen van onvrede die nu te pas en te onpas naar boven kwamen, bijvoorbeeld door ‘zwarte’ verkiezingsuitslagen, rellen of sensationele reportages in de media, moesten gekanaliseerd en gesystematiseerd worden om de onvrede manipuleerbaar en bruikbaar te maken. Door deze strategische interesse in het stedelijke gebied werden de ‘ontdekkingsreizen’ naar achterstandswijken, die overigens een even oude geschiedenis kennen als steden zelf, geïntensiveerd. Op lokaal niveau werd met mensen gesproken, werd statistische informatie verzameld en probeerde men zich in te leven in de uitdagingen waarvoor lokale institutionele actoren zich gesteld zagen. Tegelijkertijd vond er op centraal niveau doorlopend een discussie plaats over de positie die achterstandswijken innemen binnen de economie en de maatschappij en over de mogelijkheden om die positie te veranderen.

Dit proces van kennisvergarig loopt als een rode draad door de in voorgaande hoofdstukken beschreven ontwikkelingen heen. Men is doorlopend bezig met het begrijpen van ontwikkelingen in achterstandswijken: wat speelt er zich af? Volgens welke principes kan worden ingegrepen en welke concrete mogelijkheden zijn er voor handen? De ambitie is een volledige en coherente conceptualisatie van achterstandswijken die het mogelijk maakt onverwachte maar geanticipeerde tegenslagen te incasseren en elk element dat van belang is voor het optimaliseren van de bestuurbaarheid in kaart te brengen. Hierbij is sprake van een discrepantie tussen de ambities van volledige bestuurbaarheid op centraal niveau en de mogelijkheden die men heeft om van een afstand te besturen. Bij het transporteren van informatie naar een hoger schaalniveau blijft immers per definitie een deel van de complexe en dynamische werkelijkheid van achterstandswijken buiten beeld. En anders dan bij de ontdekkingsreizen van weleer is er niet een duidelijk omschreven doel en zijn er meerdere boodschappers. Elke organisatie produceert eigen statistieken en concepties en zoekt, in de hoop op steun en samenwerking, naar manieren om haar belang gelijk te schakelen met centrale actoren.

De betrokken actoren zijn doorlopend op zoek naar manieren om het hoofd te bieden aan deze bestuurlijke beperkingen. Hoe wordt orde gecreëerd in de chaos en hoe probeert men het effect van het eigen handelen te optimaliseren? Deze vraag kan denk ik het beste worden beantwoord aan de hand van een vergelijking. De meeste beleidsmakers, -onderzoekers en -uitvoerders zijn zich niet direct bewust van de mate waarin hun handelen ondersteund wordt door gemeenschappelijke rationaliteiten en opgebouwd is uit

gemeenschappelijke technologieën. Vrijwel alle rapporten en academische verhandelingen die geproduceerd worden binnen Europa maken gebruik van een *lingua franca* en delen een *common sense*, waardoor de kans klein wordt dat men buiten bestaande kaders denkt. Wie zou nu niet verkokering, sociale uitsluiting, een neerwaartse spiraal van buurten, enzovoorts ervaren als acute problemen? Welnu, vrijwel niemand in het verleden in deze landen en vrijwel niemand in de rest van de wereld. Het stedelijk beleid in het huidige Europa is tot op zekere hoogte zowel historisch als geografisch uniek, het resultaat van een complex proces van beleidsinnovatie, -verspreiding en -toepassing. Die uniciteit kan begrepen worden door een analyse van de sociaal-economische processen die zich in samenhang uitsluitend manifesteren in deze landen en die, ondanks de belangrijke verschillen, resulteren in vergelijkbare institutionele configuraties. Een dergelijke analyse maakt inzichtelijk waarom Europa verschilt van bijvoorbeeld de Verenigde Staten maar niet waar de verschillen precies uit bestaan. Deze laatste vraag staat hier centraal. Het gaat niet zozeer om het *waarom* van de politiek-economen maar om het *hoe* van de Foucauldianen.

Vertrekpunt voor dit hoofdstuk is het idee dat ‘armoede’ en de gedragingen die met armoede gepaard kunnen gaan (criminaliteit, werkloosheid, rebellie, afwijkende waarden- en normenpatronen, enzovoorts) op de een of andere manier gereguleerd moeten worden. Zoals conservatieve wetenschappers en filosofen, van Hegel en Bentham tot en met Colquhoun en Malthus, hebben betoogd, is armoede tegelijkertijd een noodzakelijke eigenschap van de moderne (kapitalistische) maatschappij en één van haar voornaamste bedreigingen (zie Dean, 1991; Neocleous, 1996). Deze twee kenmerken creëren een permanente behoefte aan controlemechanismen om de externe nadelige effecten van armoede in de hand te houden (vergelijk De Swaan, 1988). Die mechanismen hebben, zoals Friedrich Engels (1887) lang geleden aantoonde in zijn studie over het huisvestingsvraagstuk, een uitgesproken ruimtelijke dimensie. Vanuit dit perspectief wordt in de volgende sectie beargumenteerd dat segregatiepatronen in de Verenigde Staten de sociaalruimtelijke voorwaarde vormen voor een bepaalde wijze om armoede te reguleren. Zoals wordt uitgelegd is deze strategie – die niet als zodanig op nationaal niveau is bedacht maar die de niet geanticipeerde uitkomst is van de beslissingen van individuele huishoudens en institutionele actoren – gebaseerd op een minimalisering van de schadelijke (externe) effecten van armoede middels ruimtelijke uitsluiting en repressie. Repressie en (ruimtelijke) uitsluiting komen ook in Europa voor, zij het in mindere mate. Maar is dit het hele verhaal? De tweede sectie van dit hoofdstuk betoogt van niet. Het importeren van op de Amerikaanse toestand geënte veronderstellingen – dat repressie en segregatie belangrijke middelen zijn om de nadelige effecten van armoede in de hand te houden – biedt namelijk geen inzicht in de *fundamentele* verschillen tussen beide gebieden. Die verschillen betreffen vooral de aanwezigheid in Europa van *alternatieve* strategieën om de maatschappelijke effecten van armoede te minimaliseren. Natuurlijk zijn er grote verschillen binnen Europa maar desalniettemin is het mogelijk een aantal elementen te identificeren die mijn inziens typisch zijn voor wat wel gezien kan worden als een ‘Europees alternatief’ voor de Amerikaanse strategie. In mijn poging

de contrasten tussen beide gebieden in kaart te brengen, zal ik op sommige punten verschillen benadrukken en misschien zelfs overdrijven²⁵. Het doel is echter niet zozeer een zeer nauwkeurige beschrijving van de werkelijkheid te geven maar meer om aan de hand van een grove en algemene analyse de aandacht te vestigen op het belang van subtiele en complexe strategieën van regulering. De analyse is in veel opzichten verkennend en de stellingen moeten zoals gezegd eerder als hypothesen dan als vaststaande waarheden worden gezien. Een dergelijke wijze van werken is wellicht niet erg genuanceerd maar kan wel de aandacht vestigen op allerlei genuanceerde vormen van bestuur die normaal gesproken slechts in puur ambtelijke termen worden gevat.

4.1 Amerikaanse dromen en nachtmerries: grensbewaking als basisprincipe

De Amerikaanse casus is nog niet aan de orde gekomen in deze studie. In het bestek van één sectie kan ook geen uitputtende beschrijving worden gegeven. Een korte schets is desalniettemin van belang omdat vaak wordt verondersteld dat, door voortschrijdende processen van mondialisering en de consoliderende hegemonie van een neo- of quasi-liberale ethiek, de Verenigde Staten tot op zekere hoogte het voorland van Europa zijn. Dat kan wellicht zo zijn, maar het is niet de hele waarheid. De Verenigde Staten zijn niet alleen een voorland maar vertegenwoordigen tegelijk een tegenpool van Europa en dat zullen ze in de nabije toekomst ook blijven doen. Daarom kan dit land ook dienen als een anti-type dat door haar unieke en extreme kenmerken kan helpen het belang in te zien van kenmerken die door op Europa georiënteerde commentatoren vaak als vanzelfsprekend worden beschouwd.

Op het gebied van bestuurlijke rationaliteiten en technologieën met betrekking tot achterstandswijken zijn verschillen tussen de Verenigde Staten en Europa in het verleden minder geprononceerd geweest dan nu het geval is. Net als huidige instituties in Europa waren in de jaren zestig opgerichte organisaties ervoor bedoeld verantwoordelijkheden te bundelen en bewoners te laten participeren in het beleidsproces. De algemene ambitie was om via de lokale gemeenschap druk uit te oefenen op de lokale en nationale overheid om zo emancipatie van zowel armen als zwarten te realiseren (Fox Piven en Cloward, 1977; Fainstein en Fainstein, 1972). Decentralisatie als oplossing voor maatschappelijke problemen (zie Cohen, 1987) is ook nu een centraal onderdeel van politieke rationaliteiten in het huidige Europa.

²⁵ Pascal de Decker merkte in zijn commentaar op het manuscript voor dit boek bijvoorbeeld terecht op dat ook in de Verenigde Staten stedelijk en huisvestingsbeleid wordt gevoerd. Mijns inziens is het relatieve gewicht van dat beleid echter gering, vooral omdat het niet kan steunen op een basis die wordt geboden door een sterke verzorgingsstaat in de vorm van uitkeringen, welzijnswerk, enzovoorts. Hierdoor blijft naar mijn inschatting Amerikaans stedelijk beleid steken bij incidentele ingrepen terwijl in West-Europa het juist dient om allerlei verschillende vormen van beleid te combineren. Daarenboven wordt in Europa gewerkt aan de hand van verschillende concepten en veronderstellingen.

Individualisering in bestuurlijke rationaliteiten

Samenvallend met het aantreden van Reagan werd echter een proces ingezet waarbij armen steeds meer met afkeer en steeds minder met medelijden werden bejegend. Voor zover er verzorgingsstaatarrangementen aanwezig waren bleken deze echter bestand tegen het krachtige offensief dat met name door politiek rechts werd ingezet (Pierson, 1994). Het gaat daarom in de eerste plaats om een kwalitatieve verandering die grotendeels het gevolg is van het wegvallen van pressiegroepen die de belangen van de armen behartigden. Bestaande regelingen werden herzien om de zogenaamde afhankelijkheid van staatssteun zoveel mogelijk te beperken en de toegankelijkheid van de regelingen afhankelijk te maken van de mate waarin armen voldeden aan eisen van morele rechtmatigheid. De individualisering die het armoedediscours typeert heeft tot gevolg dat er een groep wordt geconstrueerd die geen moreel recht heeft op steun. Die denkbbeelden worden ontwikkeld in relatie tot dominante waarden en normen; arme zwarten zijn in dominante discoursen op alle mogelijke vlakken de tegenpool van de Amerikaanse droom – lui, gevaarlijk, ondankbaar, afhankelijk (zie Gans, 1995). Bij de prototypische (zwarte) ‘*welfare mother*’ en de (zwarte) jeugdige delinquent leidt steun tot afhankelijkheid en moreel verval (vergelijk Wacquant, 1994; Cruikshank, 1999, hoofdstuk 5). Steeds vaker wordt van deze groepen *undeserving poor* geëist dat zij zich conformeren aan allerhande regels en wordt elk element van de verzorgingsstaat dat ‘staatsafhankelijkheid’ kan bevorderen drastisch herzien – geven zonder iets terug te verwachten, zo is de dominante beleidsfilosofie van de jaren negentig (zoals vertolkt door onder anderen Murray, 1984 en Mead, 1986), luidt ontegenzeggelijk het begin in van een neerwaartse spiraal.

Bestuurlijke technologieën: controle door afsluiting

Deze opzienbarende verharding ten aanzien van armen duiden sommigen aan als een overgang van een ‘oorlog tegen armoede’ naar een ‘oorlog tegen de armen’ (Gans, 1995; Katz, 1990). We staan hier niet uitgebreid stil bij de ethische, politieke en epistemologische dimensies van deze verandering maar merken wel op dat de strijd niet alleen gevoerd wordt in de politieke arena maar ook in het stedelijke gebied. De toegenomen politieke afkeer van verzorgingsstaatarrangementen deelt een deel van haar logica met strategieën van huishoudens en instanties. Een proces van sociale desidentificatie (zie De Swaan, 1997) leidt in beide gevallen tot een alomtegenwoordige angst om benadeeld te worden door een groep die wordt verondersteld fundamenteel andere waarden en normen aan te hangen (in het ene geval via belastingen, in het andere geval via misdaad en overlast). En in beide gevallen hangt deze angst samen met een niet aflatende behoefte de zwarte en arme ‘Ander’ te disciplineren en controleren. Waar dat in het ene geval gebeurt door gedragseisen te verbinden aan het verlenen van ‘gunsten’, gebeurt dat in het andere geval door het opwerpen van ruimtelijke barrières. Segregatie speelt een belangrijke rol bij deze laatste vorm van controle.

Het structurele karakter van segregatie wordt veroorzaakt door een reeks op zich staande instituties regelingen die tezamen evengoed een ‘strategische coherentie’ (zie Rose, 2000a) kennen. Zowel marktpartijen (bijvoorbeeld makelaars) als huishoudens schermen

woonbuurten af voor zwarte, veelal arme huishoudens. De externalisatie van de nadelige effecten van (met etniciteit samenhangende) armoede loopt als een rode draad door dit institutionele complex heen:

...segregation confines these unpleasant by-products of racial oppression to an isolated portion of the urban geography far removed from the experience of most whites. Resting on a foundation of segregation, apartheid not only denies blacks their rights as citizens but forces them to bear the social costs of their own victimization (Massey en Denton, 1993, pp. 15-16)

Door te spreken over *American Apartheid* geven Massey en Denton (1993) aan dat segregatiepatronen niet alleen het gevolg zijn van uitsortingsprocessen maar ook een belangrijke *ordenende* functie hebben. Segregatie vormt één van de grondslagen voor de sociale organisatie van de Verenigde Staten en in het bijzonder voor de ruimtelijke regulering van armoede.

Het zijn niet alleen institutionele arrangementen, woonvoorkeuren van welgestelde huishoudens en vooroordelen die concentratie en isolatie van mogelijkere gevaarlijke groepen als gevolg en tot doel hebben. Deze hindernissen voor residentiële integratie worden gecomplementeerd met een breed scala aan handelingen die tot doel hebben bepaalde gebieden überhaupt ontoegankelijk te maken voor niet-residentieel gebruik van ongewenste groepen. Davis' (1990, 1998) schets van Los Angeles is in dit geval illustratief. Hij bericht uitgebreid over de bestuurlijke technieken van surveillance, (grens)bewaking en afschrikking:

...[W]e live in 'fortress cities' brutally divided between 'fortified cells' of affluent society and 'places of terror' where the police battle the criminalised poor. The 'Second Civil War' that began in the long hot summers of the 1960s has been institutionalized into the very structure of urban space ... In cities like Los Angeles, on the bad edge of postmodernity, one observes an unprecedented tendency to merge urban design, architecture and the police apparatus into a single, comprehensive security effort.

