

De wijk gekleurd

BELEID, MAATREGELEN EN ERVARINGEN
VAN GEMEENTEN EN INSTELLINGEN IN ETNISCH-GEKLEURDE WIJKEN

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Sociale
INTEGRATIE





**Beleid, maatregelen en ervaringen
van gemeenten en instellingen in etnisch-gemengde wijken**

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

VWS



Deze brochure kan schriftelijk worden aangevraagd bij:
Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Directie Sociaal Beleid
Postbus 5406, 2280 HK Rijswijk of per fax 070 - 340 50 81



Inhoud

1	Multiculturele wijken: tussen onderzoek en werkelijkheid	4
	1.1 Onderzoeksopdracht	4
	1.2 Methode van onderzoek en indeling rapportage	5
2	De wijk als invalshoek	7
	2.1 Extreem-rechts in probleemwijken	7
	2.2 Wijkproblematiek nader belicht	8
3	De aanpak van gemeenten en wijkorganisaties	11
	3.1 De rol van gemeenten	11
	3.2 Maatregelen en projecten	13
4	Bereik en effecten	19
	4.1 Stand van zaken	19
	4.2 Waarheen, waarvoor?	22
5	Wat niet, en vooral wat wel te doen	24
	5.1 Drempels en stimulansen	24
	5.2 Externe factoren	27
6	Slotbeschouwing	28
	6.1 Leefbaarheid: jeugd, beheer en sociaal beleid	28
	6.2 Maar daarmee zijn we er nog niet...	30

Bijlage 1

Overzicht gemeenten met de hoogste vertegenwoordiging extreem-rechtsstemmers (gemeenteraadsverkiezingen, 1994) inclusief percentages stemmen op extreem-rechts per deelgemeente/stadsdeel/wijk in de vier grote steden.

Bijlage 2

Overzicht geselecteerde (deel)gemeenten met gekozen wijk

Multiculturele wijken: tussen onderzoek en werkelijkheid



1.1 Onderzoeksoopdracht

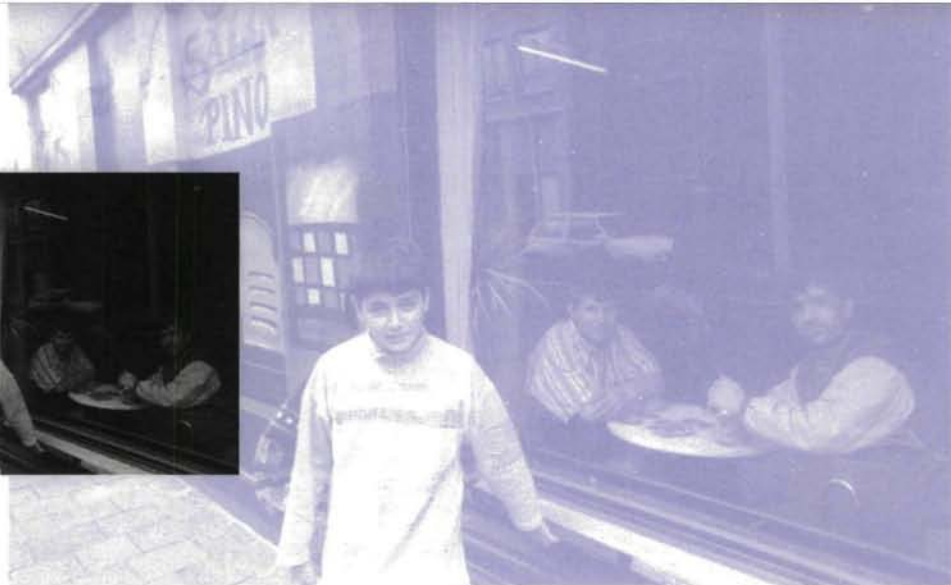
De Directie Sociaal Beleid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft een uitgebreid veldonderzoek laten verrichten naar samenlevingsproblemen tussen allochtonen en autochtonen op wijkniveau. De onderzoeksvraag is 'hoe op gemeentelijk niveau politiek en bestuurlijk gereageerd wordt op onlustgevoelens bij wijkbewoners over hun woonomgeving, en met name over de verhouding tussen allochtone en autochtone wijkbewoners'. De aandacht gaat vooral uit naar de achtergronden van de multiculturaliteit en het beleid dat daarop betrekking heeft. Centraal staan de organisatie en uitvoering van de aanpak die gemeenten en wijkinstellingen hierbij hebben gekozen, en de huidige stand van zaken bij maatregelen en acties die integratie dienen te bevorderen.

Bureau van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) heeft dit onderzoek voorbereid en uitgevoerd in de periode november 1996-maart 1997. Bij de selectie van wijken heeft DSP gekozen voor een analyse van de uitslagenlijsten van de gemeenteraadsverkiezingen in 1994. DSP is hierbij uitgegaan van de veronderstelling dat samenlevingsproblemen tussen allochtone en autochtone wijkbewoners, en ook beleid en maatregelen om die tegen te gaan, vaker voorkomen in wijken met een relatief hoog percentage extreem-rechtsstemmers. Deze veronderstelling is gestoeld op eerder verricht onderzoek naar de aanhang van extreem-rechts.¹

In analyses over de aanhang van extreem-rechtse partijen wordt in de onderzoeksliteratuur doorgaans gewezen op het verband tussen het ongenoegen van autochtonen over de achteruitgang van de leefbaarheid in een buurt of wijk, en een gebrek aan vertrouwen in de bestaande politiek-bestuurlijke constellatie. Een 'proteststem' op een extreem-rechtse partij is dan een blijk van ongenoegen over het voortslepen van ongewenste ontwikkelingen, zoals verloedering van woningen en de woonomgeving, werkloosheid, criminaliteit en een gebrek aan wijkvoorzieningen. Bewoners zijn somber gestemd over de toekomst, geloven niet (langer) in een aanpak van de gemeente en wentelen deze frustraties af op de nieuwe burens in de wijk: de migranten. Omdat in hun ogen de gevestigde politieke partijen maatregelen nemen die allochtonen voortrekken ten opzichte van autochtonen, is de proteststem niet alleen een middel om 'de politiek wakker te schudden', maar ook een signaal om blijk te geven van maatschappelijke problemen die leven onder autochtonen. Het is precies dit 'blanke ongenoegen' waaraan extreem-rechtse partijen refereren met hun slogans. Deze partijen hebben immers ogenschijnlijk eenvoudige (racistische) maatregelen voor zeer complexe maatschappelijke problemen die zich in deze wijken voordoen. In diezelfde wijken komt de afstand van bewoners tot de politiek ook naar voren in het relatief lage opkomstpercentage bij verkiezingen.

Inmiddels is er veel onderzoek gedaan naar de aanhang, organisatie en werkwijze van extreem-rechts in Nederland. De aandacht van de Directie Sociaal Beleid van het Ministerie van VWS gaat bij dit onderzoek echter uit naar de wijze waarop gemeenten en maatschappelijke organisaties reageren op dergelijk stemgedrag. Uit verkiezingsanalyses is gebleken dat de grootste aanhang van extreem-rechts voornamelijk te vinden is in een aantal wijken in de grote steden, randgemeenten van deze steden en groeikernen in de randstad. Om die reden is 'de wijk' invalshoek van onderzoek naar samenlevingsproblemen tussen allochtonen en autochtonen.

¹ Zie voor een uitgebreid overzicht van onderzoeksliteratuur over de aanhang van extreem-rechts de publicatie *Extreem-rechts: aanhang, geweld en onderzoek* van Frank J. Buijs en Jaap van Donselaar (LISWO, 1994).



Het beleid van gemeenten en de projecten en activiteiten van maatschappelijke instellingen in de wijk vormen object van analyse. Langs welke wegen zorgen gemeenten en (gesubsidieerde) instellingen ervoor dat allochtonen en autochtonen integreren op verschillende terreinen? Hoe worden traditionele 'witte' buurt- en clubhuizen omgevormd tot ontmoetingscentra van verschillende culturen? Zijn er methoden om nieuwkomers te betrekken bij bewonerscommissies in de wijk? Zijn lokale politici in staat het vertrouwen terug te winnen van wijkbewoners? Hebben allochtonen en autochtonen er iets voor over om ook zelf de wijk leefbaar te houden? Dit zijn vragen die beantwoord moeten worden om te laten zien of en hoe gemeenten en wijkinstellingen reageren op onlustgevoelens van bewoners in wijken. Voorts hecht VWS er waarde aan te laten zien welke maatregelen effect sorteren. En tot slot wordt ingegaan op achterliggende knelpunten en slaagfactoren in de aanpak van betrokken instanties.

1.2 Methode van onderzoek en indeling rapportage

Het veldonderzoek bestond uit case-studies van 20 wijken met een meer dan gemiddelde extreem-rechtsaanhang volgens de uitslagen van de gemeenteraadsverkiezingen in 1994. Voor de selectie van wijken is eerst een lijst samengesteld met 23 gemeenten die de hoogste percentuele score extreem-rechtsstemmen boekten (zie bijlage 1). Vervolgens is bij deze gemeenten telefonisch navraag gedaan over de reactie van deze gemeenten op de uitslag van de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Gevraagd werd welke wijk(en) een oververtegenwoordiging hadden van extreem-rechtsstemmers en welke maatregelen daartegen in die wijken zijn getroffen. Op basis van deze informatie en toegezonden schriftelijke documenten is een selectie gemaakt van 20 interessante wijken. Voor Amsterdam, Rotterdam en Den Haag zijn steeds twee wijken gekozen (zie bijlage 2). Bij de keuze van gemeenten en wijken hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld:

- er is sprake van samenlevingsproblemen tussen autochtonen en allochtonen in een wijk;
- gemeente en wijkinstellingen zijn bereid aan het onderzoek deel te nemen;
- de problematiek speelt er al langere tijd of is er juist betrekkelijk nieuw;
- gemeente en welzijnsinstellingen spannen zich sterk in om de relatie tussen allochtonen en autochtonen te verbeteren; of doen er juist weinig aan vanuit een bepaalde overweging.

Voor elke wijk zijn interviews afgenomen bij de meest betrokken gemeente-ambtenaren en (waar bereid) wethouders en medewerkers van wijkinstellingen. In enkele gevallen is ook gesproken met vertegenwoordigers van bewonersgroepen. Op beleidsniveau is steeds gevraagd naar gemeentelijke maatregelen voor en in de wijk. In principe zou dit een breed pakket van maatregelen kunnen zijn, variërend van onderwijsbeleid en sociaal-cultureel beleid tot wijkbeheer, volkshuisvesting en lokale werkgelegenheid. In de gesprekken zijn deze beleidskaders steeds aan de orde gesteld. Instellingen in de wijk hebben die reikwijdte van beleid niet. Meestal gaat het om wijkinstellingen op de terreinen van wonen, welzijn en (migranten)cultuur. De nu voorliggende rapportage is een analyse en bewerking van de onderzoeksresultaten.

Wij wijzen erop dat het onderzoek geen representatief en wetenschappelijk volledig betrouwbare analyse biedt van de reactie van gemeenten en wijkinstellingen op extreem-rechts. Deze rapportage geeft wél een nauwgezet en levendig beeld van de wijze waarop gemeenten op verschillende manieren proberen de sociale leefbaarheid in problematische wijken te vergroten. Gemeenten werken daarbij nauw samen met wijkinstellingen en zijn tevens sterk aangewezen op de betrokkenheid van buurtbewoners. Steeds staat centraal dat hierbij geen enkele bevolkingsgroep mag worden buitengesloten. Gemeenten hanteren daarvoor verschillende methodieken, veelal afhankelijk van de mate waarin zich problemen voordoen en de organisatiegraad van de wijk. Hoe het vertrouwen van buurtbewoners in het bestuur en de politiek kan worden teruggewonnen, is een steeds terugkerende opdracht voor gemeenten.

In dit rapport wordt eerst ingegaan op het profiel van wijken waar relatief veel extreem-rechtsstemmers wonen. Daarna volgt hoe gemeenten en wijkinstellingen op de verkiezingsuitslag hebben gereageerd. Ook wordt ingegaan op het bereik en effecten van de aanpak. Vervolgens komen de meest genoemde belemmeringen en doorslaggevende factoren daarvan aan de orde. Het rapport wordt afgesloten met een slotbeschouwing waarin enkele strategische modellen, algemene conclusies en aanbevelingen worden gepresenteerd.

