

Over insluiting en vermijding

Twee essays over segregatie en integratie
Justus Uitermark en Jan Willem Duyvendak
Paul Scheffer

Essays in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Werkdocument 6

Den Haag, december 2004

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) is de adviesraad van het Kabinet en de Staten-Generaal op het gebied van maatschappelijke participatie en stabiliteit. De RMO adviseert zowel gevraagd als ongevraagd over de hoofdlijnen van beleid. De RMO bestaat uit negen onafhankelijke kroonleden: de heer prof. dr. H.P.M. Adriaansens (voorzitter), mevrouw Y. Koster-Dreese (vice-voorzitter), mevrouw ir. Z.S. Arda, mevrouw prof. dr. J. van Doorne-Huiskes, mevrouw mr. D.A.T. van der Heem-Wagemakers, de heer drs. H.J. Kaiser, de heer prof. dr. W. van Voorden, de heer drs. F. Vos en de heer prof. dr. M. de Winter.

De heer dr. K.W.H. van Beek is algemeen secretaris van de Raad.

Parnassusplein 5
Postbus 16139
2500 BC Den Haag
Tel. 070 340 52 94
Fax 070 340 54 46
rmo@adviesorgaan-rmo.nl
www.adviesorgaan-rmo.nl

Auteursrecht voorbehouden

© Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag 2004

Niets in deze uitgave mag worden openbaar gemaakt of verveelvoudigd, opgeslagen in een dataverwerkend systeem of uitgezonden in enige vorm door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder toestemming van de RMO.

Voorwoord

De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling is door het Kabinet gevraagd te adviseren over integratie, in het bijzonder over de 'homogeniteit en heterogeniteit van scholen, wijken en culturele voorzieningen in relatie tot de integratie van minderheden'.

Het ontstaan van 'zwarte' en 'witte' scholen, wijken en verenigingen heeft de laatste jaren geleid tot de nodige maatschappelijke onrust. In veel Nederlandse grote steden probeert de gemeente de segregatie in het onderwijs en op de woningmarkt te doorbreken. Op de achtergrond daarvan woedt in academische kringen een discussie over de vraag of spreidingsbeleid eigenlijk wel mogelijk, effectief en/of gelegitimeerd is.

Opvallend aan deze discussie is dat die zich hoofdzakelijk op Nederlands grondgebied afspeelt. Er bestaat niet veel internationaal vergelijkend onderzoek naar de relatie tussen segregatie en integratie, en de gegevens die beschikbaar zijn uit verschillende landen laten zich moeilijk vergelijken. Dat is jammer, omdat een goede vergelijking leerzaam zou kunnen zijn en beter inzicht zou verschaffen in de betekenis voor integratie en segregatie van typisch Nederlandse zaken als de verzuiling, artikel 23 van de grondwet voor het onderwijs of de relatief omvangrijke sociale huursector in de grote steden.

Ter voorbereiding van het advies heeft de RMO Paul Scheffer respectievelijk Justus Uitermark en Jan Willem Duyvendak gevraagd een beschouwing te schrijven over segregatie en integratie, en daarbij het beschikbare materiaal uit de internationale literatuur te gebruiken. Zij plaatsen de Nederlandse discussie daarmee in een internationaal vergelijkend perspectief. In deze bundel staan beide essays afgedrukt. De auteurs bewandelen verschillende wegen om de aan hen voorgelegde vraag te beantwoorden. Dit leidt tot twee van elkaar verschillende essays, maar ook tot een aantal verrassende overeenkomsten.

Vooruitlopend op het advies van de RMO verschijnen de twee essays bij dezen als werkdocument. Wij hopen dat ze het denken over dit belangwekkende onderwerp verder kunnen voeden. Wij danken de auteurs hartelijk voor hun inzet en hun werk.

prof. dr. H.P.M. Adriaansens,
voorzitter

dr. K.W.H. van Beek,
secretaris

De weg naar sociale insluiting

Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal

Justus Uitermark en Jan Willem Duyvendak

Inleiding

De integratie van migranten, en met name van islamitische migranten, is de grote sociale kwestie van deze tijd. Om deze kwestie het hoofd te bieden, heeft de Nederlandse overheid de afgelopen jaren het integratiebeleid aangescherpt. Asielzoekers worden 'streng maar rechtvaardig' behandeld, huwelijksmigranten moeten aan meer voorwaarden voldoen en aan hen die hier al langer verblijven worden nu nieuwe eisen gesteld op het punt van inburgering.

Ook de concentratie van etnische minderheden in woonwijken in grote steden wordt geïnterpreteerd. In de eerste plaats gebeurt dit vanuit de gedachte dat segregatie de oorzaak is van gebrekkige integratie. Het mengen van verschillende bevolkingsgroepen is dan een voor de hand liggende oplossing. Als groepen eenmaal door elkaar heen wonen, ontstaan mogelijkheden voor interetnische contacten, en zo zou de integratie kunnen worden bevorderd. Het vermeende falen van het *nationale* integratiebeleid kan in deze optiek deels worden gecompenseerd door goed *wijk*beleid. In de tweede plaats wordt menging als een manier gezien om wijken weer 'leefbaar' te maken. De zorg voor de gebrekkige integratie van migranten is nauw verbonden met de angst dat sommige wijken zullen veranderen in *no go areas*. Vanuit dit perspectief is menging niet zozeer bedoeld om de integratie van specifieke groepen te bevorderen, maar is zij primair een strategie om te zorgen dat kwetsbare stedelijke wijken niet (verder) in een neerwaartse spiraal terechtkomen.

Sociale wetenschappers hebben kritiek geformuleerd op beleid dat claimt dat sociale menging in achterstandwijken de oplossing is voor gebrekkige integratie. Het zou beter zijn om te investeren in werk en onderwijs. Op zich is dit kritiek die hout snijdt. Zo is het twijfelachtig in hoeverre beleid überhaupt de woonlocatie van groepen effectief kan beïnvloeden. En zelfs als het mogelijk zou zijn gemengde wijken te creëren, dan nog is er een blijvende noodzaak om veel te investeren in de sociale mobiliteit van achtergestelde groepen. Tegelij-

kertijd is dit voorstel om nationaal in plaats van wijkbeleid te voeren te rigou- reus, te eenzijdig. Het is geen of-of-kwestie, er kan niet met algemeen, landelijk beleid worden volstaan. Er zijn extra inspanningen nodig in achter- standswijken. In het navolgende zullen dan ook we betogen dat de zorg voor achtergestelde wijken wel degelijk terecht is. Uit het breed gedeelde verlangen naar gemengde wijken spreekt een sterke behoefte om de maatschappij bij elkaar te houden, om alle groepen en gebieden in Nederland met elkaar te inte- gieren. Dat kan soms doorslaan in assimilatie-drang, maar tegelijkertijd spreekt er betrokkenheid uit. Zeker wanneer we een vergelijking maken met de Vere- nigde Staten, blijkt hoe bijzonder het is dat de Nederlandse politiek en media zo veel aandacht besteden aan wijken als de Bijlmer, Spangen en Kanaleneiland.

Het lijkt ons om morele en politieke redenen niet verstandig de zorgen voor deze wijken te relativieren. Dat betekent nog niet dat we klakkeloos akkoord zouden moeten gaan met de maatregelen die worden voorgesteld om achter- standswijken vooruit te helpen – wij zijn even sceptisch ten aanzien van rigide mengingsstrategieën als andere wetenschappers die zich in dit debat hebben gemengd. Maar dat betekent nog niet dat alle mengingsambities in de ban zou- den moeten worden gedaan, laat staan dat wijkbeleid overbodig zou zijn. Naast menging zijn er – zo zullen we laten zien – andere beleids-opties om de situatie in wijken en buurten te verbeteren.

Onze ambitie is om de discussie tussen wetenschappers en politici in een nieuw daglicht te plaatsen. We willen het debat vlottrekken door een oefening in empathie: als het zo is, zoals wetenschappers stellen, dat politici kiezen voor inefficiënt beleid wanneer ze willen mengen, hoe kunnen we dan begrijpen dat mengen populairder is dan ooit tevoren? En, belangrijker, hoe kunnen we ervoor zorgen dat in de toekomst de terechte zorg voor achterstandswijken omgezet wordt in efficiënt en ambitieus beleid?

Om deze vragen te beantwoorden, gaan we als volgt te werk. In de eerste paragraaf bezien we hoe de Nederlandse beleidsdoelstellingen gericht op inte-

gratie zich verhouden tot de beleidsambities in de Verenigde Staten en enkele West-Europese landen. Vervolgens geven we feitelijke informatie over de mate van concentratie en segregatie in Nederland in verhouding tot de situatie in andere landen. Nadat we verklaard hebben waarom wetenschappers en politici al lange tijd lijnrecht tegenover elkaar staan, geven we aan hoe onderzoek en beleid met betrekking tot achterstandswijken zich in de toekomst zouden kunnen ontwikkelen.

Insluiting of uitsluiting?

Zoals gezegd, heeft er een duidelijke verharding plaatsgevonden in het beleid ten aanzien van etnische minderheden. In het debat staan twee interpretaties van de recente koerswijziging in het Nederlandse integratiebeleid tegenover elkaar. Ten eerste zijn er intellectuelen die stellen dat in het beleid nu eindelijk de problemen serieus worden genomen. Zij zien een nieuwe consensus ontstaan waarin harde maatregelen en grote ambities hand in hand gaan (bijvoorbeeld Scheffer 2004). Volgens deze zienswijze is het beleid niet per se hardvochtig. Het is eerder zo dat zachte heelmeeesters stinkende wonden maken (Koopmans 2002) en dat het voor alle betrokkenen beter is dat het beleid een meer verplichtend karakter krijgt. Zo wil de huidige regering strenger zijn met betrekking tot de instroom van nieuwkomers om de hier reeds aanwezigen – die in meerderheid onvoldoende geïntegreerd zouden zijn – (alsnog) de kans te geven zich een volwaardige plek in de Nederlandse samenleving te verwerven. Hiertoe is niet alleen een schooldiploma, het beheersen van de Nederlandse taal en/of het deelnemen aan de arbeidsmarkt voldoende, migranten moeten ook in cultureel opzicht de kloof verkleinen met autochtone Nederlanders. Ze moeten de centrale normen en waarden van Nederland onderschrijven en mentaal 'kiezen' voor hun nieuwe vaderland (geen dubbele nationaliteit!). Volgens de integratiekaart, het instrument van minister Verdonk om de effecten van haar beleid te meten, zou het slechten van mentale kloven zich onder andere moeten manifesteren in gemengde huwelijken, het bezoeken van een gemengde school en het leven in een gemengde wijk. In deze lezing van het 'nieuwe' integratiebeleid is de strengere aanpak zowel goed voor

migranten zelf (die eerder baat hebben bij een harde aanpak dan bij 'doodknuffelen') als voor de samenleving in haar geheel. Gedeelde normen en waarden zijn noodzakelijk voor de sociale cohesie van een maatschappij.

Tegenover dit 'nieuwe realisme' (Prins 2004) staat een tweede interpretatie van de verharding van het beleid: dit zou uitsluitend gericht zijn op assimilatie, op het 'witwassen' van migranten (Gowricharn 1998), terwijl culturele aanpassing geen noodzakelijke voorwaarde is voor volwaardige participatie in de samenleving. De 'culturalisering' van het beleid is repressief, omdat het geen respect toont voor andersgezinden, waarbij met name moslims het recentelijk moeten ontgelden. Dit beleid, zo wordt gewaarschuwd, zal uiteindelijk niet leiden tot integratie, maar tot een grotere mentale en ook fysieke afstand (segregatie) tussen bevolkingsgroepen.

Door deze verschillende waardering van recente beleidswijzigingen dreigen we over het hoofd te zien dat over de onderliggende inzet eenstemmigheid bestaat: *migranten in Nederland moeten worden ingesloten, niet uitgesloten*. Zo zijn de maatregelen tot het afremmen van de instroom van nieuwe migranten niet ingegeven vanuit de intrinsieke wenselijkheid van beperking van instroom als zodanig, als wel om de integratie van reeds in Nederland aanwezige migranten te bespoedigen: de capaciteit om migranten te laten integreren dreigt af te kalven door een permanente hoge instroom van nieuwkomers. Die dreiging zou gelden voor Nederland in zijn geheel en voor bepaalde buurten in grote steden in het bijzonder. Dit beleid van afgrenzing wordt dus – van links tot rechts – gemotiveerd om de slaagkans van migranten die al binnen zijn, te verhogen.

In het kader van dit essay is het niet relevant of dit verband tussen (geringere) instroom en (versnelde) integratie terecht wordt gelegd. Hier is van belang dat welhaast alle politieke partijen zich blijken te willen inspannen voor *inclusion* van reeds aanwezige migranten, omdat zij zich grote zorgen maken over achterblijvende onderwijsprestaties, schooluitval, lagere arbeidsparticipatie, grotere armoede, hoge WAO-afhankelijkheid, relatief slechte huisvesting en

hogere criminaliteit van en door migranten. In dit verband is het ook niet relevant of politici vooral geïnteresseerd zijn in insluiting van allochtonen vanwege de hinder voor autochtone Nederlanders of vanwege hun betrokkenheid bij het moeizame bestaan van veel migranten. Hier gaat het om de vaststelling dat welhaast iedereen de positie van migranten snel verbeterd wil zien; hun geringe integratie wordt als een groot probleem beschouwd.

In een tijd waarin de opiniepagina's in Nederlandse kranten volstaan met polemiek, zien we deze consensus gemakkelijk over het hoofd. Maar als we een vergelijking maken met de Verenigde Staten, blijkt de Nederlandse aandacht voor integratie en de afkeer van segregatie wel degelijk iets bijzonders. Zo is in de VS het bestaan van getto's waarin miljoenen zwarten onder de armoedegrens leven eigenlijk nauwelijks (meer) een thema in de politiek.

Ook een andere manifeste vorm van uitsluiting, namelijk de opsluiting van miljoenen, veelal zwarte jongemannen in de gevangenis, is niet alleen breed geaccepteerd, maar zelfs het beoogde effect van beleid dat de afgelopen decennia is geïntensiveerd. Het opsluiten en afsluiten van grote groepen is het belangrijkste antwoord van de overheid op de afnemende compassie met (potentiële) delinquenten en de groeiende compassie met slachtoffers. Terwijl er in 1973 van elke 100.000 Amerikanen 100 in de gevangenis zaten, waren dat er in 1998 al 450. Dat is ruim drie keer zo veel als in het Verenigd Koninkrijk, dat toch niet bekend staat om zijn lichte straffen (Garland 2001). De helft van deze gevangenen is zwart, terwijl zwarten slechts zes procent van de bevolking uitmaken.

Loïc Wacquant suggereert dat de toename van het aantal zwarte gevangenen niet op zich staat. Hij stelt dat in de Verenigde Staten een situatie is ontstaan waarin een deel van het stedelijk gebied is afschreven door de staat (Wacquant 1998, 2002a). In dergelijke gebieden – getto's – ontbreken elementaire instituties zoals scholen en politie. De sociale malaise in dergelijke gebieden leidt tot wantrouwen ten aanzien van gezag, een gebrek aan mogelijkheden voor sociale mobiliteit en relatief gunstige 'carrièrevooruitzichten' in het criminele

circuit, met name in de drugshandel. Het gevolg is dat het getto en de gevangenis samen een afzonderlijke maatschappij vormen die met fysieke en mentale muren is afgeschermd van de *mainstream* (Wacquant 2001b).

Vanzelfsprekend zouden we onrecht doen aan de VS wanneer we niet zouden wijzen op initiatieven die genomen zijn om tot een meer gemengde samenstelling van scholen en wijken te komen (zie bijvoorbeeld Galster & Zobel 1998). Ook bestaat er een vorm van inburgeringsbeleid gericht op de grote instroom van nieuwkomers die dit immigratieland kenmerkt. Maar dat is hier niet het punt. Het gaat ons om de vraag of de politiek zich druk maakt om de insluiting van *alle* ingezetenen of dat het lot van grote groepen uitgesloten de politiek uiteindelijk koud laat. Dat laatste is aldaar het geval: in de recente Amerikaanse verkiezingscampagnes speelden getto's en gevangenen nauwelijks een rol. Waar Nederlandse politici herhaaldelijk stellen dat zij zich zullen inspannen voor bewoners van achterstandswijken (en verkiezingskaravans hier naartoe leiden), richten Amerikaanse politici zich vrijwel uitsluitend op relatief welvarende gebieden, met name de almaar groeiende suburbs. Ook raciale ongelijkheid speelt nauwelijks een rol in het publieke debat. Elke hoop op lotsverbetering van het zwarte stedelijke proletariaat lijkt dan ook ijdel.

Deze situatie is relatief nieuw. Nog in de jaren zeventig werd actief geprobeerd om achterstandswijken voor verder verval te behoeden. Activisten voor burgerrechten werden door de overheid ondersteund en mochten met Community Action Programmes proberen hun buurt vooruit te helpen. Ook raciale ongelijkheid was in die tijd nog een belangrijk thema. De maatregelen voor positieve discriminatie, die nu door Bush en anderen worden bekritiseerd, werden in deze periode ingevoerd om de kloof tussen de blanke en de zwarte bevolking te verkleinen. Het voert te ver om hier uitgebreid na te gaan waarom deze pogingen tot incorporatie mislukten. Een deel van het antwoord ligt in ieder geval in de combinatie van economische herstructurering, die veel zwarte Amerikanen de kans op een fatsoenlijke baan ontnam, en de gelijktijdige terugtrekking van de overheid (Wilson 1987, 1996).

Op een aantal punten is de nieuwe sociale kwestie vergelijkbaar in Nederland en de Verenigde Staten: zowel hier als daar is sociale ongelijkheid verbonden geraakt met etniciteit. In Nederland en veel andere Europese landen is het debat mede hierdoor ook zo heftig. De 'verkleuring' en 'multiculturalisering' van de sociale kwestie wordt als een klemmend probleem gezien; de overlap tussen klasse en kleur wordt benadrukt. Dit in tegenstelling tot de huidige Verenigde Staten, waar steeds minder over 'ras' gesproken wordt (Wacquant 2002b), terwijl de raciale ongelijkheid toch eerder toe- dan afneemt.

Voor de goede orde: ook in Nederland kan een situatie ontstaan waarin (te) veel nadruk op 'eigen verantwoordelijkheid' leidt tot gebrek aan aandacht voor de structurele problemen waar sommige groepen mee kampen. En ook in Nederland is het percentage gedetineerden snel gestegen. In het algemeen geldt dat minder vertrouwen bestaat in de capaciteit of wil van allerhande groepen – uitkeringsgerechtigden, immigranten, wetsovertreders – om zich op een positieve manier tot de overheid en samenleving te verhouden. Harde maatregelen krijgen brede steun. Blijkens het laatste Sociaal en Cultureel Rapport juicht een grote meerderheid van de bevolking meer toezicht en hardere straffen toe (SCP 2004). Net als in de Verenigde Staten is er hier een duidelijke etnische component: de angst voor criminaliteit hangt samen met een angst voor de groei van het aandeel allochtonen en het ontstaan van getto's. Uit deze en andere cijfers in het rapport zouden we derhalve gemakkelijk kunnen concluderen dat Nederland dezelfde richting opgaat als de Verenigde Staten. Net als in de Verenigde Staten kunnen angst en onbegrip zich ook hier vertalen in maatregelen die groepen uitsluiten in plaats van vooruit helpen. De consequentie voor stadswijken en buurtbewoners is dan dat er minder wordt geïnvesteerd in preventie, sociale cohesie en werkgelegenheid en dat er meer nadruk komt te liggen op straffen.

Maar deze ontwikkeling is verre van vanzelfsprekend. Tot nu toe lijkt de angst voor de opkomst van een allochtone onderklasse zich juist te vertalen in een constante zorg voor de grote stad. Zodra in een wijk wetteloosheid heerst,

trekt dit ruime politieke aandacht – zie de controverses rond de Amsterdamse Diamantbuurt. Deze aandacht voor achterstandswijken heeft overigens niks te maken met een speciale Nederlandse mentaliteit. Uitsluiting is in Nederland simpelweg geen optie. We leven te veel door elkaar heen en hebben te veel met elkaar te maken om ons niet te bekommeren om het lot van *alle* bevolkingsgroepen en *alle* wijken (vergelijk De Swaan 1988). Die wederzijdse afhankelijkheden verklaren misschien ook dat 'integratie' een kernbegrip is geworden in het Nederlandse debat. Het is precies deze morele afkeer van uitsluiting en segregatie die wij zouden willen cultiveren en kanaliseren.

Overigens staat Nederland niet alleen in deze behoefte tot insluiting. Ook in Frankrijk en Engeland is de politiek, ondanks divergenties in het beleid met betrekking tot migranten, *au fond* gericht op *insluiting*. Dat de Fransen menen dat daartoe verregaande assimilatie gewenst is terwijl in Engeland religieus en etnisch pluralisme veel minder geproblematiseerd wordt (Parekh 2002), doet niets af aan de gedeelde inzet om migranten in te sluiten. Overigens blijkt het verschil tussen het Franse 'universalistische' beleid enerzijds en het Engelse en Nederlandse beleid gericht op (problematische) groepen (Rijkschroeff en Duyvendak 2004) anderzijds in de praktijk vaak minder groot dan op grond van de divergerende 'publieke filosofieën' zou mogen worden verwacht. Die officiële beleidsfilosofieën zijn vooral van belang voor het begrijpen van symbolische controverses rond minderhedenvraagstukken. De voortdurende onrust rond hoofddoekjes in Frankrijk is bijvoorbeeld alleen te begrijpen tegen de achtergrond van de Republikeinse en radicaal-seculiere geschiedenis van de Franse staat (Favell 1998; Chambon 2004). Vanuit ons perspectief is het echter belangrijk op te merken dat officiële beleidsfilosofieën vaak niet en zeker niet rechtstreeks doorwerken in concrete, dagelijkse beleidspraktijken. Zo komt het ook in Frankrijk voor dat autoriteiten praten met vertegenwoordigers van minderhedenorganisaties (Ireland, 1994) en blijkt het officiële diversiteitsbeleid van de Britse politie weinig te behelzen wanneer in achterstandswijken crisissituaties ontstaan (Body-Gendrot in Uitermark 2004).