Davis (1990, p. 228) stelt dat deze strategieën tezamen een nieuwe klassenstrijd vormen op het niveau van de gebouwde omgeving. Ondanks dat er nog wordt gevochten, is de strijd beslist.

...[T]oday's pharaonic scales of residential and commercial security supplants residual hopes for urban reform and social integration... The old liberal paradigm of social control, attempting to balance repression with reform, has long been superseded by a rhetoric of social welfare that calculates the interests of the urban poor and the middle classes as a zero-sum game. (Davis, 1990, p. 224)

Door Smith (1996, 1999) wordt gesteld dat het hier gaat om een politiek discours dat functioneel is voor kapitalisten die in binnenstedelijke wijken willen investeren. Op basis van een combinatie van economische '*common sense*' en morele verwerping wordt een program ontwikkeld tegen groepen of gedragsuitingen die een hindernis vormen voor

investeringsstrategieën (Harvey, 2000; Zukin, 1995). Er wordt in het algemeen gestreefd naar een 'purificering' van de ruimte (vergelijk Lefebvre, 1976), waarbij segmenten van de bevolking die een smet kunnen vormen verbannen worden naar geïsoleerde ruimtes (Simon, 1993), waarvan getto's het kwintessentiële voorbeeld zijn. Wacquant (1997a-b, 1998) stelt dat een elementair kenmerk van getto's is dat zij weinig en zwakke banden hebben met andere gebieden. Dit hangt weer samen met het feit dat de staat zich teruggetrokken heeft uit getto's en zodoende niet verbindingen kan leggen tussen het getto en de in de samenleving aanwezige bronnen van welvaart en macht. De radicale tweedeling tussen verschillende groepen manifesteert zich niet alleen op het vlak van huisvesting maar in elk domein van het openbaar leven. Zo betoogt Wacquant (2002) dat er een continuïteit bestaat tussen de gevangenis en het getto. Het zijn historische alternatieven in de zin dat beide vormen van sociaal-ruimtelijke organisatie de dreiging die uitgaat van radicaal uitgesloten groepen neutraliseren. En het zijn ruimtelijke alternatieven in de praktische zin dat een groot deel van de mannelijke, jongere bevolking de paradoxale vrijheid van het leven in het getto met grote regelmaat vervult voor de absolute onvrijheid van justitieel toezicht (proeftijd) of feitelijke gevangenschap.

Het is typisch dat de Amerikaanse overheid, in haar pogingen om meer welgestelde buurten open te stellen voor zwarten, de sociale malaise in getto's en achterstandsbuurten tegelijk erkent en verder versterkt. Haar maatregelen zijn, ondanks dat men spreekt over 'armoededeconcentratie', immers erop gericht om meer ambitieuze huishoudens de kans te geven het milieu van deprivatie achter zich te laten en het zo te versterken: het onderkennen van de belemmerende werking van segregatie op individuele levenskansen, leidt er in het geïndividualiseerde discours toe dat de maatschappelijke obstakels voor de emancipatie van de gettobewoners als collectief wordt versterkt.

Wanneer we terugkoppelen naar de neo-Foucauldianse literatuur, kunnen deze observaties met betrekking tot ruimtelijke strategieën eenvoudig in een breder perspectief worden geplaatst. Deze literatuur heeft, met name in haar analyse van moderne penitentiare technieken, betoogd dat we inmiddels de disciplinemaatschappij achter ons hebben gelaten en ons hebben ontwikkeld richting een controlemaatschappij (cf. Bauman, 1998; Deleuze, 1995; Simon, 1993). Individuen worden niet langer geïsoleerd en geobserveerd met het doel hen bepaalde gedragingen en gedachten aan te leren, maar met het doel hen onschadelijk te maken. In de woorden van Bauman (1998, pp. 114-115):

What the sharp acceleration of the punishment-by-incarceration suggests ... is that there are some new and large sections of the population targeted for one reason or another as a threat to social order, and that their forcible eviction from social intercourse through imprisonment is seen as an effective method to neutralize the threat or calm the public anxiety which that threat evokes.

Deze ontwikkeling ziet Rose (1999, 2000a) als onderdeel van een meer fundamenteel proces waarbij door reeks van op zich staande bestuurlijke technologieën een scherpere scheiding wordt aangebracht tussen circuits van in- en uitsluiting. Deze divergentie kent

een inherente ruimtelijke dimensie. Kansarme huishoudens worden ruimtelijk meer geïsoleerd van de rest van de maatschappij. Binnen grote delen van hun woongebieden – en inderdaad ook in het Amerikaanse gevangeniswezen – heerst een situatie die het midden houdt tussen wetteloosheid en een permanente staat van beleg. Het Amerikaanse diagram van controle heeft binariteit – tussen circuits van in- en uitsluiting, tussen veilige en gevaarlijke plaatsen, tussen de eigen woonomgeving en de onbekende ‘*inner city*’ – als voornaamste kenmerk. Zowel dagpaden als woongebieden worden strikt gescheiden en het is de bewaking van deze grenzen door publieke maar vooral private veiligheidsdiensten die het basisprincipe vormt van de prototypische Amerikaanse vorm van regulatie.

De Verenigde Staten als voorland?

De vraag is nu: in hoeverre zijn Amerikaanse ervaringen representatief voor de Europese situatie? Kent Europa ook een diagram dat opgebouwd is uit een verzameling binariteiten en waarbij repressie en isolatie de voornaamste modaliteiten zijn? Deze vragen zijn nog niet in deze bewoordingen aan de orde gesteld maar het is desalniettemin duidelijk dat veel auteurs ze bevestigend zouden beantwoorden. Zo stelt Baeten (2001) dat een dystopisch stadsbeeld ook in Europa, in casu Brussel, de politieke beeldvorming bepaalt. MacLeod (2002) en de auteurs in Moulaert *et al.* (2001) stellen dat ook in de Europese context polarisatie, verwijdering en repressie hand in hand gaan. Nog veel talrijker zijn de studies waarin ontwikkelingen in de Verenigde Staten vanaf het midden van de jaren zeventig veralgemeniseerd worden, telkens met de impliciete veronderstelling dat dit land het voorland vertegenwoordigt van Europese verzorgingsstaten. Caldeira (1999) merkt bijvoorbeeld op dat haar onderzoek in Rio de Janeiro en Los Angeles wellicht niet representatief is maar dat de daar geconstateerde ontwikkelingen elders ook waargenomen kunnen worden, zij het in onderontwikkelde vorm. Cohen (1987), Simon (1993), Bauman (1998), Rose (1996b, 1999, 2000a) en Baeten (2002), om maar een paar voorbeelden te noemen, brengen ofwel geen ruimtelijke nuances aan ofwel stellen expliciet dat de door hen waargenomen ontwikkeling van strategieën voor controle richting isolatie en repressie een mondiale trend vormt. Simon (1993) en Bauman (1998) vatten deze trend samen als een ontwikkeling richting een post-disciplinaire respectievelijk post-panoptische samenleving, waarbij – om de terminologie van Rose te gebruiken – mensen die buiten de circuits van insluiting vallen, niet langer gedisciplineerd worden maar onschadelijk gemaakt door uitsluiting en isolatie (vergelijk Marcuse, 1998; zie voor kritiek Boyne, 2000). Zowel postmoderne (Bauman, Simon) als Marxistische auteurs (Smith) zien de overbodigheid van laaggeschoolde arbeid als de voornaamste oorzaak voor het ontbreken aan ambitie om deze groepen te disciplineren en alleen te controleren.

Echter, de verschuiving naar technieken van controle (als tegenovergesteld aan disciplineren) hoeft niet per se te leiden tot (territoriale) strategieën van uitsluiting en isolatie. Een alternatief dient zich aan in de vorm van een uitgebreid netwerk van controle waarin haarden van onrust worden geïdentificeerd om *preventief* ingrijpen mogelijk te

maken (Cohen, 1985; Castel, 1991; Neocleous, 1996, 2000). *Integratie* van potentieel gevaarlijke groepen was ook een belangrijk onderdeel van de decentraliseringstendens die zich aan het eind van de jaren zestig voordeed in onder andere de Verenigde Staten (Cohen, 1987; Cruikshank, 1999, hoofdstuk 3). Zoals duidelijk wordt zijn er twee contrasterende visies. In de ene visie worden de lagere klassen gemarginaliseerd, geïsoleerd, gedemoniseerd en onderdrukt terwijl in de andere visie de lagere klassen, door het gevaar dat zij kunnen vormen voor de status quo, geïncorporeerd worden in uitgebreide netwerken van sociale controle en soms zelfs in het politieke landschap. Feitelijk worden beide strategieën door de gehele westerse wereld gebruikt, ook al is het wellicht zo dat, met de opkomst van het neoliberale gedachtegoed vanaf het eind van de jaren zeventig, repressieve strategieën aan belang hebben gewonnen ten opzichte van reformistische strategieën. Voor dit hoofdstuk is echter de crux dat juist de mate waarin voor één van beide strategieën wordt gekozen, verschilt doorheen de tijd en per gebied. Waar in de literatuur al wel ruim aandacht is besteed aan de repressieve strategieën die typerend zijn voor de huidige Verenigde Staten, is met betrekking tot de ruimtelijke regulering van armoede nog veel te weinig gezegd over de (reformistische) strategieën in Europa. Inderdaad denk ik dat het model waar Castel, Cohen, Cruikshank en Neocleous aan refereren en dat tot op zekere hoogte voorkwam in alle westerse landen in de jaren zestig, nu in een afgeleide, meer complexe vorm ook teruggevonden kan worden in huidige Europese landen.

4.2 Een complex van controle en disciplineren in Europese achterstandswijken

Heel anders dan in de Verenigde Staten, kan in veel bestuursvormen in Europa wél de directe hand van de staat worden gezien. De vertegenwoordiging van de staat in achterstandswijken – variërend van uitkeringen en andere sociale uitgaven tot en met de aanwezigheid van ordediensten en welzijnswerkers – vormt de grondslag voor wat ik zou willen omschrijven als de Europese variant voor de ruimtelijke regulatie van armoede. Meer dan andere auteurs, heeft Loïc Wacquant enkele aanwijzingen gegeven in welke richting we moeten zoeken voor het identificeren van de onderscheidende kenmerken van deze variant:

The kind of ‘triage’ and purposive desertion of urban areas to ‘economise’ on public services that has befallen the American metropolis is unimaginable in the European political context with its fine-grained bureaucratic monitoring of the national territory. At the same time, there can be no question that the capacity of European states to govern territories of relegation is being severely tested and may prove unequal to the task if recent trends towards the spatial concentration of joblessness continue ... (Wacquant, 1999, p. 1654; zie ook Wacquant, 1995)

Ik zie de recente ontwikkelingen van stedelijk beleid in Europese landen als tegelijkertijd een reactie op deze uitdaging om méér regulatie te bewerkstelligen met minder middelen

en als een methode om technieken van bureaucratische monitoring te vernieuwen en toe te passen voor nieuwe doeleinden. Het gaat dus niet alleen om een kwantitatief verschil – méér of minder staatsinterventie – maar ook om een kwalitatief verschil. Zoals duidelijk zal worden is dit kwalitatieve verschil met de Verenigde Staten het afgelopen decennium meer geprononceerd geworden, terwijl de kwantitatieve verschillen (aantal overheidsfunctionarissen in achterstandsbuurtten, enzovoorts) wellicht onveranderd zijn gebleven. Net als in het geval van de Verenigde Staten, laten de Europese systemen voor sociale controle zich ontleden in enerzijds rationaliteiten en anderzijds technologieën. Hier worden deze aspecten achtereenvolgens besproken.

Rationaliteiten

Mijn bespreking van de Europese casus is niet gebaseerd op één bepaald land. In plaats daarvan worden enkele algemene kenmerken besproken die in meer of mindere mate voorkomen in alle Europese landen. Ik besteed hierbij aandacht aan de rationaliteiten en technologieën zoals die aangehangen worden door zowel overheidsinstanties als wetenschappers. Het is opvallend dat het zeer eenvoudig is om een aantal belangrijke noties te identificeren die – ook al wordt dat soms verhuld door heftige kritiek op beleid vanuit wetenschappelijke hoek en ‘de praktijk’ – binnen al deze groepen actoren in al deze landen dominant zijn. Ze kunnen met recht omschreven worden als hegemoniale noties die hun kracht bewezen hebben in de Europese context maar in de Verenigde Staten slechts binnen een kleine en selectieve kring ingang hebben gevonden. Zoals ik zal beargumenteren geeft de algemene aanvaarding van deze noties een zekere mate van ‘strategische coherentie’ (vergelijk Rose, 2000a) aan het handelen van deze actoren. Er is dus volgens mij sprake van een min of meer coherent gedachtegoed aangaande de in het stedelijk gebied aanwezige sociale krachten en de manier waarop hierin kan worden ingegrepen – kortom, van een diagram dat duidelijk onderscheiden kan worden van een Amerikaanse tegenhanger.

Sociale Uitsluiting en Sociale Cohesie

‘Sociale uitsluiting’ heeft zich de afgelopen decennia gemanifesteerd als een sleutelwoord in discoursen over kansarmoede en deprivatie en inmiddels neemt het begrip een centrale positie in binnen het sociale beleid van de Europese Unie. Waar in de Verenigde Staten oorzaken voor de individuele toestand van armoede gezocht worden in een gebrek aan inzet en normbesef, biedt het discours over sociale uitsluiting een Europese tegenhanger. Zowel waardeoordelen als beleidsmaatregelen richten zich op het belang van omgevingskenmerken: de toestand van armoede of kansarmoede wordt herleid tot het ontbreken van middelen om ingesloten te worden in sociale en vooral economische *netwerken*. De manier waarop de relatie tussen kansarmoede en woonomgeving wordt gelegd, verschilt van geval tot geval maar het is desalniettemin duidelijk dat er een relatie bestaat tussen de opkomst van het concept van sociale uitsluiting en de groeiende populariteit van de buurt als schaalniveau voor interventie. Het meest typerend in dit verband zijn de rapportages van de Britse Social Exclusion Unit over achterstandswijken: het bestrijden van sociale uitsluiting wordt direct in verband

gebracht met ruimtelijke ongelijkheden, met name verschillen tussen buurten (bijvoorbeeld Social Exclusion Unit, 2001). Ook in Nederland, Duitsland en België wordt groot belang toegekend aan gebiedsgerichte – lees: buurtgerichte – maatregelen voor de bestrijding van sociale uitsluiting.