De wijk als invalshoek



2.1 Extreem-rechts in probleemwijken

Problemen slepen zich voort ..., of dienen zich aan

Alle geselecteerde gemeenten waren moeiteloos in staat om één of meer wijken te noemen met een oververtegenwoordiging van extreem-rechtsstemmers. In nagenoeg alle gevallen gaat het namelijk om wijken die al langere tijd gemeentelijke aandacht vragen, bijvoorbeeld in het kader van stadsvernieuwing, achterstandsbestrijding en sociale vernieuwing. Deze wijken worden gekenmerkt door een zich voortslepende problematiek op uiteenlopend terrein, van ruimtelijk/fysiek tot sociaal-cultureel en economisch. De welhaast spreekwoordelijke neerwaartse spiraal heeft zich vaak al in de jaren zeventig ingezet, toen de eerste na-oorlogse economische recessie zich voordeed. Eerst werden ze stadsvernieuwings- of herstelwijken genoemd, daarna probleem-cumulatiegebieden, sociale vernieuwingswijken, buurtpreventie-wijken en buurtbeheer-wijken. Tegenwoordig is op veel van deze wijken het grote stedenbeleid van toepassing. Het betreft meestal wijken die rond de eeuwwisseling of vlak na de tweede wereldoorlog zijn gebouwd. De huurwoningen waren bedoeld voor arbeiders en lagere employées. Toen de immigratie in de jaren zeventig en tachtig sterk toenam, kwamen allochtonen juist hier terecht omdat de huren laag waren. De meeste autochtone gezinnen verlieten in deze periode de wijk en zochten hun heil in groeikernen in de randstad. Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft recentelijk aangegeven dat deze wijken weliswaar (nog) geen segregatiewijken zijn, maar dat ze wel concentratie-wijken kunnen worden genoemd.

Maar het gaat niet uitsluitend om zogenaamde 'achterstandswijken' met een allochtone meerderheid. Er zijn voorbeelden van wijken met een kwalitatief redelijke fysieke infrastructuur, waar zich sinds kort steeds meer allochtonen hebben gevestigd. In deze wijken ligt het percentage extreem-rechtsstemmers ook boven het stedelijk gemiddelde. Onder de autochtone bewoners heerst de angst dat hun woongebied 'een nieuwe instroomwijk' wordt, waarvan de voorbeelden soms binnen de gemeentegrenzen, soms erbuiten bekend zijn. Met een stem op extreem-rechts willen zij uiting geven aan hun onvrede over deze ontwikkeling en deze, als het aan hen ligt, een halt toeroepen.

Een leegloop van voorzieningen

Het is deze bovengenoemde combinatie van fysiek verval van de wijk en de snelle toename van het aandeel allochtone wijkbewoners, waartegen de autochtone bewoners zich afzetten. De 'oude wijk' zien zij niet langer meer als 'hun wijk'. Negatieve ontwikkelingen in de wijk brengen zij in verband met de komst van vreemdelingen. De oude Hollandse slagerij herbergt tegenwoordig een kleine Turkse supermarkt. De vertrouwde bakker, sigarenhandel, groenteboer en drogist zijn verdwenen en er is, behalve een grote supermarkt een kilometer verderop, niets voor terug gekomen. Behalve de economische activiteiten in de wijk, zijn er ook maatschappelijke instanties verloren gegaan. Omdat veel gezinnen zijn verhuisd, zijn scholen leeg komen te staan. De wijkagenten ruimden het veld in de jaren zeventig en de politie zag de buurt alleen nog vanuit de auto. Pas veel later is daar de stadswacht en een enkele surveillant voor terug gekomen. In diezelfde periode is er fors bezuinigd op het sociaal-cultureel en maatschappelijk werk.

Er woonde weliswaar steeds minder jeugd in deze wijken, maar voor de (grotendeels allochtone) jongeren is er tegenwoordig weinig te doen in de vrije tijd. Opvoedingsproblemen kunnen moeilijk het hoofd worden geboden: er is sterk gekort op hulpverlening en sociaal-cultureel werk. De sociale sector was onvoldoende toegerust voor de nieuwe bevolkingsgroepen in de wijk. In veel delen van de wijk is geïnvesteerd in woningverbetering (renovatie en nieuwbouw), maar het onderhoud en beheer van de woonomgeving (groen, bestrating en pleinen) is lange tijd verwaarloosd. De wijkbevolking is in rap tempo van samenstelling veranderd. In sociaal-economisch opzicht is de wijk steeds zwakker geworden. Oudere wijkbewoners met een laag pensioen zijn vaak achtergebleven. Studenten, werkloze jongeren en grote allochtone gezinnen hebben de plaats ingenomen van weggetrokken gezinnen.

Het aloude 'wijkgevoel' bestaat niet meer

Deze veranderde bevolkingssamenstelling had en heeft heel wat consequenties, vooral op het gebied van de sociale leefbaarheid van de wijk. In de jaren vijftig en zestig was sprake van vertrouwde buurtrelaties omdat de wijkbevolking betrekkelijk homogeen was. Collega's, familie, kerkgangers, vrienden en bekenden woonden vaak samen in één wijk. Veel buurtorganisaties waren daarop geënt. Dergelijke banden tussen wijkbewoners zijn er nauwelijks nog. Het sociaal-cultureel werk is sterk geprofessionaliseerd en het openbare leven in de wijk heeft plaats gemaakt voor vermaak en verveeling in de woonkamer en het commerciële, veel meer anonieme uitgaanscircuit in het stadscentrum. Dat is in grote lijnen wat veelal wordt genoemd 'gebrek aan sociale cohesie' in de wijk. Problemen in de wijk als vervuiling, criminaliteit, werkloosheid en drugsgebruik, worden door de bewoners afgewenteld op de overheid, waarvan zij overigens al lang geen wonderen meer verwachten. Door de gelijktijdigheid van enerzijds de groter wordende problematiek en anderzijds de toename van het aantal allochtonen, krijgen de laatsten de schuld van de teloorgang van de oude wijk. Omdat in de ogen van veel wijkbewoners de lokale overheid verantwoordelijk is voor de komst van immigranten in de wijk, kan diezelfde overheid niet veel goeds meer doen. Dat zijn de wijkbewoners 'die overal tegen zijn' en uit wrok hun heil zoeken bij CD, CP '86 of een andere extreem-rechtse burgerpartij die appelleert aan oud-Hollandse, nationalistische tradities: "Wij willen onze wijk terug!"

2.2 Wijkproblematiek nader belicht

Wie pakt de draad weer op?

De verhalen van betrokkenen in de onderzochte wijken lopen uiteen, maar de kern is steeds dezelfde. Wijkbewoners en instellingen vinden dat zij door de overheid in de steek zijn gelaten, en de lokale overheid spreekt van hardnekkige problemen die misschien pas over enkele generaties kunnen worden opgelost. De wijk vindt dat de overheid te lang heeft gewacht voordat zij ingreep. De overheid stelt dat alleen zij niet bij machte is de complexe problematiek op te lossen. Door bezuinigingen gekweld zijn de middelen ontoereikend. Bovendien is het kader in de wijk dusdanig verzwakt dat een sterk middenveld vanaf de bodem moet worden opgebouwd. De buurteconomie heeft nieuwe impulsen nodig, bewoners moeten zich weer verantwoordelijk voelen voor het beheer van de wijk en er moeten nieuwe vrijwilligers worden geworven om maatschappelijke taken voor hun rekening te nemen. De politie moet weer oog krijgen voor de wijk om criminaliteit gebiedsgericht aan te pakken. En de politiek moet weer met de bewoners in gesprek komen om de bestuurlijke kloof met de (niet-)stemmers te overbruggen. Kortom, er zal intensief moeten worden samengewerkt tussen de betrokken organisaties om de problematiek aan te pakken.

Voor nieuwkomers is de wijk helemaal nieuw

Bij al deze problemen en mogelijke oplossingen speelt de multiculturele wijkbevolking een belangrijke rol. Immigranten betreden niet alleen een nieuw land met een andere taal, culturele traditie en omgangsvormen, maar ook een nieuwe wijk, met zijn eigenaardigheden zoals woningbouwverenigingen, buurtcomités, bewonersgroepen, welzijnsinstellingen, sportclubs, speeltuinen en gezondheidscentra. Dat de laatste jaren het inburgeringsproces van nieuwkomers meer aandacht van lokale overheden heeft gekregen mag geen verbazing wekken. Taalbeheersing en maatschappelijke oriëntatie op het vestigingsland zijn absolute voorwaarden om te integreren in nieuwe verbanden.

Trajectbegeleiding bij (om)scholing, kennismaking met de arbeidsmarkt, beroepskeuze en hulp bij sollicitatie dragen bij aan volwaardige deelname aan de Nederlandse maatschappij. Behalve nieuwkomers wonen in de wijken ook groepen niet-geïntegreerde allochtonen. Deze wonen soms al meer dan twintig jaar in Nederland. In de periode dat zij zich hier vestigden, ontbrak de mogelijkheid tot het volgen van een inburgeringstraject. Naast achterstandsbestrijding bij werk en scholing, wordt meer en meer ingezien dat op lokaal niveau in de wijken nog heel wat werk te verzetten is om de verhouding tussen allochtonen en autochtonen te verbeteren. Te meer omdat lokale overheden erachter zijn gekomen dat genoemde problemen op wijkniveau ook voor veel autochtonen gelden.



Reacties van onverdraagzamen

In enkele onderzochte wijken zijn relatieproblemen tussen allochtonen en autochtonen duidelijk naar voren gekomen. Onverdraagzaamheid en intolerantie worden door racisten geuit door het ingooien van ruiten van migrantenorganisaties of migrantengezinnen, brandjes steken in moskeeën en het bekladden van muren met racistische leuzen. In sommige wijken is door extreem-rechts duidelijk ingespeeld op het ongenoegen van autochtonen. Extreem-rechtse organisaties hebben hier huis-aan-huis opruiende pamfletten verspreid, waarvan de inhoud zich laat raden. Er zijn ook voorbeelden gegeven van persoonlijke bedreiging van allochtone gezinnen door extreem-rechts. In enkele van deze wijken is actief door extreem-rechts geworven via het verspreiden van folders. Opvallend is ook dat kaderleden van extreem-rechts in deze wijken woonachtig zijn en zich soms opwerpen als sleutelfiguur wanneer een buurtprobleem moet worden aangepakt. Extreem-rechtse partijen zijn echter kwetsbaar. Ten eerste is er nauwelijks kader; raadszetels blijven veelal onbezet. Ten tweede zijn zij in het algemeen kwalitatief zwak, dragen niet bij aan het debat en verstoren daarbij vaak de orde. Ten derde zijn er meerdere voorbeelden gegeven van crimineel gedrag van extreem-rechtse kaderleden, waarmee zij zichzelf uit de politieke markt hebben geprezen. Het is dus de vraag of extreem-rechts op grote schaal vaste voet aan de grond krijgt.

Gescheiden circuits van wit en zwart

Beduidend vaker dan genoemde zichtbare uitingen, wezen gemeenten en wijkinstellingen op de stille getuigen van het ontbreken van relaties tussen allochtonen en autochtonen in de wijk. 'Blank en gekleurd leven volledig langs elkaar heen', luidt de diagnose van de meeste wethouders, ambtenaren en werkers in de sociale sector. Dit wordt als veel bedreigender gezien dan een incidentele racistische uiting, hoe erg die ook is. Deze feitelijke segregatie komt naar voren bij de gescheiden circuits van allochtone zelforganisaties (zwart), bewonerscommissies (wit), buurt- en clubhuizen (wit), basisscholen (zwart of wit), sportclubs (wit, soms zwart) en vrouwengroepen (volledig zwart of wit).