In meer algemene zin zien we dat alle West-Europese landen kiezen voor een op integratie gericht, *territoriaal* beleid bij de aanpak van sociale problemen. In dit essay zullen de zin en de onzin van verschillende elementen van de wijkaanpak voor het bevorderen van integratie en leefbaarheid aan de orde komen. Eén ambitie, die doorgaans een centraal onderdeel vormt van de wijkaanpak, verdient echter de meeste aandacht: sociale menging.

Segregatie en concentratie

In het beleid gaat het om het 'doorbreken van eenzijdige' buurten, om het qua inkomen en etniciteit meer gemengd maken van deze wijken. Deze ambitie bestaat in veel West-Europese landen, ook al lopen de mogelijkheden hiertoe tussen landen sterk uiteen, afhankelijk van onder andere de organisatie van de volkshuisvestingssector, het aandeel huur- en koopwoningen, het grondbezit, enzovoorts. Deze verschillen verklaren deels ook waarom de mate van segregatie en concentratie tussen landen opmerkelijk uit elkaar loopt (tabel 1).

Tabel 1: Segregatie-indices voor geselecteerde steden in de Verenigde Staten (1995) en Europa (1990-1995)

Newark	83	Birmingham: Bangladeshi – blanken	66
St. Louis	82	Den Haag: Turken – Nederlanders	65
Los Angeles – Long Beach	81	Manchester: India – blanken	64
Atlanta	80	Londen: Bangladeshi – blanken	64
Miami	78	Rotterdam: Turken & Nederlanders	62
Pittsburgh	76	Amsterdam: Turken & Nederlanders	42
Washington D.C.	75	Düsseldorf: Turken & Marokkanen/Duitsers	28
Norfolk – Virginia Beach	68	Frankfurt: Marokkanen & Duitsers	27
San Francisco – Oakland	68	Parijs: Algerijnen – Fransen	23

Tabel 1 laat zien dat de zwarte bevolking in de Verenigde Staten sterk gesegregeerd woont. Tegelijkertijd is duidelijk dat de situatie in Nederland wat betreft met name Turken in sommige steden hier niet eens zo heel veel bij achterblijft. Ook hier is sprake van een redelijk hoge segregatie. Wel moet hierbij worden opgemerkt dat binnen Nederlandse steden segregatie in het algemeen niet meer sterk toeneemt of zelfs afneemt (tabel 2). In Amsterdam is de segregatie

van minderheden weliswaar nog toegenomen, maar in Rotterdam neemt de segregatie van minderheden juist af. Den Haag blijkt in 1998 nog altijd de meest gesegregerde stad van Nederland, maar de mate van segregatie laat ook daar een neergaande trend zien.

Bij dergelijke cijfers kunnen een hoop kanttekeningen worden geplaatst. We zullen niet ingaan op technische aspecten, maar merken wel op dat noemers als 'Surinamer', 'Antilliaan', enzovoorts geen vaststaande betekenis hebben. Een andere reden dat de cijfers soms weinig zeggen over wat feitelijk in buurten gebeurt, is dat het aandeel van een groep in een buurt sterk kan toenemen zonder dat de segregatie-index verandert. Als het aandeel Marokkanen in de gehele bevolking verdubbelt, terwijl hun segregatie-index gelijk blijft, betekent dit dat hun aandeel in alle wijken verdubbelt. Hier komen we nog op terug.

Hier is van belang op te merken dat Nederlandse steden een behoorlijk hoge mate van etnische segregatie kennen, waarvoor onder andere het internationaal gezien hoge percentage sociale huurwoningen in bepaalde wijken een verklarende factor is (Bolt et al. 2002). Overigens is de variatie in inkomen binnen deze wijken doorgaans groot (SCP 1995). Achterstandswijken zijn dus vaak sociaal-economisch 'gemengde wijken'. Echt homogene wijken zijn doorgaans juist zeer rijk.

Dit alles neemt niet weg dat de concentratie van armoede en etniciteit als een probleem wordt ervaren. Menging dient zich hierbij aan als mogelijke oplossing. Menging kan op verschillende manieren worden nagestreefd: door koopwoningen te bouwen in achterstandswijken (herstructurering), door de maximale inkomenseisen voor sociale woningen in achterstandswijken te laten vallen en juist minimale inkomenseisen te introduceren, of door alleen welvarende gezinnen toe te laten in geselecteerde complexen. Het recente voornemen van Rotterdam om (allochtone) armen uit sommige 'kwetsbare wijken' of zelfs uit de stad te weren, is een voorbeeld van een directere vorm van mengingspolitiek.

Tabel 2: Segregatie-index van verschillende etnische groepen in de vier grote steden, 1980, 1986, 1995 en 1998

	Turken	Marokkanen	Surinamers	Antillianen	Minderheden
<i>Amsterdam</i>					
1980	37,3	38,8	27,8	26,2	30
1986	38,8	36,9	33,7	33	31,5
1995	40,7	39,1	34,8	34,9	31,7
1998	42,3	41,2	34,2	35,1	33,1
<i>Rotterdam</i>					
1980	–	–	–	–	46,5
1986	–	–	–	–	43
1995	51,7	46,8	28,6	28,5	43
1998	49,9	44,2	26,2	25,7	40,8
<i>Den Haag</i>					
1980	66,4	64,7	–	–	55,5
1986	65,1	57,3	46,4	26,9	52,7
1995	54,6	49,9	40,2	25,5	43,1
1998	53	48,6	38,7	25,9	41,8
<i>Utrecht</i>					
1980	–	–	–	–	37,1
1986	46,4	37,2	–	–	33,2
1995	43,2	42,2	24	22,5	32,9
1998	43,1	44,5	23,4	19,5	34,8

Noot: de segregatie-index geeft het percentage van de betreffende groep dat zou moeten verhuizen om gelijk verdeeld te zijn over de stad. 'Minderheden' verwijst voor de jaren 1980 en 1986 naar Turken, Marokkanen, Surinamers, Antillianen en Zuid-Europeanen en voor de jaren 1995 en 1998 naar deze groepen en allochtonen uit andere niet-geïndustrialiseerde landen

Menging en spreiden

Hoewel het gaat om een nieuw middel (het weren van bewoners op basis van inkomen), tekenen zich in het debat over het voornemen van Rotterdam vergelijkbare scheidslijnen af als in eerdere discussies over het nut van en de (juridische) mogelijkheid voor spreidingsbeleid van kansarmen in het algemeen en kansarme allochtonen in het bijzonder (Veldboer en Duyvendak 2004). Aan de ene kant staan wetenschappers die, met onderzoek in de hand, stellen dat het moeilijk is gemengde wijken te creëren en dat gemengd wonen de integra-

tie van kansarme allochtonen ook niet of nauwelijks bevordert (Bolt 2004; Musterd en Ostendorf 2003a, 2003b). Mensen onderhouden doorgaans weinig contacten in de buurt. En als ze dat al doen, zoeken ze eerder mensen op met dezelfde etnische of sociaal-economische achtergrond. In die zin zijn gemengde buurten bedrieglijk: de sociale netwerken zijn er even homogeen als elders (Loopmans 2000). Aan de andere kant staan politici die menen dat er ingegrepen moet worden in de woningvoorraad opdat kansarmoede ruimtelijk wordt gespreid. Hoewel weinig politici pleiten voor gedwongen spreiding, kunnen de tamelijk radicale plannen van Rotterdam op heel wat steun rekenen, in ieder geval van het kabinet (De Graaf en Verdonk 2004).

Waar deze *gerichte* spreidingsplannen nog omstreden zijn, bestaat er al jarenlang consensus dat via *indirect* beleid menging moet worden bevorderd. Door het bouwen van koopwoningen in achterstandswijken en sociale woningen in voorsteden en nieuwbouwwijken moeten meer gemengde wijken en steden ontstaan. Dit beleid van gemengd bouwen wordt al sinds 1990 gevoerd en is in de loop der jaren steeds verder geïntensiveerd. In 1997 werd met het herstructureringsbeleid een ambitieuze stedelijke vernieuwing voorgesteld: in de door het beleid geselecteerde wijken moet het percentage sociale huur worden verlaagd van 65 naar 42, terwijl het aandeel koop zou moeten stijgen van 18 naar 45. Musterd (2000) heeft in dit verband gesproken van 'draconische maatregelen'. Zijns inziens hebben beleidsmakers door hun angst voor gettovorming de realiteit uit het oog verloren. Het geld dat nu aan herstructurering wordt besteed, zou veel beter kunnen worden ingezet voor onderwijs of arbeid.

Wie hebben er nu gelijk? Is het inderdaad waar, zoals politici beweren, dat drastische maatregelen nodig zijn om ervoor te zorgen dat 'gettovorming' wordt tegengegaan (noot 1)? Of hebben wetenschappers gelijk en is het beleid gebaseerd op twijfelachtige veronderstellingen? Wij menen dat beide partijen op onderdelen gelijk hebben, maar veelal langs elkaar heen praten omdat ze het uiteindelijk over verschillende problemen hebben (zie ook Uitermark 2003a). De wetenschappelijke kritiek op het politieke geloof in buurteffecten is relevant

voor zover het beleid (ten onrechte) zou menen dat *sociale mobiliteit* van achtergestelde bewoners door menging drastisch kan worden bevorderd. Zeker in de afgelopen jaren is echter duidelijk geworden dat mengingspolitiek vaak (ook) is bedoeld om andere doelen te bereiken. Vooral veiligheid en leefbaarheid staan tegenwoordig centraal. Bestuurders richten zich in eerste instantie op het *bestuurbaar* maken van een buurt. Wil de integratie van migranten überhaupt een kans krijgen, dan moeten de achterstandswijken 'op orde' worden gebracht.

Wij delen de kritiek van andere wetenschappers dat sociale menging vaak onnadenkend wordt nagestreefd. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat sociale menging wel een antwoord kan zijn op reële problemen die door zowel bestuurders als bewoners worden gevoeld: de wijk is gedesorganiseerd geraakt, de binding tussen bewoners en bestuur is verminderd, er bestaan spanningen tussen groepen. Daarmee is nog niet gezegd dat sociale menging dé strategie is waarmee deze problemen het hoofd moet worden geboden. Daarom zou er ook aandacht moeten zijn voor andere oplossingen, met name voor het versterken van sociaal kapitaal in de buurt.

Buurteffecten

Mede naar aanleiding van de sterke focus op de buurt bij beleidsmakers in Europa is er in de internationale literatuur de laatste jaren een stroom van onderzoekresultaten gepresenteerd over de relatie tussen woonomgeving en ontwikkelingskansen (voor een overzicht zie Sampson et al. 2002). De vraag die in dit type onderzoek centraal staat is of er negatieve sociaal-economische buurteffecten bestaan: maakt het voor kansarme huishoudens uit of zij in een gemengde of een arme wijk wonen? Als belangrijkste hypothese geldt hierbij – in het voetspoor van de beleidsmakers – dat een dergelijke relatie inderdaad bestaat. Bewoners in achterstandswijken hebben doorgaans immers weinig toegang tot voorzieningen, moeten met elkaar concurreren om laagwaardige werkgelegenheid en zien geen positieve rolmodellen in hun omgeving. Of al deze negatieve invloeden inderdaad de ontwikkelingskansen verminderen kan

in principe worden onderzocht aan de hand van statistische analyses. Dit is dan ook een beproefde methode van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Enkele Nederlandse wetenschappers hebben grensverleggend werk verricht door met grote databestanden onderzoek te doen naar de relatie tussen woonomgeving en ontwikkelingskansen. De uitkomsten van dit onderzoek laten een gemengd beeld zien. In sommige onderzoeken worden wel buurteffecten gevonden, zij het dat deze gering zijn in vergelijking met andere factoren (Ostendorf et al. 2001). Recent onderzoek toont aan dat buurteffecten wel bestaan, maar dat het wonen in een gemengde buurt vooral positief effect heeft op relatief kansrijke bewoners (Musterd et al. 2003). Deze onderzoekers concluderen dat het nastreven van gemengde buurten bezwaarlijk beargumenteerd kan worden vanuit het perspectief van kansarme bewoners. De onderzoekers achten het verstandiger te investeren in onderwijs en werk dan in huisvestingsprojecten gericht op meer gemengde buurten. Zij pleiten vooral voor nationaal beleid, zoals het overeind houden van verzorgingsstaatvoorzieningen.

In eerste instantie lijkt dit een overtuigende strategie, die bovendien als voordeel heeft dat de 'schuld' voor maatschappelijke achterstand niet als vanzelfsprekend bij in elkaars buurt wonende allochtonen wordt gelegd (zie ook Duyvendak 1999). Bij nader inzien is de voorgestane oplossingsrichting door Musterd c.s. echter riskant. Bij veel politici bestaat het beeld dat het ontstaan van *no go areas* met grote interetnische spanningen een probleem is voor de betreffende buurten én een gevaar voor de samenleving als geheel. Of die inschatting nu adequaat is of niet, zij biedt hoe dan ook aanknopingspunten om te bezien wat er in deze buurt kan en moet verbeteren. Door vanuit de wetenschap eenzijdig aandacht te besteden aan maatregelen die *niet* werken, wordt de aansluiting gemist bij de grote politieke belangstelling voor achterstandsbuurten, die zowel vanuit het perspectief van allochtonen als autochtonen in die buurten verheugend is (zie de 56-wijkenaanpak van minister Dekker). Want dat is een reëel gevaar van de strategie van de relativering van het buurteffect: het dreigt de noodzaak tot investeringen in die buurten ook te relativeren en het huidige engagement gericht op insluiting van migranten op den duur te ondermijnen. Ook kunnen relativerende opmerkingen een demotiverend effect

hebben op buurtbewoners die zich engageren: hebben hun inspanningen geen zin? Ten slotte heeft deze benadering weinig oog voor de bestuurlijke noden in deze achterstandswijken.

Laten we daarom kijken of ander onderzoek naar buurteffecten wellicht meer handvatten geeft voor buurtbeleid. Statistisch onderzoek laat doorgaans in het midden wat de *mechanismen* zijn achter de (in)significante verbanden die worden gevonden. Kwalitatief onderzoek kan hier uitkomst bieden. Dan blijkt dat de afwezigheid van (sterke) buurteffecten kan worden begrepen vanuit de geringe of zelfs negatieve contacten tussen buurtbewoners met een verschillende achtergrond. Menging helpt mensen in een achterstandssituatie niet vooruit als zij geen boodschap hebben aan (nieuwe) bewoners met een hoger of middeninkomen (en vice versa) (Blokland-Potters 1998; Kleinhans et al. 2000; Loopmans 2000). Daarnaast komt een reeks aan contramechanismen naar voren: etnische concentratie heeft ook voordelen. In dergelijke buurten, zo stelt men, bestaan meer mogelijkheden voor etnisch ondernemerschap en is er een bloeiende informele sector die uiteindelijk kan dienen als springplank naar de formele economie (Bolt et al. 1998; Burgers 2002; Burgers & Snel 2002; Kesteloot 1998; Kloosterman & Van der Leun 1998; Meert et al. 1997; Noordhoff 2004).

Het kwalitatieve en kwantitatieve onderzoek naar buurteffecten is overigens zelden of nooit met elkaar in verband gebracht. Dat is jammer. We mogen immers verwachten dat een al dan niet significant buurteffect slechts een gemiddelde is. Het zou heel goed kunnen dat voor sommige groepen het wonen in een homogene achterstandswijk positieve effecten met zich meebrengt (bijvoorbeeld voor allochtonen die etnisch ondernemerschap ambiëren), terwijl het voor anderen negatief uitpakt (bijvoorbeeld voor bewoners die geen toegang hebben tot lokale netwerken, maar wel afhankelijk zijn van relatief slechte voorzieningen). Dit is een belangrijk hiaat dat de gebruikswaarde van onderzoek voor beleid beperkt.

Recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau gaat ook nadrukkelijk in op buurteffecten. Terwijl tientallen grootschalige en internationale studies slechts zeer voorzichtige uitspraken doen over de mate waarin buurteffecten een rol spelen, presenteren de onderzoekers van het Planbureau het ene na het andere uitgesproken resultaat. Dit is niet zo verbazingwekkend. Het SCP kijkt namelijk niet naar sociaal-economische buurteffecten, maar naar vooral naar buurteffecten op het gebied van sociale contacten, leefbaarheid en bestuur. Waar de sociaal-economische ontwikkeling van inwoners vooral afhangt van de stedelijke arbeidsmarkt, de nationale economische groei en onderwijsvoorzieningen, is voor de domeinen die het SCP onderzoekt het buurniveau wel degelijk van belang.

Wat betreft *sociaal-culturele* buurteffecten stellen de onderzoekers van het SCP bijvoorbeeld dat het wonen in een concentratiebuurt de kans verkleint dat allochtonen contact onderhouden met autochtonen (Dagevos 2004). Volgens de commissie-Blok (2004) zou dit sociaal-culturele buurteffect zich op een gegeven moment kunnen vertalen in een sociaal-economische achterstelling. Contacten met autochtonen worden in deze zienswijze gezien als indicator voor de hulpbronnen die aanwezig zijn in sociale netwerken. Een ander sociaal-cultureel buurteffect treedt op bij de attitudes van bewoners tegenover andere bevolkingsgroepen. Ook op dit gebied worden duidelijke buurteffecten gevonden: 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; De Vos en Deurloo 1999).

Hetzelfde geldt voor *criminaliteit* en *onveiligheid*. Wittebrood en Van der Wouden laten zien dat het wonen in een achterstandswijk de kans op slachtofferschap vergroot (Wittebrood en van der Wouden 2002). Uit weer ander onderzoek blijkt dat er ook sterke *bestuurlijke* buurteffecten zijn. Allochtonen in achterstandswijken zijn relatief achterdochtig ten opzichte van formele instituties van de Nederlandse maatschappij. Hoewel over dit onderwerp slechts verkennend onderzoek beschikbaar is, lijkt ook hier sprake van een onafhankelijk buurt-

effect dat wordt versterkt door andere variabelen (SCP 2002). Het onderzoek van het SCP maakt duidelijk voor welke uitdaging bestuurders gesteld staan. Zij hebben te maken met relatief achterdochtige bewoners die onderling conflictueuze relaties hebben.

Dergelijke 'bestuurlijke' buurteffecten hebben in het onderzoek tot nu toe te weinig aandacht gekregen. Hoe reageren bestuurders op deze problemen en wat is in een bestuurlijk perspectief de (mogelijke) rol die mengingsstrategieën kunnen spelen in achterstandswijken?

Leefbaarheid en bestuurbaarheid

Slechts weinig politici en beleidsmakers noemen mogelijke sociaal-economische buurteffecten (nog) als voornaamste reden om menging na te streven (noot 2). Als we luisteren naar beleidsmakers, hebben zij het steeds minder over de ontwikkeling van achtergestelde individuen (die gehinderd zou worden door een eenzijdige buurtsamenstelling), en steeds vaker over de buurt als geheel. Die zou onleefbaar of onveilig worden als er te veel kansarme(n) (allochtonen) wonen. Corporaties uiten vaak hun zorgen over de 'balans' in een buurt en stellen dat instroom van hogere inkomens noodzakelijk is om een 'neerwaartse spiraal' te voorkomen (Camstra 1996). Recentelijk heeft Dominic Schrijer (2003) vanuit sociaal-democratisch perspectief een dergelijke zienswijze uitgedragen: het water staat ons, de bestuurders van achterstandswijken in grote steden, tot aan de lippen. Spreiding is noodzakelijk om 'overbelasting' van de buurt en haar bestuur te voorkomen. Schrijer en andere bestuurders maken aldus een afweging op het niveau van de buurt en niet, of althans niet op korte termijn, op het niveau van individuele bewoners.

Dat individuele bewoners soms zullen moeten verhuizen (of geen woning in een bepaalde wijk zullen vinden omdat deze wijk voor hen op slot zit) is de prijs die dan betaald moet worden om de buurt bestuurbaar te houden en daarmee het perspectief van de rest van de bewoners te verbeteren. Dit betekent dat de belangen van sommige zittende bewoners hard kunnen botsen met de belan-

gen van bestuurders (ook al zullen deze laatsten zeggen dat het op den duur voor iedereen de beste politiek is).

Het binnenhalen van hogere inkomens wordt sinds halverwege de jaren negentig gezien als een *sine qua non* om de leefbaarheid te vergroten:

[Leefbaarheid wordt steeds vaker 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 (Reijndorp 1996, geciteerd in Buys, 1997: 7)

Bestuurders streven primair doelen na op het niveau van de buurt, zoals leefbaarheid en veiligheid. Het manipuleren van de bewonerssamenstelling, zo is hun verwachting, kan helpen deze doelen te bereiken. De bewonerssamenstelling van buurten is onder andere steeds meer in beeld gekomen doordat bewoners sinds de 'sociale vernieuwing' een grotere rol hebben gekregen bij het besturen van hun buurt (onder meer Priemus et al. 1998). Ze zijn nu medeverantwoordelijk voor de bestrijding van criminaliteit, het beheer van de woonomgeving en de integratie van kansarmen en allochtonen. Er wordt nogal wat verwacht van bewoners die, eveneens volgens de gangbare beleidsopvatting, tegelijkertijd zo veel problemen veroorzaken (Duyvendak 2002). Veel bestuurders hebben op grond van hun ervaringen in de afgelopen periode de conclusie getrokken dat er *te veel* van deze bewoners wordt verwacht. Zij menen nu dat de zittende bewoners zich niet 'aan hun haren uit hun eigen moeras kunnen trekken'; zij maken immers de wijk onleefbaar en onbestuurbaar.