In het algemeen zou de zwakke positie van achtergestelde huishoudens het gevolg zijn van tegelijkertijd optredende uitsluiting in de politieke, sociale en economische sfeer. Uitsluiting is aldus geen puur individuele aangelegenheid, noch een probleem dat op maatschappelijk niveau kan worden opgelost. Er is een serie specifieke maatregelen nodig die het mogelijk maken verbindingen te leggen tussen uitgesloten personen en de processen waar zij van zijn uitgesloten. Ter illustratie: het kereltje op Figuur 4.1 wordt voorgesteld als iemand die mogelijk zou kunnen evolueren in een criminele richting maar die daarvan weerhouden zou moeten worden door een reeks preventiemechanismen die specifiek voor kinderen in een achterstandssituatie worden geïnstalleerd. Het probleem wordt niet zozeer gelegd bij maatschappelijke processen zelf – integendeel, ‘insluiting’ in deze processen wordt juist aangedragen als oplossing. Het criterium voor insluiting is niet (een gebrek aan) welstand maar een dynamischer en veelzijdiger norm die dicht bij traditionele opvattingen van burgerschap in de buurt komt, in de zin dat het gaat om kansen op werk/inkomen en politieke invloed, onafhankelijk van persoonlijke kenmerken en afkomst. Het begrip sociale uitsluiting maakte aanvankelijk ook onderdeel uit van het typisch Frans-republikeinse discours over burgerschap. Nadat de notie werd opgepikt in Europese beleidskringen en vervolgens verspreid naar andere landen, kreeg het concept echter meer maar ook engere betekenissen (zie Van Kempen, 2001). Enerzijds werd het steeds meer economisch geïnterpreteerd, bijvoorbeeld als staatsafhankelijkheid of werkloosheid. Anderzijds werd het begrip minder gebruikt als leidraad voor een veelomvattend politiek program en meer als onderdeel van specifieke en lokale beleidsmaatregelen. De keuze voor de buurt als geschikt schaalniveau voor het bevorderen van sociale insluiting hangt samen met deze laatste enge interpretatie. Op dit schaalniveau kan effectief *surrogaatburgerschap* aangeboden worden: de netwerken waar achtergestelde huishoudens van zijn uitgesloten zijn doorgaans grootschalig maar in het kader van individuele projecten of specifieke programma’s kunnen, ter compensatie, kleinschalige netwerken worden gecreëerd op het individuele en buurtniveau.

Gemeenschap (community)

De neo-Foucauldiaanse literatuur heeft uitgebreid aandacht besteed aan de wijze waarop gemeenschappen en primaire sociale relaties een functionele rol vervullen voor vormen van sociale controle en disciplineren (cf. Cohen, 1985; Donzelot, 1979). Deze literatuur komt ook van pas bij het begrijpen van de paradox dat neoliberale maatregelen en conservatieve denkbeelden over (traditionele en lokale) gemeenschappen in de praktijk zeer goed verenigbaar lijken. De link, zoals behandeld door bijvoorbeeld Castells (1996, 1997) en Harvey (1989), is niet alleen dat men in een wereld waarin stromen van informatie, geld en mensen zich steeds sneller en grootschaliger manifesteren terug wil trekken naar intieme sociale ruimten. Waar in een dergelijke visie de hang naar



Figuur 4.1 In Europese beleidskringen wordt, overeenkomstig met de centrale positie van ‘sociale uitsluiting’ binnen bestuurlijke rationaliteiten, ernaar gestreefd het hele socialisatieproces te beïnvloeden. De afbeelding is afkomstig van de kافت van het *GSB-Blad*, juli 2002

gemeenschap vooral voortkomt uit de behoefte van mensen om zich te wapenen tegen externe omstandigheden, heeft de governmentalityliteratuur overtuigend beargumenteerd dat het toekennen van belang aan lokale gemeenschappen een belangrijk onderdeel, en niet alleen een tegenhanger, kan zijn voor liberale bestuursstrategieën. Zeker wanneer we kijken naar de wijze waarop het gemeenschapsdiscours wordt gebruikt in bijvoorbeeld stedelijk beleid, blijkt dat gemeenschappen niet simpelweg worden ingevoegd in de politieke rationaliteiten; het karakter van de gemeenschap, en de betekenis voor bestuurlijke strategieën die eraan wordt toegekend, verandert doorlopend. Globaal komt het beeld naar voren dat beleidsmedewerkers in achterstandswijken in de jaren zestig en zeventig zich zagen als vertegenwoordigers van een organische gemeenschap van armen of arme wijken. Tegenwoordig vervullen zij vooral een rol als representant van de staat in achterstandswijken en is, getuige de proliferatie van programma's die tot doel hebben de sociale cohesie binnen buurten te bevorderen, de *vorming* van een (buurt)gemeenschap een belangrijke taak. Het wegvallen van traditionele kaders voor politieke representatie en betekenisgeving heeft hun rol veranderd van een representatieve naar een constituerende (vergelijk Cruikshank, 1999; Rose, 1996b, 2000b).

In landen als Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk, maar ook in de Verenigde Staten, zien beleidsmakers de buurt (nu weer) als de meest 'natuurlijke' sociaal-ruimtelijke eenheid. Waar de centrale staat gezien wordt als een log en extern orgaan, wordt 'de buurt' of 'de wijk' geassocieerd met spontane solidariteit. Dit is het enige schaalniveau waarop zelfbestuur mogelijk wordt geacht en waar inhoud kan worden gegeven aan 'participatie' en 'medezeggenschap'. Het moet benadrukt worden dat het niet per se buurtbewoners, -werkers of andere buurtgebonden partijen zijn die dit discours aanhangen. Ook, en zelfs met name, beleidsmakers op nationaal niveau achten zichzelf niet in staat om te bepalen wat 'het beste' is voor buurtbewoners. Zij zijn dan ook doorlopend op zoek naar manieren om de beloftes van de wijk (participatie, zelfbestuur, organische solidariteit) te verwezenlijken. Zowel in de Verenigde Staten als in Europa profiteren overheidsinstanties van de inspanningen van vrijwilligers die allerlei quasi-publieke taken uitvoeren, variërend van onderhoud tot en met surveillance. Het valt echter te beargumenteren dat er een verschil tussen beide gebieden bestaat wat betreft de rol van overheidsinstanties. Waar in de Verenigde Staten allerlei regelgeving (*zoning regulations*, andere vormen van geïnstitutionaliseerde discriminatie en een door de markt georganiseerde woningallocatie) en een alomtegenwoordig discours over stedelijke gevaren (spontane) mobilisatie waarschijnlijk maken (vergelijk Harvey, 1973, hoofdstuk 3), proberen in Europa overheden op verschillende wijzen de latent aanwezige kwaliteiten in de buurt op te wekken en te formaliseren en kanaliseren. Voorbeelden zijn bewonersplatforms, andere inspraakorganen, door corporaties aangestelde buurtwachters en vooral een hele reeks maatregelen die de sociale cohesie in de wijk zou moeten versterken. Tezamen vormen deze maatregelen een onbewuste, maar desalniettemin door eenheid gekenmerkte strategie om bewoners van een buurt aan te spreken en verantwoordelijk te houden voor hun eigen woonomgeving. Door de actieve pogingen om gemeenschappen te vormen – vooral waar de kans op spontane organisatie gering is,

zoals in gemêleerde achterstandswijken – wordt een schakel ingebouwd: een aanspreekpunt ('de buurt') dat, anders dan veel organisaties die uitsluitend uit overheidsfunctionarissen bestaan, in de ogen van zowel burgers als ambtenaren een grote legitimiteit in zich herbergt – het gaat hier immers zogenaamd om een organisch gegroeide, *bottom-up* beweging. Juist op het moment dat door de contractie van de dagelijkse leefomgeving – de dagpaden van mensen strekken zich uit over steeds grotere gebieden en tegelijkertijd kan men steeds meer bezigheden in huis verrichten (Engelsdorp-Gastelaars, 1980, 1996) – de buurt als actieruimte steeds minder relevant wordt, springt de overheid in het gat en probeert men de 'leefomgeving' te maken tot een bestuurlijke eenheid. In een periode waarin de centrale overheid op de golven van het neoliberale gedachtegoed steeds meer taken van zich afstoot en haar eigen legitimiteit ter discussie stelt, kan 'de buurt' of de '*community*' mogelijkerwijs gemaakt worden tot een *zelf-regulerende* eenheid.

Vitaliteit en organische interdependentie

Een opvallende ontwikkeling van de afgelopen decennia is de snelle integratie van organische metaforen in politieke rationaliteiten. Terwijl in Nederland 'vitaliteit' sinds ongeveer vijftien jaar een (alsmaar groeiende) populariteit kent (zie Vermeijden, 2001), heeft men het in het Verenigd Koninkrijk over 'regeneratie'. Met de introductie van een beleid om 'stadskankers' tegen te gaan, heeft België tegelijkertijd de meest expliciete en negatieve conceptie van de stad als sociaal-ecologische eenheid. Met deze metaforen wordt aan stedelijke gebieden, zoals in de Verenigde Staten, een normatief oordeel gegeven over achtergestelde bewoners en gebieden. Anders dan in de Verenigde Staten, waar de woonomgeving van de onderklasse in statische termen wordt geconceptualiseerd als lethargische omgeving, impliceren de in Europa populaire termen de mogelijkheid voor een herstel; als we afgaan op het discours van beleidsmakers zullen alle achtergestelde gebieden uiteindelijk weer functioneren als een normale buurt, weer 'vitaal' worden. De staat opereert als een dokter voor achtergestelde gebieden. Doel van de ingrepen is om de stedelijke eenheid weer te herstellen. Telkens ligt, in het verlengde van het discours over sociale uitsluiting, de nadruk op de reïntegratie van achtergestelde gebieden in het stedelijke weefsel. De weerzin tegen 'verdeelde steden' vormt een kernonderdeel van de politieke rationaliteiten in Europa.

Een ander opvallend element aan de manier waarop stedelijke achterstandswijken worden voorgesteld in Europese politieke rationaliteiten, is de mate waarin een wederzijdse afhankelijkheid wordt verondersteld tussen nationale sociaal-economische ontwikkeling en (achtergestelde) grootstedelijke gebieden. In alle Europese landen bestaat een groeiende zorg over de sociaal-economische divergentie tussen stedelijke en suburbane gebieden, omdat dit uiteindelijk ertoe zou kunnen leiden dat steden hun rol als economische speerpunten zullen verliezen. Wederom is het doel een parallelle ontwikkeling mogelijk te maken: steden en buurten mogen niet 'achterblijven'. Overal, waarschijnlijk in Nederland nog meer dan in andere Europese landen, stelt men dat investeringen in achtergestelde gebieden ook gelden als investeringen in de gehele maatschappij. Als zodanig wordt de harmonie die nagestreefd wordt binnen steden, ook

op nationaal niveau nagestreefd. Steden en de nationale staten hebben een symbiotische relatie.

Samenvattend wordt de Europese stad door beleidsmakers, wetenschappers en misschien ook wel het grote publiek gezien als een (mogelijkerwijs) organische eenheid die vervolgens weer sterk ingebed is in de gehele maatschappij. Zoals net is aangegeven, worden individuele buurten voorgesteld als (mogelijkerwijs) coherente eenheden met een sterke en natuurlijke interne samenhang. Door deze horizontale (binnen buurten en steden) en verticale (tussen buurten, steden en landen) relaties, worden de gedragingen van bewoners van achterstandswijken direct gekoppeld aan het functioneren van de maatschappij als geheel. Het algemene beeld is er een van wederzijdse afhankelijkheid en eenheid. In het verlengde van deze opvattingen worden ruimtelijke divergentie en segregatie gezien als de voornaamste bedreigingen voor steden in het bijzonder maar ook voor de maatschappij als geheel.

Technologieën

Monitoring

Sinds de neoliberale ‘revolutie’ van de jaren tachtig, heeft zich in Europese landen een nieuw *lingua franca* ontwikkeld om stedelijke problemen te duiden. Een centraal probleem daarbij is dat binnen een willekeurig nationaal gebied eindeloos veel variaties en types sociale problemen bestaan. Uniforme oplossingen zijn daarom misschien wel mogelijk, maar niet altijd efficiënt. Tegelijkertijd is het evident dat de centrale staat niet voor elke situatie een nieuw discours kan ontwikkelen en specifieke middelen kan aanreiken – het klassieke dilemma van de massaproductie met schaalvoordelen en de flexibele productie met *scope*voordelen (vergelijk bijvoorbeeld Scott, 1996; Storper, 1997). Het resultaat is een zoektocht van staat en steden naar begrippen en meetinstrumenten die geschikt zijn om unieke ervaringen en situaties van lokale actoren zo te coderen dat het mogelijk is ze onderling te vergelijken en te zoeken naar overeenkomsten. Alleen dan kan men universele oplossingen bereiken die voor het hele nationale territoire gelden maar die tegelijkertijd wel telkens aangepast kunnen worden om de specifieke strategische behoeftes van lokale actoren te bevredigen – men zoekt, met andere woorden, naar instrumenten en concepten die mobiel, stabiel en combineerbaar zijn en die zo bestuur van een afstand en ter plekke mogelijk maken.

In Nederland bleek dat ‘leefbaarheid’ precies deze functies kon vervullen. Het begrip is per definitie subjectief. Veel commentatoren vinden het daarom onduidelijk of onbruikbaar. Maar het is juist de flexibiliteit van het begrip die het mogelijk maakt een diversiteit van ervaringen op lokaal niveau zo te coderen dat ze op nationaal niveau vergelijkbaar en inzichtelijk worden. Corporaties bleken zelfs in staat een leefbaarheidsmonitor op te stellen waarmee bepaald kan worden op welk moment een bepaald gebied niet meer ‘leefbaar’ is. Zoals uitgelegd is in het hoofdstuk over Nederlands stedelijk beleid, kan hier beter gelezen worden ‘bestuurbaar’. Net als andere technologieën (zie Latour, 1997) herbergt de bestuurlijke technologie van de leefbaarheidsmonitor een morele dimensie in zich. Het instrument is ontstaan in reactie

op het sterke maar vage vermoeden dat er ‘iets’ aan de hand was in achterstandswijken maar pas met de monitor kon, om de woorden van Wacquant te gebruiken, een fijnmazig bureaucratisch netwerk ontstaan dat ongeregelde heden op een vroeg tijdstip kon signaleren en op waarde kon schatten (vergelijk Castel, 1991). Dat leefbaarheid altijd betrekking heeft op de buurt geeft het instrument een deel van haar praktische waarde – een achterstandswijk zal altijd voor een deel van haar bewoners onleefbaar zijn maar pas wanneer het geaggregeerde resultaat van hun handelen ertoe leidt dat de dagelijkse handelingen van bestuurders wordt bemoeilijkt, is het predikaat ‘onleefbaar’ van toepassing.