Veel van deze wijkorganisaties rekruteren hun leden of klanten langs traditionele weg en gaan uit van een ongewijzigd aanbod. Dit aanbod is dan steeds afgestemd op een specifieke bevolkingsgroep. Pas sinds kort zijn veel wijkinstellingen, vaak door een veranderde budgetrelatie met de gemeente, op zoek naar wegen om een multicultureel publiek te trekken. Daarvoor moet de organisatie en het aanbod worden aangepast aan de verwachtingen van meerdere bewonersgroepen. Bovendien moeten deze instellingen inspelen op problemen waaraan lange tijd weinig of niets is gedaan, of die door gemeenten zijn overgedragen aan wijkinstellingen. Hierbij valt te denken aan de problematiek rond allochtone jongeren, overlast van allochtone kinderen in de wijk door gebrek aan speelvoorzieningen, angst voor allochtonen onder autochtone ouderen, het onderhoud van wijkvoorzieningen en het aanpakken van drugsproblematiek in de wijk (handel, samenscholing van junks). Een lichtpuntje is dat kinderen uit allochtone en autochtone gezinnen in veel gevallen wel met elkaar spelen. Juist in georganiseerd verband treedt verwijdering op, zeker als de kinderen wat ouder zijn, zoals bij sportclubs en migrantenverenigingen. Wat ook zorgen baart is de opkomst en verbreiding van 'zwarte' en 'witte scholen'. Dit laat zien dat segregatie langs organisatorische scheidslijnen zelfs kinderen raakt.

'We staan pas aan het begin van een nieuwe aanpak...'

Omdat dergelijke problemen en organisatieveranderingen niet 'van bovenaf' kunnen worden opgelost, wordt meer en meer samengewerkt met wijkbewoners.

Hiervoor dienen wijkinstellingen regelmatig contact te hebben met bewonersorganisaties. Die dienen een afspiegeling van de wijkbevolking te zijn. Uit de meest recente ervaringen met het betrekken van wijkbewoners bij het beleid van deze instellingen, is gebleken dat allochtonen uitermate moeilijk te werven zijn. Dit komt vooral omdat allochtone vrijwilligers veraf staan van de formele kaders van deze organisaties. Ze zijn er gewoonweg niet mee bekend. In de landen van herkomst bestaan dergelijke vrijwilligersorganisaties niet.

Het moge duidelijk zijn dat de problematiek op wijkniveau net zo divers als hardnekkig is. Er is geen wijk waaruit een algemeen toepasbare en pakkende oplossing is te destilleren: er is geen Ei van Columbus dat het integratievraagstuk oplost. In de komende hoofdstukken komt wel naar voren welke strategieën gemeenten en wijkinstellingen hanteren bij het streven naar verdere integratie en welke lessen inmiddels zijn geleerd.

De aanpak van gemeenten en wijkorganisaties



3.1 De rol van gemeenten

De betrokkenheid van bestuurders

De min of meer abrupte stijging van de aanhang van extreem-rechts in 1994 bracht bij de meerderheid van de gemeentelijke bestuurders een schrikreactie teweeg. Gezien de zeer bescheiden politieke traditie van extreem-rechts in Nederland, brengen de meeste wethouders deze stijging eerder in verband met 'protest' en 'algemeen ongenoegen', dan met uitgesproken racisme en vreemdelingenhaat.

Stadsbestuurders gingen vervolgens bij zichzelf en hun ambtenaren te rade, en kwamen tot de conclusie dat dit protestsignaal uiterst serieus genomen moest worden. Uit gesprekken met wethouders kwam de volgende 'diagnose van onvrede' naar voren:

- er is een kloof tussen gemeentebestuur en wijkbewoners;
- in een aantal wijken slepen de problemen zich al langere tijd voort, terwijl getroffen maatregelen weinig substantieel effect sorteren;
- het geloof in 'de politiek' is bij veel bewoners verdwenen: er is te lange tijd weinig of niets tegen de problemen in de wijk ondernomen;
- er is sprake van cynisme en apathie bij wijkbewoners ten opzichte van hardnekkige maatschappelijke problemen;
- deze problemen treffen een aantal sociaal zwakke wijken meer dan evenredig, wat door veel wijkbewoners wordt opgevat als het bewust creëren van een 'gemeentelijke afvalbak'.

Gemeenten hebben langs drie wegen actie ondernomen om het vertrouwen van bewoners te winnen.

- Ten eerste is actie ondernomen om bestuur en beleid dichterbij de burgers te brengen. In grote steden zijn in de jaren tachtig en begin negentig stadsdelen of deelgemeenten ingesteld, die een administratieve en (in Amsterdam en Rotterdam) politieke verantwoordelijkheid hebben. Via deze schaalverkleining van bestuur en (uitvoerend) beleid wordt getracht de betrokkenheid van bewoners te vergroten. Wethouders en leden van het dagelijks bestuur van stadsdelen doen dit ook zelf op een actieve manier, door hun gezicht te laten zien bij belangrijke bijeenkomsten in buurten en wijken. Zij bezoeken vergaderingen waar bewoners elkaar treffen, en zijn meer te vinden op de werkvloer zelf. Op die manier proberen zij dichterbij de beleefswereld van de bewoners te staan en problemen sneller te signaleren en bespreken. In sommige gemeenten zijn goede ervaringen opgedaan met het instellen van 'wijkwethouders'. Dit zijn vakwethouders van het College van B & W van gemeenten die tevens de verantwoordelijkheid dragen voor een bepaalde wijk in de stad. De wijkwethouder is het 'politieke aanspreekpunt' voor de wijkbewoners.
- Voorlichting aan en communicatie met wijkbewoners moet meer duidelijkheid geven over de varen beleidskoers. Omdat de ambtelijke en soms ook bestuurlijke structuur de laatste jaren sterk is gewijzigd, is het voor veel bewoners schimmig wie waarvoor verantwoordelijk is. Velen weten niet waar zij met klachten en vragen terecht kunnen. Door het verbeteren van voorlichting kan ook de samenwerking tussen bewonersgroepen en wijkinstellingen worden bevorderd.

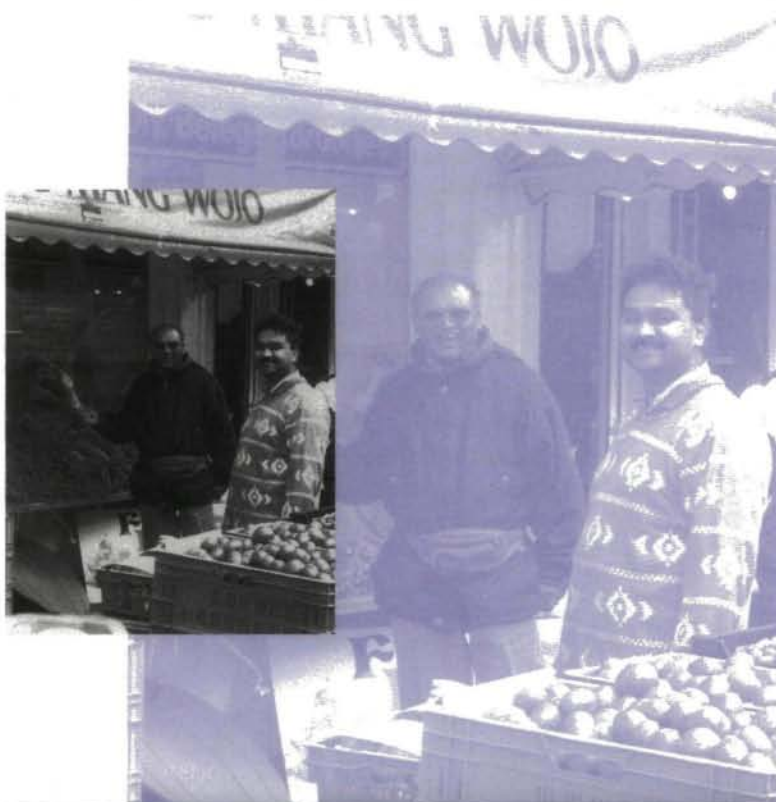
Te meer omdat het beleid meer gericht is op het benutten van het initiatief in de wijken, en wijkinstellingen vaker contact met bewoners hebben.

- Het gemeentelijk beleid staat met de opkomst van sociale vernieuwing meer in het teken van participatie van bewoners. Hiermee wordt getracht wijkbewoners meer betrokken te laten zijn bij het wel en wee van de wijk. Wijkbeheer, sociale integratie en criminaliteitspreventie zijn geen onderwerpen die de lokale overheid volledig zelf aan kan. Hiervoor dienen overheid, maatschappelijke instellingen en bewoners de handen ineen te slaan. De overheid stelt de koers vast, wijkorganisaties voeren uit en bewoners doen actief mee; dat is met een grove penne-streek de gedeelde verantwoordelijkheid bij het bestrijden van maatschappelijke problemen. Hoewel het streven naar meer betrokkenheid en participatie van bewoners een mooi uitgangspunt is, blijkt het in de praktijk een uitermate lastige opgave. Wijkinstellingen hebben er moeite mee de bewoners op maat te bedienen. Bovendien hebben grote groepen bewoners in de onderzochte wijken een zodanige maatschappelijke achterstand, vooral op sociaal-economisch gebied, dat zij zorgen hebben die verder reiken dan het welzijnsterrein.

Beleidsmatige context

Het verbeteren van de relaties tussen allochtonen en autochtonen vindt via twee beleidsterreinen plaats, namelijk het minderheden- of integratiebeleid en buurt- en wijkbeheer. Met de opkomst van wijkbeheer is de aard en inbedding van het minderhedenbeleid veranderd.

Vrijwel alle onderzochte gemeenten hebben het traditionele *minderhedenbeleid* verlaten. Dit werd gekenmerkt door een zelfstandige beleidsvoering, een accent op het opbouwen en versterken van minderhedenorganisaties en een aan de welzijnssector gekoppelde beleidsuitvoering. Uitgangspunt was dat de emancipatie van allochtonen voornamelijk via welzijnsorganisaties gestalte moest krijgen. Sinds enkele jaren is het minderhedenbeleid als het ware verdeeld over de andere beleidssectoren, waarvan de welzijnssector er één is. Gemeenten voeren een facetbeleid, waarbij allochtonen een aandachtsgroep vormen bij het beleid inzake werkgelegenheid, volkshuisvesting, onderwijs, welzijn, gezondheid, wijkbeheer en sport. Vaak is er beperkte beleidscapaciteit ondergebracht bij de gemeentelijke Welzijnsdienst die het beleid ten aanzien van allochtone groepen coördineert en het facetbeleid toetst. Bovendien is het karakter van dit beleid veranderd. Men spreekt van integratiebeleid, waarbij deelname aan algemene verbanden voorop staat. Zelforganisaties van allochtonen worden strenger beoordeeld om voor subsidie in aanmerking te komen. Daarnaast is door gemeenten de les geleerd dat opvang en inburgering van nieuwkomers een belangrijk middel is waarmee een (te) grote maatschappelijke achterstand kan worden voorkomen. Nieuwkomersbeleid is veelal ondergebracht in een zelfstandige organisatie die er nauwlettend op toeziet hoe immigranten zich ontwikkelen ten aanzien van taalbeheersing, scholing, beroepskeuze, maatschappelijke oriëntatie en wonen. Monitoring en individuele trajectbegeleiding gaan hierbij hand in hand.



Wijk- en buurtbeheer sluit naadloos op deze ontwikkeling aan, maar heeft een algemener karakter. Doel van wijkbeheer is het vergroten van de leefbaarheid van de directe woonomgeving. Sinds het begin van de jaren negentig heeft de invulling van dit beleid een steeds grotere reikwijdte gekregen. Eerst stond de uitvoering in het teken van fysieke verbetering van de wijk: het schoonmaken en -houden van de openbare ruimte en het verrichten van kleine (vervangings)investeringen. Toen wijkveiligheid meer in de belangstelling kwam te staan, werd een deel van het lokale beleid voor criminaliteitspreventie gekoppeld aan wijkbeheer. Hierdoor kreeg deze wijkaanpak ook een sociale lading. Achterstandsbestrijding werd uitgangspunt, er werden doelgroepen benoemd en sociale integratie van bevolkingsgroepen kreeg op wijkniveau een concretere invulling. Onderwerpen die binnen dit kader geplaatst werden, zijn:

- jeugd en spelen;
- ouderen en zelfstandig wonen (het doorbreken van sociaal isolement);
- integratie van allochtonen en autochtonen;
- preventieprojecten voor (allochtone) jongeren.