Daarom moeten er koopwoningen komen voor relatief welgestelde huishoudens. Juist van de leden van de middenklasse wordt verwacht dat zij een positieve bijdrage leveren aan de buurt. Zij zouden de politie eerder bellen als er iets gebeurt, participeren meer in buurtvergaderingen, tekenen protest aan tegen onverantwoorde beslissingen en stemmen op gevestigde partijen. Mengingsseptici hebben hier weliswaar (en terecht) tegenover gesteld dat van de weeromstuit te veel verwacht wordt van de middenklasse (Blokland-

Potters 2001; Karsten en Van Kempen 2001), maar weinig sceptici hebben hierbij gezien wat het voordeel van een dergelijke middenklasse is voor bestuurders. Voor hen lijkt er namelijk al een wereld gewonnen als er 'aansprekbare' figuren in de wijk komen wonen met wie zij zich kunnen identificeren. Bovendien: zelfs als de middenklassers niet actief zijn in de buurt, leveren zij – zo is de verwachting – tenminste geen bijdrage in negatieve zin (Uitermark 2003b). Dat veel sociale problemen hiermee slechts worden verplaatst, zullen beleidsmakers ook niet ontkennen. Maar het verdunnen van de problematiek is in hun optiek al heel wat. Onderzoekers als Bolt (2004) die stellen dat verdunning niet hetzelfde is als een oplossing, hebben dus het gelijk aan hun zijde, maar dat gelijk is in het perspectief van bestuurders niet relevant.

Wanneer we onderkennen dat bestuurders primair de wijk weer bestuurbaar willen maken, wordt duidelijk dat het beleidsmatige belang van het traditionele onderzoek naar buurteffecten beperkt is. We begrijpen nu ook hoe het kan dat wetenschappers sinds jaar en dag betogen dat menging zinloos is, terwijl bestuurders hun mengingsstrategieën intussen alleen maar intensiveren. Het wetenschappelijk onderzoek naar buurteffecten en menging dreigt te blijven steken in een perspectief dat lange tijd dominant was in het minderhedenonderzoek, maar dat recent aan terrein heeft moeten prijsgeven. Waar het onderzoek zich nog steeds richt op de sociaal-economische emancipatie van achtergestelde groepen, staan in het debat thema's als veiligheid, leefbaarheid, sociale cohesie, sociale stabiliteit en legitimiteit van bestuur centraal. Juist bij deze thema's kan de buurt een belangrijke rol spelen, hetzij als meest relevante schaalniveau waar verschillende processen samenkomen (accumulatie), hetzij als gebied waar deze processen elkaar versterken. Corporatiebestuurder Van Velzen verwoordt dit als volgt en geeft *en passant* kritiek op het gangbare segregatie- en buurteffectenonderzoek:

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: 53, 50)

Waar enkele decennia geleden werd aangenomen dat de problemen die zich op buurniveau voordeden, opgelost konden worden door de zittende bevolking cultureel te verheffen door middel van rationalistische en sociale woningbouw (stadsvernieuwing) of maatregelen die zouden leiden tot andere en vooral door betrokkenen toegepaste waarden en normen (sociale vernieuwing), zien veel bestuurders nu – en hier bestaat 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 en van de middenklasse wordt verwacht dat zij het ontstane gebrek aan sociaal kapitaal compenseert. De oplossing moet nu ‘van buiten’ komen.

Het ontkoppelen van buurteffecten en menging

Het is echter niet vanzelfsprekend dat concentratiebuurten per se gemengd moet worden, ook niet als de problemen daar nijpend zijn. Het onderzoek naar buurteffecten bewijst precies hier zijn waarde. Juist doordat dit type onderzoek zo ver af staat van de dominante beleidsopvatting en individuele huishoudens wel als uitgangspunt neemt, maakt het duidelijk dat de belangen van zittende bewoners in het gedrang kunnen komen als menging rigoureus wordt door-

gevoerd. Daarbij stellen deze onderzoekers terecht aan de orde dat mengingsmaatregelen niet tot minder segregatie hoeven te leiden. Dat klinkt paradoxaal, maar eigenlijk ligt het voor de hand. Bewoners laten zich niet zomaar sturen door beleid. Op het moment dat zij er economisch op vooruitgaan, willen zij dit vertaald zien in ruimtelijke kwaliteit. In een liberaliserende woningmarkt hebben zij daar ook alle kans toe. Pas als huishoudens uitsluitend in een achterstandswijk een woning kunnen kopen, zullen zij in groten getale (moeten) kiezen voor deze optie. Weinig bestuurders zullen echter een dergelijke keuze willen afdwingen, ook al omdat noodkopers snel weer vertrokken zullen zijn als zich elders mogelijkheden voordoen. Onderzoek van de Rekenkamer bevestigt dat pogingen om segregatie te verminderen weinig tot niets hebben opgeleverd (Rekenkamer, geciteerd in Musterd en Ostendorf 2003b).

Dit alles neemt echter niet weg dat menging vanuit het perspectief van lokale bestuurders een begrijpelijke of zelfs noodzakelijke keuze is. Voor hen speelt het al dan niet bestaan van buurteffecten geen enkele rol. Ook wanneer alleen sprake is van cumulatie van problemen kunnen zij het wenselijk achten om in te grijpen. En omgekeerd geldt dat een negatief buurteffect niet per se bestreden hoeft te worden met een territoriale aanpak. Als we bijvoorbeeld vinden dat kansarme leerlingen extra nadeel ondervinden van het leven in een achterstandswijk, kan geprobeerd worden de samenstelling van die wijk te veranderen, maar men zou er evengoed voor kunnen pleiten om het buurteffect te compenseren door extra investeringen in onderwijs. De vraag naar de oorzaak van problemen is dus niet dezelfde als de vraag naar oplossingen. Dit is een cruciaal punt aangezien tot nu toe ten onrechte is aangenomen dat uit onderzoek naar buurteffecten automatisch beleidsimplicaties voortkomen. Het tegenovergestelde is waar: *de vraag naar buurteffecten is niet dezelfde als de vraag naar de (on)wenselijkheid van mengingsstrategieën.*

De belangrijkste reden dat het buurteffectenonderzoek en het debat over menging en spreiding naar onze verwachting überhaupt hun langste tijd hebben gehad, is echter dat binnenkort de empirie zowel bestuurders als onderzoekers zal dwingen om te erkennen dat veel buurten nu eenmaal blijvend een hoog percentage kansarmen of allochtonen hebben. In plaats van

te focussen op het spreiden (of tegenhouden) van groepen die welhaast een meerderheid van de stedelijke bevolking uitmaken, ligt de crux in het vinden van maatregelen die een antwoord bieden op de dynamiek die bestaande structuren kan ontwrichten. Tot nu toe loopt de bevolkingsverandering ver vooruit op bestaande instituties. De vraag is hoe de multiculturalisering van buurten in goede banen kan worden geleid en of overheden op verschillende schaalniveaus in staat zijn alternatieven te ontwikkelen voor traditionele buurtinstituties. Nu de hele wereld en alle daarin bestaande spanningen bij elkaar komen op een paar vierkante kilometer, wordt van iedereen veel gevergd.

Op zoek naar nieuwe strategieën

Afhankelijk van de definitie van het probleem en van de vraag voor wie het een probleem is, komen verschillende strategieën in aanmerking. In bovenstaande hebben wij beargumenteerd dat de problemen van een multiculturaliserende wijk niet alleen benaderd moeten worden vanuit het perspectief van allochtone en autochtone bewoners, maar dat ook het bestuurdersperspectief een legitieme invalshoek is. Met andere woorden, het gaat zowel om problemen die te maken hebben met sociaal-economische achterstand, sociaal-culturele kloven en leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken als met het ontbreken van vertrouwen tussen burgers en bestuur. Voor dit laatste probleem kunnen bestuurders besluiten blanke en welgestelde groepen aan te trekken. Zo wordt de afstand tussen sommige burgers en bestuurders verkleind. Maar dit is geen antwoord op de andere problemen die zijn signaleerd. Daarvoor zijn nog twee andere strategieën van belang voor bestuurders: het hervormen van buurtinstituties en – vanuit de constatering dat buurten nu minder zelforganiserend vermogen hebben – er zelf, samen met buurtprofessionals, meer directe invloed uitoefenen. Misschien moet er wat minder aan bewoners worden overgelaten (Reijndorp 2003). Er zijn, kortom, grofweg drie deels complementaire strategieën te onderscheiden voor bestuurders die te kampen hebben met de gevolgen van een multiculturaliserende buurt:

1. mengen;
2. het hervormen van instituties, het waarderen van professionals, het betrekken van bewoners;
3. intensivering beheer.

ad 1. Mengen

Een mengingsstrategie kan in beeld komen wanneer de situatie in achterstandswijken qua leefbaarheid en veiligheid onhoudbaar wordt. Ook wanneer het vertrouwen en contact tussen bewoners en bestuur ontbreken, kan een mengingsstrategie, gericht op het vasthouden van stijgende bewoners of op het binnenhalen van middenklassers, een optie zijn. Hier staat tegenover dat zo'n beleidsstrategie al gauw in strijd is met de belangen van veel zittende bewoners (die deels gedwongen zullen moeten verhuizen) en met de belangen van andere wijken die ook kapitaalkrachtige huishoudens willen aantrekken (en niet op zwakke groepen zitten te wachten). Door de soms wat al te beperkte aandacht van bestuurders voor problemen binnen uitsluitend hun eigen gebied en de grote subsidies voor herstructurering, wordt nu snel voor menging gekozen over de hoofden van zittende bewoners heen. Hierdoor ontstaan soms heftige botsingen met zittende bewoners, hetgeen leidt tot verdere stagnatie in de stedelijke vernieuwing.

Om dit te verhelpen zou *ten eerste* de snelheid van herstructurering niet meer door de huisvestingsagenda moeten worden bepaald. In bijvoorbeeld de Amsterdamse Westelijke Tuinsteden is het tempo van de herstructurering afhankelijk gemaakt van de sociale sector: geen ingrepen in de huisvesting zonder ingrepen in de sociale infrastructuur (Tabak 2004). *Ten tweede* moeten bewoners meer zeggenschap krijgen. Bewoners moeten de kans krijgen te kiezen hoe hun buurt zich zal ontwikkelen. Dat kan via participatie, maar verdergaande maatregelen moeten ook worden overwogen. Zo zijn er in Engeland goede ervaringen met referenda over verkoop van woningen: het bevordert discussie en de opkomst blijkt zeer hoog (Somerville 2004). *Ten derde* moet herstructureringsgeld niet langer geoormerkt zijn. Als er alleen geld beschik-

baar is om te mengen, is het niet verwonderlijk dat veel bestuurders dit middel kiezen om de problemen te lijf te gaan. Er zouden betere afwegingen gemaakt kunnen worden op het moment dat geld uit bijvoorbeeld het Investeringsfonds Stedelijke Vernieuwing zowel voor huisvesting als voor andere doeleinden gebruikt zou kunnen worden. *Ten vierde* zouden de plannen voor differentiatie van het woningbestand zelf ook meer kunnen worden gedifferentieerd (VROM-Raad 2002, 2004). Want in welke prijsklasse wordt voor wie gebouwd? Onderzoek toont aan dat nieuwe, welgestelde bewoners doorgaans niet een heel grote aanwinst zijn voor de buurt. We mogen echter verwachten dat deze bijdrage afhangt van hun achtergrond en hun band met de buurt. Welgestelde(re) huishoudens die hun huurwoning kopen of doorstromen binnen de buurt leveren wellicht een grotere bijdrage. Dit is een algemeen gedeelde veronderstelling die door empirisch onderzoek moet en kan worden getest.

Er bestaat, kortom, een onderzoeks- en een politieke mengingsagenda waarop condities voor menging hoog staan genoteerd. Dat laat onverlet – daar moet geen misverstand over bestaan – dat er soms een dwingende noodzaak is om tot grootschalig slopen over te gaan, namelijk in die buurten waar sprake is van zo'n negatieve spiraal dat alleen met forse fysieke ingrepen er weer ruimte ontstaat voor het opbouwen – fysiek én sociaal – van een nieuwe wijk. Tegelijk moet vastgesteld worden dat de vraag naar menging – *to do or not to do* – al te lang de wetenschappelijke en beleidsdiscussie rond achterstandswijken heeft gedomineerd. Er is daarom alle reden om ook te kijken naar andere reacties op multiculturalisering.

ad 2. Het hervormen van instituties, het waarderen van professionals, het betrekken van bewoners

Het besef dat Nederland nu eenmaal een groot en groeiend aantal multiculturele wijken heeft, is nog onvoldoende doorgedrongen tot beleid en wetenschap. Enerzijds wordt er in het beleid nog te vaak op vertrouwd dat menging wel soelaas zal bieden. Anderzijds heeft de wetenschap niet voldoende onderkend dat er zeer serieuze problemen bestaan in achterstands-

wijken die niet zozeer met emancipatie van allochtonen te maken hebben, maar met het samenleven in de buurt van mensen met uiteenlopende opvattingen en overtuigingen, resulterend in problemen met leefbaarheid en veiligheid. Zowel wetenschap als beleid moet meer oog krijgen voor de wijze waarop instituties in de wijk hervormd moeten worden om een antwoord te bieden op multiculturalisering. Onderzoek van de sociologen Wilson en Sampson kan hierbij als voorbeeld dienen (zie onder meer Flippen 2001; Wilson 2003). Deze onderzoekers laten zien hoe sommige organisaties totaal worden ontworpen door multiculturalisering, terwijl andere organisaties sterk blijven of verder versterkt worden. Aangezien dit onderzoek wordt uitgevoerd in de Amerikaanse context, wekt het weinig verbazing dat de rol van de overheid weinig aandacht krijgt. Het is echter duidelijk dat in de Nederlandse context opbouwwerkers, welzijnswerkers en andere professionals die op buurtniveau actief zijn, een cruciale rol kunnen vervullen bij het hervormen en versterken van instituties die door multiculturalisering onder druk komen te staan (Niekerk et al. 1989; Duyvendak & Van der Graaf 2002). Daar zijn ze trouwens ook al mee bezig. Onder de noemers van sociale cohesie en sociaal kapitaal proberen zij ervoor te zorgen dat 'de buurt' (meer) in staat wordt gesteld zichzelf te besturen. Een programma als *Mensen maken de Stad* in Rotterdam is erop gericht straatbewoners met elkaar in contact te brengen en zo de buurt 'handlingsbekwaamheid' te geven. De door Stichting 'De Wijk is van ons Allemaal' opgerichte buurtpanels hebben als bedoeling supra-etnische identiteiten te ontwikkelen en nieuwe vormen van samenwerking en begrip mogelijk te maken. Dergelijke initiatieven blijken moeizaam tot stand te komen. Maar gezien de beperkte rol van de sociale pijler in het grotestedenbeleid is het eigenlijk verbazend dat ze überhaupt nog van de grond komen.

Het probleem is echter dat de wetenschap noch de politiek deze activiteiten erg serieus neemt. In het rapport van de commissie-Blok werd in het geheel geen aandacht besteed aan de rol van het welzijnswerk. In de politiek is het tegenwoordig heel normaal om zorg voor culturele diversiteit af te doen als typisch voor een 'welzijnswerkersmentaliteit'. Juist de professionals en bewoners die zich inspinnen voor een goed dat even schaars als gewild lijkt

– positief intercultureel samenleven – worden nauwelijks ondersteund of erkend. We beweren niet dat al deze initiatieven altijd de gewenste resultaten zullen opleveren, maar het is wel duidelijk dat op dit moment niet eens serieus de vraag wordt gesteld hoe opbouwwerkers, jeugdwerkers, actieve bewoners en vrijwilligersorganisaties kunnen bijdragen aan de aanpak van sociale problemen waar nu vooral fysieke oplossingen voor worden aangedragen. Er bestaat bijvoorbeeld nauwelijks onderzoek naar initiatieven voor interculturele interactie en sociale cohesie – een groot contrast met de vele evaluatiestudies naar fysiek herstructureringsbeleid.

Toch hoeft het beleid hier niet met lege handen te staan. Stichting De Wijk rapporteert dat 87 procent van de Nederlanders zich “erg verantwoordelijk voelt voor de eigen leefomgeving”, 85 procent zich “actief wil inzetten voor een leefbare buurt” en 38 procent vindt dat ze “eigenlijk te weinig doet” (cijfers van Motivaction geciteerd in Stichting De Wijk 2004:15). Ander onderzoek laat zien dat autochtone én allochtone bewoners “niet onverschillig staan tegenover etnische segregatie” en dat “beide groepen verlangen naar vriendelijke contacten met buurtgenoten”. Autochtonen en allochtonen hechten ook aan “gemeenschappelijke normen en waarden”. Driekwart van de ondervraagden vindt dat bewoners meer zouden moeten doen voor de buurt en de helft is bereid onder voorwaarden aan buurtactiviteiten mee te doen (Studio 18, geciteerd in Stichting De Wijk: 16).

Natuurlijk zou het voorbarig zijn te concluderen dat degenen die hun goede wil tonen in enquêtes, deze ook altijd omzetten in concrete handelingen. Wel spreekt uit de cijfers een redelijk breed gedeeld verlangen de maatschappelijke ontwikkeling (ook) in de eigen buurt vorm te geven. De vraag is dan hoe dergelijk initiatief ondersteund kan worden en welke obstakels er nu zijn. Om met het laatste te beginnen: uit verschillende onderzoeken (Uitermark et al. 2004; Duyvendak & Tonkens 2003; Duyvendak en Veldboer 2003) blijkt dat recente hervormingen in het welzijnswerk oligarchie in de hand werken. De trend richting *accountability*, verzakelijking en aanbesteding leidt weliswaar op deel-

terreinen tot professionalisering, maar zorgt er ook voor dat bewonersinitiatieven weinig kans maken op financiële en politieke steun van de overheid (en/of snel door professionals worden 'onteigend'). Juist initiatieven van bewoners zijn vaak kleinschalig, incidenteel en relatief spontaan – en staan daardoor zwak in de verzakelijkte welzijnsmarkt. Professionals zouden een brug kunnen slaan door dergelijke initiatieven te ondersteunen, maar ook zij hebben te kampen met bezuinigingen en moeten hun tijd steeds meer verantwoorden. Met andere woorden, zij krijgen steeds minder de kans in te springen op kansen en problemen die zich 'ongepland' voordoen. Min of meer in deze lijn concluderen ook Van den Brink en De Ruijter (2003) dat burgerinitiatieven van al dan niet religieuze zelforganisaties in Rotterdam zich vrijwel geheel aan het oog van de overheid onttrekken en daardoor geen steun krijgen.

Wantrouwen jegens bevolkingsgroepen maakt het onwaarschijnlijk dat bewoners productieve relaties aangaan met de overheid. Gebrek aan bemiddelende figuren en de belemmering van ingewikkelde procedures en andere prioriteiten versterken de processen van ontwrichting waar multiculturaliserende buurten toch al mee te maken krijgen. Alle aandacht voor 'de buurt' heeft tot nu toe onvoldoende geleid tot serieuze belangstelling voor de vraag op welke wijze (nieuwe) bewoners betrokken kunnen worden bij lokaal beleid. De buurt is hoofdzakelijk een analiseniveau en een ontmoetingsplaats voor allerlei dienstverleners (De Boer en Duyvendak 2001). Een rijkere invulling van het buurtgericht werken zou ontstaan wanneer een andere invulling wordt gegeven aan het begrip *accountability*. Op dit moment houdt het begrip vooral in dat professionals verantwoording afleggen aan opdrachtgevers en niet of nauwelijks aan cliënten, aan buurtbewoners.

Bij een speurtocht naar noodzakelijke institutionele vernieuwingen moeten allerlei mogelijkheden zonder taboes worden verkend. In dit verband kan de Nederlandse overheid een voorbeeld nemen aan de Britse, die sinds enkele jaren een ambitieus stedelijk vernieuwingsbeleid voert. Een van de belangrijkste elementen van dit programma is het creëren van beslissingsruimte voor

lokale actoren. Zoals de Britse overheid zelf aangeeft, gaat het hier om een strategie die "onbeschaamd uitgaat van de hele lange termijn" (Social Exclusion Unit 2001:25). Het is nog maar afwachten of de resultaten inderdaad zo gunstig zullen zijn als de overheid verwacht. Maar er *is* wel een strategie en er zijn substantiële middelen beschikbaar om te experimenteren met nieuwe programma's en instituties – een schril contrast met de Nederlandse situatie waarin 'sociaal' vooral wordt opgevat in termen van een 'sociaal proces' en waarin een *sociale visie* van het bestuur op achterstandswijken te vaak ontbreekt.

Een voornaam hiaat in de kennis over multiculturalisering van buurten betreft de mogelijke rol van bewoners. Tot nu toe hebben bestuurders allerlei vormen van beleid bedacht, vaak in samenspraak met een beperkte groep actieve bewoners. Het is hoog tijd dat, voordat opnieuw allerlei vormen van samenwerking tussen bewoners en beleid worden voorgesteld, systematisch wordt nagegaan wat het draagvlak is onder bewoners. Aangezien de meerderheid van de bewoners in stedelijke achterstandswijken (binnenkort) een allochtone afkomst heeft, ontstaat de noodzaak na te gaan hoe binnen deze zeer diverse groep wordt gedacht over veranderingen in de buurt en de rol van bewoners daarbij. Willen bewoners bij beleid betrokken worden? En zo ja, op welke manier? De zojuist aangehaalde cijfers van Stichting De Wijk doen vermoeden dat er wel degelijk potentieel is, maar tegelijkertijd laten ze zien dat de programma's die er nu zijn blijkbaar niet in staat zijn dat potentieel aan te boren.