Ook in België is het leefbaarheidsconcept populair maar daar wordt sinds enkele jaren vooral gebruik gemaakt van zogenaamde ‘armoedeatlassen’. Aan de hand van diverse criteria wordt op nationaal niveau een overzicht gegeven van de ruimtelijke spreiding van ‘kansarmoede’. Op lokaal niveau worden dergelijke kaarten voor de betreffende stad of gemeente gereproduceerd. De criteria van de kansarmoedeatlas zijn omstreden, met name omdat het aandeel Turken en Marokkanen gezien wordt als een directe indicator van kansarmoede. Baeten (2001) en Jacobs en Swyngedouw (2000) hebben betoogd dat er geen wetenschappelijke rechtvaardiging bestaat voor de inclusie van juist deze groepen. Dat is ook niet verwonderlijk. De armoedeatlas is ontstaan in reactie op de electorale overwinningen van het Vlaams Blok – de *Atlas* meet niet alleen armoede maar ook mogelijke steun voor het Vlaams Blok. Net als de leefbaarheidsmonitor heeft de *Atlas* als voordeel voor de betrokkenen dat een voelbare maar moeilijk benoembare dreiging vanuit achterstandswijken wordt omgezet in cijfers. Bovendien worden maatschappelijke problemen discursief geterritorialiseerd. Zowel de armoedeatlas als de leefbaarheidsmonitor herbergen de belofte in zich dat maatschappelijke problemen niet meer in al hun complexiteit bestreden hoeven te worden maar dat een geconcentreerde inspanning in enkele kwantitatief geselecteerde gebieden volstaat.

Lokaal-centrale uitwisseling en samenwerking

Terwijl strijd en frictie tussen stedelijke (vaak door Labour gedomineerde) overheden en de nationale overheid paste in het harde neoliberalisme van bijvoorbeeld de Thatcher-regering, zijn in de afgelopen jaren in heel Europa allerlei technologieën ontwikkeld om een meer harmonieuze relatie tussen verschillende bestuurlijke schaalniveaus te creëren. ‘Selectieve devolutie onder voorwaarden’ is daarbij één van de meest efficiënte middelen gebleken. In het dominante discours is een sterke economische ontwikkeling van steden gunstig voor de nationale staat als geheel. En alleen als lokale overheden en de partijen waarmee zij samenwerkt voldoende zeggenschap hebben over de eigen aangelegenheden, zo is de verwachting, kan van dit potentieel gebruik worden gemaakt. Maar tegelijkertijd moet die autonomie aan banden worden gelegd, zowel om ervoor te zorgen dat nationale beleidsdoelen gerealiseerd worden als om, middels bindende afspraken, prestatieprikkels in te bouwen. In de praktijk blijken deze instrumenten vaak niet een dwingende functie te hebben (het Engelse stedelijk beleid is met haar *bid*-formule hierop een gedeeltelijke uitzondering). Vaak dienen ze vooral om overleg tussen nationale en lokale beleidsmakers tot stand te brengen, waarbij door een proces van wederzijdse aanpassing

zowel doelen als middelen met elkaar in overeenstemming gebracht worden. Het gaat niet simpelweg om het implementeren van nationale beleidsvisies (vergelijk MacKinnon, 2000; Imrie en Raco, 2000). Het decentraliseren van uitvoerende taken en het tegelijkertijd centraliseren van middelen en informatie kan gezien worden als een geavanceerde bestuurlijke technologie, waarbij de centrale overheid een grove inschatting maakt van de problemen op basis van de beschikbare informatie, en de lokale overheid (in samenwerking met allerlei andere lokale institutionele actoren) zorgt voor een vroegtijdige signalering, kanalisering en institutionalisering van maatschappelijke onrust. Decentralisatie heeft dus een paradoxaal karakter. Macht wordt niet simpelweg verschoven van het ene naar het andere niveau. Het is eerder zo dat de centrale staat haar eigen bestuurlijke efficiëntie en daadkracht probeert te maximaliseren door de uitbreiding van de invloed van lagere overheden te faciliteren (vergelijk Dijkink, 1990, pp. 72-76; Uitermark, 2002b). Deze technologie wint logischerwijs aan gebruikswaarde op het moment dat maatschappelijke problemen een grotere geografische diversiteit kennen. Lokaal-centrale relaties, in de huidige geavanceerd liberale beleidscontext, hebben geen *zero-sum*-karakter. Het zoeken naar raakvlakken om elkaars handelen te versterken leidt ertoe dat het effect van het eigen handelen wordt gemaximaliseerd: juist wanneer strategische belangen met elkaar in overeenstemming gebracht worden, bijvoorbeeld door te stellen dat de leefbaarheid van achterstandswijken de nationale sociaal-economische ontwikkeling beïnvloedt, worden positieve effecten opgewekt.

Sociale menging

Net als in de Verenigde Staten, is het beleid van Europese landen erop gericht een 'evenwichtige' bevolkingsopbouw te creëren in stedelijke gebieden. Alleen wordt een radicaal verschillende invulling gegeven aan het begrip evenwicht. Waar het in de Verenigde Staten het organische resultaat is van een uitsortering tussen buurten, duidt het begrip in Europa op een permanente behoefte om zowel op stedelijk als wijkniveau verschillende inkomensgroepen te mengen. De behoefte aan menging op stedelijk niveau kan grotendeels herleid worden tot pogingen van de centrale staat en de verschillende organisaties en actoren waarmee zij samenwerkt (corporaties, private investeerders, sociale partners) de omvangrijke publieke en private investeringen in het stedelijke gebied veilig te stellen. Op wijkniveau zijn er echter andere redenen om te streven naar sociale menging.

In het hoofdstuk over Nederland is al ingegaan op een paar belangrijke functies die sociale menging kan vervullen, dus hier volstaat een korte uiteenzetting. Kern van de zaak is dat aan welgestelde huishoudens sociaal wenselijk gedrag wordt toegeschreven (van het bellen van de politie bij onraad tot en met het schoonhouden van de stoep) en dat zij daarom op verschillende manieren als een hefboom kunnen fungeren voor de handelingen van institutionele actoren. Verwacht wordt dat welgestelde huishoudens een rol kunnen vervullen als positieve rolmodellen. Als zodanig kunnen zij het negatieve effect onkrachten dat uit zou kunnen gaan van een verloederde buurt op de persoonlijke ontwikkeling van kinderen (zie bijvoorbeeld Wilson, 1987). Dit is de enige reden om sociale menging te bevorderen die wetenschappers als legitiem beschouwen

(bijvoorbeeld Duyvendak, 1997b; Ostendorf *et al.*, 2001). Maar het is niet de enige en ook niet de belangrijkste reden, aangezien institutionele actoren min of meer expliciet aangeven dat het hen vooral gaat om de toestand in de buurt (aangeduid in termen van leefbaarheid, sociale veiligheid, enzovoorts) en niet zozeer om de persoonlijke ontwikkeling van (jeugdige) buurtbewoners. Institutionele actoren hebben nog ten minste twee andere redenen om menging te bevorderen.

Ten eerste kan geprobeerd worden enkele ‘asociale’ elementen te identificeren en te verwijderen. Deze autoritaire activiteiten maken telkens onderdeel uit van een meer omvattende strategie waarbij coalities van lokale institutionele actoren, met meestal de corporaties en gemeentes als spil, proberen sociaal wenselijk gedrag te belonen en onwenselijk gedrag te isoleren of op te heffen met allerlei programma’s die expliciet tot doel hebben de sociale controle in achterstandswijken te herstellen (Flint, 2002). De mogelijkheid huurders te verwijderen en welgestelde huishoudens aan te trekken (voornamelijk door koopwoningen aan te bieden) biedt gemeentes en corporaties een middel om de toegang van woongebieden te controleren: ongewenste elementen worden geweerd en aantrekkelijke elementen worden behouden en aangetrokken (zie Haworth en Manzi, 1999; Goodchild en Cole, 2001).

Ten tweede kunnen welgestelde huishoudens een belangrijke functie vervullen omdat – zo wordt althans aangenomen – zij de kwaliteiten hebben die nodig zijn voor geavanceerd liberaal buurtbeleid. De herschaling van beleidsverantwoordelijkheden en invloed richting de buurt en haar bewoners kan alleen succesvol zijn als daar tenminste voor een deel ingehaakt wordt op de initiatieven. Welgestelde huishoudens die aangetrokken zijn in achterstandswijken moeten precies deze rol vervullen. Er wordt van deze mensen verwacht, omdat zij met hun koopwoning een belang hebben bij een positieve ontwikkeling van de buurt en een relatief hoge sociaal-economische positie innemen, dat zij actief zullen deelnemen aan de bestuurlijke netwerken binnen de buurt (Blokland-Potters, 2001). Welgestelde huishoudens zouden zorgen voor het ‘sociaal kapitaal’ dat nodig is om een buurt te besturen of om een buurt zichzelf te laten besturen. Ik vind het beter om te spreken van organisatorisch kapitaal, omdat dit begrip expliciet duidelijk maakt dat niet elk sociaal kapitaal even nuttig is voor institutionele actoren. Alleen mensen wiens waarden en normen overeenstemmen met die van institutionele actoren kunnen een hefboomfunctie vervullen en deel uitmaken van een coherent systeem van sociale controle – algemeen wordt, al dan niet terecht, verondersteld dat sociaal-economische status een goede indicator is voor precies deze kwaliteit.

Integraliteit

Overall in Europa hechten beleidsmakers en degenen waarmee zij in verbinding staan grote waarde aan samenwerking. Vaak is er een specifiek woord dat aan deze samenwerkingsverbanden richting geeft. In het Verenigd Koninkrijk is dat ‘*joined-up government*’, in Nederland en België ‘integraliteit’. In het algemeen streeft men naar *governance*, waarbij unilateraal overheidsoptreden gelijk wordt gesteld aan onvermijdelijk falen. Welk concept ook gebruikt wordt, telkens wordt verwacht dat een positieve werking uitgaat van wederzijdse beïnvloeding. Het gaat er daarbij niet zozeer

om te voorkomen dat maatregelen elkaar tegenwerken (een hangplek voor jongeren die naast een verzorgingshuis wordt gepland) of het vergroten van de macht van het bedrijfsleven ten koste van democratisch gecontroleerde overheidsorganen. Er zijn andere, subtielere manieren waarop samenwerking de aard van bestuurlijke netwerken in achterstandswijken beïnvloedt.

Het leggen van verbanden tussen actoren moet ook de mentaliteit binnen organisaties veranderen. Er wordt een constante druk gecreëerd om een einde te maken aan idiosyncratische en uitzonderlijke instituties die een gat vormen binnen het bestuurlijke netwerk dat idealiter de hele buurt omspant. Samenwerking met het bedrijfsleven moet bureaucratische bastions afbreken en ambtenaren aanleren te redeneren volgens bedrijfsmatige normen. Voortdurend contact met buurtbewoners moet een constante dwang creëren om het handelen van organisaties te onderwerpen aan normen die binnen het netwerk zelf opgewekt worden ('leefbaarheid', 'sociale veiligheid').

De druk om samen te werken gaat niet alleen uit van een algemene beleidsfilosofie die inmiddels is doorgedrongen in elke nota, elk overlegorgaan en elk congres maar wordt ook gecreëerd door een reeks aan bestuurlijke technologieën. De belangrijkste daarvan zijn ongetwijfeld de plannen die elke bestuurlijke coalitie tegenwoordig moet maken om in aanmerking te komen voor subsidies. 'Visies' voor zowel steden als wijken zijn hiervan het meest sprekende voorbeeld. Waar eerst de centrale overheid opdrachten gaf aan lagere overheden, geven lagere overheden nu zelf aan welke doelen ze met welke middelen kunnen realiseren. Antagonistische relaties tussen verschillende overheden, die kenmerkend waren voor bijvoorbeeld het Thatcherisme, verliezen door deze technologie hun conflictueuze karakter. Ook mogelijke conflicten tussen lokale actoren worden voorkomen. Waar conflicten tussen verschillende onderdelen van de (lokale) overheid – bijvoorbeeld tussen 'economisch' en 'sociaal' georiënteerde departementen – eerst zeer plausibel waren, dwingen de wijk- en stadvisies actoren te zoeken naar gedeelde belangen en gezamenlijke doelen. Conflicten tussen verschillende onderdelen van de overheid en tussen (bijvoorbeeld) het bedrijfsleven en de overheid maken nu plaats voor conflicten tussen plaatsen (Uitermark, 2002a): actoren van geterritorialiseerde bestuurlijk netwerken moeten hun belangen immers altijd articuleren in relatie tot de omgeving waarin zij opereren. Ze moeten zoeken naar sterke en zwakke punten, en aangeven hoe hun samenwerking de strijd tegen anderen zal bevorderen. De visies herbergen een sterke moraliteit in zich waaraan nauwelijks ontkomen kan worden: niemand die wil samenwerken met andere lokale actoren of die voor subsidie in aanmerking wil komen, kan ze serieus ter discussie stellen. Een schijnbaar neutrale bestuurlijke instrument heeft zo een eigen politieke kracht die het praktisch onmogelijk maakt te denken in termen van conflicten tussen lokale partijen.

Aangezien het actoren op nationaal niveau zijn die instrumenten implementeren en plannen beoordelen, zou men kunnen concluderen dat het hier gaat om dwang die boven naar beneden wordt uitgeoefend. Feitelijk is het eerder zo dat deze bestuurlijke technologie de lokale machtbalans verandert in het voordeel van actoren die een centrale plaats innemen binnen netwerken. Maar belangrijker is nog dat de normen waar plannen aan worden getoetst afgeleid zijn van waarden die op lokaal niveau minstens even sterk

aanwezig zijn als op nationaal niveau. Sinds jaren wordt in evaluaties van (door de centrale staat gefinancierde) lokale projecten erop gewezen dat regels van de centrale overheid samenwerking verhinderen en zorgen voor verkokering in het overheidsapparaat. Er is niemand die tegen een integraal beleid is, hoogstens verschilt men van mening over de manier waarop invulling moet worden gegeven aan het begrip²⁶. Die algemeen gedeelde behoefte aan samenwerking kan deels worden herleid tot een belofte: wie meewerkt, wie zich aanpast aan binnen het bestuurlijke netwerk opgewekte normen, vergroot de impact van zijn eigen handelen doordat men invloed kan uitoefenen buiten de eigen organisatie – samenwerking wekt macht op, sorteert positieve effecten. Omgekeerd geldt dat het aanpassen van doelstellingen naar aanleiding van druk die vanuit het netwerk wordt uitgeoefend, ertoe leidt dat de handelingen van de eigen organisatie versterkt worden door anderen.