Een belangrijke drijfveer voor een algemene in plaats van een strikt doelgroepgerichte aanpak, is het verwijt van kansarme autochtonen dat zij lange tijd over het hoofd werden gezien, terwijl er voor allochtonen allerlei (welzijns)projecten werden opgezet. Er ontstond een algemene weerstand tegen voorkeursbeleid. Het verwijt dat de gekozen aanpak 'te soft' zou zijn, werd bevestigd door allochtonen. Zij zagen te weinig concrete resultaten en voelden zich niet betrokken. Het wijkbeheer valt of staat met de mate van bereidheid van bewoners om een actieve rol te spelen in de wijk, in de voorbereiding van beheermaatregelen of de uitvoering ervan. Vrijwillig kader in de wijk is onontbeerlijk. Omdat men tot het inzicht is gekomen dat wijkbeheer geen tijdelijk verschijnsel is, maar blijvende aandacht behoeft, spreekt men sinds enige tijd van wijkontwikkeling. Zo is het begrijpelijk dat ook het bevorderen van de buurteconomie tot het aandachtsgebied van wijkbeheer is gaan behoren. Resultaten hiervan zijn nog niet bekend, omdat enkele wijken hier sinds kort mee begonnen zijn.

3.2 Maatregelen en projecten

Elke wijk is anders

De maatschappelijke organisaties in de wijken zijn grotendeels verantwoordelijk voor de uitvoering van maatregelen en projecten, waarvoor de lokale overheid subsidie verleent. Maatregelen ter vergroting van de sociale integratie van wijkbewoners, en vooral van autochtonen en allochtonen, vinden op verschillende niveaus plaats. De aard van de activiteiten en de mate waarin die slagen is afhankelijk van de traditie die instellingen op dit terrein hebben opgebouwd. Deze traditie houdt meestal verband met de periode dat sprake is van een multiculturele wijk. Zo heeft de Amsterdamse Pijp inmiddels een jarenlange multiculturele traditie opgebouwd waarvan het problematische goeddeels is weggesleten. Hier plukt men de vruchten van eerder verrichte inspanningen. Het Haagse Valkenbos staat veel meer aan het begin van een multiculturele wijk. Daar past men maatregelen toe waarvoor men te rade kan gaan bij de nabijgelegen Schilderswijk. Ook is de soort activiteit en de organisatie daarvan afhankelijk van de ernst van de problematiek in de wijk. Wij onderscheiden drie clusters maatregelen die nader worden beschreven.

- 1 *Het organiseren van integratie-activiteiten:*
 - startactiviteiten;
 - structurele activiteiten.
- 2 *Organisatorische maatregelen:*
 - organisatievorming en vrijwilligersbeleid;
 - de veranderde rol van migrantenorganisaties;
 - naar een ander aanbod van welzijnsinstellingen.
- 3 *Integratie-activiteiten voor kinderen en jongeren:*
 - spelen in de buurt;
 - opvoedingsondersteuning;
 - een aanpak voor rondhangende jongeren.

De start

Daar waar men pas aan het begin staat van een aanpak van buurtrelaties, is er geen betere start denkbaar dan het houden van een buurtfeest. Alle bewoners worden uitgenodigd; jong en oud, wit en zwart. De organisatie is meestal in handen van de welzijnsinstelling die hiertoe overleg heeft gepleegd met een comité van wijkbewoners. Het buurtfeest is vooral een multicultureel feest met muziek, dans, kindertheater, spelletjes, eten en drinken. Bewoners die elkaar normaliter op straat voorbijlopen, maken tijdens het feest kennis. Daarmee is een basis gelegd voor wat ongedwongen omgang met buurtgenoten. Men is geen vreemde meer van elkaar. Aan dergelijke feesten hoeven geen hoogdravende doelen te worden opgehangen. Het gaat slechts om een eerste kennismaking. Vooroordelen kunnen blijven bestaan, kadervorming onder wijkbewoners wordt er niet mee bereikt. Maar het is wel een impuls om volgende stappen te zetten. Nagenoeg alle onderzochte wijken zijn hier daadwerkelijk mee begonnen, en hebben er successen mee geboekt. In vele gemeenten is de landelijke organisatie Forum hiervoor ingeschakeld met het project *'De wijk is van ons allemaal'*. Van belang is dat de bewoners die bij dit project betrokken zijn geweest, erna worden ingeschakeld bij de organisatie van vervolgvormen.

Een andere activiteit die we onder het kopje 'start' scharen is het voeren van portiek- of burengesprekken, en het voorstellen van nieuwkomers in de wijk. Er is al het een en ander gezegd over inburgering en het belang van een goed opvangbeleid voor nieuwkomers, vooral vanuit preventief oogpunt. Een onderdeel daarvan is het in contact brengen van nieuwe wijkbewoners (veelal migranten) met hun burens, zodat men geen vreemde voor elkaar blijft. Dit kan er tevens toe bijdragen dat vooroordelen worden weggenomen. Vaak spelen woningcorporaties een rol in de organisatie van portiekgesprekken. Deze kunnen ook gehouden worden zonder dat er sprake is van nieuwe bewoners. Door de jaren heen zijn bewoners aan één trapparaat of portiek soms zo van elkaar vervreemd, dat communicatie van voren af aan weer tot stand moet komen.

Structurele activiteiten

Nadat een eerste kennismaking tussen bewoners heeft plaats gehad, moeten de contacten regelmatig aangehaald worden om deze een duurzaam karakter te geven. Feestjes zijn natuurlijk leuk, maar het geeft geen pas om er elke maand één te organiseren. En bij multiculturele feesten kun je erop wachten dat de cynische autochtoon tijdens het derde feest opmerkt 'dat hij nu wel weet hoe die Turkse worst smaakt'. Nee, bij structurele activiteiten gaat het om doodgewone bezigheden, zoals sport, toneel, gezelligheidsclubjes, uitstapjes en nuttige zaken voor de buurt, zoals schouwen, schoonmaken en toezicht houden. Hierdoor kunnen contacten tussen allochtonen en autochtonen worden bestendig, zonder dat het 'allochtoon zijn' op zichzelf een rol speelt. In de onderzoeksgegevens vormt dit soort maatregelen voor jong en oud het hoofdbestanddeel van veel projecten. Het is van groot belang dat de organisatie achter deze activiteiten goed in elkaar zit. Met enkele zaken moet terdege rekening worden gehouden.

- Een project is per definitie tijdelijk. Tijdens de projectfase moet een 'klantenbestand' worden opgebouwd en kunnen lessen worden geleerd hoe de activiteiten nog beter kunnen worden georganiseerd. Na de projectfase zal de voortgang van activiteiten gewaarborgd moeten worden.
- Bij de keuze van activiteiten en het werven van deelnemers moet duidelijk zijn voor wie de activiteiten bedoeld zijn. Wanneer het erom gaat allochtoon en autochtoon te laten deelnemen, moet worden gekeken naar activiteiten die bij beide groepen in de belangstelling staan. Goede voorbeelden zijn voetbal (over de hele wereld populair), koken, verhalen uitwisselen en de buurt (veiligheid, winkels, schoonhouden, toezicht).
- Er is geen activiteit zonder een organisatie. En Nederland is het land met de hoogste organisatie-dichtheid; kijk maar naar al die verenigingen en stichtingen. Helaas zijn er wijken waar het niet goed gaat met deze sociale verbanden, en dat zijn juist de wijken waarover wij het hier hebben. Daarom is het aan te bevelen dat de welzijnsinstelling in de wijk de verantwoordelijkheid draagt over de regie (voorbereiding, coördinatie en samenwerking) van de activiteiten. Samenwerking met vrijwilligersorganisaties is noodzakelijk om taken te verdelen en de uitvoering voor een groot deel over te laten aan het particulier initiatief (verenigingen, bewonersgroepen en zelforganisaties van migranten). Door die samenwerking wordt het bereik en de continuïteit van de activiteiten vergroot.



2 Organisatorische maatregelen

'Organisatievorming en vrijwilligersbeleid

Zeker wanneer buurtrelaties worden gezien in een wat duurzamer perspectief, is organisatievorming en -ondersteuning van wezenlijk belang. Als allochtonen, zoals in de bestudeerde wijken, substantieel deel uitmaken van de bevolking, dienen zij ook vertegenwoordigd te zijn in de geledingen van wijkorganisaties. Daar blijkt het echter vaak aan te ontbreken. Dat heeft te maken met het gemis aan traditie in vrijwilligersorganisaties onder de meeste allochtone groepen in deze wijken. Ook de sociaal-economische achtergrond van allochtonen vormt een deel van de verklaring. Vrijwilligerswerk en vooral bestuursfuncties worden vaker verricht door mensen uit de midden- en hogere klasse.

Het is evident dat kadervorming en begeleiding hier vereist zijn. Veel autochtonen die bestuursfuncties bekleedden en vrijwilligerswerk verrichtten, hebben de wijk verlaten. Bewonersorganisaties lijden mede daardoor een kwijnend bestaan. Meerdere malen is het verhaal verteld van de enkele allochtoon die wel zitting heeft in een bewonerscommissie en door zijn achterban als 'verrader' wordt gezien. Hier speelt dus mee dat wijkbewoners duidelijk moet worden uitgelegd welk doel dergelijke commissies hebben. Voorlichting over vrijwilligersopleidingen en kaderfuncties aan allochtonen moet hen over de streep trekken. Maar ook aan autochtonen moet helderheid worden verschaft over het belang van evenredige vertegenwoordiging in commissies en buurtorganisaties.

Woningcorporaties kunnen dergelijk beleid ondersteunen omdat veel werk van bewonersgroepen betrekking heeft op wonen en de woonomgeving. Zelforganisaties van migrantengroepen kunnen een rol spelen bij het rekruteren van allochtone vrijwilligers.

De veranderde rol van migrantenorganisaties

Dat er inmiddels wordt uitgegaan van integratie- in plaats van minderhedenbeleid, komt nergens zo duidelijk naar voren als bij de subsidievoorwaarden die worden gesteld aan migrantenorganisaties, de zogeheten 'zelforganisaties'. In de tijd van het traditionele minderhedenbeleid werd veel van deze migrantenclubs verwacht. Niet alleen dat deze verenigingen contacten zouden leggen met algemene organisaties, maar ook dat ze een rol zouden kunnen spelen bij de emancipatie of positieverbetering van allochtonen. Dit laatste werd 'emancipatie in eigen kring' genoemd. De praktijk heeft uitgewezen dat zelforganisaties vooral goed waren in het rekruteren van specifieke etnische groepen en het organiseren van culturele activiteiten die geënt waren op de landen van herkomst van migranten. Hierdoor kwam van integratie niet zo veel terecht. Sinds enkele jaren wordt van zelforganisaties vooral een bijdrage aan het integratieproces verwacht. Lokale overheden verlenen subsidies op grond van te leveren prestaties, die meestal vertaald worden in verrichte activiteiten. Die dienen dan voor in principe iedereen toegankelijk te zijn. Daarnaast streeft men ernaar dat zelforganisaties uit hun schulp kruipen, en zich op een of andere manier aansluiten bij algemene welzijnsorganisaties (wijkraden, stichting Welzijn).

In een aantal onderzochte wijken blijkt dat het religieuze en politieke karakter van sommige zelforganisaties verdeeldheid in de hand werkt. Zo hebben Marokkanen een bond palet van zelforganisaties en moskeeverenigingen gecreëerd, dat integratie eerder in de weg staat dan het bevordert. Meerdere malen wezen welzijnswerkers erop dat de ene Marokkaanse groep op geen enkele wijze wil samenwerken met de andere. Dit belemmert niet alleen overleg en het bespreken van problemen, maar werkt ook een schisma tussen bevolkingsgroepen die naast elkaar leven in de hand. Religie bindt mensen dus niet alleen samen, maar verdeelt ze net zo goed. Dit geldt in zekere zin ook voor etnisch-politieke groeperingen binnen een nationaliteit. In die context moeten opmerkingen van ambtenaren en bestuurders worden geplaatst zoals 'het gaat niet alleen om het verbeteren van relaties tussen allochtonen en autochtonen, maar net zo goed om die tussen allochtone groepen onderling'.

Hier ligt onder meer de beperkte betekenis van bijvoorbeeld het organiseren van 'open moskee-dagen'. Dit kan leuk en interessant zijn voor de cultureel geïnteresseerde autochtone wijkbewoner met een redelijk opleidingsniveau. Maar of het werkelijk bijdraagt aan het bestrijden van vooroordelen en contacten tussen bewoners in gang zet, blijft discutabel. Wél is het zinvol om in te gaan op initiatieven van moskeeverenigingen om activiteiten voor jongeren te organiseren. Het kader van moskeeën heeft vaak goede contacten met allochtone jongeren die niet of nauwelijks worden bereikt door Nederlandse welzijnsorganisaties. Daarnaast is juist hier goed bekend wat er onder de jongeren leeft, welke problemen zij hebben en waaraan behoefte bestaat. Dit betekent niet dat daarmee een 'allochtonenproject' wordt georganiseerd. Het welzijnswerk zou bijvoorbeeld kunnen samenwerken met de moskeevereniging die de allochtone jongeren rekruteert. De moskee is dan net als de school een aangrijpingspunt om jongeren te benaderen.