Een probleem hierbij is dat overheidsprogramma's nu te zeer uitgaan van een bepaalde politieke 'beleids'-vraag die bij overheidsorganisaties zelf leeft. Dat perspectief zou gekeerd moeten worden door, zonder al te veel uitgesproken politieke a priori's, empirisch te bezien welke aangrijpingspunten zich in de praktijk ontwikkelen. Een belangrijke vraag is dan bijvoorbeeld wat precies de relatie is tussen bindend en overbruggend sociaal kapitaal (vergelijk Putnam 2000). Veel projecten die nu worden opgestart zijn nadrukkelijk gericht op overbruggend kapitaal. De indruk bestaat bij beleidsmakers dat te veel bindend kapitaal binnen groepen de interactie en integratie van etnische minderheden

remt. Het is echter de vraag of dit werkelijk zo is. Er zijn diverse aanwijzingen dat ontwikkeling binnen eigen kring op de langere termijn de integratie in de Nederlandse samenleving als geheel kan bevorderen (Fennema en Tillie 1999). Zelfs als bindend kapitaal niet leidt tot meer integratie, zou het wel een rol kunnen spelen bij het bevorderen van sociale competenties: het bestaan van voorzieningen voor en relaties binnen groepen kan immers bijdragen aan sociale controle en politieke organisatie. Deze vragen naar de rol van verschillende vormen van sociaal kapitaal zijn tot nu toe eigenlijk alleen ideologisch benaderd: ofwel men waardeert groepsvorming langs etnische en religieuze lijnen, ofwel men diskwalificeert deze bij voorbaat als een vorm van 'apartheid' en zet in op een nieuwe, gemengde territoriale identiteit.

Ad 3. Intensivering beheer

De groeiende aandacht voor sociaal kapitaal moet naar ons idee positief worden beoordeeld. Zeker met betrekking tot achterstandswijken geldt het versterken van sociaal kapitaal als een mogelijk alternatief voor grootschalige menging: het gaat om het aanleveren van handelingscompetenties *in situ* in plaats van het verplaatsen en/of verdunnen van samenlevingsproblemen. In die zin is de centrale plaats van sociaal kapitaal binnen recente beleidsdiscussies (zie bijvoorbeeld RMO 2000; Putnam 2000) winst. Er spreekt een behoefte uit om met de zittende bewoners te werken aan verbanden, voorzieningen en begrip. Dat is moeilijker, maar op termijn productiever dan het spreiden van groepen bewoners. Tegelijkertijd schuilt in de opmars van het begrip sociaal kapitaal een zeker gevaar. Maar al te gemakkelijk kan de indruk ontstaan dat sociaal kapitaal een substituut is voor goed bestuur: als burgers zich nu maar zelf zouden organiseren en 'eigen verantwoordelijkheid' nemen, kan de overheid zich terugtrekken. Het zou echter goed kunnen dat veel buurtbewoners heterogene en conflicterende opvattingen hebben over de buurt en zich simpelweg niet aangesproken voelen om te participeren in de instituties die door het beleid worden gecreëerd. Eén oplossing voor dit probleem werd zojuist al genoemd: hervorm instituties zodat wel draagvlak ontstaat. De kans is echter reëel dat deze oplossing, althans op korte termijn, niet afdoende is.

In feite onttrekken veel bewoners en processen in achterstandswijken zich aan lokaal beleid. Veel bewoners zullen niet gemobiliseerd worden en zullen langs elkaar heen blijven leven (als de spanningen al niet verder oplopen). Ook zal het aandeel kansarme groepen in de bevolking niet noemenswaardig worden verminderd door beleid ten aanzien van buurtinstitutes of de bewonerssamenstelling. Hier doet zich de vraag voor of nu niet te veel nadruk wordt gelegd op grote maatschappelijke problemen die tot uitdrukking komen in achterstandswijken en te weinig op de meer banale vormen van beleidsfalen die veel bewoners een doorn in het oog zijn (Blok 2004). Die vormen van beleidsfalen kunnen voor een deel worden verklaard door het gebrek aan sociaal kapitaal in een buurt – waar mondige burgers ontbreken, laat het bestuur het ook vaak afweten (Putnam). Maar het bevorderen van sociaal kapitaal is een wat omslachtige manier om het bestuur te verbeteren. Misschien moet geaccepteerd worden dat een normale dosis handhaving en uitvoering in achterstandswijken niet volstaat en dat dus wat vaker de vuilnis moet worden opgehaald, de speeltuin moet worden opgeknapt en op straat moet worden gepatrouilleerd.

Conclusie

De bestuurlijke aandacht voor problemen van autochtone en allochtone bewoners van achterstandswijken is van grote betekenis. Relativerende conclusies van onderzoekers dat buurteffecten niet of nauwelijks bestaan, betekenen nog niet dat investeringen in buurten afgeblazen kunnen worden. Integendeel, we constateren dat de instituties, professionals en bewoners in achterstandswijken nog geenszins zijn toegerust voor de vele veranderingen die de multiculturalisering van buurten met zich meebrengt.

Onze onderzoeksconclusies impliceren wél dat wijkaanpakken die zweren bij grootschalige sloop en menging zeer eenzijdig zijn. Het is zaak de ambitie tot verbetering creatiever aan te wenden. Willen Nederlandse overheden en professionals hun wens tot insluiting van nieuwkomers waar kunnen maken, dan moeten we op zoek naar aanvullende, nieuwe strategieën. Een eerste observatie in dit verband is dat nogal wat problemen herleid kunnen worden tot de snelle veranderingen in een buurt. De uitdaging voor beleid en wetenschap

is dan ook om na te gaan hoe dergelijke veranderingen in goede banen geleid zouden kunnen worden. Welke instituties en beleidsmaatregelen hebben we nodig om te zorgen dat de dynamiek in achterstandswijken niet leidt tot een neerwaartse spiraal? Al het onderzoek naar buurteffecten, segregatie en menging maakt één ding overduidelijk: gewoon maar mengen werkt daarvoor niet voldoende. Het werkt onvoldoende als we de situatie bekijken op het niveau van buurten en het werkt nog minder als we de situatie bezien op stedelijk of nationaal niveau. Hieruit volgt dat menging hooguit een onderdeel kan zijn van een meer omvattend beleid en dat andere maatregelen hard(er) nodig zijn. Die maatregelen zullen niet alleen of hoofdzakelijk betrekking moeten hebben op de buurt. Onderwijs blijkt voor allochtone jongeren de belangrijkste stap naar integratie (Phalet et al. 2000). Voor zwakke groepen in het algemeen geldt dat nu wel erg veel nadruk ligt op verzorging, preventie en handhaving en weinig op het scheppen van werk en het opleiden van mensen die lage kwalificaties hebben (Engbersen et al. 2004). Zolang deze structurele problemen weinig aandacht krijgen, kunnen we niet verwachten dat de leefbaarheid in wijken duurzaam verbetert.

Dit wil echter niet zeggen dat het beheer van achterstandswijken geen aandacht mag krijgen en dat alleen gekeken moet worden naar de 'echte oorzaken' van problemen. In veel wijken is er wel degelijk een acute noodzaak om beleid ter bevordering van de leefbaarheid door te zetten of te intensiveren. Wij denken dat het opvangen van, en anticiperen op, snelle veranderingen hierbij een centrale rol moet spelen. Problemen worden niet zozeer veroorzaakt door een bepaald percentage kansarmen of allochtonen, maar door de mismatch tussen de snel veranderende realiteit en bestaande instituties. Er moet veel beter worden gekeken naar de verschillende manieren waarop buurten met snelle verandering kunnen omgaan. Vooral buurten die, ondanks hun multiculturele samenstelling, sociaal slagvaardig blijven, zijn hier interessant. Het zou best kunnen, zoals corporatiedirecteur Kromwijk (*Rotterdams Dagblad* 12 april 2002) en Smakman & Musterd (1999) vermoeden, dat etnische homogene buurten soms goed functioneren, juist doordat er dan draagvlak bestaat voor allerlei

instituties en doordat communicatieproblemen beperkt blijven tot een beperkt aantal groepen. Het zou echter evengoed kunnen dat buurten waar geen meerderheden voorkomen op de lange termijn instituties kunnen ontwikkelen die het samenleven in de buurt bevorderen. Door de lokale variëteit is het helaas onmogelijk om tot universele succesformules te komen. Wel kan worden gezegd wat de goede randvoorwaarden zijn: de mogelijkheid om op de buurt toegesneden keuzes te maken in de verhouding tussen fysieke en sociale uitgaven én een grote(re) invloed van bewoners en professionals op de huisvestingspolitiek. Ten slotte zal ook de agenda van bestuurders en bewoners meer parallel moeten gaan lopen. Enerzijds door te onderkennen dat bestuurders hun eigen problemen hebben: ze vrezen soms dat er geen 'aansprek-bare' bewoners meer in de wijk overblijven als er helemaal niet wordt 'gemengd'. Anderzijds moeten lokale bestuurders belangen van de zittende bewoners niet uit het oog te verliezen. Sterker nog: bestuurders zullen weer vertrouwen in hun bewoners moeten gaan uitstralen. Als bewoners het gevoel krijgen dat ze eigenlijk 'te veel' zijn en bestuurders liever andere inwoners tegenkomen in de wijk en in de stad, dan slaat de insluitingsagenda die Nederland kent alsnog om in een uitsluitingsagenda. Dan mogen we echt bang worden voor Amerikaanse toestanden.

Eindnoten

- 1 Het is opvallend dat politici deze stelling vaak verdedigen door te beweren dat tot nu toe niet of te weinig geïnvesteerd is in beleid tegen segregatie (bijvoorbeeld Fortuyn 2002; Verhagen 2004). Gebrek aan kennis over het herstructureringsbeleid lijkt ertoe te leiden dat men ten onrechte aanneemt dat de keuze simpelweg luidt: wel of geen beleid tegen segregatie. Zelfs een goed ingevoerde auteur als Margo Trappenburg (2003: 317) stelt dat er geen ambitieus desegregatiebeleid in Nederland bestaat. Aangezien zij dergelijk beleid wel legitiem zou vinden, stelt zij dat quota's en dergelijke niet werken en dat "*it would be much better to lure people into mixed neighbourhoods, without having to take recourse to legal instruments*" (*ibid.*). Met andere woorden, zij pleit voor beleid dat allang bestaat.
- 2 Kleinhans e.a. (2000) en Uitermark (2003b-c) bespreken de motieven van beleids-makers die menging nastreven. Vanzelfsprekend speelden en spelen mogelijke sociaal-economische buurteffecten wel een rol bij discussies rond sociale menging, maar deze zijn minder prominent dan de critici van het buurteffectdenken menen. Een rapport dat van enig belang is geweest bij het formuleren van het herstructureringsbeleid, is het advies dat is uitgegeven door de Raad voor de Volkshuisvesting (1996). Daarin wordt op alarmerende toon gesproken over de gevaren van gettovorming voor kwetsbare

groepen. Ook daar is leefbaarheid echter minstens even belangrijk als buurteffecten. Een recente auteur die een zwaar accent op sociaal-economische buurteffecten legt is Arie van der Zwan. Hij stelt dat investeringen in onderwijs weinig zin hebben op het moment dat verbeteringen in de woonomgeving uitblijven (Van der Zwan 2003).

- 3 We kiezen bewust voor de term multiculturalisering in plaats van verkleuring. De term verkleuring suggereert een tegenstelling tussen allochtonen en autochtonen. Hoewel die tegenstelling sterk beleefd wordt in veel achterstandswijken, zijn er doorgaans ook andere scheidslijnen, onder andere tussen verschillende groepen van allochtone afkomst of binnen verschillende etnische groepen.

Literatuur

Blok, S. A. (2004), *Bruggen bouwen*. Den Haag: Sdu.

Blokland-Potters, T. (1998), *Wat stadbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen: Kok Agora.

Blokland-Potters, T. (2001), Middenklassers als middel: het grotestedenbeleid en de betekenis van midden- en hogere inkomensgroepen voor grootstedelijk sociaal kapitaal. In: *Beleid & Maatschappij*, 28, nr. 1: 42-53.

Bolt, G. (2004), Over spreidingsbeleid en drijfzand. In: *Migrantenstudies*, 20, nr. 2: 60-73.

Bolt, G., Burgers, J. en Kempen, R. van (1998), On the social significance of spatial location; spatial segregation and social inclusion. In: *Netherlands Journal of Housing and the built Environment* 13 nr. 1: 83-96.

Bolt, G., Hooimeijer, P. en Kempen, R. van (2002), Ethnic segregation in The Netherlands: new patterns, new policies? In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93, nr. 2: 214-220.

Brink, G. van den en Ruijter, D. de (2003), *Marginaal of modern? Bestuurlijk advies inzake burgerschap onder migranten in Rotterdam*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

Burgers, J. (2002), *Opvanghuis stad. De integratie van migranten in grote steden. Transnationaal Nederland. Immigratie en integratie. Het drieëntwintigste jaarboek voor het democratisch socialisme*. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting/de Arbeiderspers: 115-134.

Buys, A. (1997), *De ideale mix? Een verkenning van visies, feiten en verwachtingen ten aanzien van de bevolkingssamenstelling van buurten en wijken*. Amsterdam: Rigo.

Camstra, R. (1996), *Verder dan de voordeur: woningcorporaties en de leefbaarheid van wijken in Nederland*. Almere: Nationale Woningraad, afdeling Onderzoek en Ontwikkeling.

Chambon, L. (2004), Integratie in Frankrijk: mislukking van een sociaal model of van de politiek? In: *Migrantenstudies*, 20, nr. 2: 94-104.

Dagevos, J. (2004), *Gescheiden werelden? De etnische signatuur van vrijetijdscapacten van minderheden. Paper voor de Sociaal-wetenschappelijke Studiedagen, 22/23 april*. Amsterdam: SISWO.

Duyvendak, J.W. (1999), De mythe van de wijkaanpak. In: *De Helling*, 12, nr. 2: 39-42.

Duyvendak, J.W. (2002), *Wilde wijken. Over natuurlijke omgevingen en het gedogen van gekte. Ongeregelde orde. Gedogen en de omgang met wilde praktijken*. G. v. Oenen (red). Amsterdam, Boom.

Engbersen, G., Snel, E. en Weltevrede, A. (2004). *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*. Rotterdam, Erasmus Universiteit. Studie in opdracht van de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.

Favell, A. (1998), Multicultureel burgerschap in theorie en praktijk. Empirische analyses in de toegepaste politieke filosofie. In: *Krisis*, 18, nr. 72: 67-85.

Fennema, M. en Tillie, J. (1999), Political participation and political trust in a multicultural democracy. Civic communities and ethnic networks in Amsterdam. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 25, nr. 4: 703-726.

Flippen, C. (2001), Neighborhood transition and social organization: the white to Hispanic case. In: *Social Problems*, 48, nr. 3: 299-321.

Fortuyn, P. (2002), *De puinhopen van acht jaar Paars*. Uithoorn: Karakter Uitgevers.

Galster, G. en Zobel, A. (1998), Will dispersed housing programmes reduce social problems in the US? In: *Housing Studies* 13, nr. 4: 605-622.

Garland, D. (2001), *The culture of control*. Chicago: University of Chicago Press.

Gowricharn, R. (1998), *Hollandse contrasten. Over de keerzijde van sociale integratie*. Apeldoorn /Leuven: Garant.

Ireland, P. (1994), *The policy challenge of ethnic diversity. Immigrant politics in France and Switzerland*. Cambridge: MA Harvard University Press.

Karsten, L. en Kempen, E. van (2001), Middenklassegezinnen in herstructureeringswijken. In: *Beleid & Maatschappij*, 28, nr. 1: 18-29.

Kesteloot, C. (1998), Over de beperkingen van sociale mix als beleidsstrategie. In: *Planologisch Nieuws*, 18 nr. 3: 143-147.

Kleinhans, R., Veldboer L. en Duyvendak, J.W. (2000), *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Kloosterman, R. en Leun, J. van der (1998), Just for starters: commercial gentrification by immigrant entrepreneurs in Amsterdam and Rotterdam neighbourhoods, In: *Housing Studies*, 14 nr. 5: 659-677.

Koopmans, R. (2002), Zachte heelmeesters... Een vergelijking van de resultaten van het Nederlandse en Duitse integratiebeleid en wat de WRR daaruit niet concludeert. In: *Migrantenstudies*, 18 nr. 2: 87-92.

Loopmans, M. (2000), Het bedrog van de buurt. In: *Agora* 16 nr. 3: 26-28.

Meert, H., Mistiaen, P. en Kesteloot, C. (1997), The geography of survival: household strategies in urban settings. In: *Tijdschrift voor Sociale en Economische Geografie*, 88 nr. 2: 169-181.

Ministerie van VROM (1997), *Nota stedelijke vernieuwing*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Musterd, S. en Ostendorf, W. (2003a), Spreiden helpt kansarmen niet. In: *Trouw*, 10 september

Musterd, S. en Ostendorf, W. (2003b), Integratie lukt ook zonder spreidingsbeleid. In: *Trouw*, 25 februari

Musterd, S. (2000), Ruimtelijk beleid bevordert maatschappelijke integratie niet. In: *Geografie*, 9 nr. 4: 12-13.

Musterd, S., Ostendorf, W. en Vos, S. de (2003), Neighbourhood effects and social mobility: a longitudinal analysis. In: *Housing Studies*, 18 nr. 6: 877-892.

Niekerk, M. van, Sunier, T. en Vermeulen, H. (1989), *Bekende vreemden. Surinamers, Turken en Nederlanders in een naoorlogse wijk*. Amsterdam: Het Spinhuis.

Noordhoff, F. (2004), Stedelijke netwerken: bron of belemmering? Het sociaal kapitaal van Kaapverdianen in Rotterdam Delfshaven. In: *Agora*, 20 nr. 3: 24-26.

Ostendorf, W., Musterd, S. en Vos, S. de (2001), Social mix and the neighbourhood effect. Policy ambitions and empirical evidence. In: *Housing Studies*, 16 nr. 3: 371-380.

Phalet, K., Lotringen, C. van en Entzinger, H. (2000), *Islam in de multiculturele samenleving. Opvattingen van jongeren in Rotterdam*. Utrecht: Ercomer/ Universiteit Utrecht.

Priemus, H., Boelhouwer, P. en Kruythoff, H. (1998), Dutch urban policy: a promising perspective for the big cities. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 21, nr. 4: 677-690.

Prins, B. (2004), *Voorbij de onschuld. Het debat over integratie in Nederland*. Amsterdam: Van Genneep.

Putnam, R. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press.

Putnam, R. (2000), *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.

Raad voor de Volkshuisvesting (1996), *Advies inzake leefbaarheid, ruimtelijke segregatie en volkshuisvesting*. Den Haag: RAVO.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000), *Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Reijndorp, A. (2003), Een samenloop van omstandigheden. Stedelijke vernieuwing in de netwerkstad. *Ruimte in Debat* 1 nr. 2: 2-11.

Sampson, R., Morenoff J. en Gannon-Rowley, T. (2002), Assessing 'neighbourhood effects': social processes and new directions in research. In: *Annual Review of Sociology*, 28 nr. 1: 443-478.

Scheffer, P. (2004), Het verlangen naar stadsmuren in een wereldhaven: op zoek naar bouwstenen voor integratie. In: *NRC Handelsblad*, 5 april 2004

Schrijer, D. (2003), Het integratievraagstuk van Charlois - Het gaat onze draaglast te boven! In: *Socialisme en Democratie* 60 nr. 10-11: 56-64.

SCP (1994), *Rapportage minderheden 1994: ruimtelijke spreiding van allochtonen: ontwikkelingen, achtergronden*. Den Haag: Sdu.

SCP (1995), *Rapportage minderheden: concentratie en segregatie*. Rijswijk: SCP.

SCP (2002), *Zekere banden: sociale cohesie, veiligheid en leefbaarheid*. Den Haag: SCP.

SCP (2004), *In het zicht van de toekomst : Sociaal en Cultureel Rapport 2004*. Den Haag: SCP.

Smakman, N. en Musterd, S. (1999), Buurtaanpak berust op verkeerde diagnose: homogeniteit in plaats van heterogeniteit. In: *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting* 3 nr. 5: 27-34.

Social Exclusion Unit (2001), *A new commitment to neighbourhood renewal. National strategy action plan*. London: Cabinet Office.

Somerville, P. (2004), *Transforming council housing. Paper gepresenteerd tijdens de Housing Studies Association conference*. Sheffield Hallam University, 15-16 April 2004.

Stichting de Wijk (2004), *Wijkalliantie. Verzet een wereld in de wijk*. Amsterdam: Stichting de Wijk.

Swaan, A. de (1988), *In care of the state: health care, education and welfare in Europe and the USA in the modern era*. New York: Oxford University Press Press.

Tabak, L. (2004), Het sociale tegenoffensief van Geuzenveld-Slotermeer. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 58 nr. 4: 12-15.

Trappenburg, M. (2003), Against segregation: ethnic mixing in liberal states. In: *Journal of Political Philosophy* 11 nr. 3: 295-319.

Uitermark, J. (2003a), De verleiding van sociale menging. In: *Rooilijn* 36 nr. 5: 224-229.

Uitermark, J. (2003b), 'Social Mixing' and the Management of Disadvantaged Neighbourhoods: The Dutch Policy of Urban Restructuring Revisited. In: *Urban Studies* 40 nr. 3: 531-549.

Uitermark, J. (2003c), *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleids-genetisch perspectief*. Amsterdam: Knag.

Uitermark, J. (2004), We hebben emotionele gemeenschappen nodig- interview met Sophie Body-Gendrot. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 58 nr. 10: 4-7.

Uitermark, J., Rossi, U. en Houtum, H. van (2004), Reinventing multiculturalism: urban citizenship and the negotiation of ethnic diversity in Amsterdam. In: *International Journal Urban and Regional Research*

Veldboer, L. en Duyvendak, J.W. (2004), Wonen en integratiebeleid: een gemengd beeld. In: *Sociologische Gids*, 51 nr. 1: 36-52.

Velzen, N. van (1998), De rol van woningcorporaties in de strijd tegen ruimtelijke segregatie.