Maar samenwerking heeft niet alleen als doel en middel het disciplineren van deelnemers aan bestuurlijke netwerken. Een deel van de populariteit van samenwerking hangt samen met de mogelijkheden die het biedt om bewoners van achterstandswijken integraal te controleren en te disciplineren. Integraliteit maakt het mogelijk om informatie uit te wisselen en activiteiten op elkaar af te stellen, waardoor op een gecoördineerde wijze in alle domeinen (sociaal, economisch, enzovoorts) kan worden ingewerkt op de bevolking van achterstandswijken, het liefst door een aanpak waarbij individuen vanaf hun kinderjaren in ketens (!) worden opgenomen (zie Figuur 4.1) – het is het technologische onderdeel van de door de notie van sociale uitsluiting gedragen bio-politiek. De incorporatie van bewoners zelf in bestuurlijke netwerken (*empowerment*) vervolledigt het systeem van wederzijdse controle; bewoners leren elkaar te disciplineren, leren organisaties en beleidsuitvoerders te controleren en ontwikkelen zich, idealiter gezien, tot politieke wezens die over hun gedragingen leren denken in termen van verantwoordelijkheden, plichten en rechten.

4.3 Conclusie

Kunnen we nu in deze ietwat fragmentarische omschrijving van bestuurlijke rationaliteiten en technologieën enkele algemene kenmerken onderscheiden die het zouden rechtvaardigen te spreken over een Europees diagram? Ja, dat denk ik wel. Net als voor de Verenigde Staten, geldt voor Europa dat bestuur, ook bij stedelijk beleid, complex is maar dat er niettemin een aantal simpele leidende principes zijn. Net als in de Verenigde Staten bestaan in Europa door een groot aantal actoren gedeelde principes die het mogelijk maken strategische coherentie te geven aan individuele handelingen. Anders dan in de Verenigde Staten bestaan in Europa specifiek op achterstandswijken gerichte rationaliteiten. Deze rationaliteiten zijn geformuleerd in reactie op (geconstrueerde) wederzijdse afhankelijkheden tussen de centrale staat en het stedelijke gebied. Die afhankelijkheden creëren een gedeeld belang om sociale controle in (en niet alleen van) achterstandswijken te realiseren. Ineengevlochten netwerken met een duidelijke territoriale basis vormen een centraal onderdeel van bestuurlijke rationaliteiten in Europa.

²⁶ Een vergelijking van vier projecten die in naam ‘integraal’ waren leerde dat de betekenis van dit concept verschilde al naar gelang de lokale machtsverhoudingen (Loopmans en Uitermark, 2000).

Binnen het kader van dit basisprincipe – scheiding kan incidenteel een rol spelen, maar is nooit een leidraad voor beleid – hebben alle besproken maatregelen en visies één gemeenschappelijk kenmerk, namelijk het verhogen van de efficiëntie van beleid door een specifiek stelsel van disciplinaire strategieën (vergelijk Foucault, 1997; Rabinow, 1984, pp. 17-23). Om de beschikbare middelen zo efficiënt mogelijk aan te wenden, worden enerzijds op alle niveaus ‘obstakels’ geïdentificeerd en verwijderd of omzeild: asociale elementen op *housing estates*, institutionele barrières tussen overheidsdiensten en private partijen, haarden van lokaal verzet tegen nationaal beleid. Anderzijds worden mechanismen geïnstalleerd die de implementatie van maatregelen moeten faciliteren, bespoedigen en flexibiliseren: welgestelde huishoudens in achterstandsbuurten, platformen voor samenwerking, gereguleerde autonomie van lokale actoren. Het netto effect van deze twee soorten maatregelen is een optimalisatie van wederzijdse controle tussen het nationale en lokale niveau en vooral binnen wijken zelf. Door samenwerking en coördinatie moeten instituties elkaars handelen meer in lijn brengen met binnen bestuurlijke netwerken opgewekte, algemeen gedeelde normen; welgestelde huishoudens moeten sociale controle uitoefenen op hun minder welgestelde buurtgenoten; integraal veiligheidsbeleid disciplineert (potentiële) delinquenten terwijl het tegelijkertijd probeert bewoners om te vormen tot waakzame en verantwoordelijke burgers die in het verlengde van beleid kunnen opereren; door bewoners wordt het complex aan institutionele actoren continu gevolgd en gemanipuleerd middels participatie in het planningsproces en inspraakprocedures; door hun prestaties te kwantificeren en vervolgens te rapporteren moeten institutionele actoren hun handelen spiegelen aan een meer of minder duidelijke standaard (leefbaarheid, veiligheid, integraliteit, efficiëntie, enzovoorts); en continue monitoring maakt het handelen van al deze actoren, inclusief de bewoners, zichtbaar en daarmee mogelijk manipuleerbaar voor henzelf en overige actoren. Dit systeem van wederzijdse controle wordt wellicht het beste gesymboliseerd door wijkvisies. Ze kunnen gezien worden als expressie van een diagram dat raakvlakken heeft met het panopticon maar er van te onderscheiden is door de specifieke wijze waarop ruimte en mensen visueel en tekstueel worden beschreven en de manieren waarop mogelijkheden voor ordening en interventie worden voorgesteld. Net als het panopticon dat nooit gebouwd werd, zijn wijkvisies niet (alleen) interessant vanwege de frequentie waarin zij voorkomen. Het is eerder een kwintessentiële weergave van de Europese variant van de ruimtelijke regulering van armoede. Eenmaal opgesteld dient een visie als een normaliserend kader. Doordat het een ideaaltype representeert waaraan de handelingen van alle betrokken actoren gespiegeld kunnen worden, maakt het wederzijdse controle mogelijk en daarmee indirect disciplinerend.

Er wordt, om een term van Allen en Cars (2000) te gebruiken, een ‘verstrikkend web’ om buurten heen gespannen waarin alle actoren elkaar wederzijds controleren en waarbij vooral de met armoede samenhangende nadelige effecten zo veel mogelijk ingeperkt (*‘contained’*) worden. Waar het markeren en surveilleren van grenzen het basisprincipe vormt de Amerikaanse ruimtelijke regulering van armoede, is in Europa het basisprincipe een veelvormig netwerk van wederzijdse controle. In de zin dat het een reeks meer of minder expliciete noties impliceert over de manier waarop sociale krachten in buurten

werken en over de manier waarop in deze krachten geïntervenieerd kan worden, kan het ‘verstrikkende web’ opgevat worden als het centrale element van het Europese diagram.

Voor de cynische toeschouwer hebben de boven beschreven rationaliteiten en technologieën, hoewel ze in veel opzichten gunstig afsteken bij hun Amerikaanse tegenhangers, een negatieve kant. Waar in de jaren zestig en zeventig nog werd geprobeerd ‘het volk’ te verheffen door degelijke woningen aan te bieden en een beroep te doen op een latent aanwezige burgerschapskwaliteiten, wordt nu een reeks surrogaatmaatregelen genomen. Het ruimtelijk partitioneren van armen, het creëren van een web aan controle en een beroep op burgerplichten blijken geen medicijn voor armoede maar juist een middel om haar vreedzaam te reproduceren. Foucaults (1997, p. 378) befaamde studie over delinquentie parafraserend, kunnen we stellen dat stedelijk beleid niet bestemd is om armoede te bestrijden, maar veeleer om aan armoede gerelateerde gedragingen te onderscheiden, in te delen en te gebruiken; en dat stedelijk beleid niet zozeer bedoeld is om armoede op te heffen, maar meer om armoede in te passen in een algemene tactiek van onderwerping. Stedelijk beleid is in dat geval een methode om armoede te beheren, om de grenzen van tolerantie te bepalen, om sommigen de ruimte te geven en anderen onder druk te zetten, om het ene deel uit te sluiten en het andere deel nuttig te maken, om het ene te neutraliseren en uit het andere profijt te trekken. Kortom, stedelijk beleid bestrijdt niet slechts armoede maar het differentieert armen en waarborgt de positie van achterstandswijken binnen een meer omvattend politiek-economisch systeem.

Literatuur

- Aglietta, M. (1979)** *A theory of capitalist regulation*. London: New Left Books.
- Albrecht, M. (1960)** *De invloed van het kiesstelsel op de samenstelling van de volksvertegenwoordiging en op de vorming van de regering*. Amsterdam: de Arbeiderspers.
- Alert (1999)** Themanummer stedelijk beleid, *Alert* 25 (1)
- Allen, J. en G. Cars (2000)** *The tangled web: neighbourhood governance in a post-Fordist era*. Paper for the European network for housing research. Housing in the 21st century: fragmentation and reorientation. The institute for housing research. Uppsala University. Gävle, Zweden, 26-30 juni.
- Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht (1994)** *Deltaplan voor de grote steden*.
- Anciaux B. (2000)** *Beleidsnota stedenbeleid 2000-2004*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Audenhove, M. van (1990)** *Geschiedenis van de gemeentefinanciën in de economische, financiële en sociale evolutie van België, 1918-1985*. Brussel: gemeentekrediet. (2 delen)
- Auty, R.M. (1995)** *Patterns of development. Resources, policy and economic growth*. London: Arnold.
- Baeten, G. (2001)** Clichés of urban doom: the dystopian politics of metaphors for the unequal city – a view from Brussels, *International Journal of Urban and Regional Research* 25, pp. 55-69.
- Baeten, G. (2002)** Hypochondriac geographies of the city and the new urban dystopia: coming to terms with the other city, *City* 6, pp.103-115.
- Bauman, Z. (1998)** *Globalization, the human consequences*. Cambridge: Polity Press.
- Beaumont, J (1999)** *Socially inclusive governance? A comparison of anti-poverty strategies in the U.K. and the Netherlands*. Ongepubliceerd proefschrift, Department of Geography, University of Durham.
- Beaumont, J (2003)** Governance and popular involvement in local anti-poverty strategies in the U.K. and the Netherlands, *Journal of Comparative Policy Analysis* 5, pp. 189-207.
- Beaumont, J., M. Loopmans en J. Uitermark (2003)** *Sustainability and politics of scholarship in policy-oriented research: analysing neighbourhoods in Belgium and the United Kingdom*. Paper voor De Belgische Vereniging voor Geografische Studies (BEVAS) Belgische Geografendag: De Capaciteit van het Milieu Geëvalueerd, Liege, 12 maart 2003.
- Billiet, J. (1984)** On Belgian pillarization: changing perspectives, *Acta Politica* 19, pp. 117-129.
- Billiet, J., A. Carton en R. Huys (1990)** Een sociologische verklaring van de xenofobie in België, *Tijdschrift voor Sociologie* 11, 431-466.

- Billiet, J. en H. de Witte (1995)** Attitudinal dispositions to vote for a 'new' extreme right-wing party: the case of the Vlaams Blok, *European Journal of Political Research* 27, pp. 181-202.
- Blokland-Potters, T. (2001)** Middenklassers als middel, *Bestuur en Maatschappij* 28, pp. 42-53.
- Blommaert, J. (2001)** *Ik stel vast. Politiek taalgebruik, politieke vernieuwing en verrechtsing*. Berchem: EPO.
- Blommaert, J. (2002)** De politieke bezetting van de ruimte, *Ruimte & Planning* 22, pp. 2-5.
- Bolt, G., P. Hooijmeijer en R. van Kempen (2002)** Ethnic segregation in The Netherlands: new patterns, new policies? *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 93, pp. 214-220.
- Bommel, A. van (1992)** The history of Muslim umbrella organizations. In: Shadid, W.A.R. en P.S. van Koningsveld (eds) *Islam in Dutch society: current developments and future prospects*. Kampen: Kok Pharos.
- Bontje, M. (2001a)** *The challenge of planned urbanisation*. Amsterdam: AME.
- Bontje, M. (2001b)** Dealing with deconcentration. Population distribution and planning response in polynucleated urban regions in Northwest Europe, *Urban Studies* 38, pp. 769-785.
- Bourgois, P. (2000)** Disciplining addictions: the bio-politics of methadone and heroin in the United States, *Culture, Medicine and Psychiatry* 24, pp. 165-195.
- Boyne, R. (2000)** Post-panopticism, *Economy and Society* 29, pp. 285-307.
- Brabander, G. de, L. Vervoort en F. Witlox (1987)** *Metropolis. Over mensen, steden en centen*. Leuven: Kritak.
- Brande, A. van den (1997)** *Sociologie van een halve eeuw Belgische politiek*. Leuven: Garant.
- Brenner, N. (1997)** State territorial restructuring and the production of spatial scale: urban and regional planning in the Federal Republic of Germany, 1960-1990, *Political Geography* 16, pp. 273-306.
- Brenner, N. (1998a)** Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales, *Environment and Planning D: Society and Space* 16, pp. 459-481.
- Brenner, N. (1998b)** Global cities, glocal scales: global city formation and state territorial restructuring in contemporary Europe, *Review of International Political Economy* 5, 1-37.
- Brenner, N. (1999)** Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union, *Urban Studies* 36, 431-451.
- Brenner, N. (2001)** The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration, *Progress in Human Geography* 25, pp. 591-614.
- Brink, H. van den (1985)** De vier grote steden: een aparte status? In: Derksen, W. en A.F.A. Korsten (eds) *Lokaal bestuur in Nederland*, pp. 289-297. Alphen aan de Rijn: Samson.

- Bronsgeest, P. (1993)** *Een nieuwe bezem door de buurt? Een onderzoek naar de meerwaarde van sociale vernieuwing inzake het beheer van stadsbuurten*. Groningen: Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Burden, T. en M. Campbell (1985)** *Capitalism and public policy in the U.K.* London: Croom Helm
- Caldeira, T.P.R. (1999)** Fortified enclaves: the new urban segregation. In: Holston, J. (ed.) *Cities and citizenship*, pp. 114-138. Durham: Duke University Press.
- Cammen, H. van der en L. de Klerk (1996)** *Van plannen komen plannen*. Utrecht: Aula.
- Camstra, R., J. van der Craats, W. Reedijk en B. Timmermans (1996)** *Verder dan de voordeur. Woningcorporaties en de leefbaarheid van wijken in Nederland*. Almere: Nationale Woningraad.
- Castel, R. (1991)** From dangerousness to risk. In: Burchell, G., C. Gordon en P. (eds) *The Foucault Effect. Studies in Governmentality*, pp. 281-298. Chicago: Chicago University Press.
- Castells, M. (1977)** *The urban question: a Marxist approach*. London: Edward Arnold.
- Castells, M. (1996)** *The network society*. Oxford: Blackwell.
- Castells, M. (1997)** *The power of identity*. Oxford: Blackwell.
- Castree, N. (2000)** Classics in human geography revisited - Smith, N. 1984: Uneven development: nature, capital and the production of space, *Progress in Human Geography* 24, pp. 266-274.
- Cheshire, P.C. en D.G. Hay (1989)** *Urban problems in Western Europe: an economic analysis*. London: Unwin Hyman
- Clark, G. en M. Dear (1981)** The State in capitalism and the capitalist State. In: Dear, M. en A.J. Scott (eds) *Urbanization and urban planning in capitalist society*. London: Methuen.
- Cohen, P.D.A. (1990)** *Drugs as a social construct*. Amsterdam: Instituut voor sociale geografie, Universiteit van Amsterdam.
- Cohen, S. (1985)** *Visions of social control*. Cambridge: Polity Press.
- Cohen, S. (1987)** Taking decentralization seriously: values, visions and policies. In: Lowman, J., R.J. Menzies en T.S. Polys (eds) *Transcarceration: essays on the sociology of social control*, pp. 358-379. Vermont: Gower Publishing.
- Collinge, C. (1999)** Self-organization of society by scale: a spatial reworking of regulation theory, *Environment and Planning D: Society and Space* 15, pp. 554-574.
- Cox, R.H. (1993)** *The development of the Dutch welfare state*. Pittsburgh: University of Pittsburgh University.
- Cruikshank, B. (1999)** *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*. Ithica: Cornell University Press.
- Curtis, B. (1995)** Taking the state back out: Rose and Miller on political power, *British Journal of Sociology* 46, pp. 575-597.