Naar een ander aanbod van welzijnsinstellingen

Professionele welzijnsorganisaties hebben (mede door de verwachtingen omtrent het werk van zelforganisaties) te lang een traditioneel aanbod voor de autochtone wijkbevolking in stand gehouden. Gemeentelijke bezuinigingen zijn -na het decentraliseren van welzijnstaken- niet ongemerkt voorbij gegaan aan de welzijnssector in de jaren zeventig en tachtig. Dat heeft vernieuwing en organisatieverandering voor een deel in de weg gestaan. De marges om nieuw (allochtoon) personeel aan te stellen zijn hierdoor beperkt geweest. Aan de andere kant zijn welzijnsinstellingen er, waar mogelijk, onvoldoende in geslaagd om allochtonen in het personeelsbestand op te nemen. Pas sinds kort zijn deze in eigen huis gaan kijken naar wat er mis is gegaan. Het aanbod werd onder de loep genomen en de werkwijze kritisch bekeken. De veranderingen laten zich raden: termen als 'intercultureel management', een 'multicultureel aanbod' en 'integratiemethodiek' geven er in ieder geval blijk van dat welzijnsinstellingen bezig zijn met een veranderingsproces. Het einde daarvan is nog lang niet in zicht. Het personeel is (door externe druk) nog steeds hoofdzakelijk wit en het bereiken van een gemengde klantenkring vergt veel inspanningen. Het kost tijd om te leren werken met mensen die een geheel verschillende culturele achtergrond hebben.

Welzijnsorganisaties hebben in de loop der tijd geleerd keuzes te maken en accenten te leggen. In verschillende wijken hebben geïnterviewden gezegd dat van de eerste generatie migranten niets wordt verwacht.

Welzijnskoepels beschouwen hen als een 'lost generation' die door taalproblemen en een grote maatschappelijke achterstand zo achterop zijn geraakt dat er voor niemand enige eer aan te behalen is. De aandacht gaat vooral uit naar de allochtone jeugd en jongeren en (jonge) allochtone vrouwen. Het cursorisch aanbod (taal, maatschappelijke oriëntatie en het wegwerken van leerachterstanden) is een middel dat door veel welzijnsinstellingen wordt genoemd om deze groepen binnen de poort te halen. Ook kennismakingsprojecten van allochtonen en autochtonen met elkaar en elkaars culturele achtergrond is een veel genoemde activiteit. Een aantal welzijnswerkers is zich ervan bewust dat de groep autochtone 'kankeraars', die zich zo nu en dan schuldig maakt aan discriminerende opmerkingen, niet uit het clubhuis gejaagd mag worden: "Dan raken we ze kwijt en hebben de illusie niet meer dat we ze op andere gedachten kunnen brengen". Tot slot hebben maar weinig welzijnsorganisaties oog voor discriminatie op de werkvloer. Slechts een enkele instelling is bezig met het ontwikkelen van een anti-discriminatiecode voor intern (tussen de medewerkers) of extern gebruik (tussen personeel en bezoekers), of voor het bespreken van discriminatieproblematiek. Niet zo zeer de code zelf, maar de totstandkoming daarvan via gesprek en discussie tussen het personeel, is het doel daarvan.

3 Integratie-activiteiten voor kinderen en jongeren

Spelen in de buurt

Vanaf de jaren zeventig zijn de speelmogelijkheden voor kinderen in stadswijken aanzienlijk geslonken. Enerzijds is de enorme verbreiding van het autoverkeer (met alle parkeerproblemen van dien) hieraan debet, anderzijds de verdichting van de bebouwing, waardoor de schaarse openbare ruimte nog schaarser is geworden. Kinderen werden gedwongen op straat te spelen, wat niet alleen gevaar opleverde voor henzelf, maar ook eerder tot overlast leidde voor omwonenden. Sinds enkele jaren voeren lokale overheden weer een wat intensiever speelbeleid voor kinderen, om zowel het gevaar ervan voor de jongste jeugd te voorkomen en verminderen, als de overlast te beperken. Pleinen en straten in de stadswijken worden kindvriendelijker en auto-onvriendelijker gemaakt, er worden vaker toezichthouders aangesteld en kinderen krijgen meer verantwoordelijkheid voor de buurt en voor de gevolgen van hun speelgedrag. Een goed voorbeeld hiervan is het door Rotterdam uitgebroede Duimdrop-project. Kinderen worden voor 'goed gedrag' (rommel opruimen, mensen helpen) beloond en mogen dan speelgoed lenen dat in containers is opgeslagen. De containers worden beheerd door een toezichthouder. Gebleken is dat ouders van de spelende kinderen sterk bij het project betrokken zijn. Dit speelbeleid sorteert ook effect op de sociale integratie in de wijk. De contacten tussen (meestal) allochtone kinderen en autochtone ouderen in de buurt nemen toe en hebben een plezierig karakter. De overlast neemt af en de buurt straalt levendigheid uit. Ouders van de kinderen zijn er gerust op dat kinderen veilig op straat spelen en tonen hierbij ook meer eigen verantwoordelijkheid. Ouders van kinderen leren elkaar hierdoor beter kennen. En tot slot neemt de betrokkenheid bij het wel en wee in de buurt toe.

Opvoedingsondersteuning

Sommige problemen in een buurt zijn te herleiden tot problematische gezinsrelaties die met algemene maatregelen niet zijn op te lossen. Hier is zware hulpverlening en duurzame ondersteuning van families geboden. Beseft moet worden dat de Nederlandse hulpverlening ver af kan staan van de wijze waarop allochtone groepen omgaan met gezinsproblemen. De situatie is hierbij als volgt: kinderen leren slecht op school, hebben moeite met concentratie, zij vertonen extreem agressief of juist zeer teruggetrokken gedrag, ouders zijn niet in staat de kinderen adequaat op te voeden door gebrek aan kennis en kunde, en hebben vaak persoonlijke problemen (relatie, gezondheid, verslaving) en financiële moeilijkheden (werkloos, schulden). Wanneer de kinderen in de puberteit komen, balanceren zij al gauw op het randje van vandalisme en criminaliteit. In de buurt leidt dit regelmatig tot excessen: steeds terugkerende overlast van groepen jongeren, soms drugshandel en bedreiging van buurtgenoten. Dit soort situaties dient in een vroeg stadium te worden gesignaleerd (politie, op school en door het welzijnswerk) en aangepakt (psycho-sociale hulpverlening). De kans op dergelijke situaties is groter voor allochtone jeugdigen en families vanwege de culturele kloof tussen tradities in de landen van herkomst en de mogelijkheden die Nederland biedt.

Er is zowel door betrokkenen als buitenstaanders al veel geschreven over het 'leven in twee culturen' van de tweede generatie allochtonen. Van huis uit worden andere (soms botsende, soms 'parallelle') normen en waarden bijgebracht ten opzichte van de in Nederland gangbare opvattingen. Voor kinderen en jongeren kan dit verwarrend zijn en in families aanleiding geven tot conflicten tussen ouders en kinderen.

Door in de meest nijpende gevallen opvoedingsondersteuning te bieden worden individuele problemen bij de wortel aangepakt. Dit is een zeer intensieve maatregel die tijdens de onderzoeksfase nog maar zelden werd toegepast. Op dit terrein zal nog veel moeten worden ontwikkeld om deze problematiek het hoofd te bieden.

Uiteraard is het beter deze situaties te voorkomen door er bijvoorbeeld voor te zorgen dat allochtone kinderen bij het ingaan van de basisschool geen achterstand hebben. Hiervoor is onder meer het 'Opstapproject' ontwikkeld waarmee goede ervaringen zijn opgedaan. Dit project is van een andere orde dan louter het bieden van opvoedingsondersteuning; het is gericht op het bijbrengen van leervaardigheden in brede zin. Dit strekt zich uit van het stimuleren van cognitieve vaardigheden tot taalbeheersing. Het is tevens gericht op sociaal-emotionele ontwikkeling met het oog op het bevorderen van een actieve leerhouding.

Daarnaast is het zaak dat allochtone ouders worden betrokken bij de schoolcarrière van hun kinderen. Leraren en ouders kunnen pas dan ervaringen uitwisselen over opvoeding en educatie van de kinderen. Bovendien kan dit effect sorteren op het multi-culturele karakter van de scholen. In Utrecht is het via de organisatie van twee cursussen en een intensieve werving gelukt om Turkse ouders een plaats te geven in de besturen van scholen. Deze cursussen zijn:

- oudervoorlichting: deze cursus biedt ouders informatie over het Nederlandse onderwijssysteem, de basisschool, de leerplicht en school- en beroepskeuze;
- cursus OR/MR: deze cursus is bedoeld om ouders deel te laten nemen aan ouder- en medezeggenschapsraden.

Een frappant gevolg van de Utrechtse cursussen is dat de deelnemers in vier wijken Turkse oudercomités hebben opgericht. Zij geven voorlichting aan andere ouders over onderwijszaken en nemen deel aan het wijkoverleg.

Een aanpak voor rondhangende jongeren

Het zijn vooral oudere autochtone wijkbewoners die zich storen aan jongeren die zich op sommige plekken in de buurt ophouden. Wanneer dergelijke groepen grotendeels bestaan uit allochtone jongens reageren deze bewoners vaak angstig: of zij doen net of zij de jongeren niet meer zien, of zij lopen er met een grote boog omheen. Het is het gebrek aan contact tussen allochtone jongeren en autochtone volwassenen dat dergelijk gedrag in de hand werkt. Langs twee wegen worden maatregelen genomen te worden om de patstelling te doorbreken.

- Rondhangen kan worden tegengegaan door allochtone jongeren alternatieven aan te reiken om de vrije tijd anders te besteden.
- Oudere wijkbewoners kunnen een ander beeld van allochtone jongeren krijgen, door hen ook op een andere manier te leren kennen.

De eerste soort maatregelen sluit aan bij het organiseren van structurele activiteiten; dit maal gericht op de doelgroep jongeren. Gedacht kan worden aan sport en muziek, maar ook aan educatieve activiteiten en werkervaringstrajecten. Niet zelden gaat het in de onderzochte wijken om randgroep- of risicojongeren die meervoudige achterstanden hebben. Voor deze groepen wordt extra inzet gepleegd om crimineel gedrag te voorkomen en bestrijden. Dan moeten inspanningen worden verricht op de gebieden werkervaring en scholing. Er vindt samenwerking plaats met de politie, het Openbaar Ministerie, welzijnswerk, scholen en arbeidsbureaus.

Aan de andere kant maken de betrokken instanties de wijkbewoners duidelijk dat zij de jongeren waar nodig aanspreken en ze niet links laten liggen. Enkele opbouwwerkers hebben aangegeven dat het vaak voorkomt dat bewoners de politie bellen als een groepje allochtone jongens zich ophoudt op de hoek van de straat. Wijkagenten hebben meestal wel contact met de jongens die vaak op straat rondhangen. Opbouwwerkers staan op het standpunt dat de bewoners in plaats van de politie te bellen, zelf contacten moeten opbouwen met de jongeren: "De meesten zijn net als Nederlandse jongens doodgewone knapen die met hun tijd geen raad weten". Als er echt sprake is van overlast, kunnen zij contact opnemen met de politie.

Bereik en effecten



4.1 Stand van zaken

Welke effecten? En hoe meet je die?

Hebben de maatregelen en projecten effect op het bevorderen van integratie in de wijken? Dat is de vraag die beantwoord moet worden om te toetsen of het in de wijken beter gaat met de verhoudingen tussen allochtonen en autochtonen. Maar dan vatten we de onderzoeksvraag wel zeer strikt op. Er zijn ook andere graadmeters om te bekijken hoe het met de sociale leefbaarheid in de onderzochte wijken staat. 'Leeft de wijk weer?', of 'zijn er meer (plezierige) contacten tussen allochtonen en autochtonen?' Participeren allochtonen vaker in organisaties en besturen die voorheen voornamelijk 'wit' waren?

Stilte ..., pfff ...: een zaak van lange adem!