In: Priemus, H. en Philipsen, E. (1998), *Naar een ongedeelde stad. Volkshuisvestingsbeleid als wapen in de strijd tegen ruimtelijke segregatie*. Delft: Delft University Press.

Verhagen, M. (2004), Integratiebeleid was vrijblijvend en passief. In: *NRC Handelsblad*, 14 januari.

Vos, S. de en Deurloo, R. (1999), Right extremist votes and the presence of foreigners : an analysis of the 1994 elections in Amsterdam. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 90 nr. 2: 129-141.

Wacquant, L. (1998), Negative social capital: State breakdown and social destitution in America's urban core. In: *Netherlands journal of housing and the built environment* 13 nr. 1: 25-40.

Wacquant, L. (2001), Quand ghetto et prison se ressemblent et s'assemblent. In: *Actes de la recherche en sciences sociales* 139: 31-52.

Wacquant, L. (2001), The penalisation of poverty and the rise of neo-liberalism. In: *European Journal on Criminal Policy and Research*, 9 nr. 4: 401-412.

Wacquant, L. (2002), From slavery to mass incarceration. In: *New Left Review* 13, January-February: 41-60.

Wacquant, L. (2002), Gutting the ghetto: political censorship and conceptual retrenchment in the American debate on urban destitution. In: Cross, M. and Moore, R. (2002), *Globalization and the new city: migrants, minorities and urban transformations in comparative perspective*. Basingstoke: Palgrave.

Wilson, W. J. (1987), *The truly disadvantaged. The inner city, the underclass, and public policy*. Chicago: University of Chicago Press.

Wilson, W. J. (1996), *When work disappears. The world of the new urban poor*. New York: Knopf.

Wilson, W.J. (2003), *The Roots of Racial Tension: Urban Ethnic Neighborhoods*.
<http://globetrotter.berkeley.edu/macarthur/inequality/papers/WilsonRacialTension.pdf> (11 augustus, 2004)

Wittebrood, K. en Wouden, R. van der (2002), Criminaliteit: concentratie of cumulatie? Is er een verband tussen economische status van een buurt en criminaliteit? In: *Rooilijn* 35 nr. 9: 433-439.

Zwan, A. van de (2001), Het klassieke drama van een nieuwe maatschappelijke onderklasse. Over allochtone (onderwijs)kansen. In: *Socialisme en Democratie* 58 nr. 4: 131-146.

De vermijding voorbij

Acht stellingen over segregatie en integratie

Paul Scheffer

Probleemstelling

Van verschillende kanten is in de afgelopen jaren bezorgdheid uitgesproken over de toenemende segregatie van migranten en hun gezinnen in de steden en scholen van ons land. Die zorg betreft zowel de gesignaleerde trend – toename in plaats van afname – als de veronderstelde gevolgen van de segregatie voor de integratie. Stilzwijgend werd ervan uitgegaan dat ruimtelijke en institutionele scheiding van bevolkingsgroepen – met als meest zichtbare voorbeeld de ‘zwarte’ en ‘witte’ scholen – afbreuk zou doen aan de sociale stijging van migranten en de mate waarin ze zich onderdeel voelen van de samenleving.

Voorbeelden van die bezorgdheid zijn er genoeg sinds de omslag van de laatste jaren in het denken over de multiculturele samenleving. Zo merkte minister Verdonk in een speech voor de Vereniging van Nederlandse Gemeenten op: “De realiteit is dat gemeenten te maken hebben met grote problemen in de concentratie- of achterstandswijken. Duidelijk is dat een ombuiging van de ontwikkelingen daar noodzakelijk is. De eenzijdigheid van de wijken moet doorbroken worden. Dat kan alleen als de participatie van alle burgers omhoog gaat. Dat vraagt om investeringen via herstructurering en stadsvernieuwing. Alleen op die manier valt de segregatie tegen te gaan en het leefklimaat te verbeteren.”

We kunnen ook verwijzen naar een voormalige sociaal-democratische politicus als Marcel van Dam, die in zijn column onder meer schrijft: “Segregatie is de grootste vijand van integratie, omdat bijna iedere impuls om te integreren ontbreekt. Probleemwijken met een hoge concentratie allochtonen zullen ook na herstructurering probleemwijken blijven zolang ze worden bewoond door dezelfde mensen met dezelfde problemen. Daardoor houden die wijken hetzelfde slechte imago en werpen ze dezelfde belemmeringen op voor integratie.”

De commissie-Blok komt tot een genuanceerde vaststelling: “De Commissie constateert dat concentratie van etnische minderheden kansen op contact met

autochtonen verkleint, maar dat concentratie geen duidelijke invloed op opleidingsniveau of arbeidsmarktpositie heeft. Het is niet ondenkbaar dat verminderde sociaal-culturele integratie vervolgens leidt tot verminderde sociaal-economische integratie.”

Bij het debat over segregatie en integratie gaat het bepaald om meer dan een academische vraagstelling. Het beleid dat beoogt om de ruimtelijke menging te stimuleren – bijvoorbeeld de reconstructie in de Westelijke Tuinsteden en de Bijlmer in Amsterdam of de aanpak in Rotterdam van wijken als Charlois – is gebaseerd op deze veronderstelling. De regering heeft onlangs bij monde van minister Dekker van Volkshuisvesting aangekondigd dat in 56 stedelijke probleemwijken niet minder dan 95.000 goedkope huurwoningen worden gesloopt. Daarvoor in de plaats worden 115.000 duurdere woningen, vooral koopwoningen, gebouwd. Zo wil men voorkomen dat wijken naar klasse en kleur ontmengen.

Het is deze veronderstelde relatie tussen toenemende segregatie en afnemende of stagnerende integratie die in wat hier volgt centraal zal staan. Daarbij maken we gebruik van Nederlandse gegevens, die zullen worden geplaatst in een internationaal vergelijkend perspectief. Het is een belangrijke vraag of het inderdaad zo is dat segregatie toeneemt. En zo ja, wat zijn de consequenties daarvan voor het proces van integratie?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, moeten we beginnen te verduidelijken wat we in het hierna volgende onder integratie verstaan. We sluiten aan bij de omschrijving van de commissie-Blok. De commissie kiest voor een brede omschrijving van integratie. Deze omvat drie dimensies: het inhalen van achterstanden op gebieden als onderwijs, werk en huisvesting. Verder is sprake van geslaagde integratie ‘wanneer gangbare waarden, normen en gedragspatronen worden gerespecteerd’ door migranten. Ten slotte is integratie volgens de commissie een ‘tweezijdig proces’: de vraag is of ingezetenen de nieuwkomers als een vanzelfsprekend onderdeel van de samenleving zien. Anders

gezegd: in onze vraagstelling naar het verband van segregatie en integratie gaat het om meer dan alleen de vraag of ruimtelijke concentratie van minderheden een zelfstandige bijdrage levert aan maatschappelijke achterstanden op het gebied van onderwijs en arbeidsmarkt.

De commissie-Blok komt overigens tot een niet onderbouwde conclusie over de stand van de integratie in ons land. Terwijl ze niet meer dan één dimensie heeft onderzocht – namelijk achterstanden wat betreft weten, werk en wonen – wordt toch een algemene conclusie getrokken over de integratie, die ook de andere twee dimensies omvat. De inmiddels vaak geciteerde en gekritiseerde slotsom luidde: “De integratie van veel allochtonen is geheel of gedeeltelijk geslaagd en dat is een prestatie van formaat, zowel van de betreffende allochtone burgers als van de hen ontvangende samenleving.”

Interessant is het om vast te stellen dat de domeinen die niet zijn onderzocht – de normatieve kant van de integratie en de kwestie van wederzijdse acceptatie, beide samen te vatten als de sociaal-culturele kant van de integratie – ook iets laten zien van de grote tekorten in het huidige onderzoek in academische kring. Omdat onderzoek en beleid zo verweven zijn geraakt en omdat de culturele aspecten van de integratie minder gemakkelijk te beïnvloeden zijn door beleid, is de aandacht voor die kant van de problematiek gering geweest.

Zoals we voor een brede omschrijving van integratie kiezen, zo willen we ook de segregatie op uiteenlopende manieren benaderen. Het zal niet alleen gaan om de ruimtelijke kant van het uiteengroeien van bevolkingsgroepen, hoe belangrijk dat ook is. Maar door alleen te kijken naar de buurten waarin mensen wonen, worden andere kanten van de segregatie gemist. Daarbij gaat het allereerst om segregatie binnen de instituties van ons land, bijvoorbeeld in het onderwijs. Ook in een gemengde wijk kunnen de scholen zeer eenzijdig zijn samengesteld ten gevolge van vooral ‘witte vlucht’, dat wil zeggen, autochtone ouders die hun kinderen op scholen doen waar overwegend andere autochtone kinderen naar toe gaan.

Tenslotte willen we de aandacht vestigen op culturele segregatie: ook al wonen en leren mensen op dezelfde plekken, toch kan men zich afsluiten van deze samenleving en zich oriënteren op het land van herkomst door middel van bijvoorbeeld moderne communicatiemiddelen, onder meer de satellietshotel. Kortom, helemaal los van de ruimtelijke en institutionele segregatie moeten we ingaan op de manieren waarop de culturele of mentale segregatie kan worden tegengegaan. Zo opgevat moeten we eigenlijk concluderen dat segregatie en integratie twee kanten van dezelfde medaille vormen.

Eerste stelling: de werkelijke problematiek van segregatie kan pas worden achterhaald wanneer we een breed integratiebegrip gebruiken en derhalve integratie niet alleen zien als achterstandsproblematiek.

Segregatie en ongelijkheid

Ik wil mijn beschouwing beginnen met een korte verkenning van de recente literatuur over sociale ongelijkheid in grootstedelijke gebieden. Vrij algemeen wordt een toenemende polarisering vastgesteld tussen hen die aansluiting vinden bij de kenniseconomie en hen die afvallen. Dat geldt ook voor migranten: aanzienlijke groepen, veelal allochtone jongeren, die het niet redden en zonder voldoende startkwalificatie op de arbeidsmarkt komen. Het betreft volgens het rapport van de commissie-Blok niet minder dan de helft van de Marokkaanse en Turkse jongeren. Er is een duidelijke kloof tussen degenen die de sprong naar de middenklasse maken en degenen die een onderklasse dreigen te gaan vormen, met alle verstoorte gezinsverhoudingen, bovengemiddelde misdaad, van generatie op generatie overgedragen armoede die daar bij hoort.

Die polarisering vinden we in alle literatuur over de toekomst van de grote steden terug. Peter Hall concludeert in zijn klassieke boek *Cities of Tomorrow* (2002): "Het goede nieuws is dat de steden de plaats zijn waar zich veel van de opwindende economische ontwikkelingen zullen afspelen. Het slechte nieuws is dat deze groepen [vooral laagopgeleide migranten, ps] daarin vrijwel geen rol

zullen spelen. Daarom worden planners geconfronteerd met de verschrikkelijke terugkeer van een van de oudste stedelijke problemen, die meer dan wat ook het planmatig denken heeft opgeroepen en er de rechtvaardiging van vormt: het probleem van de stedelijke onderklasse.”

Saskia Sassen (2001) concludeert op haar beurt uit een vergelijking van legale en illegale immigratie in drie grote metropolen – te weten New York, Londen en Tokio – dat er een polarisering van de arbeidsmarkt zichtbaar is: aan de ene kant een hoogbetaalde elite die verlegen zit om allerlei diensten, en aan de andere kant een flexibele, informele arbeidsmarkt voor eenvoudige banen waar mensen voor korte tijd worden aangenomen en ook weer gemakkelijk worden ontslagen. Die tweedeling veroorzaakt een tamelijk spectaculaire toename van de inkomensongelijkheid, en de migratie past wonderwel in deze veel algemenere ontwikkeling van de geïndustrialiseerde wereld.

Haar slotsom in het boek *The Global City*: “Migratie wordt geproduceerd en daarvoor zijn specifieke omstandigheden nodig. Het lijkt erop dat twee van de fundamentele processen die in dit boek zijn waargenomen – de internationalisering van de economie, die gecentreerd is in deze vooraanstaande steden en de informalisering van de arbeidsrelaties – beide ertoe bijdragen dat er nieuwe migratie wordt uitgelokt en de opname daarvan wordt vergemakkelijkt.” Een andere belangrijke conclusie over de positie van migrantengroeperingen: “We zien een tweeledige ontwikkeling in de richting van een toenemend isolement en economische nutteloosheid van een groeiend deel van deze arbeid en huishoudens aan de ene kant, en aan de andere kant een volledige incorporatie van anderen in de vorm van onregelmatige, hoogst flexibele en goedkope arbeidskracht.” Kortom: de migratie wordt versterkt door de tweedeling van de arbeidsmarkt en vergemakkelijkt deze op haar beurt zeer.

Deze vaststellingen zijn van toepassing op veel steden in de westerse wereld. Toch laten de inkomensverhoudingen in een land als Nederland zien dat de verzorgingsstaat een dempende werking heeft op de hier beschreven dualise-

ring. Hoewel de ongelijkheid is toegenomen – de denivellering van de afgelopen twintig jaar kan niemand zijn ontgaan – gaat het vergelijkenderwijs nog om tamelijk milde vormen van sociaal verschil.

Daarbij moeten twee kanttekeningen worden gemaakt: de verzorgingsstaat heeft weliswaar de onderkant van de sociale verhoudingen gegarandeerd, maar tegelijk een hoge mate aan inactiviteit met zich mee gebracht. Deze verhoudingsgewijze hoge werkloosheid heeft tot vormen van marginaliteit en uitsluiting geleid, die doorwerken binnen migrantengezinnen. De vraag is of de combinatie van werkloosheid en ruimtelijke concentratie van migrantengroepen elkaar versterken. In ieder geval heeft door de lage arbeidsparticipatie van vooral de eerste generatie gastarbeiders aan een natuurlijk middel van integratie in de Nederlandse samenleving ontbroken, met alle gevolgen van dien voor de kinderen die in deze gezinnen opgroeien.

En verder kunnen we verwachten dat het compromis tussen kapitaal en arbeid onder druk zal komen te staan door de globalisering: het hoge niveau van sociale bescherming zal waarschijnlijk langzaam afkalven, zonder samen te gaan vallen met Britse of Amerikaanse maatstaven. De recente arbeidsonrust in Nederland is de voorbode van een diepgaand conflict over de vraag welke prijs we moeten betalen om op termijn de concurrentie met opkomende economische giganten als China aan te kunnen. Dat in een wereld die steeds meer globalisering laat zien de oude vormen van solidariteit zullen worden ondermijnd, is geen al te wilde speculatie.

In een recente studie laat het Centraal Planbureau (2003) tamelijk overtuigend zien welke trends het sociale compromis in Nederland onder druk zetten. Er worden vier van zulke ontwikkelingen genoemd, waarvan er twee een meer binnenlandse ontwikkeling zijn: de toenemende vergrijzing, waardoor de verhouding tussen actieven en inactieven langzaam ten nadele van de werkenden verandert. Verder wordt de bevolking heterogener: het hele stelsel van collectieve arbeidsovereenkomsten wordt steeds moeilijker te handhaven.

De individuele wensen gaan steeds meer uiteenlopen en daarmee komt de positie van de vakbeweging onder druk te staan.

De andere twee ontwikkelingen hebben overwegend een internationale oorsprong: de kennisindustrie zal steeds meer bepalend worden in het kielzog van de informatietechnologie. Daardoor zal de druk op de laaggeschoolde beroepsbevolking verder toenemen. Verder wordt het door de mobiliteit van kapitaal en arbeid steeds moeilijker om belasting te heffen en daarmee komt de fiscale grondslag van de solidariteit steeds meer in het geding. Het CPB stelt dat er nog wel ruimte is om in deze nieuwe omgeving eigen keuzen te maken en dat globalisering niet perse tot Amerikaanse toestanden hoeft te leiden. Dat is zeker waar, maar het is tegelijk duidelijk dat de verzorgingsstaat van de toekomst minder sociale bescherming zal gaan bieden en dat ook in Nederland de ongelijkheid verder zal toenemen.

Tweede stelling: het debat over ruimtelijke segregatie moet worden geplaatst tegen de achtergrond van een groeiende afstand tussen groepen die wel aansluiting vinden bij de kenniseconomie en groepen die daarin niet slagen.

De cultuur van het getto

Er is een rijke literatuur die een samenhang laat zien tussen ruimtelijke segregatie en sociale tweedeling. Zo merkt bijvoorbeeld Manuel Castells (2003) op: "Laagwaardige arbeid wordt hoofdzakelijk verricht door arbeidsmigranten en dat versterkt de dualisering van de stedelijke sociale structuur. Parallel daaraan zien we een toename van het leeftijdsverschil tussen een steeds oudere autochtone bevolking in de Europese steden en een jongere allochtone bevolking. Ze vormen groepen van burgers die gelijktijdig polariseren langs de lijnen van opleiding, etniciteit en leeftijd."

Er is veel internationaal onderzoek dat deze stellingen kan illustreren. In *American Apartheid* van Massey en Denton (1993) wordt aan de hand van de ervaringen rond de gettovorming in Amerika de volgende stelling verdedigd:

“ Raciale segregatie maakt de overdacht van armoede van persoon naar persoon en van generatie naar generatie mogelijk, en is daarom een voorname structurele oorzaak van de bestendiging van de stedelijke onderklasse.” In hun boek wordt die stelling met een grote hoeveelheid empirische gegevens gesteund, waaruit blijkt dat de concentratie van armoede en ongelijkheid een zelfstandige uitwerking heeft op de kansen van individuen die in zulke wijken leven. Onafhankelijk van talent of persoonlijkheid zullen mensen die in wijken met duurzame armoede leven eerder op jonge leeftijd moeder worden, voortijdig de school afbreken en lage inkomens gaan verdienen.

In zulke buurten ontstaat volgens Massey en Denton een cultuur die zich definieert in oppositie tot de conventies van de middenklasse. Opvattingen bijvoorbeeld over huwelijk en schoolsucces verwijderen zich van algemeen aanvaarde normen. De auteurs signaleren ook dat op het niveau van de taal sprake is van een groeiende kloof tussen zwart en wit Amerika: het zwarte dialect dat zich in de getto's ontwikkelt, heeft steeds minder raakvlak met het standaard Engels: “ Vooruitgang in het onderwijs van de zwarte bevolking wordt niet alleen moeilijk doordat segregatie een samenballing van armoede in de getto's veroorzaakt, maar ook omdat segregatie de zwarte bevolking opsluit in een geïsoleerde taalgemeenschap.”

In het verlengde hiervan kunnen we wijzen op een andere samenhang, namelijk die tussen ruimtelijke segregatie en culturele vervreemding. Het is aannemelijk dat wat in een zeer geconcentreerde vorm in de zwarte getto's zichtbaar is geworden ook valt waar te nemen in sommige sterk gesegregeerde stadswijken in Europa. In verschillende landen wordt vastgesteld dat ruimtelijke concentratie van etnische groepen de culturele afstanden in een samenleving kan vergroten. Daarbij speelt de kwestie van de islam een centrale rol.

Ik noem hier het voorbeeld van de Franse *banlieus*, waar migranten uit veelal de Magreb een eigen culturele ruimte hebben gecreëerd. De Franse onder-

zoeker Olivier Roy schrijft in zijn boek over de globalisering van de islam (2003): "Er is sprake van een communautarisering van sommige stedelijke ruimtes met de islam als middelpunt." Zo kan in bepaalde buurten het dragen van een hoofddoek aan meisjes worden opgedrongen, omdat degenen die daaraan geen gehoor geven zichzelf in een kwetsbare positie brengen, met alle gevolgen van seksuele intimidatie of erger.

In het recente SCP-onderzoek *Moslim in Nederland* (2004) keert dezelfde problematiek terug en wordt terecht vastgesteld dat de segregatie tot een bestendiging van traditionele geloofsgemeenschappen bijdraagt. In algemene zin geldt dat sociale integratie de secularisering versterkt, terwijl etnische gezins- en gemeenschapsvorming juist de religieuze levensstijl in stand houdt: "Ook etnische segregatie (het aandeel niet-westerse allochtonen in de buurt) gaat samen met meer religieuze participatie."

De Duitse discussie raakt aan deze omschrijvingen en gaat over wat wordt omschreven als het ontstaan van parallelle samenlevingen (Parallelgesellschaften), vooral in wijken waar de Turkse migratie zich sterk heeft geconcentreerd. Zo schrijft de Duits-Syrische wetenschapper Bassam Tibi in zijn boek *Islamische Zuwanderung* (2002): "Zal een integratie van de moslim-migranten lukken en zullen ze door de verinnerlijking van een Europese identiteit ook burgers van Europa worden? Of zal de bestaande gettovorming, dat wil zeggen het ontstaan van wijken met een overheersende islamitische bevolking, tot het ontstaan van een islamitische diaspora cultuur leiden die zich in enclaves afzondert?" Tibi is er allerminst gerust op dat de diaspora van migranten zich uiteindelijk zal verbinden met de Europese omgeving.

Derde stelling: niet alleen in combinatie met sociale ongelijkheid, maar ook in samenhang met reeds bestaande culturele vreemdheid, zal het ruimtelijk uiteengroeien van bevolkingsgroepen de sociale en culturele afstanden versterken en verduurzamen.

Metten en weten

De vraag is hoe de Nederlandse situatie moet worden gekenschetst. De discussie spitst zich toe op het vermogen van de grote steden om migranten uit vooral de niet-geïndustrialiseerde landen op te vangen. Een statistiek voor Amsterdam leert ons dat in 1992 29 procent van de bevolking uit deze categorie kwam, in 2001 was dat bijna 37 procent en in 2010 zal het meer dan 43 procent zijn. Voor Rotterdam zijn de cijfers vergelijkbaar. Daarbij teken ik aan: alle prognoses hebben tot nu toe achtergelopen op de werkelijkheid. Bovendien wordt de derde generatie niet meegeteld, hoewel we inmiddels weten dat de problematiek rond integratie in die generatie niet zomaar is opgelost.