- Daalder, H. (1989)** *Ancient and modern pluralism in the Netherlands*. Cambridge: Harvard.
- Dagevos, J.M. (2001)** *Perspectief op integratie*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Davis, M. (1990)** *City of quartz: excavating the future in Los Angeles*. London: Verso.
- Davis, M. (1998)** *Ecology of fear: Los Angeles and the imagination of disaster*. New York: Metropolitan Books.
- Dean, M. (1991)** *The constitution of poverty: towards a genealogy of liberal governance*. London: Routledge.
- Dean, M. (1994)** *Critical and effective histories. Foucault's methods and historical sociology*. London: Routledge.
- Dean, M. (1995)** Governing the unemployed self in an active society, *Economy and Society* 24, pp. 559-583.
- Dean, M. (1999)** *Governmentality: power and rule in modern society*. London: SAGE.
- Dean, M. (2002)** Liberal government and authoritarianism, *Economy and Society* 31, pp. 37-61.
- Decker, P. de (1986)** Tegelijk remmen en gasgeven. Beschouwingen over het ruimtelijk beleid voor stad en stadsgewest in Vlaanderen, *Planologisch Nieuws* 6, pp. 114-131.
- Decker, P. de (1994a)** Het herwaarderingsbesluit geherwaardeerd? *Ruimtelijke planning* 1994-1.
- Decker, P. de (1994b)** Onzichtbare muren. Over leven in achtergestelde buurten en de reproductie van sociale uitsluiting, *Planologisch Nieuws* 14, pp. 341-366.
- Decker, P. de (1999)** On the genesis of an urban policy in Flanders, Belgium, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 14, pp. 183-190.
- Decker, P. de en C. Kesteloot (2000)** Gevraagd: een maatschappelijk project voor de steden, *Ruimte & planning* 20, pp. 256-270.
- Deleuze, G. (1977)** Geen schrijver maar een nieuwe cartograaf, *Ter Elfder Ure* 25, pp. 635-658.
- Deleuze, G. (1995)** Postscript on control societies. In: *Negotiations*, pp. 177-182. New York: Columbia University Press.
- Delsen, L. (2000)** *Exit poldermodel. Sociaal-economische ontwikkelingen in Nederland*. Assen: Van Gorcum.
- Devos, C. (2001)** Machtsrelevantie van multi-level structuren: een algemene verkenning, *Res Politica* 43, pp. 81-101.
- Dijkink, G. (1990)** *Beleidenissen: politieke en ambtelijke cultuur in Nederland, 1965-1990*. Groningen: Styx.
- Dijkink, G. (1995)** Metropolitan government as a political pet? Realism and tradition in administrative reform in The Netherlands, *Political Geography* 14, pp. 329-342.
- Dijkink, G. (2000)** Europe 2000 and national regulation discourses, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 91, pp. 219-226.
- Dijkink, G. en E. ter Borg (1995)** Naturalising choices and neutralising voices? Discourse on urban development in two cities, *Urban Studies* 32, pp. 49-68.

- Dobbelaere, K. en J. Billiet (1974)** Godsdiensten in België: een sociologische verkenning, *De gids op Maatschappelijk Gebied* 65, pp. 39-56.
- Donzelot, J. (1979)** *The policing of families*. London: Hutchinson.
- Duivesteijn, A. (1996)** De stad als spiegel van de samenleving, *Woningraad-Magazine*, pp. 33-40.
- Duyvendak, J. (1997a)** *Waar blijft de politiek? : essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*. Amsterdam: Boom.
- Duyvendak, J. (1997b)** *Het belang van derden: over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit*. Den Haag: dr. Gradus Hendriks Stichting.
- Duyvendak, J. (1999a)** *De planning van ontplooiing: wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: SDU.
- Duyvendak, J. (1999b)** De mythen van de wijk, *De Helling* 12, pp. 39-42.
- Duyvendak, J., J. Schuster en E. Baillergeau (2000)** Nederland en zijn omgang met marginalen, *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 54 (10), pp. 4-9.
- Dwyer, C. en A. Meyer (1995)** The institutionalisation of Islam in the Netherlands and in the UK: the case of Islamic schools, *New Community* 21, pp. 37-54.
- ECGS (1989)** *Grote steden, grote kansen*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken.
- Elias, N. (1982)** *Het civilisatieproces. Sociogenetische en psychogenetische onderzoeken, 2 delen*. Utrecht: Spectrum.
- Engels, F. (1887)** The housing question. On-line: <http://csf.colorado.edu/psn/marx/Archive/1872-HQ/>
- Engelsdorp-Gastelaars, R. (1980)** *Niet elke stadsbewoner is een stedeling*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam, Sociaal-geografisch instituut.
- Engelsdorp-Gastelaars, R. van (1996)** Het verdwijnen van de leefwereld, de opkomst van het woondomein; collectief ervaren sociale binding op laag schaalniveau in Nederland. In: Derksen, W. en W. Salet (eds) *Bouwen aan het binnenlands bestuur*. Den Haag: Sdu.
- Fainstein, N. en S. Fainstein (1968)** *The view from below: urban politics and social policy*. Boston: Little, Brown and company.
- Faludi, A. en A. van der Valk (1994)** *Rule and order: Dutch planning doctrine in the twentieth century*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Fermin, A.M.E. (1997)** *Nederlandse politieke partijen over minderhedenbeleid, 1977-1995*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Fischer, F. en J. Forrester (1993)** *The argumentative turn in policy analysis and planning*. London: Duke University Press.
- Flint, J. (2002)** Social housing agencies and the governance of anti-social behaviour, *Housing Studies* 17, pp. 619-637.
- Foucault (1984a)** Nietzsche, Genealogy, History. In: Rabinow, P. (ed.) *The Foucault Reader*, pp. 76-101. New York: Pantheon Books.
- Foucault (1984b)** *Geschiedenis van de seksualiteit, deel I*. Nijmegen: SUN.

- Foucault, M. (1972)** *The Archeology of Knowledge*. London: Tavistock Publications
- Foucault, M. (1973)** *The birth of the clinic: an archaeology of medical perception*. London: Tavistock Publications
- Foucault, M. (1981)** The Order of Discourse. In: Young, R. (ed.) *Untying the Text: A Poststructuralist Reader*, pp. 48-78. London: Routledge.
- Foucault, M. (1991)** Governmentality. In: Burchell, G., C. Gordon en P. Miller (eds) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, pp. 87-104. Chicago: University of Chicago Press
- Foucault, M. (1997)** *Discipline, toezicht en straf: de geboorte van de gevangenis*. Groningen: Historische Uitgeverij.
- Fox Piven, F. en R.A. Cloward (1977)** *Regulating the poor: the functions of public welfare*. New York: Pantheon Books.
- Fret, L. (1999)** Van sociale impulsen tot een bestuurlijke pact, *Alert* 25, pp. 5-12.
- Gaag, S. van der, H. Hazendak, E. Sixma en U. Sörensen (eds) (1993)** *Het Oude Westen, laoratorium van de stadsvernieuwing*. Rotterdam: Uitgeverij 010.
- Gans, H.J. (1995)** *The war against the poor: the underclass and antipoverty policy*. New York: Basic Books.
- Goossens, L. (1982)** *Het sociaal huisvestingsbeleid in België: een historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke probleembehandeling op het gebied van het wonen*. Leuven: Katholieke Universiteit, Faculteit der socialen wetenschappen. (3 delen).
- Gemeente Rotterdam (1978)** *Nota migranten in Rotterdam*.
- Gemeente Rotterdam (1980)** *Leegloop en toeloop, een eerste vervolg. Nota over bevolkingsbewegingen in Rotterdam*.
- Gemeente Rotterdam (1989)** *Het Nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief, rapport van de commissie sociale vernieuwing*.
- Ginsburg, N. (1979)** *Class, capital and social policy*. London: MacMillan.
- Giddens, A. (1984)** *The constitution of society: outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1985)** *The nation-state and violence*. Cambridge: Polity Press
- Goodchild, B. en I. Cole (2001)** Social balance and mixed neighbourhoods in Britain since 1979: A review of discourse and practice in social housing, *Environment and Planning D: Society and Space* 19, pp. 103-122.
- Goodwin, M. (2000)** Regulation as process: Regulation theory and comparative urban and regional research, *Journal of housing and the built environment* 16, pp. 71-87.
- Goodwin, M, S. Duncan en S. Halford (1993)** Regulation Theory, the Local State and the Transition of Urban Politics, *Environment and Planning D: Society and Space* 11, pp. 67-88.
- Goodwin, M. en J. Painter (1997)** Concrete research, urban regimes, and regulation theory. In: Lauria, M. (ed.) *Reconstructing urban regime theory*. Thousand Oaks: Sage.
- Goossens, L. (1982)** *Het sociaal huisvestingsbeleid in België: een historisch-sociologische analyse van de maatschappelijke probleembehandeling op het gebied van*

- het wonen*. Leuven: Katholieke Universiteit, Faculteit der sociale wetenschappen. (3 delen)
- Gordon, C. (1991)** Governmental rationality: an introduction. In: G. Burchell, C. Gordon en P. Miller (eds) *The Foucault effect: studies in governmentality*, pp. 1-51. London: Harvester.
- Goudsblom, J. (1968)** *Dutch society*. New York: Random House.
- Gough, I. (1979)** *The political economy of the welfare state*. London: MacMillan.
- Govaert, S. (1995)** Flanders' radical nationalism: how and why the *Vlaams Blok* ascended, *New Community* 21, pp. 537-549.
- Gramsci, A. (1971)** *Selections from the prison notebooks*. London: Lawrence and Wishart.
- Grembergen, P. van (2001)** *Beleidsbrief binnenlandse aangelegenheden en stedenbeleid, beleidsprioriteiten 2001-2002*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, administratie binnenlandse aangelegenheden.
- Haegen, H. van der (1987)** De uitgeholde stad. In: Knops, G. (eds) *De uitgeholde stad*, pp. 11-28. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Hajer, M. (1995)** *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvey, D. (1978)** On Planning the Ideology of Planning. In: Burchell, R.W. en G. Sternlieb (eds) *Planning theory in the 1980s: A Search for Future Directions*, pp. 213-233. New Brunswick: Rutgers University.
- Harvey, D. (1982)** *The limits of capital*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (1989)** *The condition of postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, D. (2000)** *Spaces of Hope*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Harvey, D. (2001)** *Spaces of Capital: towards a critical geography*. London: Routledge.
- Haworth, A. en T. Manzi (1999)** Managing the underclass: interpreting the moral discourse of housing management, *Urban Studies* 36, pp. 153-166.
- Heeger, H. en I. Smid (eds) (1992)** *Verval en herstel van naoorlogse wooncomplexen*. Delft: Delftse Universitaire Pers.
- Heughebaert, M. (1988)** *Inspraak van bewoners in het nieuwe stadsontwikkelingsbesluit*. Toespraak gehouden op de studiedag stadsontwikkeling, Congrespaleis Gent, 23 september.
- Higgins, V. (2001)** Assembling restructuring: governmentality, economic regulation and the historical emergence of the 'enterprising farmer' in Australian policy, *Review of International Political Economy* 8, pp. 311-328.
- Hommes, D.W. (1994)** *Sociale Vernieuwing: opkomst en ondergang van een politiek motto van het kabinet Lubbers-Kok*. Utrecht : SWP.
- Hortulanus, R. en E.T. van Kempen (eds) (1987)** *Sociaal beheer van buurten: leefklimaat, bewonersselectie en vormen van beheer*. Den Haag: VUGA.
- Huyse, L. (1970)** *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek: een sociologische studie*. Antwerpen : Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij
- Huyse, L. (1984)** Pillarization reconsidered, *Acta Politica* 19, pag. 145-158.

Jacobs, D. en M. Swyngedouw (2000) Een nieuwe blik op achtergestelde buurten in het Brussels hoofdstedelijk gewest, *Tijdschrift voor Sociologie* 21, pp. 197-227.

Jessop, B. (1982) *State theory: putting the capitalist state in its place*. Cambridge: Polity Press.

Jessop, B. (1990) *The capitalist state*. Oxford: Martin Robertson.

Jessop, B. (1995) The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change, *Economy and Society* 24, pp. 307-333.

Jessop, B. (1997a) The regulation approach, *The Journal of Political Philosophy* 5, pp. 287-326.

Jessop, B. (1997b) A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes. In: Lauria, M. (ed.) *Reconstructing urban regime theory*, pp. 51-73. Thousand Oaks: Sage.

Jessop, B. (1999) Reflections on globalisation and its (il)logics. In: Dicken, P., K. Olds, P. Kelly en H. Yeung (eds) *Globalisation and the Asia-Pacific: contested territories*, pp. 19-38. London: Routledge.

Jessop, B. (2001) Institutional (re)turns and the strategic-relation approach, *Environment and Planning A* 33, pp. 1213-1235.

Jessop, B., Bonnett, K., Bromley, S. en Ling, T. (1988) *Thatcherism: a tale of two nations*. Cambridge: Polity Press.

Jones, M. en G. MacLeod (1999) Towards a regional renaissance? Reconfiguring and rescaling England's economic governance, *Transactions of the Institute of British Geographers* 24, pp. 295-313.

Jones, M. (1997) Spatial selectivity of the state? The regulationist enigma and local struggles over, *Environment and Planning A* 29, pp. 831-864.

Jones, M. (1998) Restructuring the local state: economic governance or social regulation, *Political Geography* 17, pp. 959-988.

Jong, W. de en M. Verkuyten (1996) Urban renewal, housing policy and ethnic relations in Rotterdam, *New Community* 22, pp. 689-705.