Gemeentebestuurders, ambtenaren, wijkconsulenten, opbouwwerkers en integratiemedewerkers; ze lieten allen een stilte vallen, toen de vraag gesteld was wat het effect is van de getroffen maatregelen. 'Hoe meet je zoiets?' was vaak de wedervraag. En: is het niet wat aan de vroege kant om nu al van effecten te kunnen spreken? Immers, integratie vergt veel tijd. De geschiedenis heeft uitgewezen dat integratie van nieuwe bevolkingsgroepen wel drie generaties kan duren. De tijd die daarvoor nodig is verschilt ook nog eens per bevolkingsgroep en hangt af van de culturele en sociaal-economische achtergronden van de nieuwkomers. Bovendien hangt een succesvol bestaan van migranten niet per se af van integratie. Zo hebben Chinezen die al enkele generaties in Nederland wonen over het algemeen behoorlijk goed hun draai gevonden op de arbeidsmarkt. Hun kinderen doen het goed op school en in de media valt er geen onvertogen woord over deze bevolkingsgroep. Toch kunnen we niet van alle Chinezen zeggen dat zij op maatschappelijk en cultureel terrein geïntegreerd zijn in de Nederlandse samenleving.

Integratie is een zaak van lange adem. De traditie die Nederland heeft opgebouwd als handelsnatie ging hand in hand met het opnemen van andere bevolkingsgroepen. Hierdoor sluit één vraag zich als vanzelf uit: "Moeten en willen we wel een multiculturele samenleving?" Nee, we **zijn** al sinds jaar en dag een multiculturele samenleving. Een vraag die hier verband mee houdt, luidt of het verstandig is om kwetsbare bevolkingsgroepen (vooral allochtoon, maar ook autochtoon) te concentreren in een aantal stadswijken. Want dan blijkt het uitermate moeilijk om de sociale en fysieke problemen het hoofd te bieden. Dat inzicht heeft er toe geleid dat gemeenten sinds een aantal jaren streven naar meer 'gedifferentieerde' bouw in deze wijken. Want via een dergelijk volkshuisvestingsbeleid (naast goedkope huurwoningen, ook duurdere huur- en koopwoningen) wordt de wijkbevolking meer gemêleerd.

We kunnen de effecten het best beoordelen door de huidige stand van zaken in de wijken nog eens te belichten. Dit doen we aan de hand van de volgende punten:

- 1 proteststemmers;
- 2 het bereik van welzijnsmaatregelen;
- 3 'kleur in de organisatie';
- 4 de fysieke leefbaarheid van de wijk;
- 5 positieverbetering van wijkbewoners.



1 Proteststemmers

Stemmen op extreem-rechts waren bij de gemeenteraadsverkiezingen in 1994 grotendeels stemmen van ongenoegen en een protest tegen het gevoerde overheidsbeleid. Het is inderdaad nog te vroeg om te beoordelen of dit ongenoegen is weggenomen of afgenomen. Inmiddels zijn in de Provincie Noord-Brabant tussentijdse gemeenteraadsverkiezingen gehouden, vanwege de herindeling van gemeenten. De uitslagen wijzen uit dat de aanhang van extreem-rechts drastisch is geslonken. Slechts een enkele raadszetel is er nog in handen van een extreem-rechtse partij. Of dit een gevolg is van getroffen maatregelen is niet met zekerheid te zeggen. Wel is veelvuldig (ook buiten Brabant) de opmerking gemaakt dat extreem-rechtse politici over het algemeen op geen enkele wijze een constructieve bijdrage hebben geleverd om de problemen in de wijken aan te pakken. Integendeel, de meesten hebben er een potje van gemaakt. Zij laten nauwelijks hun gezicht zien bij raads- en commissievergaderingen, en wanneer zij dat wel doen, ontpoppen zij zich doorgaans als 'onruststokers', 'intriganten' en 'racisten'. Door meerdere geïnterviewden is gewezen op criminele handelingen van extreem-rechtse raadsleden. Soms werden extreem-rechtse raadsleden afgeschilderd als dronkemannen en zwetsers zonder enige kennis van zaken. Eén daarvan, gehuld in trainingspak, moest zelfs regelmatig tijdens de vergaderingen gewekt worden om te stemmen. Slechts een enkeling is goed gebekt en in staat om met argumenten in discussie te treden met andere partijen.

Gemeenteraadsleden zijn inmiddels van tactiek veranderd in de wijze waarop zij in debatten omgaan met extreem-rechts. Niet langer wordt er gezwegen wanneer extreem-rechts het woord voert. In plaats van hen te negeren, dient men extreem-rechts van repliek en trachten andere politieke partijen hen te verslaan op basis van argumenten. Lachwekkende of juist schandalige en criminele gebeurtenissen waarbij extreem-rechts een rol speelde, haalden per definitie de media. Hierdoor kwamen dergelijke partijen in een nog kwalijker daglicht te staan, namelijk dat van niet of nauwelijks serieus te nemen partij.

Wijkbewoners die uit algemeen ongenoegen op extreem-rechts hebben gestemd, moeten op zijn minst bij zichzelf te rade zijn gegaan of het wel juist is extreem-rechts verantwoordelijk te maken voor het oplossen van een deel van hun problemen. Het is niet denkbeeldig dat zij (gezien de uitslagen in Noord-Brabant en bij opiniepeilingen) hebben ingezien dat dit niet veel heeft uitgemaakt. Daarmee is het ongenoegen over de wijk en de teleurstelling over de rol van de overheid daarbij nog niet weggenomen. Protest kan blijven bestaan, en zich bijvoorbeeld uiten in niet-stemmen. Het is niet uitgesloten dat bij het voortbestaan van de wijkproblematiek, de vermindering van stemmen op extreem-rechts tijdelijk bleek, en later weer wordt omgezet in een stijging. In enkele gemeenten hebben andere, 'nette' politieke partijen een aantal populistische thema's overgenomen.

2 Het bereik van welzijnsmaatregelen

Doordat welzijnsinstellingen voor de budgetfinanciering van de gemeente meetbare prestaties moeten leveren, komt het tegenwoordig vaker voor dat zij hun activiteiten nauwkeurig evalueren. Incidentele en structurele activiteiten die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn, worden beoordeeld op het aantal bezoekers en deelnemers. Ook de aantallen activiteiten worden nauwgezet bijgehouden.

Hierdoor wordt de indruk bevestigd dat 'er weer wat gebeurt in de wijk' en daar ook heel wat bewoners voor warmlopen. Op zichzelf zeggen die aantallen niet veel over integratie van wijkbewoners en het verbeteren van de relaties tussen wit en zwart. Pas als je er gaat kijken, zie je dat het wel degelijk mogelijk is om allochtoon en autochtoon met elkaar in contact te laten treden. Uiteindelijk gaat het erom dat bevolkingsgroepen ook zonder intermediaire organisatie dingen samen doen.

Welzijnswerkers hebben erop gewezen dat de mogelijkheden niet overschat moet worden. De meest problematische bewoners bereik je niet met leuke of leerzame activiteiten. Wel worden mensen bereikt die al aardig op de hoogte zijn van wat er in de wijk zoal te doen is. Een goed voorbeeld daarvan is het organiseren van 'wijkgesprekken' of 'discussie-avonden'. Tijdens deze (vaak eenmalige) avonden worden samenlevingsproblemen in de wijk besproken. De mensen die hierop afkomen en hun zegje doen, zijn niet de notoire buurtkankeraars of degenen die de meeste overlast veroorzaken. In de zaal vindt je de geïnteresseerde wijkbewoner die eens wat meer te weten wil komen over de wijk en de vertegenwoordiger van de migrantenorganisatie, bewonersgroep of sportclub die een bescheiden bijdrage wil leveren. Kortom, hier zit het verzamelde buurtkader dat het beste met de wijk voor heeft. Daarmee willen wij niets afdoen aan het belang van dit soort bijeenkomsten. Die zijn heel zinvol om problemen bespreekbaar te maken, oplossingen te bedenken, en de verantwoordelijkheid voor een groot deel te leggen waar die hoort: namelijk bij de bewoners.

3 'Kleur in de organisatie'

Iets wat vrij goed op effecten beoordeeld kan worden is 'het aanbrengen van kleur in de organisatie'. In de onderzochte wijken bleek dit een belangrijk middel is om deelname van allochtonen aan allerlei activiteiten in de wijk te vergroten. Ook is gebleken dat dit proces slechts moeizaam vordert. Redenen daarvoor zijn eerder behandeld. De belangrijkste verklaringen zijn dat bezuinigingen en reorganisaties in de sociale sector voor onrust hebben gezorgd. Er is lange tijd niet gereageerd op de veranderingen die zich in de wijken hebben voorgedaan. Het aanbod is gedeeltelijk in stand gehouden en voor een deel herzien of vernieuwd. Allochtone welzijnswerkers zijn er nog steeds veel te weinig, terwijl juist daar kansen liggen om enerzijds het aanbod te verbeteren en anderzijds om allochtonen te bereiken. Dit gemis is ook op het conto te schrijven van de welzijnsinstellingen zelf.

Wél zijn er voorbeelden bekend van vrijwilligersorganisaties (bewonersgroepen, project-medewerkers, migrantenclubs, wijkraden, schoolbesturen) met soms uitstekende allochtone kaderleden. Deze vrijwilligers zijn zo belangrijk omdat zij in de regel goed contact hebben met een achterban die door professionele instanties nauwelijks bereikt wordt. Hierdoor weten allochtone kaderfunctionarissen wat er leeft onder bepaalde bevolkingsgroepen, en kunnen zij die belangen daadwerkelijk behartigen. Zij zijn degenen die een proces van toenadering tussen bevolkingsgroepen kunnen initiëren en begeleiden.

4 De fysieke leefbaarheid van de wijk

Een signaal dat duidt op het feit dat het weer goed gaat met de wijk, is hoe de wijk eruit ziet. Minder rommel op straat, schone portieken, een leuk ingerichte speelplaats, goed onderhouden groenvoorzieningen, een paar buurtwinkels en minder overlast van verkeer, rondhangende jongeren en junks zijn graadmeters van leefbaarheid in de wijk. Wijk- of buurtbeheer is bedoeld om dat te bevorderen. Een belangrijk organisatiekenmerk daarvan is de samenwerking tussen gemeentelijke diensten en organisaties in de wijk. Meestal wordt een multi-disciplinair buurtbeheerteam opgericht met een wijkconsulent als coördinator. Buurtbewoners wordt duidelijk gemaakt dat zij bij de uitvoering betrokken moeten zijn. Maatregelen die hun goede diensten reeds bewezen hebben zijn:

- het inzetten van stadswachten, buurtconciërges en wijkagenten;
- het regelmatig organiseren van een buurtschouw door bewoners en professionals;
- het houden van schoonmaakmiddagen en het adopteren van delen van de openbare ruimte door bewonersgroepen.

Pas als bewoners het idee hebben dat zowel 'de overheid' (gemeente, politie en maatschappelijke instellingen) als zichzelf verantwoordelijkheid tonen voor het openbaar domein, zijn zij ook geneigd zich in te spannen voor de sociale leefbaarheid. Dat het weer de goede kant op gaat met de wijk, komt verder tot uiting via minder klachten bij het meldpunt overlast en de politie, en minder criminaliteit in de wijk. In sommige wijken zijn leefregels door en tussen bewoners afgesproken, waar ieder zich aan dient te houden om de overlast te beperken. Het verbeteren van de fysieke leefbaarheid is derhalve een voorwaarde waaraan voldaan moet worden, voordat acties plaatsvinden om de buurtrelaties te bevorderen. Met alleen het verbeteren van de woonomgeving is de sociale buurtproblematiek niet opgelost. Gemeenten en wijkinstellingen staan pas aan het begin van die sociale buurtaanpak. Het voorkomen en bestrijden van zwarte en witte scholen, het bieden van opvoedingsondersteuning bij problematische gezinnen, het bestrijden van werkloosheid in de wijk, en het aanbrengen van meer differentiatie in de volkshuisvesting in de wijken: het zijn allemaal maatregelen die nog te weinig in de praktijk worden toegepast. In de eerste helft van de jaren negentig heeft het accent te eenzijdig gelegen bij de welzijnssector, waarvan de verwachtingen te hoog gespannen zijn geweest. De problematiek blijkt veel weerbarstiger en veelzijdig in verhouding tot de mogelijkheden die welzijnsinstellingen hebben.