In Rotterdam heeft dat tot een politieke reactie geleid, die is samengevat in het actieprogramma *Rotterdam zet door. Op weg naar een stad in balans* (2003). Het rapport begint terecht met een beoordeling van de demografische prognoses: "Het absorptievermogen van bepaalde wijken wordt overschreden door een blijvende instroom van kansarmen en het vertrek van kansrijken die zich het kunnen veroorloven elders te gaan wonen. Samen met de overlast, illegaliteit en criminaliteit is dat de kern van ons probleem."

Dat de concentraties van migranten in bepaalde wijken van de grote steden momenteel toenemen, wordt niet bestreden. Dat geldt voor Rotterdam, maar ook in Amsterdam worden deze trends waargenomen door het bureau Onderzoek en Statistiek (O+S). Het bureau merkte bijvoorbeeld op over de Westelijke Tuinsteden: "Omdat het aantal Marokkanen en Turken zal toenemen, is te verwachten dat het aantal concentraties in deze Westelijke Tuinsteden ook zal toenemen en dat die concentraties bovendien zullen verdichten. De toename van concentraties jonge allochtonen in de Westelijke Tuinsteden kan polarisatie en/of segregatie in de hand werken, maar ook een eigen sfeer aan deze buurt geven" (Fact Sheet O+S, maart 2004).

In Nederland hebben de Amsterdamse geografen Sako Musterd en Wim Ostendorf veel onderzoek gedaan naar patronen van segregatie, ook in een

Europese vergelijking. In zijn beschouwing *Social and Ethnic Segregation in Europe: Levels, Causes, Effects* (2004) maakt Musterd een balans op. Hoezeer er ook problemen zijn met de vergelijkbaarheid van gegevens, toch kan volgens hem met enige stelligheid de volgende vergelijking worden gemaakt: in Franse en Duitse steden is het niveau van de segregatie doorgaans relatief laag; steden als Oslo en Wenen verschillen niet erg van dat patroon; Nederlandse steden laten meer segregatie zien, op een vergelijkbaar niveau als de Britse steden; een bovengemiddeld niveau van segregatie wordt aangetroffen in Brussel, Antwerpen en Rotterdam; in enkele Britse steden, zoals Oldham en Bradford, zijn migranten uit Pakistan en Bangladesh nog sterker gesegregeerd.

Musterd vergelijkt de concentratie van Surinamers in Amsterdam met de zwarte gettovorming in steden als Chicago, Detroit en Washington, en komt tot de conclusie dat "het overgrote deel van de Surinamers niet in een gebied leeft waar sprake is van een concentratie". De angst van sommige politici voor zwarte getto's noemt hij dan ook volkomen ongegrond. In algemene zin ligt het niveau van segregatie in Europa lager dan dat in Amerika, maar, zo waarschuwt Musterd, de verschillen zijn niet absoluut. Anders gezegd: de Amerikaanse ervaringen zijn relevant voor ons. Wanneer de tamelijk extreme segregatie van de zwarte bevolking buiten beschouwing wordt gelaten, dan blijkt het niveau van segregatie aan beide zijden van de Atlantische Oceaan niet eens zo veel te verschillen.

Wat betreft de ruimtelijke verdeling van sociaal-economische ongelijkheid stellen zij voor Europa lagere niveaus vast dan voor Amerika, hetgeen een aanwijzing vormt voor het bestaan van overwegend sociaal gemengde wijken: "In Europa zijn de armen niet afgezonderd van de middenklasse." Musterd is voorzichtig wat betreft de buurteffecten: in Nederland werd geen duidelijke samenhang tussen omgevingsfactoren en sociale stijging aangetroffen, in Zweden wel. Vooralsnog is niet te zeggen of dit verschil te wijten is aan verschillende manieren van meten of dat dit ook een maatschappelijk contrast laat zien. Musterd concludeert uit de Europese vergelijking dat het onderzoek

naar de effecten van segregatie, zeker in een vergelijkende zin, nog in de kinderschoenen staat en er daarom ook geen duidelijke verklaringen kunnen worden gegeven voor de verschillende niveaus van segregatie die worden aangetroffen in Europese steden.

Musterd en Ostendorf poneren op basis van deze internationale vergelijkingen in een andere beschouwing twee stellingen voor Amsterdam: 1) de segregatie valt mee in Amsterdam en er zijn geen aanwijzingen dat deze snel toeneemt: "Het niveau van de segregatie is niet hoog en stijgt ook niet snel: de hoogste niveaus treden op in het sociaal-culturele domein." 2) er is eigenlijk geen of slechts een zwakke relatie tussen segregatie en integratie: "Het is zeer de vraag of deze gematigde segregatie enig effect heeft op de sociale integratie of op processen van uitsluiting." Hun conclusie: "In Amsterdam doen groepen die een vergelijkbare mate van segregatie laten zien het heel verschillend wat betreft hun integratie. Daaruit volgt dat programma's die gericht zijn op het tegengaan van segregatie, vooral door het sociaal en etnisch mengen van buurten, waarschijnlijk weinig zullen bijdragen aan de integratie."

Op deze stellingen valt wel iets af te dingen, want om te beginnen: hoe wordt segregatie eigenlijk gemeten? De segregatie-index valt op tal van manieren te bekritisieren. Het is een relatieve maat. Dat wil zeggen, wanneer er in een stad dertig procent Marokkaanse burgers wonen, dan is een wijk met veertig procent van die Marokkaanse burgers niet heel erg gesegregeerd. De ervaring van de oorspronkelijke bewoners van die wijk is natuurlijk een heel andere. Woonvoorkeuren, anders gezegd, de vlucht van de middenklasse (autochtoon en allochtoon), worden niet gebaseerd op relatieve aantallen, maar op absolute aantallen.

De index laat ook niet de historische ontwikkeling zien van de verhouding tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Neem bijvoorbeeld de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam, waar in 25 jaar tijd het aandeel van de etnische minderheden is gegroeid van 8 naar 55 procent van de bevolking. Dat is een

enorme omslag, die niet of nauwelijks zichtbaar wordt in de relatieve maat van deze index, maar natuurlijk wel de snelle verschuiving in deze wijken begrijpelijk maakt. Interessant is dat de voorspellingen achterlopen bij deze veranderende distributie van de migrantenbevolking over de stad, hetgeen volgens onderzoekers een aanwijzing vormt voor zichzelf versterkende mechanismen. Anders gezegd: de demografische omslag heeft een cumulatieve werking.

De index is zo geconstrueerd dat etnische groepen op zichzelf worden gezien, en dan valt inderdaad op dat er weinig mono-etnische buurten zijn in Amsterdam – dat wil zeggen, buurten waar één groep overheersend is –, enkele witte buurten daargelaten, en zelfs die zijn er niet veel meer. Los van de zwarte getto's geldt dat overigens ook voor de meeste Amerikaanse steden. Ondanks benamingen als Little Italy of China Town waren dergelijke buurten nooit door een etnische groep gedomineerd, aldus Massey en Denton (1993). Voor de werkelijke maat van verandering zou men moeten kijken naar meerderheden, dat wil zeggen, naar buurten waar de autochtone meerderheid is omgeslagen in een minderheid, of omgekeerd, waar de etnische minderheden in een meerderheidspositie zijn. Dan worden andere patronen zichtbaar.

Op welke schaal is deze index geconstrueerd? De afzonderlijke postcodegebieden van Amsterdam, heel precies dus. De onderzoekers bekijken de verdeling over de stad. Maar wie een ruimere blik hanteert, ziet onmiddellijk dat het overgrote deel van de migranten in de randstad woont, sterker nog, in de vier grote steden. De ruimtelijke verdeling van de migratie is derhalve zeer ongelijk wanneer we Nederland als schaal hanteren en niet naar de stad Amsterdam alleen kijken. Kortom, het meten van segregatie is geheel en al afhankelijk van de schaal die wordt gehanteerd.

Vervolgens moet worden aangetekend dat Musterd en de zijnen ongelijke groepen vergelijken: de positie van Surinamers op de arbeidsmarkt is een andere dan die van Marokkanen en Turken, om de eenvoudige reden dat postkoloniale

migratie een geheel andere migratie is dan de gastarbeid. Kijk alleen al naar de taal, maar ook naar de kennis van het land van aankomst, die in het geval van de Surinaamse bevolking in Amsterdam veel groter is. Het meest extreme voorbeeld is natuurlijk dat de segregatie in bepaalde eenzijdig witte buurten (zeg de grachtengordel) geen negatieve gevolgen heeft op de toekomstkansen van de mensen die daar wonen.

Door zeer ongelijke groepen te vergelijken wordt het beeld vertekend: er zijn genoeg aanwijzingen dat de ruimtelijke segregatie van groepen met een sociale achterstand en culturele afstand ten opzichte van de *mainstream* van de Nederlandse samenleving deze #6afstand verder kan versterken; het risico dat culturen van armoede en vervreemding zich doorzetten in sommige delen van de grote steden is daarom allerminst denkbeeldig. Zoals eerder is gezegd: ruimtelijke segregatie krijgt vooral betekenis in samenhang met bestaande sociale en culturele afstanden of conflicten.

Vierde stelling: bij het meten van segregatie wordt de demografische omslag die zich in de grote steden heeft voorgedaan, aan het zicht onttrokken en zodoende krijgen de maatschappelijke gevolgen van die ontwikkeling onvoldoende nadruk.

Leren op zwarte scholen

Een volgende kanttekening bij het onderzoek van Musterd en Ostendorf heeft betrekking op het gegeven dat de ruimtelijke segregatie slechts in beperkte mate de institutionele segregatie zichtbaar maakt. Theoretisch kunnen in een volledig gemengde wijk volkomen zwarte en witte scholen staan en in mindere mate gebeurt dat in de praktijk van alledag. Hetzelfde geldt voor het verenigingsleven, bijvoorbeeld bij sportverenigingen. Op veel terreinen van het maatschappelijke leven dringt de segregatie wel door, terwijl de ruimtelijke weerslag daarvan in woonomstandigheden niet altijd even sterk hoeft te zijn.

Laten we preciezer kijken naar een vorm van institutionele segregatie, namelijk die in het onderwijs. Ook al zouden we met Musterd de ruimtelijke segregatie

in Nederland willen relativeren, dan nog zou de veel verder doorgevoerde segregatie in het onderwijs ons zorgen moet baren. In steden als Amsterdam en Rotterdam is die zeer ver gevorderd. Het rapport van het SCO-Kohnstamm Instituut bevestigt dat (Onderwijssegregatie in Amsterdam, juni 2003). Enkele cijfers: uitgaande van percentages van leerlingen op de basisschool met laag opgeleide ouders van niet-westerse afkomst (zogenaamde 1.9 leerlingen): 127 van de 201 Amsterdamse basisscholen hebben een concentratie van deze leerlingen van meer dan 50 procent en 102 basisscholen (dat wil zeggen de helft van alle scholen!) hebben zelfs een concentratie van meer dan 70 procent. Verhoudingsgewijs komen de meeste van deze 'concentratiescholen' voor in de stadsdelen Bos en Lommer (alle scholen), De Baarsjes, Geuzenveld/Slotermeer, Westerpark, Zeeburg en Osdorp (nagenoeg 100 procent) en ook Zuidoost. Naar verhouding het kleinste aantal scholen met hoge concentraties hebben de stadsdelen Centrum (17 procent), Zuideramstel (28 procent) en Oud-Zuid (35 procent). Overigens blijkt dat de drie schooltypen (openbaar, katholiek en protestants-christelijk) ongeveer eenzelfde profiel hebben.

In de discussie over de gevolgen daarvan lopen twee kwesties door elkaar: wat zijn de cognitieve en wat zijn de sociale gevolgen van het uiteen groeien van scholen? We kijken eerst naar de cognitieve aspecten van de segregatie in het onderwijs. Over de prestaties van zwarte en witte scholen lopen de meningen uiteen. Soms wordt het verschil in Citoscores na correctie voor sociaal-economische achtergrond op zo'n tien procent geschat. Overigens zegt die correctie nog niets over de situatie in een school, want de oververtegenwoordiging van kinderen uit achterstandsgezinnen is op zichzelf wel een belangrijk gegeven.

Maar wat eigenlijk verbijsterend is in het Kohnstam-rapport, is dat deze vraag naar de cognitieve gevolgen van eenzijdig samengestelde scholen met vrijwel uitsluitend allochtone achterstandsleerlingen (kortom, het samenvallen van segregatie in sociaal en cultureel opzicht) niet werkelijk wordt beantwoord anders dan met een vaag 'het lijkt wel mee te vallen', met als argument dat de 'directeuren vooral beducht zijn voor het psychologische effect van de koppeling tussen kleur of allochtoon met zwakke prestaties'.

Maar het gaat toch allereerst om waarheidsvinding, zou je zeggen – de onderzoekers stellen terecht vast dat er een 'samenhang is tussen etnische en sociale segregatie' –, en dan is het toch niet zo gek om bijvoorbeeld te concluderen dat er in migrantengezinnen taalachterstanden zijn, die kunnen worden versterkt door eenzijdige omgeving, waarin men niet in aanraking komt met autochtone kinderen. Dat blijkt bijvoorbeeld in Bos en Lommer, waar het deelaadbestuur heeft vastgesteld dat het taalniveau van kinderen die op school komen in de afgelopen jaren is gedaald.

In de *Rapportage minderheden 2003* van het SCP (2004) wordt een aantal relativerende en zelfs bemoedigende opmerkingen gemaakt over de gevolgen van segregatie voor leerprestaties. "Op deze zwarte scholen zijn de taal- en rekenprestaties nog wel lager, maar zij hebben de prestatieachterstand van leerlingen uit de minderheden in de afgelopen twaalf jaar wel weten te verminderen. De leerwinst op zwarte scholen is bovendien niet geringer dan op witte scholen, en de analyses geven zelfs een eerste indicatie dat scholen met een hoge concentratie etnische minderheden er beter in slagen de taalachterstand van die leerlingen te verminderen." Ook Gramberg stelt dat zwarte scholen zich juist kunnen specialiseren in bepaalde groepen en zo een kwalitatieve voorsprong kunnen opbouwen.

Anderen daarentegen benadrukken dat het moeilijk is om aan zeer heterogene groepen les te geven en dat daarom op veel zwarte scholen een langere wachttijd bestaat voordat vacatures worden opgevuld, omdat leraren liever op andere scholen werken. Een voorlopige conclusie is dat er nog te weinig onderzoek is gedaan naar de cognitieve gevolgen van de segregatie in het onderwijs, om met zekerheid te kunnen zeggen dat de segregatie in het onderwijs geen nadelige, of misschien wel positieve effecten heeft op de leerprestaties.

Daarbij vormen de Citoscores geen betrouwbare bron, die sinds ze openbaar worden gemaakt natuurlijk zeer bepalend zijn voor de aantrekkingskracht van scholen. Nemen we weer de Westelijke Tuinsteden als voorbeeld: kijken we

naar de Citoscores per stadsdeel en vergelijken we 1999 en 2003: 530,5 – 530,4 (Geuzenveld), 527,9 – 531,3 (Bos en Lommer), 530,7 – 532,1 (Osdorp), 530,6 – 532,3 (Slotervaart). Ter vergelijking 530,8 – 530,8 (Zuidoost). Over de gehele linie zien we een stijging: in de betrokken stadsdelen, met een enkele uitzondering, in Amsterdam, maar ook in Nederland als geheel, waar het gemiddelde van 534,2 naar 534,7 is gegaan.

Er bestaat gereede twijfel aan deze cijfers. Volgens T. Duif, voorzitter van de Algemene Vereniging van Schoolleiders, halen ook scholen die zwakke leerlingen niet laten meedoen aan de Citotoets hogere scores. “Daarom vind ik de Citotoets geen geschikt instrument om scholen te vergelijken. Dan werk je in de hand dat scholen leerlingen buiten de toets houden en verliest het instrument zijn waarde” (Trouw, 22 september 2000). Sommige schattingen spreken van zo’n tien tot vijftien procent van de zwakste leerlingen die buiten de toets worden gehouden.

Onlangs werd bekend dat niet minder dan een kwart van de leerlingen in Bos en Lommer niet deelneemt aan de Citotoets (Parool, 3 juli 2003). Volgens de wethouder van Onderwijs en Integratie Ahmed Aboutaleb is dat terecht: “Het heeft geen zin een kind dat hier net een jaar of twee jaar woont, dezelfde toets te laten maken als een kind dat hier geboren is.” Of dat de verklaring is voor het grote aantal leerlingen dat buiten de toets wordt gehouden, lijkt twijfelachtig. Het maakt op zijn minst duidelijk dat de gemeente, die jaar in jaar uit goede sier maakt met deze cijfers, het niet zo nauw neemt met de waarheid. De gevestigde belangen van de scholen zijn daarbij het uitgangspunt, maar ook de politiek gemotiveerde wil om vooruitgang te laten zien.

Dat de scores niet kloppen, blijkt ook wel uit het gegeven dat de veronderstelde vooruitgang niet in die mate terug te zien is in het vervolgonderwijs, iets wat de gemeente Amsterdam ook moet toegeven. Er is een oververtegenwoordiging van kinderen uit migrantengezinnen op het vmbo en een ondervertegenwoordiging op havo/vwo, dat wil zeggen gemiddeld een dikke zestig procent van de allochtone leerlingen gaat naar het vmbo, in het geval van

de Nederlandse leerlingen is dat precies omgekeerd bijna tweederde naar het havo/vwo. De aantallen per etnische groep zijn respectievelijk voor vmbo en havo/vwo de volgende: Surinamers 59 – 41, Antillianen 61 – 39, Turken 62 – 38, Marokkanen 67 – 33, Niet-geïndustrialiseerde landen 51 – 49, Geïndustrialiseerde landen 35 – 65, Nederlanders 36 – 64 (De staat van de Stad Amsterdam II 2004). In de rest van Nederland zien de cijfers er anders, maar niet gunstiger uit. De landelijke cijfers zijn als volgt: Surinamers 57 – 43, Antillianen 82 – 18, Turken 78 – 22, Marokkanen 81 – 19, autochtonen 55 – 45 (SCP 2003, 115). Het is in die omstandigheden een buitengewoon relevante vraag of de eenzijdige samenstelling van scholen een zelfstandige invloed heeft op de leerprestaties. Daar helpt geen gecorrigeerde Citoscore. De ervaring leert dat er scholen zijn die hun havo/vwo-afdeling moeten sluiten doordat er geen of onvoldoende leerlingen zijn.

Vijfde stelling: het bestaande onderzoek naar de gevolgen van segregatie op de leerprestaties van kinderen, die meer omvatten dan taal en rekenen alleen, laat nog geen stellige conclusies toe en daarom is verder onderzoek zeker nodig. Daarbij dienen de Citoscores als onbetrouwbaar te worden aangemerkt en deze kunnen dan ook geen uitgangspunt vormen bij een vergelijking van scholen.

De school als samenleving

Waar minder verschil van mening over bestaat, is dat de segregatie in het onderwijs nadelig is voor de sociaal-culturele kant van de integratie. De onderzoekers van het SCO-Kohnstamm Instituut komen tot de volgende bevindingen: "Bij iedereen is het besef aanwezig dat meer gemengde scholen niet zonder meer leiden tot betere integratie. Met meer interetnisch contact lijkt integratie betere mogelijkheden te hebben, maar dan moet er wel binnen de school meer gedaan worden om de contacten te verbeteren." Nu, het zegt veel wanneer er in gemengde scholen nog veel nodig is om de integratie te bevorderen. Hoe staat het er dan wel niet voor op de eenzijdig samengestelde scholen?

Wie kijkt naar patronen van sociale interactie – hoe groot is de kans dat allochtonen en autochtonen buiten hun eigen kring komen en contact met elkaar hebben – komt tot duidelijke conclusies over de gevolgen van segregatie. Kortom: wie een breder integratiebegrip hanteert en niet alleen maar kijkt naar achterstandsproblematiek van de betrokken groepen, krijgt een betere indruk van de gevolgen van segregatie voor de integratie van migranten.

Zo schrijft Jaco Dagevos van het SCP in een rapport voor de Wetenschappelijke Raad voor Amsterdam, *Minderheden in Amsterdam: contacten, concentratie en integratie* (WRA essays 2, 2003): “De concentratie van allochtonen in bepaalde wijken heeft een negatief effect op de mate van contact met autochtonen. De concentraties binnen enkele Amsterdamse stadsdelen (en daarbinnen in enkele buurten) remmen de integratie van allochtonen.”

Een andere onderzoeker, Wenda van der Laan Bouma-Doff, komt tot een vergelijkbare slotsom (2004): “Allochtonen kunnen gelijkmatig over de stad zijn verdeeld, maar tegelijkertijd in hoge mate geïsoleerd wonen wanneer zij een relatief groot aandeel van de stadsbevolking uitmaken. (...) De contactindices wijzen juist op een toename van ruimtelijke segregatie en wel in die zin dat allochtonen steeds minder kans hebben om autochtonen te ontmoeten. (...) Het contact dat allochtonen met autochtonen onderhouden, hangt sterk samen met de mate van ruimtelijke segregatie. (...) Ook de wijk speelt kennelijk een belangrijke rol in de netwerkvorming van bewoners.”

Dat het hier niet louter om een kwestie van generaties gaat, blijkt wel uit het onderzoek van Justus Veenman naar de Molukse gemeenschap (2001). Veenman komt in zijn boek tot de opmerkelijke conclusie dat het beeld van integratie als een voortschrijdend proces lang niet in alle opzichten klopt. Want uit het onderzoek naar de opvattingen en gedragingen van de derde generatie Molukkers komt een ‘trendbreuk’ naar voren waar het bijvoorbeeld gaat om het contact dat men heeft met autochtone Nederlanders. Dat is minder geworden en bovendien blijkt het meer een kwestie van leeftijd dan

van generatie te zijn: het meeste contact komt voor op jongere leeftijd; ook in de derde generatie neemt het af naarmate men ouder wordt.