Kabinet Lubbers (1989) *Regeerakkoord 1989: resultaat programmatische besprekingen informateur Lubbers*. Den Haag: SDU.

Kamp, S. en J. Uitemark (2001) Van crimineel broeinest tot Kunstas : de Rotterdamse Witte de Withstraat, *Geografie* 10 (1), pp. 43-46.

Katz, M.B. (1990) *The undeserving poor: from the war on poverty to the war on welfare*. New York: Pantheon Books.

Katzenstein, P. (1985) *Small states in world markets: industrial policy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

Kempen, E. T. van (2001) *From poverty to social exclusion: rethinking the role of socialised consumption in post-modernity*. Paper gepresenteerd op het congres Social Inequality, Redistribute Justice and the City, Amsterdam, 15-17 juni.

Kempen, R. van., R. Teule en J. van Weesep (1992) Urban policy, housing policy, and the demise of the Dutch welfare state, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 83, pp. 317-329.

- Kempen, R. van en H. Priemus (1999)** Undivided cities in the Netherlands: present situation and political rhetoric, *Housing Studies* 14, pp. 641-657.
- Kempen, R. van, V. Schutjens en J. van Weesep (2000)** Housing and social fragmentation in the Netherlands, *Housing Studies* 15, pp. 505-531.
- Kendall, G. en G. Wickham (1999)** *Using Foucault's methods*. London: Sage
- Kesteloot, C. (ed.) (1990)** *Barsten in België*. Berchem: EPO.
- Kesteloot, C. (1996)** *Atlas van achtergestelde Buurten in Vlaanderen en Brussel*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Kesteloot, C. (1998)** Over de beperkingen van sociale mix als beleidsstrategie, *Planologisch Nieuws* 18, pp. 143-147.
- Kesteloot, C. (2001)** *Verstedelijking in Vlaanderen: problemen, kansen en uitdagingen voor het beleid in de 21^e eeuw*. Paper bereid voor de Task Force stedelijk beleid.. On-line: www.thuisindestad.be.
- Kesteloot C. en P. de Decker (1992)** Territoria en migraties als geografische factoren van racisme. In: Martens, A. en D. Deslé (eds) *Gezichten van hedendaags racisme*. Brussel: VUB Pers.
- Kesteloot C. en F. de Maesschalck (2001)** Anti-Urbanism in Flanders: the political and social consequences of a spatial class struggle strategy, *Belgeo* 2, pp. 41-62.
- Kesteloot C., P. Saey, F. de Maesschalck, M. Loopmans, J. Uitermark, W. Denaeyer, P. Mistiaen en F. Guldentops (2002)** *Achtergestelde buurten, economische integratie en stedelijk beleid*. Leuven: ISEG, Katholieke Universiteit Leuven.
- Kesteloot, C. en H. Vandenbroecke (1997)** Achtergestelde buurten en stedelijk beleid in Vlaanderen, *Planologisch Nieuws* 17, , pp. 100-123.
- Kieve (1981)** Pillars of sand. A Marxist critique of consociational democracy in the Netherlands, *Comparative Politics* 13, pp. 313-37
- Knops, G. (1981)** Stadsvernieuwing in België tussen het midden van de negentiende eeuw en 1953, *Ruimtelijke planning* 1981-1, pp. 1-18.
- Knop, C.J. (1982)** De Islam in Nederland: angst voor een nieuwe zuil?, *Christen-Democratische Verkenningen* 11, pp. 526-533.
- Knops G. en S. Vlaeminck (1983)** Sociale stads- en dorpsvernieuwingsoperaties, *Ruimtelijke planning* 1983-6.
- Kohnstamm, J. (27 september 1994)** *Brief aan de Tweede Kamer over het grotestedenbeleid*.
- Koning Boudewijn Stichting i.s.m. ATD Vierde Wereld België en Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (1994)** *Algemeen Verslag over de Armoede*. Brussel: Koning Boudewijn Stichting.
- Lambregts, M. (1981)** De archeologies-genealogiese methode van Michel Foucault, *Ter Elfder Ure* 29, pp. 517-558.
- Lannoy, W. de en C. Kesteloot (1989)** Het scheppen van sociaal-ruimtelijke ongelijkheden in de stad. In: Kesteloot, C. (ed.) (1989) *Barsten in België*, pp 143-178. Berchem: EPO.

- Latour, B. (1987)** *Science in action. How to follow scientists and engineers through society*. Cambridge: Harvard University Press.
- Latour, B. (1997)** *De Berlijnse sleutel en andere lessen van een liefhebber van wetenschap en techniek*. Amsterdam: Van Genneep.
- Lefebvre, H. (1976)** *The survival of capitalism*. New York: St. Martin's Press.
- Levine, H. (1984)** The Discovery of Addiction: Changing Conceptions of Habitual Drunkenness in America, *Journal of Studies on Alcohol* 15, pp. 493-506.
- Lievens, J., N. Brasseur en A. Martens (1975)** *De grote stad: een geplande chaos?* Leuven: Davidsfonds.
- Lijphart, A. (1982)** *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*. Amsterdam: de Bussy.
- Lipietz, A. (1986)** New tendencies in the international division of labor: regimes of accumulation and Modes of Regulation. In: Scott, A.J. en M. Storper (eds) *Production, work, territory*. Boston: Allen and Unwin.
- Lipietz, A. (1987)** *Mirages and miracles: the crisis of global Fordism*. London: Verso
- Lipietz, A. (1992)** The regulation approach and capitalist crisis: an alternative compromise for the 1990s. In: Dunford, M. en G. Kafkalas (eds) *Cities and regions in the New Europe*. London: Belhaven Press.
- Lipietz, A. (1997)** The post-Fordist world: labour relations, international hierarchy and global ecology, *Review of International Political Economy* 4, pp. 1-41.
- Loopmans M. (2002)** From hero to zero. Armen en stedelijk beleid in Vlaanderen. *Ruimte en Planning*. 22, pp. 39-49.
- Loopmans, M. en J. Uitermark (2000)** Het gevarieerde bestaan van de integrale aanpak, *Agora* 16, pp. 24-27.
- Loopmans, M. en J. Uitermark (2002)** *Hoe openbaar is de openbare ruimte?* Toespraak gehouden voor het Anarchistisch ontmoetingscentrum in Gent, 11 maart.
- Loopmans, M., J. Uitermark en F. de Maesschalck (2002)** Against all odds: politics of scale and the genesis of an urban policy in Flanders, Belgium, *Belgeo* 2, pp. 243-258.
- Lubbers, M., P. Scheepers en J. Billiet (2000)** Multilevel modelling of Vlaams Blok voting: individual characteristics of the Vlaams Blok vote, *Acta Politica* 35, pp. 363-399.
- MacKinnon, D. (2000)** Managerialism, governmentality and the state: a neo-Foucauldian approach to local economic governance, *Political Geography* 19, pp. 293-314.
- MacLeod, G. (1997)** Globalizing Parisian thought-waves: recent advances in the study of social regulation, politics, discourse and space, *Progress in Human Geography* 21, pp. 530-553.
- MacLeod, G. (1999)** Place, politics, and 'scale dependence': exploring the structuration of Euro-regionalism, *European Urban and Regional Studies* 6, pp. 231-53.
- MacLeod, G. (2000)** The learning region in an age of austerity: Capitalizing on knowledge, entrepreneurialism, and reflexive capitalism, *Geoforum* 31, pp. 219-236.
- MacLeod, G. (2001)** New regionalism reconsidered: globalization and the remaking of economic space, *International Journal of Urban and Regional Research* 25, pp. 804-829.

- MacLeod, G. (2002)** From urban entrepreneurialism to a 'revanchist city'? On the spatial injustices of Glasgow's renaissance, *Antipode* 34, pp. 602-624.
- MacLeod, G. en M. Goodwin (1999)** Space, scale and state strategy: rethinking urban and regional governance, *Progress in Human Geography* 23, pp. 503-527.
- MacLeod, G en M. Jones (1999)** Re-regulating a regional rustbelt: institutional fixes, entrepreneurial discourse, and the 'politics of representation', *Environment and Planning D: Society and Space* 17, pp. 575-605.
- Maesschalck, F. de (2000)** Electorale geografie van het Vlaams Blok – de ruimtelijke evolutie van de verkiezingsuitslagen van 1981 tot en met 1985, *De Aardrijkskunde* 24, pp. 21-35.
- Maesschalck, F. de en M. Loopmans (2003)** *Nieuwe stedelijke partijen en hun beleidsstandpunten: versterken zij de draagkracht van het stedelijk milieu?* Paper voor De Belgische Vereniging voor Geografische Studies (BEVAS) Belgische Geografendag: De Capaciteit van het Milieu Geëvalueerd, Luik, 12 maart 2003.
- Mandel, E. (1963)** The dialectic of class and region in Belgium, *New Left Review* 20, pp. 5-31.
- Mann, M. (1986)** *The sources of social power. A history of power from the beginning to A.D. 1760.* Cambridge: Cambridge University Press.
- Marcuse, P. (1998)** Space over time: The changing position of the black ghetto in the United States, *Netherlands journal of housing and the built environment* 13, pp. 7-24.
- Martin, R.L. en P. Sunley (1997)** The post-Keynsian state and the space economy. In: Lee, R. en J. Wills (eds) *Geography of economies*, pp. 280-291. London: Edward Arnold.
- Massey, D.S. en N.A. Denton (1993)** *American apartheid: segregation and the making of the underclass.* Cambridge: Harvard University Press.
- Mead, L.M. (1986)** *Beyond entitlement.* New York: the Free Press.
- Meyer, H, R. Kouprie en J-R Sikkens (1980)** *De beheerste stad. Ontstaan en intenties van een sociaal-demokratische stadspolitiek: een kritiek.* Rotterdam: Futile.
- Mik, G., P. Drewe, E.D. Hulsbergen, G.A. van der Knaap, H.M. Rodgers, K.E. Rosing en W.F. Slegers (1980)** *Feiten en beleid. Samenvatting van het onderzoek.* Rotterdam: Economisch-geografisch instituut, Erasmusuniversiteit.
- Miller, P. en N. Rose (1990)** The government of economic life, *Economy and Society* 19, pp. 1-31.
- Mingione, E. (ed.) (1996)** *Urban poverty and the underclass: a reader.* Oxford: Blackwell.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (1999)** *Stativaria 22. Kansarmoedegegevens volgens het decreet op het SIF.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, administratie planning en statistiek.
- Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (2001)** *Het Sociaal Impulsfonds, evaluatierapport 2000.* Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, administratie binnenlandse aangelegenheden.
- Ministerie van VROM (1989)** *Stadsvernieuwing en etnische minderheden, vier jaar later.*
- Ministerie van VROM (1997)** *Nota Stedelijke Vernieuwing.*

- Mishra, R. (1981)** *Society and social policy: theories and practice of welfare*. London: MacMillan.
- Mooney, G. (2000)** Class and social policy. In: Lewis, G., S. Gewirtz en J. Clarke (eds) *Rethinking social policy*, pp. 156-170. London: SAGE.
- Mougenot, C. (1988)** Promoting the single-family house in Belgium: the social construction of model housing, *International Journal of Urban and Regional Research* 12, pp. 531-549.
- Moulaert, F., E. Swyngedouw en A. Rodriguez (2001)** Social polarization in metropolitan areas, the role of the new urban policy, *European Urban and Regional Studies* 8, 2 (themanummer).
- Murdoch, J. en N. Ward (1997)** Governmentality and territoriality: The statistical manufacture of Britain's 'national farm', *Political Geography* 16 pp. 307-324.
- Murray, C. (1984)** *Losing ground: American social policy, 1950-1980*. New York: Basic Books.
- Musterd, S. en W. Ostendorf (1994)** Affluence, Access to Jobs, and Ethnicity in the Dutch Welfare State: The Case of Amsterdam, *Built environment* 20, pp. 242-253.
- Musterd, S. en W. Ostendorf (1996)** Segregatie en volkshuisvesting, *Rooilijn* 29, pp. 114-120.
- Musterd, S. (2000)** Het omgevingseffect: het geloof en de angst, *Agora* 16 (3), pp. 14-15.
- Neocleous, M. (1996)** *Administering civil society: towards a theory of state power*. New York: St. Martin's Press.
- Neocleous, M. (2000)** *The fabrication of social order: a critical theory of police power*. London: Pluto Press.
- Noordanus, P. (1999a)** Bouwen en de buurt. Over de ideologie van de stedelijke vernieuwing, *Socialisme & Democratie* 56, pp. 443-448.
- Noordanus, P. (1999b)** Conclusies van Duyvendak zijn wel armetierig, Noordanus wil oude wijkgedachte geen nieuw leven inblazen, *Cobouw* 29 Juni 1999.
- Notredame, L. (1999)** Een sociaal impulsfonds: what's in a name?, *Alert* 25, pp. 13-20.
- Offe, C. (1984)** *Contradictions of the welfare state*. London: Hutchinson.
- Osborne, T. en N. Rose (1999)** Governing cities: notes on the spatialisation of virtue, *Environment and Planning D: Society and Space* 17, pp. 737-760.
- Ostendorf, W., Musterd, S. en S. de Vos (2001)** Social mix and the neighbourhood effect: policy ambitions and empirical evidence, *Housing studies* 16, pp. 371-380.
- Pahl, R. (1977)** Stratification, the relation between states and urban and regional development, *International Journal of Urban and Regional Research* 1, pp. 6-18.
- Peck, J. en A. Tickell (1994)** Jungle law breaks out: neoliberalism and global-local disorder, *Area* 26, pp. 317-326.