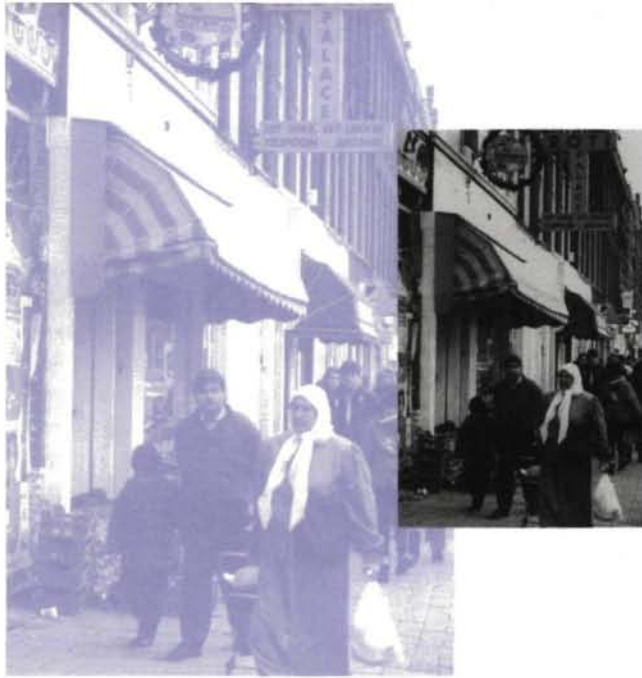
5 Positieverbetering van wijkbewoners

Een punt van blijvende aandacht is de maatschappelijke positie van vooral de allochtone bevolkingsgroepen. Een opbouwwerker gaf aan het belangrijker te vinden dat allochtonen zelfredzaam worden dan dat zij per se moeten integreren. In het voorgaande is al aangegeven dat een goed opvang- en inburgeringsbeleid noodzakelijk is, opdat allochtonen de mogelijkheden hebben tot integratie. Beheersing van de Nederlandse taal, kennis over de Nederlandse samenleving en weet hebben van de hier geldende normen en waarden zijn onontbeerlijk om te kunnen werken aan positieverbetering. Bij dit laatste gaat het om scholingstrajecten, beroepsoriëntatie en het vinden van passend werk. Uit de jaarstatistieken van CBS en ISEO valt op te maken dat het weliswaar wat beter gaat met de maatschappelijke posities van de grootste allochtone groepen in Nederland, maar dat het beeld nog niet florissant is. Sterker nog, het SCP is zelfs licht pessimistisch over de toekomst van grote groepen allochtonen in Nederland. De werkloosheid onder hen (vooral Marokkanen en Turken) is nog steeds onrustbarend hoog, terwijl het gemiddelde opleidingsniveau laag is. De jeugd (vooral allochtone meisjes) doet het gaandeweg wat beter op school, maar de achterstand ten opzichte van autochtone jongeren is nog lang niet ingelopen. Ronduit zorgwekkend zijn de problemen van groepen allochtone jongeren. Het bekendste voorbeeld daarvan is de groep Marokkaanse jongens. In de grote steden krijgt deze groep veel aandacht.

Voor het integratievraagstuk dat ten grondslag ligt aan deze onderzoeksopdracht, zijn dat belangrijke gegevens die inderdaad tot enige somberheid stemmen. Hoe abstract ook, het geeft aan dat maatschappelijke stijgingskansen, via verschil in opleidingsniveau, samenhangen met etnische achtergrond. Juist dit verschil in sociaal-economisch kapitaal tussen allochtoon en autochtoon leidt ertoe dat er tweespalt is: 'rijk-wit' ten opzichte van 'arm-zwart'. In de onderzochte wijken wonen ook arme en soms minder arme autochtonen, maar die nemen de kansloosheid van de allochtone armen niet weg. Die kansloosheid heeft te maken met de veel betere mogelijkheden op de arbeidsmarkt voor bewoners uit andere wijken. Zelfs wanneer het volkshuisvestingsbeleid erin slaagt 'gemengde' wijken te creëren, wil dit niet zeggen dat de nieuwe, rijke, blanke bewoner de armere gekleurde uitnodigt voor een partijtje golf. Omgekeerd zal de armere gekleurde de rijkere blanke niet gauw meenemen naar de kickboxclub in de buurt.

4.2 Waarheen, waarvoor?

Wat steeds weer terugkeert, is dat de onderzochte wijken zich in een veranderingsproces bevinden, en dat steeds meer wijken in Nederland met een dergelijk proces te maken krijgen. Dat veranderingsproces vloeit voort uit demografische ontwikkelingen die nauwelijks tot de verbeelding spreken wanneer je een statistisch jaarboekje openslaat.



De materie gaat sterker leven bij een wandeling door de Transvaalbuurt in Den Haag of door Kerkelanden in Almelo: oude arbeiderswijken die tegenwoordig worden bewoond door een mix van bevolkingsgroepen. Als buitenstaander roepen dat "(...) de multiculturele samenleving zoveel meer te bieden heeft dan die ouderwets Hollandse kneuterigheid", geeft geen pas als je ook naar de keerzijde van de Turkse markt, het Surinaamse afhaalrestaurant en de Marokkaanse moskee kijkt. De achtergebleven Hollander die dagelijks geconfronteerd wordt met de problemen in de wijk, vindt dat het zijn wijk niet meer is. Hij kent er bijna niemand meer. De nieuwkomer ondervindt dat hij niet de enige nieuwkomer is. Er is een hele rij wachtenden voor hem op het woningbureau, het arbeidsbureau en voor de taalcursus. Migrantenvrouwen kampen met hun eigen problemen, die zich uitstrekken van de opvoeding van hun kinderen en het vinden van geschikte woonruimte, tot het verdienen van genoeg geld en het leren kennen van de Nederlandse zeden en gewoonten. Achterblijvers vinden dat zij in de steek zijn gelaten, en beschuldigen de overheid ervan de wijk aan zijn lot over te laten. Waar is de biljartclub heen gegaan, en de groenteboer en de houtwerkplaats? Het kost veel tijd om nieuwe verbanden aan te brengen in deze wijken. Niet alleen het economisch potentieel moet er opnieuw wortel schieten, ook op sociaal en organisatorisch gebied moet er veel veranderen. Scholen zullen langzamerhand wegen moeten vinden hoe om te gaan met allochtone leerlingen. Organisaties in de sociale sector zullen gaandeweg multiculturele voorzieningen moeten worden waarvan het aanbod aansluit op de uiteenlopende vraag. Migrantenvereenigingen zullen gaandeweg steeds vaker contacten leggen met algemene voorzieningen, en omgekeerd. Autochtone en allochtone bewoners zullen elkaar de komende jaren vaker treffen in bewonersgroepen, schoolbesturen en wijkraden. Politici geven hun ogen en oren de kost wanneer zij, zoals nu al gebeurt, deze wijken regelmatig bezoeken. Zij luisteren hier en daar en kijken er rond, zonder te roepen hoe het allemaal zou moeten. Inmiddels handelt de wijkagent van de politie niet teveel vanuit een repressieve houding. Hij is er vooral vanuit preventief oogpunt. Zijn functie sluit nauw aan bij de buurtconciërge en stadswacht. Dit zijn allen functionarissen die mensen helpen en ze het idee geven dat de wijk veilig is. Als op al deze genoemde terreinen wordt samengewerkt, en de bewoners inzien dat de kans van slagen uiteindelijk door henzelf wordt bepaald, gloort er weer enig perspectief.

Wat niet, en vooral wat wel te doen



5.1 Drempels en stimulansen

Voor elke onderzochte wijk zijn lessen getrokken over de gevolgde aanpak. Welke onderdelen waren waardevol, en vooral waarom? Wat ging er fout, en hoe kwam dat? Deze punten geven voor een deel de verklaring voor het bereik en de effecten van de aanpak. Het gaat hierbij om factoren die door handelend optreden van de betrokken organisaties grotendeels beïnvloedbaar zijn. Daarnaast zijn er natuurlijk ook externe, door het project of de wijk niet of nauwelijks beïnvloedbare factoren die invloed hebben op het resultaat van de aanpak in de wijk. Die worden kort aangegeven in 5.2. In deze paragraaf behandelen wij puntsgewijs de succes- en faalfactoren die het meest naar voren zijn gekomen in de onderzochte wijken.

1 Langdurige aandacht van de lokale overheid

De in deze rapportage besproken problematiek is niet in één collegeperiode weg te werken. Het verbeteren van de relatie tussen allochtonen en autochtonen vergt veel tijd en een langdurige inspanning van verschillende organisaties. De overheid zal hierbij zeker in de beginfase coördinerend moeten optreden. Het is al zo vaak gezegd en geschreven: integratie is een proces van wederzijdse acceptatie, en zal dus van twee kanten moeten komen. 'Gij zult integreren', in gebiedende wijs enkelvoud, zal een averechtse werking hebben. Omdat de wijk een referentiekader is van allochtonen en autochtone bewoners, zullen de wijkinstellingen en de lokale overheid moeten laten zien dat de wijk de aandacht krijgt die het nodig heeft; zowel fysiek als sociaal. Die aandacht is er één van blijvende aard. In sommige wijken hebben stadsvernieuwing, achterstandsbestrijding, criminaliteitspreventie, sociale vernieuwing en wijkbeheer er opeenvolgend voor gezorgd dat de aandacht niet verslapt. Tijdens deze processen is het accent langzamerhand meer komen te liggen bij sociale aspecten in de wijk, hoewel fysieke maatregelen nog steeds de overhand hebben.

Het spreekt vanzelf dat deze aandacht voor de wijk financiële consequenties met zich meebrengt. Projectsubsidies kunnen worden aangewend om activiteiten te initiëren. Sommige bedrijven in de onderzochte wijken sponsoren integratieprojecten op materiële basis. Het leeuwendeel van de kosten is echter structureel, zodat daarvoor posten op de rekeningen van verschillende overheidsdiensten moeten staan. Dat sluit aan bij het gevoerde facetbeleid voor het bestrijden van achterstanden in wijken. Daarmee wordt tevens voorkomen dat de wijk of buurt gestigmatiseerd wordt als 'achtergebleven' of 'asociale' buurt; een indruk die men gemakkelijk krijgt wanneer steeds weer nieuwe projecten op de wijk worden losgelaten.

2 Kadervorming en intercultureel besturen

Niet alleen professionele organisaties, zoals welzijnsinstellingen, woningcorporaties en overheidsdiensten dienen beleid te voeren om de wijkontwikkeling in goede banen te leiden. Ook bewoners organiseren zich ten einde voor hun belangen op te komen. Bewonersgroepen, zoals buurtcomités en wijkraden, hebben in de regel een bestuur met een achterban van leden en/of bewoners. Het voortbestaan en de slagvaardigheid van deze groepen is afhankelijk van het beschikbare kader. In wijken met veel allochtone bewoners is het aan te bevelen dat de samenstelling van het bestuur overeenkomt met die van de wijkbevolking.

Gebleken is dat het nodig is actief te werven onder allochtone bewoners. In sommige wijken zijn goede ervaringen opgedaan met vrijwilligersopleidingen, zodat nieuwkomers goed beslagen ten ijs komen. Gedacht kan worden aan cursussen voor besturen in het algemeen, of gericht op specifieke bestuursterreinen zoals medezeggenschapsraden, schoolbesturen en verenigingsbesturen (sport, cultuur). In onder meer Amsterdam en Den Haag zijn goede ervaringen opgedaan met laagdrempelige cursussen voor vrijwilligers op de terreinen van zorg en woonomgeving. Sommige van deze cursussen zijn specifiek gericht op migrantengroepen. Vooral werving heeft hier veel aandacht gekregen.

Voor professionele organisaties is de multiculturele samenleving nog steeds betrekkelijk nieuw. Werknemers moeten worden geleerd hoe te werken met en voor allochtonen. Er zijn inmiddels tal van instituten gespecialiseerd in het geven van interculturele trainingen voor vrijwilligers, bestuurders en professionals. Deze trainingen hebben niet alleen waarde voor het topkader van organisaties; het belang ervan is dat de kennis die is opgedaan ook ten goede komt van de andere werknemers en vrijwilligers, en dat klanten, bezoekers en leden er wat van merken. Juist dergelijke kennis kan vooroordelen wegnemen en integratie bevorderen.