De vraag moet worden gesteld of de zwakke contacten over de scheidslijn van etnische groepen heen de kansen op de arbeidsmarkt verkleinen. Dagevos meent van wel en verschilt hier van Musterd en Ostendorf: " Een dergelijke sociale integratie werkt op zich positief op de kansen op de arbeidsmarkt- en inkomenspositie." In weerwil van het voorbeeld van de Chinese gemeenschap in Amsterdam of dat van de orthodoxe joden in Antwerpen geldt dat " voor de grote minderheidsgroepen in Nederland er vooral aanwijzingen zijn dat een sterke gerichtheid op de eigen groep de sociaal-economische integratie hindert" . Wanneer we kijken naar groepen als de Chinezen, dan zien we ook de grenzen van zo'n emancipatie binnen de eigen groep, de mogelijkheden en beperkingen van een etnische economie.

We kunnen het beeld ook omkeren: discriminatie op de arbeidsmarkt heeft natuurlijk van alles te maken met de waarneming van culturele verschillen. Wanneer de afstanden in een samenleving groot zijn en iedere groep zich afsluit voor de omgeving – of dat nu allochtone of autochtone delen van de bevolking zijn – dan zijn de kansen op uitsluiting bij sollicitatieprocedures aanmerkelijk groter. Ook in die zin werken sociaal-culturele factoren door in de mogelijkheden van sociale vooruitgang. Het is duidelijk dat het overbruggen van afstanden in de samenleving ook van de autochtone bevolking wordt gevraagd. De gevolgen van een afwerende houding tegenover migranten, zeker waar het momenteel gaat om Marokkaanse jongeren, zijn groot.

Dagevos merkt op: " Allochtonen met een grote afstand tot autochtonen staan doorgaans ook ver af van de waarden die verbonden zijn met het moderniseringsproces dat westerse samenlevingen hebben doorgemaakt." Het gevaar " dreigt wel degelijk van gescheiden werelden waartussen steeds minder contact bestaat" . Verder stelt hij dat, hoewel er een verschil is tussen de generaties, toch moet worden opgemerkt dat veel verwachtingen niet zijn uitgekomen: " Van

grootschalige menging tussen jonge autochtonen en allochtonen, zoals bijvoorbeeld klassieke assimilatietheorieën voorspellen is geen sprake.” Sterker nog: “Voor Nederland als geheel is onlangs vastgesteld dat de vriendenkring van minderheden in de afgelopen tien jaar steeds vaker uit leden van de eigen groep is gaan bestaan. De belangrijkste reden daarvoor lijkt de toegenomen segregatie te zijn.” Mochten deze trends zich doorzetten, dan is het plausibel dat er sprake is van toenemende segregatie en dat deze trend afbreuk doet aan de integratie, zeker wanneer we deze in een brede zin opvatten.

Maar ook hier moeten we de vraagstelling verbreden, want afgezien van de lotsverbetering van de betrokken groeperingen, gaat het ook om de levensvatbaarheid van de democratie: een stad kan het wel verdragen als er kleine geïsoleerde gemeenschappen zijn, maar niet als de helft van de stadsbevolking zich zou afsluiten van de wijdere omgeving. Kortom, het gaat niet alleen om de voortgang van etnische gemeenschappen in ons land, maar ook om de samenleving als geheel, om de mate waarin een nieuw sociaal weefsel kan groeien of juist kapot wordt gemaakt.

Het grote tekort is dat enkel wordt gekeken naar emancipatie van de betrokken groep, niet naar de problematiek van pacificatie, die we hier opvatten als het traditionele vermogen tot conflictbeheersing door middel van consensus en compromis. Natuurlijk bestaat er een samenhang. Naarmate het beter met mensen gaat, zal het vermogen om vreedzaam samen te leven vast groter worden. Toch is het te simpel. Wanneer er wijken met een overheersend allochtone bevolking ontstaan, kunnen die een eigen politieke cultuur ontwikkelen, die zich kan verwijderen van de bestuurlijke omgangsvormen in de centrale stad. De strubbelingen rond het zogenaamde ‘Zwart Beraad’ in de Bijlmermeer kunnen daarbij als voorbeeld dienen.

Mijn idee daarover kan in ieder geval niet worden samengevat, zoals de commissie-Blok het deed naar aanleiding van de tendentieuze weergave van mijn woorden in de rapportage van het Verwey-Jonker Instituut: “Scheffer stelt dat sociaal-cultureel ‘anderszijn’ is gekoppeld aan sociaal-economische achter-

stand." Woorden die ik nooit zou gebruiken en nooit heb gebruikt. Waar het om gaat, is dat door de ruimtelijke concentratie van minderheden in bepaalde wijken of buurten niet alleen een 'cultuur van ongelijkheid' kan ontstaan die zichzelf versterkt, maar ook culturele vervreemding bestendigt die het democratisch leven kan bedreigen. Kortom: segregatie doet niet alleen afbreuk aan de emancipatie van de betrokken groepen, maar ondermijnt ook de pacificatie, zeg maar de mogelijkheid van vreedzame conflictoplossing in een samenleving. Om dat laatste ging het me uitdrukkelijk. Maar omdat de meeste onderzoekers enkel oog hebben voor de materiële lotsverbetering van migrantengroeperingen, hebben ze die kant van het debat over het multiculturele drama helemaal niet waargenomen (zie bijvoorbeeld de oratie van Erik Snel: De vermeende kloof tussen culturen, 2003).

Zesde stelling: segregatie doet afbreuk aan de kansen op contact over de scheidslijnen van etnische groepen heen en vormt zo niet alleen een belemmering voor de emancipatie, maar vormt tevens een risico voor de pacificatie.

De mogelijkheden van menging

Het is belangrijk om deze diagnose te stellen, los van de mogelijkheden om er verandering in aan te brengen. Te vaak worden problemen alleen benoemd in verhouding tot de mate waarin er een oplossing voorhanden is. Toch zijn de problemen rond de segregatie niet gemakkelijk te beïnvloeden, al was het maar omdat de immigratie van de afgelopen decennia een onomkeerbare verandering in de samenstelling van de bevolking met zich mee heeft gebracht. Omdat veranderingen moeilijk te verwezenlijken zijn, is de verleiding groot om de gevolgen van deze demografische omslag te relativiseren.

We hebben eerder verschillende vormen van segregatie onderscheiden: ruimtelijke, institutionele en culturele segregatie. Alleen wanneer op alle drie terreinen sprake is van meer betrokkenheid van burgers en bestuurders, kan er iets ten goede veranderen. Op alle gebieden zal geprobeerd moeten worden nieuwe verbanden te bevorderen, en in weerwil van alle kanttekeningen bij de

maakbaarheid van de samenleving zal gepoogd moeten worden de integratie te bevorderen.

Dat kan ook. Wanneer we de institutionele segregatie nader beschouwen, valt bijvoorbeeld op hoe eenzijdig veel instituties zijn samengesteld. Dat is met enige inspanning te verhelpen door veel meer aandacht te besteden aan het werven van mensen uit de migrantengemeenschappen in ons land. Te vaak zijn de netwerken te eenzijdig samengesteld, en dat geldt evenzeer voor de autochtone bevolking die er meer een belang in moet zien om vooral de groeiende middenklasse van tweede generatie migranten te incorporeren in de instituties, of het nu gaat om de media, de politie, het onderwijs of de politiek. Eigenlijk lopen het parlement en de gemeenteraden voorop: daar is het aandeel van migranten zeer behoorlijk. Maar op tal van andere plaatsen is dat niet het geval.

Hoe weerbarstig de problematiek is, zien we vooral bij de grenzen waarop een strategie van institutionele menging in de scholen stuit, dat wil zeggen vooral de pogingen om het ontstaan van zwarte en witte scholen tegen te gaan. Er zitten duidelijke voordelen in de aanpak van Rotterdam met twee wachtlijsten voor autochtone en allochtone kinderen, waarbij een bepaalde verdeling over de school wordt bewaakt door bij een te hoge instroom van de ene of de andere categorie de wachtlijst voor de oververtegenwoordigde groep te sluiten. Afgezien van mogelijke juridische bezwaren – non-discriminatie-artikel dat het werken met twee wachtlijsten zou verbieden – laten de voorlopige commentaren zien dat velen deze aanpak verwelkomen. Het probleem is natuurlijk dat zo'n aanpak vooral werkt in gemengde wijken, terwijl in wijken waar het overgrote deel óf allochtoon óf autochtoon is deze methode direct op grenzen stuit.

In deze omstandigheden wint het streven naar ruimtelijke menging aan betekenis. Dat is wat nu op een grote schaal wordt geprobeerd. De een zegt te streven naar etnische menging en wil expliciet proberen ook nieuwe, autochtone bewoners van andere stadsdelen te trekken naar stadsdelen als de Bijlmer of Charlois. Anderen streven meer naar sociale menging door de allochtone

middenklasse, die stap voor stap groeit, in de wijk te houden door deze de mogelijkheid van een zogenaamde wooncarrière te bieden, dat wil zeggen, wat niet of te weinig kan: huisvesting voor de middenklasse die nu de stad verlaat. In beide gevallen is de gedachte achter de herstructurering: menging, een vorm van bevolkingspolitiek.

Er zijn ook hier twee kwesties die te veel door elkaar lopen: menging is goed voor de economische vitaliteit van een buurt, maar dat wil nog niet zeggen dat menging veel effect heeft op het sociale verkeer in een buurt. Het ligt voor de hand dat mensen bij het aangaan van contact erg letten op een vergelijkbare achtergrond en derhalve niet zo snel dwars door de scheidslijnen van klasse en kleur mengen. Dat neemt niet weg dat een sociaal heterogene buurt in andere opzichten wel van belang kan zijn voor de leefbaarheid, bijvoorbeeld doordat er betere voorzieningen ontstaan en in een algemene zin bedrijvigheid wordt aangetrokken door een draagkrachtige middenklasse. Daardoor wordt de economische vitaliteit van de steden versterkt. Hier kunnen we wijzen op de vernieuwing van de Bijlmer, waar een omvangrijk nieuwbouwprogramma werd gecombineerd met een nieuw winkel- en kantoren complex bij de Arena.

Jan Willem Duyvendak kritiseert de gedachte van menging in een bundel met de ontvullende titel *Meetingpoint Nederland*: "De verheffende emancipatiebeloftes van gemengd wonen (lijken) te hoog gegrepen. [...] Ook al wonen mensen met een verschillende achtergrond dicht bij elkaar, de sociale afstand blijft bestaan. [...] De omgang in een gemengde wijk is te omschrijven als *living apart together*: de gewenste menging treedt niet of nauwelijks op." Menging is te vaak ingegeven door de simpele gedachte 'bekend maakt bemind'; wanneer mensen elkaar leren kennen wordt de tolerantie groter. Er valt wel iets voor te zeggen dat de segregatie een tijd lang conflicten heeft gedempt: verschillende groepen kwamen nauwelijks met elkaar in aanraking, en waar dat wel gebeurde, zoals in de tuinsteden, stemden de autochtonen met hun voeten. De verandering van de afgelopen jaren heeft zeker te maken met het gegeven

dat de middenklasse nu ook wordt geraakt door de immigratie: de omvang daarvan maakt pacificatie door segregatie steeds moeilijker.

Ook Herbert Gans heeft in zijn klassieke boek *People and Plans* (1968) vraagtekens gezet bij het pleidooi voor menging: voor het economisch draagvlak van een wijk of buurt is sociale menging goed, maar een zekere gelijkgestemdheid helpt het sociale verkeer. Naar zijn oordeel worden de voordelen van heterogeniteit overtrokken, maar de nadelen van homogeniteit ook. Het idee van een *'balanced community'*, een gemeenschap waar de gehele bevolking evenwichtig in is weerspiegeld, heeft problematische kanten. Hij schrijft: " Een evenwichtig samengestelde gemeenschap zou waarschijnlijk intense politieke en culturele conflicten met zich meebrengen."

Zo gezien gaat het vooral om de schaal waarop men naar dit probleem kijkt: een zekere eenzijdigheid, ook etnisch, van sommige straten of huizenblokken hoeft geen probleem te zijn, als op een hoger niveau van de buurt of een stadsdeel maar diversiteit bestaat. Sommige woningcorporaties bevorderen wat ze omschrijven als 'een dambord' door op kleine schaal levensstijlen te matchen, juist om fricties te voorkomen.

In Rotterdam wordt door WoonbronMaasoevers geprobeerd om zeer onderscheiden woonmilieus te scheppen, waar mensen met vergelijkbare levensstijlen op een harmonieuzere manier kunnen samenleven. In een beschouwing schrijven Martien Kromwijk en René Scherpenisse (2003): " In de zoektocht naar de echte motieven van woonconsumenten werkt WoonbronMaasoevers met de notie dat leefstijlen (eigenlijk: waardenoriëntaties) anno nu veel bepalender zijn voor de woonvraag van mensen dan inkomen of huishoudengrootte." Daarbij worden onder meer onderscheiden: 'terugtrekkers', 'samenlevers' en 'dynamisch individualisten'.

Bij het aanbod van woningen wordt deze informatie gegeven, zodat potentiële huurders een keuze kunnen maken die beter aansluit op hun leefstijl. De hoop

is dat zo meer sociale samenhang kan ontstaan. Daarbij worden huurders gezien als medevormgevers van hun woonomgeving, onder meer door "het faciliteren van het maken van woonafspraken, waarbij zittende bewoners hun eigen portiekregels vastleggen. Nieuwkomers zijn welkom, mits ze gemaakte afspraken onderschrijven. Dit alles zal niet leiden tot geheel homogene stadsdelen, maar kleinere homogene gebiedjes zijn niet uitgesloten."

Beide experimenten zijn zeer de moeite waard, maar deze kleinschalige interventies zijn niet het middel om segregatie te voorkomen. Het matchen van leefstijlen speelt zich af in kleinere eenheden, terwijl het bewust mengen van wijken en buurten naar kleur en klasse – in de hoop daarmee het ontstaan van eilanden van armoede en onwetendheid te voorkomen – om grootschaliger initiatieven vraagt. Vooral is het streven naar verdunning van de achterstandsproblematiek van groot belang, en daarbij is een verandering van de eenzijdige woningvoorraad wezenlijk.

Duyvendak wijst wel op een reëel probleem bij pogingen om door sloop en nieuwbouw een sociaal meer diverse wijk te creëren: "Zo lopen in de huisvesting de zwakste groepen een groot risico dat ze worden verdrongen uit de wijk 'voor hun eigen bestwil'." Bestuurders die men in de Westelijke Tuinsteden of in Rotterdamse wijken als Charlois spreekt, hebben het voortdurend over draagvlak voor de herstructurering. Ze bedoelen dat er aanmerkelijke onrust en onbehagen bestaat onder veel bewoners, die de indruk krijgen dat ze worden weggesaneerd uit hun wijk. Velen hechten weinig geloof aan de garanties die ze krijgen om terug te kunnen keren.

Krantenberichten kunnen deze weerstanden illustreren: "Zet een rem op de sloop, besteed meer aandacht aan de sociale kant van de vernieuwing en bouw meer sociale huurwoningen dan gepland. Dat zijn de belangrijkste punten uit het manifest dat bewonersorganisaties in de Westelijke Tuinsteden gisteren hebben gepresenteerd" (Parool, 25 februari 2003). Een ander bericht: "Willem Knol, voorzitter van het samenwerkingsverband bewonersorganisaties Weste-

lijke Tuinsteden, moet nog maar zien of bevolkingsgroepen mixen. 'Verderop staan nieuwe koophuizen. Het is cru gezegd, maar in feite is dat een enclave van goed verdienende blanken in wat in feite een getto voor allochtonen is. Groepen sluiten zichzelf af. Daar schiet niemand iets mee op.'

De opeenhoping van achterstanden is voor een deel het gevolg van goed bedoelde stadsplanning, waardoor sociale woningbouw in bepaalde wijken zo overheersend werd dat de emancipatie die werd beoogd in zijn tegendeel omsloeg: in de grote projecten greep de verloedering om zich heen. Daarvan zijn er in de hele westerse wereld talloze voorbeelden, met als bekendste Pruitt-Igoe, een project in St. Louis dat in 1955, het jaar dat het werd voltooid, nog een prijs won en al zeventien jaar later in een onleefbare *no go area* met veel leegstand was veranderd en werd gesloopt. De Bijlmer is een – zoals altijd in Nederland – ietwat milde variant daarvan, maar zo veel scheelde het niet.

Het is buitenlandse waarnemers, zoals Peter Hall, niet ontgaan: " Gedurende de jaren negentig werd steeds duidelijker dat het verschijnsel van een stedelijke onderklasse, dat eerst louter als het product van de gedereguleerde Anglo-Amerikaanse economieën werd gezien, ook in heel andere soorten samenlevingen en steden opdook: grote projecten van sociale huisvesting in Parijs en Amsterdam werden steeds meer bewoond door langdurig werklozen en hun kinderen en in deze wijken sluimerde het geweld onder de oppervlakte – net als in vergelijkbare buurten in New York en Londen."

Het laat zien dat de tijd waarin de grote steden maar heel weinig eigen huizenbezit kennen – in Amsterdam is de verdeling koop 21 procent, sociale huur 55 procent en particuliere huur 24 procent – achter ons gelaten moet worden. Eigen huizenbezit op een grotere schaal, en dat betekent een programma van verkoop door de woningcorporaties, zal de binding met de stad vergroten, zal de menging naar klasse en kleur van buurten bevorderen en zal het eenzijdige sociale profiel van wijken tegengaan. Het is dus in alle opzichten tijd om de onbedoelde gevolgen van de overmaat aan sociale huur in de grote steden onder ogen te zien en tegen te gaan. Daar ligt echt een sleutel tot verandering.

Zevende stelling: menging naar kleur en klasse van wijken is allereerst goed voor de economische vitaliteit en de democratische kwaliteit van de steden en draagt verder in bescheiden mate bij aan contacten over de sociale en etnische scheidslijnen heen.

De culturele pijler

Zeker in wijken waar een ruime meerderheid van de bevolking uit migranten bestaat, zijn patronen van segregatie hardnekkig en niet gemakkelijk door ruimtelijke menging te voorkomen. Daar komt bij dat we niet in wat Gans omschrijft als de *'physical fallacy'* moeten trappen. Daarmee bedoelt hij de overschatting van de invloed van ruimte en de planning daarvan op het gedrag van mensen. Het is duidelijk dat ruimtelijke ordening en sociaal beleid met elkaar in verband moeten worden gebracht, omdat de kwestie van integratie slechts ten dele een ruimtelijk vraagstuk is. De renovatie van hele wijken zoals die nu onderweg is, zal mislukken wanneer er tegelijk niets verandert op de arbeidsmarkt. Dat wordt vrij algemeen ingezien: het pleidooi om de pijlers van het grote stedenbeleid – de fysieke, de sociale en de economische – met elkaar in verband te brengen, is veelgehoord, ook al blijft het in de praktijk niet gemakkelijk.

Naast de poging om buurten en scholen meer te mengen, is nog iets anders nodig. Wat we zijn vergeten, is de 'culturele pijler'. De Britse stadssocioloog Ali Madanipour (2003) schrijft: "Het vraagstuk van sociale uitsluiting en integratie draait hoofdzakelijk om toegang. Het gaat om toegang tot besluitvorming, toegang tot hulpbronnen en toegang tot gemeenschappelijke verhalen, die integratie bespoedigen." De politieke kant – toegang tot besluitvorming – en de economische kant – toegang tot middelen – krijgen altijd alle nadruk. Vergeten wordt dat de culturele kant van integratie – toegang tot gemeenschappelijke verhalen – minstens even wezenlijk is.

Dat is een groot tekort, omdat alle steden worstelen met vraag hoe op een eigentijdse manier burgerschap moet worden bevorderd. Het is zeker een tekort voor een kabinet dat voortdurend spreekt over een 'cultuuromslag', maar geen idee heeft over een cultuurbeleid dat daar op geënt is.

Dat legt een grotere druk op het streven naar integratie langs andere wegen. Met andere woorden, het vraagt om een duidelijker idee over cultuuroverdracht, een sterker ontwikkeld besef van burgerschap. Het gaat hier om de vraag op welke wijze kan worden bevorderd dat mensen niet alleen dezelfde materiele ruimte bewonen, maar ook op welke manier kan worden bevorderd dat mensen dezelfde mentale ruimte delen.

De omstandigheden zijn veranderd, waardoor er eerlijk gezegd niet minder behoefte is aan cultuuroverdracht, maar eerder aan meer. Waarom? Castells legt, zoals we hebben gezien, nadruk op wat hij de dualisering van de steden noemt: "Dit leidt tot een fundamenteel stedelijk dualisme van onze tijd. Tegenover elkaar staan een kosmopolitische elite, die in dagelijkse verbinding staat met de gehele wereld, en een tribalisme van lokale gemeenschappen die zich terugtrekken in hun eigen ruimte als een laatste verweer tegen de macrokrachten die buiten hun greep hun leven bepalen." Zijn zeer terechte conclusie: "De grootste uitdaging voor de Europese steden – en dat geldt ook voor de grote steden elders in de wereld – is hoe de mondiaal georiënteerde economische functies van steden in verband moeten worden gebracht met de plaatselijk gewortelde samenleving en cultuur."

De grote vraag is hoe deze twee werelden met elkaar in verband kunnen worden gebracht, hoe een minimum aan sociale samenhang gewaarborgd kan blijven, hoe voorkomen kan worden dat wijken en buurten ontmengen naar kleur en klasse, hoe de wereldburgers steeds meer komen te staan tegenover een wrokkig 'eigen volk eerst'. Wie deze vragen stelt, valt het onmiddellijk op dat het bestaande discours in steden als Amsterdam en Den Haag tekortschiet. De verlegenheid is groot en dat uit zich in de grote nadruk op diversiteit. Dat is het nieuwe modewoord, maar strikt genomen betekent het weinig: diversiteit omvat alles en betekent dus niets.