- Peeters, L. (1995)** *Voor steden en mensen*. Brussel: ministerie van binnenlandse aangelegenheden, stedelijk beleid en huisvesting.
- Peeters, L. (1997)** Tussen buurt en stadsregio. Anderhalf jaar stedelijk beleid in Vlaanderen, *Res Publica* 39, pp. 125-138.
- Peijnenburg, J.W.M. (1984)** On pillarisation in Belgium, *Acta Politica* 19, pp. 105-117.
- Pennen, T. van der en K. Wuertz (1985)** *Bouwen voor een kleurrijke buurt*. Den Haag: VUGA.
- Pierson, P. (1994)** *Dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000)** Increasing returns, path dependence and the study of politics, *American Political Science Review* 92, pp. 251-267.
- Piore, M.J. en C.F. Sabel (1984)** The second industrial divide: possibilities for prosperity. New York: Basic Books.
- Polanyi, K. (1944)** *The great transformation*. New York: Rinehart.
- Poulantzas, N. (1973)** *Political power and social classes*. London: New Left Books.
- Poulantzas, N. (1978)** *State, power, socialism*. London: Verso.
- Prak, N.L. en H. Priemus (eds) (1985)** *Post-war public housing in trouble*. Delft: Delft University Press.
- Priemus, H. en R. van Kempen (1999)** Policy and practice: Restructuring urban neighbourhoods in the Netherlands: four birds with one stone, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 14, pp. 403-412
- Priemus, H. (1978)** *Stadsvernieuwing, problemen en perspectieven. Analyse van de Rotterdamse aanpak*. Alphen aan de Rijn: Samson.
- Priemus, H. (1997)** Market-oriented housing policy: A contradiction in terms. Recent Dutch experiences, *International Journal of Urban and Regional Research* 21, pp. 133-142
- Priemus, P., P. Boelhouwer and H. Kruythoff (1997)** Dutch urban policy: a promising perspective for the big cities, *International Journal of Urban and Regional Research* 21, pp. 677-690.
- Pringle, R. en S. Watson (1992)** 'Women's interests' and the post-structuralist state. In: Barrett, M. en A. Phillips (eds) *Destablizing theory: contemporary feminist debates*, pp. 53-73. Cambridge: Polity Press.
- Przeworski, A. (1985)** *Capitalism and social democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997)** *Advies stedelijke vernieuwing*. Den Haag: RMO.
- Rabinow, P. (1984)** Introduction. In: Rabinow, P. (ed.) *The Foucault Reader*, pp. 3-30. New York: Pantheon Books.
- Raco, M. en R. Imrie (2000)** Governmentality and rights and responsibilities in urban policy, *Environment and Planning A* 12, pp. 2087-2104.
- Rath, J., R. Penninx, K. Groenendijk en A. Meyer (2001)** *Western Europe and its Islam*. Leiden: Brill.

- Roelandt, T.J.A. (1994)** *Verscheidenheid in ongelijkheid. Een studie naar etnische stratificatie en onderklassevorming in de Nederlandse samenleving*. Amsterdam: Thesis publishers.
- Rooijendijk, C. (2002)** “Doorbraken en dempingen, daar went men wel aan” – Stedelijke beeldvorming in Amsterdam tussen 1945 en 2000, *Agora* 18 (3), pp. 29-32.
- Rose, N. (1993)** Government, authority and expertise in advanced liberalism, *Economy and Society* 22, pp. 283-299.
- Rose, N. (1996a)** Governing ‘advanced’ liberal democracies. In: Barry, A., T. Osbourne en N. Rose (eds) *Foucault and political reason*. London: UCL Press.
- Rose, N. (1996b)** The death of the social? Re-figuring the territory of government, *Economy and Society* 25, pp. 327-356.
- Rose, N. (1999)** *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rose, N. (2000a)** Government and control, *British Journal of Criminology* 40, pp. 321-339.
- Rose, N. (2000b)** Community, citizenship, and the Third Way, *American Behavioral Scientist* 43, pp. 1395-1412.
- Rose, N. en P. Miller (1992)** power beyond the State: problematics of government, *British Journal of Sociology* 43, pp. 173-205.
- Sayer, A. (1991)** *Radical geography and the crisis of Marxist political economy*. Brighton: Centre for urban and regional research, working paper 81.
- Sayer, A. (1995)** *Radical political economy: a critique*. Oxford: Blackwell.
- Scott, A. (1980)** *The urban land nexus and the state*. London: Pion.
- Scott, A. (1988)** *Metropolis: from the division of labor to urban form*. Berkeley: University of California Press.
- Scott, A. (1998)** *Regions and the world economy: the coming shape of global production, competition, and political order*. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, A.J. (1996)** Regional motors of the global economy, *Futures* 28, pp. 391-411.
- Simon, J. (1993)** *Poor discipline: parole and the social control of the underclass, 1890-1990*. Chicago: University of Chicago Press.
- Smart, B. (1983)** *Foucault, Marxism and critique*. London: Routledge.
- Smith, N. (1987)** Dangers of the Empirical Turn: Some Comments on the CURS Initiative, *Antipode* 19, pp. 59-68.
- Smith, N. (1993)** Homeless/Global: Scaling Places. In: Bird, J., B. Curtis, T. Putnam, G. Robertson en L. Tickner (eds) *Mapping the Futures. Local Cultures, Global Change*, pp. 87-119. London: Routledge.
- Smith, N. (1995)** Remaking Scale: Competition and Cooperation in Prenational and Postnational Europe. In: Eskelinen, H. en F. Snickars (eds) *Competitive European Peripheries*, pp. 59-74. Berlin: Springer Verlag.
- Smith, N. (1996)** *The new urban frontier. Gentrification and the revanchist city*. Oxford: Blackwell.

- Smith, N. (1999)** Which New Urbanism? New York in the Revanchist 90s. In: Beauregard, R. en S. Body-Gendrot (eds) *The Urban Moment. Cosmopolitan Essays on the Late 20th Century City*, pp. 185-208. Beverly Hills: Sage.
- Sociaal-cultureel Planbureau (1981)** *Allochtonen: huisvesting en spreiding*. Rijswijk: SCP.
- Sociaal-cultureel Planbureau (1993)** *Rapportage minderheden 1993*. Den Haag: Tweede Kamer, bijlage 7 van het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1994.
- Sociaal-cultureel Planbureau (1994)** *Rapportage minderheden 1994. Ruimtelijke spreiding van allochtonen: ontwikkelingen, achtergronden*. Den Haag: Tweede Kamer, Bijlage 6 van het Jaaroverzicht Minderhedenbeleid 1995.
- Sociaal-cultureel Planbureau (1995)** *Rapportage minderheden: concentratie en segregatie*. Rijswijk: SCP.
- Sociaal-cultureel Planbureau (2002)** *Zekere banden: sociale cohesie, veiligheid en leefbaarheid*. Rijswijk: SCP.
- Sociaal-economische Raad (1998)** *Samen voor de stad*. Den Haag: SER.
- Social Exclusion Unit (2001)** *A new commitment to neighbourhood renewal*. London: Cabinet Office.
- Storper, M. (1997)** *The regional world. Territorial development in a global economy*. London: Guilford Press.
- Storper, M. (1997)** *The regional world: territorial development in a global economy*. New York: Guilford Press.
- Stouthuysen P., Duyvendak J.W. en P. van der Graaf (2000)** Stedelijk beleid in Vlaanderen en Nederland: kansarmoede, sociale cohesie en sociaal kapitaal. In: Hooghe, M. (ed.) *Sociaal kapitaal en democratie*, pp. 365-394. Leuven: Acco.
- Stuurgroep Evaluatie Armoedebestrijding in Vlaanderen (1995)** *Pre-advies aan de heer L. Peeters, minister van binnenlandse aangelegenheden, stedelijk beleid en huisvesting en de Vlaamse regering*.
- Stuurman, S. (1983)** *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat. Aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland*. Nijmegen: SUN.
- Swaan, A. de (1982)** *De mens is de mens een zorg*. Amsterdam: Meulenhoff.
- Swaan, A. de (1987)** *In care of the state: state formation and the collectivization of health care, education and welfare in Europe and America during the modern era*. Amsterdam: University of Amsterdam.
- Swaan, A. de (1995)** Widening circles of identification: emotional concerns in sociogenetic perspective, *Theory, Culture & Society* 12, pp. 25-39.
- Swaan, A. de (1997)** Uitdijende kringen van desidentificatie: gedachten over Rwanda, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 24, pp. 3-23.
- Swyngedouw, E. (1989a)** The heart of place. The resurrection of locality in an age of hyperspace. *Geographiska Annaler* 71B, pp. 31-42.
- Swyngedouw, E. (1989b)** Limburg en de wereldeconomie: het Belgische fordisme op zijn best. In: Kesteloot, C. (ed.) (1989) *Barsten in België*. Berchem: EPO. (pp 109-139)
- Swyngedouw, M. (1990)** Verkiezingen in Antwerpen: het Vlaams Blok, Islamitische minderheden en kansarmoede, *Tijdschrift voor Sociologie* 11, pp. 401-429.

- Swyngedouw, E. (1992)** The Mammon Quest. 'glocalization', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales. In: Dunford, M. en G. Kafkalas (eds) *Cities and regions in the New Europe*, pp. 39-67. London: Belhaven Press.
- Swyngedouw, E. (1997a)** Neither global nor local: glocalization and the politics of scale. In: Cox, K.R. (ed.) *Spaces of globalization; Reasserting the power of the local*, pp. 137-177. New York: The Guilford Press.
- Swyngedouw, E. (1997b)** Excluding the other: the production of scale and scaled politics. In: Lee, R. en J. Wills (eds) *Geographies of economies*, pp. 167-177. London: Edward Arnold.
- Swyngedouw, E. (2000)** Authoritarian governance, power, and the politics of re-scaling. *Environment and Planning D: Society and Space* 18, pp. 63-76.
- Swyngedouw, M. en G. Ivaldi (2001)** The extreme right utopia in Belgium and France: the ideology of the Flemish Vlaams Blok and the French Front National, *West European Politics* 24, pp. 1-22.
- Terhorst, P. en I. Drontmann (1991)** *Sociale vernieuwing: een schijnbeweging*. Amsterdam: Centrum voor Grootstedelijk Onderzoek.
- Terhorst, P en J. van de Ven (1995)** The national urban growth coalition in the Netherlands, *Political Geography* 14, pp. 343-361.
- Terhorst, P en J. van de Ven (1997)** *Fragmented Brussels and consolidated Amsterdam: a comparative study of the spatial organization of property rights*. Amsterdam: KNAG.
- Terhorst, P en J. van de Ven (1998)** Urban policies and the polder model: two sides of the same coin, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 89, pp. 467-473.
- Théret, B. (1994)** To have or to be: on the problem of the interaction between State and economy and its 'solidarist' mode of regulation, *Economy and Society* 23, pp. 1-46.
- Thrift, N. (1994)** Globalisation, regulation, urbanisation: the case of the Netherlands, *Urban Studies* 31, pp. 365-380.
- Tomaney, J. (2000)** Path dependence in historical sociology, *Theory and Society* 29, pp. 507-548.
- Tweede Kamer (1983)** *Minderhedenbeleid*.
- Tweede Kamer (1993-1994)** *Integratiebeleid etnische minderheden: contourennota*.
- Uitermark, J. (2000)** De wijkontwikkelingsmaatschappij, *Agora* 16, pp. 10-13
- Uitermark, J. (2002a)** Re-scaling, 'scale fragmentation' and the regulation of antagonistic relationships, *Progress in Human Geography* 26, pp. 743-766.
- Uitermark, J. (2002b)** Spatial policy in the United Kingdom: Regulatory experimentation in the after-Fordist era, *Journal of Housing and the Built Environment* 17, pp. 385-408.
- Uitermark, J. (2003a)** 'Social mixing' and the management of disadvantaged neighbourhoods: the Dutch policy of urban restructuring revisited, *Urban Studies* 40, pp. 531-549.
- Uitermark, J. (2003b)** Kanttekeningen bij het kooprecht, *Rooilijn* 36, pp. 74-79.

Uitermark, J. (2003c) *The multi-scalar origins of urban policy: towards a policygenetic approach*. Nijmegen: Universiteit Nijmegen, afdeling geografie en planologie.
Governance and Place working paper. On-line: www.kun.nl/gap

Vandenbroeke, C. (1984) *Sociale geschiedenis van het Vlaamse volk*. Leuven: Kritak.

Vandenbussche, J. (1999) *Het sociaal impulsfonds, een reisgids. Handvatten voor de SIF-planning*. Brussel: Vereniging van Vlaamse steden en gemeenten.

Velzen, N. van (1998) De rol van woningcorporaties in de strijd tegen ruimtelijke segregatie. In: H. Priemus en E. Philipsen (eds) *Naar een ongedeelde stad. Volkshuisvestingsbeleid als wapen in de strijd tegen ruimtelijke segregatie*. Delft: Delft University Press, pp. 49-54

Velzen, N. van (1998) De rol van woningcorporaties in de strijd tegen ruimtelijke segregatie. In: Priemus, H. en E. Philipsen (eds) *Naar een ongedeelde stad. Volkshuisvestingsbeleid als wapen in de strijd tegen ruimtelijke segregatie*. Delft: Delft University Press, pp. 49-54

Vermeijden, B. (1997) *Stadsvernieuwing '66-'96: dynamiek in het beleidsdenken*. Delft: Delft Universitaire Pers.

Vermeijden, B. (2001) Dutch urban renewal, transformation of the policy discourse 1960-2000, *Journal of Housing and the Built Environment* 16, pp. 203-232.

Visser, J. en A. Hemerijck (1997) *'A Dutch miracle'. Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Vlaamse Regering (1999) *Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering*.

Vlaeminck, S. (1981) *Sociale stadsvernieuwing concreet*. Gent: Snoeck-Ducaju en Zoon.

Vos, S. en R. Deurloo (1999) Right extremist votes and the presence of foreigners: an analysis of the 1994 elections in Amsterdam, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 90, pp. 129-141.

Vranken J., en D. Geldof (1991) *Armoede en sociale uitsluiting, jaarboek 1991*. Leuven: Acco.

Vranken, J., D. Geldof, G. van Menxel (1998) *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 1998*. Leuven: Acco.

Waardenburg, J. (1988) The institutionalization of Islam in the Netherlands, 1961-86. In: Gerholm, T. en Y.G. Lithman (eds) *The new Islamic presence in Western Europe*, pp. 8-31. London: Mansell.

Wacquant, L.J.D. (1994) Urban outcasts: stigma and division in the black American ghetto and the French urban periphery, *International Journal of Urban and Regional Research* 18, pp. 366-383.

Wacquant, L.J.D. (1995) The rise of advanced marginality: notes on its nature and implications, *Acta Sociologica* 39, pp. 121-140.

Wacquant, L.J.D. (1997a) Elias in the dark ghetto, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 24, pp. 340-348.

Wacquant, L.J.D. (1997b) Decivilisering en diabolisering, *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift* 24, pp. 320-339.

- Wacquant, L.J.D. (1998)** Negative social capital: state breakdown and social destitution in America's urban core, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* 13, pp. 25-40.
- Wacquant, L.J.D. (1999)** Urban marginality in the coming millenium, *Urban Studies* 36, pp. 1639-1647.
- Wacquant, L.J.D. (2002)** From slavery to mass incarceration: rethinking the 'race question' in the US, *New Left Review* 13, pp. 41-60.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1989)** *Allochtonenbeleid*. Den Haag: WRR.
- Wibaut, F.M. (1928)** De financieele verhouding tusschen Rijk en gemeenten, *Socialistische Gids* 13, pp. 979-1014.
- Witte, E., J. Craeybeckx en J.W.M. Liefink (1990)** *Politieke geschiedenis van België: van 1830 tot heden*. Antwerpen: Standaard.
- Wilson, W.J. (1987)** *The truly disadvantaged: the inner city, the underclass, and public policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Zukin, S. (1995)** *The cultures of cities*. Oxford: Blackwell.