Wat we nu beter zien, is de zwakte van deze nadruk op het verschil en het ontwijken van de vraag naar gedeelde normen. De minister van Integratie, Rita

Verdonk, merkte snedig op: "Niet alles wat anders is, heeft ook waarde." Niet voor alle eigenheid of identiteit hoeft respect te worden opgebracht. Tolerantie is geen neutraal begrip, maar is verbonden met een cultuur van mensenrechten en pluralisme. De culturele moderniteit is een Europese traditie en vormt de dominante norm in onze samenleving. Een voorbeeld is de godsdienstvrijheid: wie zich op dat recht beroept, gaat een verplichting aan om die vrijheid ook te verdedigen voor andersdenkenden. Kortom: wat ik wil suggereren is dat zonder een beschavingsideaal alle politiek stuurloos is.

Het is een goed gebruik in academische kring om te polemiseren tegen wat 'culturalisme' wordt genoemd, namelijk om te spreken over een botsing of wrijving tussen culturen. Dat is merkwaardig: de aanhangers van het ideaal van de multiculturele samenleving willen overal over spreken, behalve over cultuur. Maar waarom dan gesproken over een multiculturele samenleving? Eigenlijk is de hele gedachte van 'integratie met behoud van eigen identiteit' een manier geweest om kwesties die raken aan collectieve identiteit los te maken van het integratievraagstuk.

Dat is duidelijk mislukt. Vooral het debat over de plaats van de islam in de liberale democratie maakt dat duidelijk. Eigenlijk is het idee van een 'behoud van eigen identiteit' een nogal conservatieve gedachte, omdat namelijk niet wordt nagedacht over de culturele verandering die een gevolg is van verplaatsing. Het verwarrende is dat de meest vooruitstrevende partijen zich vaak beroepen op deze gedachte en vragen om respect voor een imam die weigert de hand van een vrouwelijke minister te drukken.

Overigens is het nogal overbodig om in een open samenleving termen als diversiteit of multiculturaliteit te gebruiken. Het is namelijk een vanzelfsprekendheid dat een open samenleving wordt gekenmerkt door uiteenlopende opvattingen, levensstijlen en geloven. Maar ook in een liberale democratie zijn er grenzen aan de diversiteit. Met andere woorden, het is geen neutrale arena waar iedere identiteit een gelijke waarde of betekenis heeft. De tolerantie zal

zich moeten weren tegen de intolerantie en kan dus nooit onverschillig staan tegenover uitingen van religieus of politiek gemotiveerd extremisme. Zeker in Rotterdam en Amsterdam, maar ook elders wordt gesproken over de manieren waarop de binding aan de stad vorm kan krijgen, hoe de sociale samenhang kan worden versterkt en hoe het besef dat men deel uitmaakt van een gemeenschap wortel kan schieten. Die zoektocht maakt deel uit van een bredere herwaardering, die ook aan het denken over stedelijke vernieuwing valt af te lezen. Daarbij gaat het over een nieuwe balans tussen rechten en plichten, tussen individuele ontplooiing en wederkerige afhankelijkheid, tussen privacy en publieke orde, kortom, over een idee wat burgerschap in deze tijd zou kunnen zijn.

De cruciale vraag is hoe de noodzaak van vernieuwing en de omgang met het verleden samen kunnen gaan. Want wat is burgerschap uiteindelijk anders dan het inzicht dat er iets aan ons vooraf is gegaan en dat er iets na ons komt? Anders gezegd: het vermogen om zich onderdeel van een groter geheel te voelen – een buurt of een stad – hangt samen met een houding die meer is dan het consumeren van het hier en nu. Burgerschap gaat over de mate waarin mensen zich verantwoordelijk voelen voor hun wijdere omgeving, dat wil zeggen, buiten het directe gezinsverband.

Dat deze vragen in alle hevigheid zijn gesteld in het debat over de integratie van nieuwkomers, kan niemand verbazen. De demografische omslag heeft het sociale weefsel en de instituties van de steden onder druk gezet en daarom wordt er gezocht naar nieuwe verbanden. De vraag naar inburgering slaat terug op degenen die hem stellen, want de wedervraag luidt terecht: inburgering ja, maar waarin dan? En een samenleving die weinig of niets over zichzelf heeft te zeggen, valt dan snel door de mand. Die verlegenheid maakt een algemener tekort zichtbaar: we hebben vergeten na te denken over wat ons bindt te midden van alle verschillen.

Dat zien we terugkeren in het misverstand over islamitische verzuiling. De gedachte dat deze dezelfde vorm zou kunnen krijgen als de religieuze

verzuiling die ons land vroeger zo kenmerkte, klopt om meerdere redenen niet. Niet alleen de etnische verdeeldheid is groot, ook de sociale eenzijdigheid van de moslimgemeenschap is voor iedereen zichtbaar, geheel anders dan in de vroegere zuilen, die sociaal juist heel divers waren. August Hans den Boef concludeert dat de nadruk op de moskee als instrument van integratie – kortom de voortzetting van de verzuiling met andere middelen – niet alleen leidt tot een verval van de “ sociale cohesie binnen de stad als geheel, maar ook de sociale controle binnen moslimgemeenschappen versterkt” .

Daar komt iets anders bij. De verzuiling in ons land betrof religies die al een lange geschiedenis van aanpassing als minderheid te midden van andere minderheden achter zich hadden en die zich tegen de soms bijtende kritiek van ongelovigen moesten verweren. Het is onzeker of de islam zich een plaats weet te verwerven als minderheid in een liberale en gesecculariseerde samenleving. Dat zal een behoorlijke mentale aanpassing vragen, al was het maar omdat de islam een geschiedenis achter zich heeft waarin deze altijd een meerderheid vertegenwoordigde in de landen van herkomst. Anders gezegd: de verzuiling van vroeger veronderstelde gemeenschappelijke verhalen – let op het meervoud – die zijn neergeslagen in een gedeelde grondwet en geschiedenis. Dat de religieuze verschillen in dezelfde taalgemeenschap werden uitgevochten hoort daarbij, maar dit is bij de huidige vormen van islamitische verzuiling allerminst een gegeven.

De verlegenheid om iets naders te zeggen over de integratie wordt vaak misverstaan door migranten. Tekenend is de uitlating van een Marokkaanse hbo-student Bilal el Msaddak: “ Maar ik heb ook liever harde en duidelijke regels zoals in Frankrijk dan die eeuwige discussie hier, waardoor je nooit weet waar je aan toe bent. Wat is integratie dan, wat zijn die Nederlandse normen en waarden? Ik heb het idee dat Nederlandse politici het expres vaag houden, zodat ze later kunnen zeggen: nee, zo hadden we het niet bedoeld” (Trouw, 11 juni 2004). Waar wantrouwen heerst, kan onvermogen gemakkelijk worden opgevat als onwil.

Goed, wat is integratie dan? We kunnen daar lang over uitweiden, maar het ook kort zeggen: wanneer migranten voor zichzelf kunnen zeggen 'dit land is nu ook van ons', dan zijn we een heel stuk verder. Integratie gaat naast het verwerven van een aantal vaardigheden, zoals het beheersen van de taal en kennis over het land van aankomst, vooral over de wil deel uit te maken van deze samenleving. Daarvoor is ook een omgeving nodig die daarvoor openstaat: integratie gaat over een cultuur van vertrouwen en om sociale verwevenheid. Integratie vereist een samenleving die het vermogen heeft zichzelf kritisch aan eigen beschavingsnormen te meten, en in die zelfreflectie schieten we tekort.

Laat ik tot besluit een paar voorbeelden van die zelfreflectie noemen, bij wijze van oriëntatie. We zien nu een levendige belangstelling voor de eigen geschiedenis, die niet meer wordt afgedaan als nostalgie, zoals dat tien jaar eerder nog wel gebeurde. De week van de geschiedenis, hoe potsierlijk en platvloers soms ook, de zoektocht van Jan Bank en Piet de Rooy naar een canon van de Nederlandse geschiedenis, de boeken van Geert Mak, ze zijn allemaal uiting van hetzelfde. Het gaat om een herijking die overal in Europa gaande is. Juist in een seculiere samenleving zoeken veel mensen houvast in het verleden, wat een niet-religieuze manier is om een verhouding tot de doden te vinden. Die continuïteit is zowel een bron van bescheidenheid – er is immers zo veel aan ons voorafgegaan – als een uitnodiging tot betrokkenheid – er ligt immers nog zo veel voor ons. Zonder een verbondenheid van generaties komt elk idee van verantwoordelijkheid voor het grotere geheel in de lucht te hangen. Dat is wat nu wordt gevraagd: met aanvaarding van de democratische revolutie van de jaren zestig een nieuw idee over de verhouding van rechten en plichten. Daarom is alle gepraat over dubbele loyaliteiten zo vrijblijvend: meestal gaat het om rechten, zelden over de verplichting die men voelt tegenover meerdere samenlevingen.

Bij dat gemeenschappelijke verhaal hoort ook de geschiedenis van de Nederlandse koloniën en de migratie die uit deze geschiedenis is voortgekomen:

" *We are here, because you were there,*" zoals Pakistaanse jongeren op een spandoek schreven tijdens een demonstratie in Londen. Wanneer we het verhaal van de geschiedenis niet verruimen en de migratie in al zijn vormen geen plaats geven, dan zal de zeggingskracht van dat verhaal afnemen. Daarom is de omgang met het verleden zo wezenlijk: wie de kracht en kwetsbaarheid van een open samenleving wil begrijpen, ontkomt daar niet aan.

Onderdeel van dat vermogen tot zelfreflectie is de bereidheid van de ingezetenen om ook zichzelf te meten aan de normen die men aan nieuwkomers wil voorhouden. Om een voorbeeld te noemen: de vrijheid van meningsuiting. Wanneer men een imam veroordeelt vanwege nogal rauwe opvattingen over homoseksuelen die lager zouden zijn dan varkens, dan kan men niet vergoelijkend spreken over de cineast die moslims voortdurend in verband brengt met geiten. Het wegstijgen in het laatste geval komt als een boemerang terug: tolerantie kan niet met twee maten worden gemeten.

Of om een wat belangwekkender voorbeeld te nemen: het hele debat over de scheiding van kerk en staat heeft niet alleen voor de moslimgemeenschap in ons land gevolgen, maar legt ook druk op bepaalde gereformeerde groepen en roept in een algemenere zin de vraag op hoe daar in Nederland vroeger en nu mee is om gegaan. Het dwingt bijvoorbeeld tot nadenken over de resten van een verzuild onderwijs- en omroepbestel, maar ook tot het overwinnen van ambivalenties over de aanvaarding van de islam als onderdeel van een grondwettelijk verankerde godsdienstvrijheid. Dat is dan een islam die zich op zijn beurt voegt als minderheid in een open samenleving. Zo wordt aan alle kanten om zelfreflectie gevraagd uit naam van gedeelde normen, die men niet zou willen relativeren, maar juist expliciteren.

Dat is een meer verplichtend en uitnodigend idee over een samenleving dan het beeld van 'Nederland meetingpoint' of dan het beeld van Abram de Swaan, die ooit sprak over 'Perron Nederland'. Geplaatst voor de keuze tussen *meetingpoint* of *meltingpot*, tussen stationshal of smeltkroes, zou ik voor het laatste

kiezen. Maar het is duidelijk dat de samenleving meer is dan het postmoderne beeld van een stationshal met zijn vluchtige contacten en anonimiteit, en dat zij tegelijk ook niet zal gaan beantwoorden aan het assimilerende beeld van de smeltkroes, waarin alle etnische verschillen uiteindelijk verdampen, onder meer door gemengde huwelijken. Ergens tussen relativisme en assimilatie speelt zich het werkelijke leven af met alle verbindingen en conflicten die dat met zich meebrengt. Ook botsingen dus, maar men zou kunnen zeggen: zonder wrijving geen glans.

Achtste stelling: naast toegang tot besluitvorming en tot economische hulpbronnen is een toegang tot gemeenschappelijke verhalen van groot belang voor een succesvolle integratie van migranten.

Literatuur

Blok, S.A. (2004), *Bruggen bouwen*. Den Haag: SDU

Castells, M. (2003), *European Cities, the Information Society, and the Global Economy*. In: Le-Gates and Stout (ed), *The City Reader*. London: Routledge.

Centraal Planbureau (2003), *Four futures of Europe*.

Dagevos, J. (2003), *Minderheden in Amsterdam. Contacten, concentratie en integratie*.

Duyvendak, J.W. en Veldboer, L. (red) (2001), *Meeting Point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Boom: Amsterdam

Gans, H. (1968), *People and Plans. Essays on urban problems and solutions*. New York: Basic Books.

Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek (2004), *Amsterdam in cijfers 2003*.

Gemeente Amsterdam, Dienst Onderzoek en Statistiek (2004), *De staat van de Stad Amsterdam II. Ontwikkelingen in participatie en leefsituatie*.

Hall, P. (2002), *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell (3).

Kromwijk, M. en Scherpenisse, R., (2003), *Wonen moet meer van mensen worden. Ofwel: bouwen aan de corporatie van de 21e eeuw*.

Laan Bouma-Doff, W. van der (2004), *Begrensd contact: De relatie tussen ruimtelijke segregatie van allochtonen en de mate van contact*, In: *Mens & Maatschappij*, 79 4 p. 348-366.

Madanipour, A. (2003), Social Exclusion and Space. In: Le-Gates and Stout (ed), *The City Reader*. London: Routledge, London (3).

Massey, D. and Denton, N. (1993), *American Apartheid. Segregation and the Making of the Underclass*. Cambridge: Harvard University Press.

Musterd, S. (2004), *Social and Ethnic Segregation in Europa. Levels, Causes and Effects*. Paper voor Urban Affairs Association Conference in Washington 2004.

Musterd, S. (2003), Segregation and integration: a contested relationship. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Vol. 29, No. 4: p. 623-641, July 2003.

Roy, O. (2003), *De globalisering van de islam*. Amsterdam: Van Genneep

Sassen, S. (2001), *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, 2001.

SCO-Kohnstamm Instituut (2003), *Onderwijssegregatie in Amsterdam*.

Snel, E. (2003), *De vermeende kloof tussen culturen. Oratie Universiteit van Twente*.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), *Rapportage Minderheden 2003. Onderwijs, arbeid en sociaal-culturele integratie*.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), *Moslim in Nederland*.

Swaan, A. (1992), *Perron Nederland*. Amsterdam: Meulenhof.

Tibi, B. (2002), *Islamische Zuwanderung. Die gescheiterte Integration*. Stuttgart: DVA.

Veenman, J. (2001), *Molukse jongeren in Nederland. Integratie met de rem erop*. Assen: Van Gorcum.

Overzicht van uitgebrachte adviezen

Adviezen (genummerd)

2004

- Ouderen tellen mee. Advies aan de Themacommissie Ouderenbeleid van de Tweede Kamer. Advies 34, december 2004 (ISBN 90 12 10769 5)
- Mogen ouderen ook meedoen. Advies 33, december 2004 (ISBN 90 12 10768 7)
- Toegang tot recht. Advies 32, december 2004 (ISBN 90 12 10742 3)
- Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte. Advies 31, december 2004 (ISBN 90 12 10741 5)
- Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector. Advies 30, oktober 2004 (ISBN 90 12 10723 7)
- Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor debat. Advies 29, mei 2004 (ISBN 90 12 10586 2)
- Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie. Advies 28, mei 2004 (ISBN 90 12 10565 x)

2003

- Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid. Advies 27, september 2003 (ISBN 90 12 09998 6)
- Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek. Advies 26, januari 2003 (ISBN 90 12 09810 6)

2002

- De handicap van de samenleving. Over mogelijkheden en beperkingen van community care. Advies 25, november 2002 (ISBN 90 12 09758 4)
- Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid. Advies 24, november 2002 (ISBN 90 12 09757 6)

- Geen woorden maar daden. Bijdrage aan het normen-en-waardendebat. Advies 23, november 2002 (ISBN 90 12 09755 x)
- Werken aan balans. Remedies tegen burn-out. Advies 22, juli 2002 (ISBN 90 12 09686 3)
- Educatief centrum voor ouder en kind, Advies over voor- en vroegschoolse educatie. Advies 21, juni 2002 (ISBN 90 12 09572 7)
- Levensloop als perspectief. Kanttekeningen bij de Verkenning Levensloop. Advies 20, mei 2002 (ISBN 90 12 09563 8)

2001

- Van uitzondering naar regel. Maatwerk in het grotestedenbeleid. Advies 19, september 2001 (ISBN 90 12 09346 5)
- Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies 18, juni 2001. (ISBN 90 12 09319 8)
- Instituties in lijn met het moderne individu. De sociale agenda 2002-2006. Advies 17, mei 2001. (ISBN 90 12 09066 0)
- Kwetsbaar in kwadraat. Krachtige steun aan kwetsbare mensen. Advies 16, maart 2001 (ISBN 90 12 09067 9)

2000

- Ver weg en dichtbij. Over hoe ICT de samenleving kan verbeteren. Advies 15, december 2000 (ISBN 90 12 09063 6)
- Van discriminatie naar diversiteit. Kanttekeningen bij de Meerjarennota Emancipatiebeleid Van vrouwenstrijd naar vanzelfsprekendheid. Advies 14, september 2000 (ISBN 90 12 09081 4)
- Wonen in de 21^e eeuw. Advies 13, september 2000 (ISBN 90 12 09064 4)
- Alert op vrijwilligers. Advies 12, juni 2000 (ISBN 90 12 09073 3)
- Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur. Advies 11, juni 2000 (ISBN 90 12 09062 8)
- Aansprekend burgerschap. De relatie tussen organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers. Advies 10, maart 2000 (ISBN 90 39 91706 X)

1999

- Nationale identiteit in Nederland. Advies 9, september 1999 (ISBN 9039916942)
- Arbeid en zorg. Reactie op de kabinetsnota 'Op weg naar een nieuw evenwicht tussen arbeid en zorg'. Advies 8, juni 1999 (ISBN 90 39 91629 2)

1998

- Integratie in perspectief. Advies over integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder. Advies 7, december 1998 (ISBN 90 39 91533 4) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90 39 91534 2)
- Verantwoordelijkheid en perspectief. Geweld in relatie tot waarden en normen. Advies 6, december 1998 (ISBN 90 39 91532 6) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90 39 91542 3)

1997

- Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in het vrijwilligerswerk. Advies 5, december 1997 (ISBN 90 39 91460 5) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90 39 91459 1).
- Kwaliteit in de buurt. Advies 4, november 1997 (ISBN 90 39 91456 7)
- Werkloos toezien? Activering van langdurig werklozen Advies 3, juni 1997 (ISBN 90 39 91302 1)
- Stedelijke vernieuwing. Advies 2, juni 1997 (ISBN 90 39 91357 9)
- Vereenzaming in de samenleving. Advies 1, maart 1997 (ISBN 90 39 91289 0)

Adviezen (zonder nummer) uitgebracht in samenwerking met andere adviesraden

2003

- Inburgering: educatieve opdracht voor nieuwkomer, overheid en samenleving. Advies van de RMO, uitgebracht aan de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Werkdocument 1, november 2003

2001

- Etniciteit, binding en burgerschap. Bijlage II: Eigenheid en diversiteit. In samenwerking met de Raad voor Openbaar Bestuur, april 2001
- Samen naar de taalschool. Allochtone levende talen in perspectief. Bijlage 1: Onderwijs in allochtone levende talen. In samenwerking met de Onderwijsraad, november 2001

2000

- Gezond zonder zorg, augustus 2000 (ISBN 90 57 32062 2) met achtergrondstudies (ISBN 90 57 32069 X en 90 57 32063 0). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1999

- Verslavingszorg herijkt. Advies over een besturingsmodel voor verslavingszorg en verslavingsbeleid, juli 1999 (ISBN 90 57 32046 0) met afzonderlijke achtergrondstudies (ISBN 90 57 32046 0, 90 57 32046 0, 90 57 32047 9). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.
- Zorgarbeid in de toekomst. Advies over de gevolgen van demografische ontwikkeling van vraag en aanbod zorg(arbeid), april 1999 (ISBN 90 39 91535 0) met afzonderlijke achtergrondstudie (ISBN 90 39 91536 9). In samenwerking met de Raad voor Volksgezondheid en Zorg.

1998

- Voorschools en buitenschools. Dwarsverbindingen, verantwoordelijkheden, In samenwerking met de Onderwijsraad, juni 1998.

Briefadviezen

- Enkele aspecten van de ruimtelijke inrichting 2030, november 1997.

Onderzoeken

2004

- Over insluiting en vermijding. Twee essays over segregatie en integratie door J. Uitermark en J.W. Duyvendak en P. Scheffer in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 6, december 2004. (ISBN 90 777 5800 3)
- "Nee ik voel me nooit onveilig" Determinanten van sociale veiligheidsgevoelens. Nederlands Studiecentrum Criminaliteit en Rechtshandhaving, H. Elffers en W. de Jong in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 5, oktober 2004 (ISBN 90 77 75805 4)
- Ouderen en maatschappelijke inzet. Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Breedveld, M. de Klerk en J. de Hart in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 4, september 2004 (ISBN 90 77 75804 6)
- Financiële prikkels voor werknemers bij uitstreding. Stichting voor Economisch Onderzoek, I. Groot en A. Heyma in opdracht van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Werkdocument 3, augustus 2004 (ISBN 90 77 75803 8)
- Vergroten van de sociale veiligheid door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet? Sociaal en Cultureel Planbureau, K. Wittebrood en M. van Beem in opdracht van de RMO. Werkdocument 2, augustus 2004 (ISBN 90 77 75802 x)

Publikaties van de RMO zijn te downloaden via www.adviesorgaan-rmo.nl

Ook zijn de adviezen te bestellen bij

Sdu Klantenservice

tel.: 070-378 98 80

fax: 070-378 97 83