3 Trajectbegeleiding van nieuwkomers

Veel problemen kunnen worden voorkomen door nieuwkomers direct na vestiging te instrueren over taal, wonen, onderwijs, arbeidsmarkt en Nederlandse normen en waarden. Hierbij wordt ook meer en meer gelet op de inburgering in de wijk: voorlichting over wijkinstellingen, kennismaking met de burens en instructies over woonzaken, zoals het ophalen van vuil en het betalen van de huur. Deze 'ervaringskennis' bevordert de integratie en kan overlast voorkomen. Dit betekent dat het (vaak nog onderbelichte) aspect van inburgering een positief effect heeft op het samenleven in de wijk. De ervaringen die hiermee worden opgedaan, kunnen een impuls zijn voor andere gemeenten die hierbij nog aan het begin staan. De bureaus voor nieuwkomers kunnen daar rekening mee houden in hun aanbod.

4 Vraaggericht werken

Het integratieprobleem is een probleem van allochtonen en autochtonen. Ook maatschappelijke achterstand komt voor onder allochtonen en autochtonen. En ergernis over de leefbaarheid van de wijk komt voor onder allochtonen en autochtonen. Het aanpakken van deze zaken moet plaatsvinden met alle bevolkingsgroepen. Daarvoor is het aan te bevelen de wensen en behoeften van wijkbewoners eerst goed te inventariseren, bijvoorbeeld via huisbezoeken en een kort gesprek of een beknopte enquête. Veel allochtonen zullen daaraan pas meedoen wanneer zij vertrouwen stellen in de contactpersoon. Op grond van de uitkomsten hiervan, kunnen wijkinstellingen hun aanbod afstemmen op de vraag uit de wijk. Immers, nu is duidelijk waarover bewoners klachten hebben en aan welke activiteiten zij graag zouden willen deelnemen. Aan de andere kant is het gewenst het huidige aanbod van wijkcentra, zelforganisaties, beheerorganisaties en bewonersgroepen eens kritisch door te lichten. Hoeveel en welke mensen trekt dit aanbod? Is men er tevreden over? Welke hiaten zijn er in het aanbod? Het nieuwe, op basis van dit onderzoek aangepaste aanbod, moet duidelijk overkomen bij de potentiële klanten uit de wijk. Er kan een wijknieuwsbrief worden verspreid en de plaatselijke pers dient te worden ingelicht over de activiteiten in de wijk.



Dergelijk nieuws moet niet op problematische wijze, maar juist enthousiasmerend worden overgebracht op de wijkbewoners.

5 Kaders voor integratie

De belangrijkste kaders die de relaties tussen allochtonen en autochtonen kunnen verbeteren, zijn instituten of voorzieningen waar iedereen of grote groepen wijkbewoners tamelijk vanzelfsprekend mee in contact komen. Voorbeelden hiervan zijn scholen, sportverenigingen, wijkcentra en -raden, speelplaatsen en allerlei activiteiten die daarbinnen worden georganiseerd. Integratie zal echter alleen worden bevorderd als de betreffende organisatie voor iedereen openstaat en geen drempels opwerpt voor bepaalde groepen.

Een bekend voorbeeld van gescheiden circuits zijn sommige scholen in grotendeels 'zwarte wijken'. Het gaat hierbij niet om het beperkte aantal scholen in Nederland die vanwege hun religieuze signatuur uitsluitend allochtone kinderen in hun leerlingenbestand hebben. Het probleem is de segregatie die in onderzochte wijken optreedt in de leerlingenbestanden van scholen in het basis- en voortgezet onderwijs: de ene school heeft hoofdzakelijk gekleurde leerlingen en de andere, even verderop, bijna uitsluitend witte kinderen. Motieven van de ouders van leerlingen zouden hierbij een belangrijke rol spelen. Ouders van autochtone kinderen vinden de zwarte school ongeschikt: de kwaliteit zou te wensen overlaten. Ook zou er sprake zijn van een vicieuze cirkel waarin een dergelijk scheidingsproces tussen twee groepen leerlingen zich bevindt: 'waarom zou ik mijn blanke kind naar een bijna zwarte school sturen...? Want dat is vast niet goed voor zijn ontwikkeling'. Overigens zijn veel allochtone ouders niet bepaald voorstander van zwarte scholen, maar ontbreekt het hen aan mogelijkheden daaraan te ontkomen.

Uit onderzoek blijkt echter dat deze invloed van 'een witte vlucht' gering zou zijn. Er is ook invloed vanuit het onderwijsbeleid. Spreidingsbeleid en doelgroepenbeleid zijn uit het zicht verdwenen; algemeen beleid is hiervoor teruggekomen. Hoewel gemeenten meer bevoegdheden hebben gekregen in het onderwijsbeleid, hebben zij tot nu toe weinig maatregelen getroffen tegen segregatie in het onderwijs. Ingrijpen in de etnische samenstelling van scholen verdraagt zich niet met de huidige regelgeving. Toch zijn er wettelijke mogelijkheden om een desegregatiebeleid te voeren.

Een ander voorbeeld is de 'witte sportclub' in dezelfde 'zwarte wijk' die leden rekruteert uit alle delen van de stad. Het is twijfelachtig om het particulier initiatief (sportclubs, culturele clubs) af te rekenen op de kleur van het ledenbestand. Wel kan de overheid uitdragen welke koers zij gewenst vindt, en daar ondersteuningsmogelijkheden (voorlichting, organisatie, voorwaarden scheppen, subsidie verlenen) aan verbinden.

6 Specifieke aandacht voor risicogroepen en probleemgezinnen

De hardnekkige problematiek rond allochtone risicjongeren vraagt veel aandacht. De maatregelen daarvoor zijn van veel zwaarder kaliber dan die in het kader van contactverbetering worden getroffen. Enerzijds heeft deze 'allochtone jongeren-problematiek' een negatief effect op andere projecten waarbij allochtonen een belangrijke rol spelen. De beeldvorming wordt erdoor beïnvloed en de resultaten worden zelfs deels te niet gedaan. Anderzijds vereist deze problematiek een intensieve aanpak die ten dele ook wijkgericht is. Hierbij is de rol van politie en justitie veel zwaarder. Jongens uit deze groepen moeten individueel begeleid worden, waarbij de aandacht vooral uit moet gaan naar scholing en werkervaring. Qua geld en capaciteit gaat dit mede ten koste van leefbaarheidsprojecten die gericht zijn op relatieverbetering in de wijken. Langs die weg kan een groot deel van de jongerenproblematiek worden voorkomen, zoals blijkt uit projecten in Haarlem, Den Haag en Rotterdam waar het accent ligt op kinderen en jongeren. In deze projecten worden de natuurlijke integratiekaders voor kinderen en jongeren goed benut: speelplaatsen, sportclubs, culturele projecten en vakantie-activiteiten. Wanneer kinderen en jongeren goed georganiseerde vrijetijdsalternatieven krijgen aangeboden in de wijk, is de kans minder groot dat zij overlast bezorgen. Bovendien kan dit ook een educatieve waarde hebben.

Wat voor jongerenproblematiek geldt, sluit ook aan op de aanpak van probleemgezinnen. Deze problematiek speelt zich uiteraard af in wijken, maar is door het individuele en psychosociale karakter ervan geen onderdeel van de wijkaanpak.

Toch zal er aandacht aan besteed moeten worden, via het inschakelen van de hulpverlening. Opvoedingsondersteuning en psychosociale hulp zijn dan geboden.

5.2 Externe factoren

Een aantal factoren die niet of slechts ten dele door overheidsingrijpen op wijkniveau of maatregelen van wijkinstellingen kunnen worden veranderd, heeft effect op de relaties tussen allochtonen en autochtonen. Het gaat hier om:

- het functioneren van extreem-rechts;
- demografische ontwikkelingen;
- sociaal-economische ontwikkelingen;
- hardnekkige vooroordelen over allochtonen.

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, zijn 'proteststemmen' van teleurgestelde wijkbewoners aan extreem-rechts niet goed besteed. Racistische politieke partijen hebben zichzelf veelal in een kwalijk daglicht geplaatst door ongepast, dom en ook crimineel gedrag. Daarmee prijzen zij zichzelf veelal uit de politieke markt. Het is de vraag wat er met de potentiële aanhang van extreem-rechts zou gebeuren, wanneer één van dit soort partijen zich zou bedienen van subtiele, op de grens van het toelaatbare balancerende strategieën en handelwijzen. Waar dit toe kan leiden, is bijvoorbeeld te zien in Duitsland, Frankrijk en België.

Een andere externe factor zijn de algemene *demografische veranderingen* die een specifieke invulling krijgen in de wijk, zoals de vergrijzing en ontgroening in de afgelopen tien jaar en de toegenomen immigratie in de jaren zeventig, tachtig en eerste helft negentig. De effecten op de wijk worden beïnvloed door het volkshuisvestingsbeleid van Rijk, Provincie en gemeente en corporaties. Ook gelden invloeden vanuit het minderheden-, vluchtelingen- en asielbeleid van Rijk en gemeente en door woningmutatie, geboorten en morbiditeit in de wijk. Een sturingsmiddel ter beïnvloeding van de bevolkingssamenstelling van de wijk is de stadsvernieuwing en volkshuisvesting. Die zijn wel (gedeeltelijk) te beïnvloeden door de lokale overheid. Vooral de grote steden zijn inmiddels tot het inzicht gekomen ook duurdere woningen in de multiculturele wijken te bouwen. De praktijk laat echter zien dat dit proces maar net op gang gekomen is. Bij dit spreidingsbeleid moet overigens rekening worden gehouden met de uiteenlopende voorkeuren van verschillende culturele groepen. Bovendien is de volkshuisvesting tegenwoordig in eerste instantie een zaak van de verzelfstandigde corporaties. Vanaf 1 januari 1998 is de gemeente hierbij zelfs geen toezichthouder meer. Gemeenten en corporaties zullen derhalve in gezamenlijkheid vorm geven aan de volkshuisvesting. Ontwikkelingen in de *werkgelegenheid* en de *economie* hebben grote invloed op de sociaal-economische positie van bewoners. Dergelijke ontwikkelingen hebben een macro-economische betekenis en zijn niet terug te voeren op veranderingen in één wijk. Wél kan het bevorderen van de werkgelegenheid in de wijk een positieve stimulans zijn voor wijkbewoners en de leefbaarheid ter plekke vergroten. In het kader van integratie blijft het zinvol om te streven naar het zo goed mogelijk toerusten van allochtonen voor de arbeidsmarkt. Gemeenten hebben bovendien instrumenten in handen om specifieke bevolkingsgroepen extra ondersteuning te bieden bij het vinden van een baan. Daar maken zij in de praktijk nog onvoldoende gebruik van.

Een laatste factor van belang zijn de vastgeroeste ideeën van vooral oudere autochtonen over allochtonen in de onderzochte wijken. Enkele opbouwwerkers merkten hierover op dat *vooroordelen* van veel oudere Nederlanders over allochtonen dermate hardnekkig zijn, dat daar geen voorlichtings- of integratieproject tegenop gewassen is: "En toch blijven we met ze in contact, al is het alleen maar om de goede vrede te bewaren ...". Een goed anti-discriminatiebeleid blijft echter zijn waarde houden.

Maar de effectiviteit daarvan wordt grotendeels bepaald door het functioneren van plaatselijke Anti-Discriminatie Bureaus en de follow-up van maatregelen die volgen op de analyse na de melding.

Slotbeschouwing



6.1 Leefbaarheid: jeugd, beheer en sociaal beleid

Hoewel de wijken onderling sterk van elkaar verschillen ten aanzien van de zwaarte van de problematiek en de gekozen maatregelen, is er één conclusie die op alle wijken van toepassing is: de lokale overheid en de wijkorganisaties hebben zich alle tot doel gesteld de leefbaarheid in de wijken te vergroten. Een onderdeel daarvan dat de laatste jaren aan belang wint, is het sociale aspect. Uit het onderzoek is gebleken dat gemeenten en wijkinstellingen het meeste verwachten van maatregelen van 'zachte' beleidssectoren om de relaties tussen allochtonen en autochtonen in de wijk te verbeteren. Dit zijn maatregelen in het kader van jeugdbeleid, wijkbeheer en sociaal beleid.

De keerzijde hiervan is dat er veel minder aandacht uitgaat naar maatregelen op andere beleidssectoren. Gemeenten geven aan dat werkgelegenheid voor allochtonen bevorderd moet worden, dat wijken sociaal-economisch versterking behoeven en dat zwarte en witte scholen gemêleerd moeten worden. Ondanks die intenties gebeurt er in de praktijk weinig op deze terreinen, terwijl gemeenten daar wel degelijk sturingsmiddelen voor hebben.

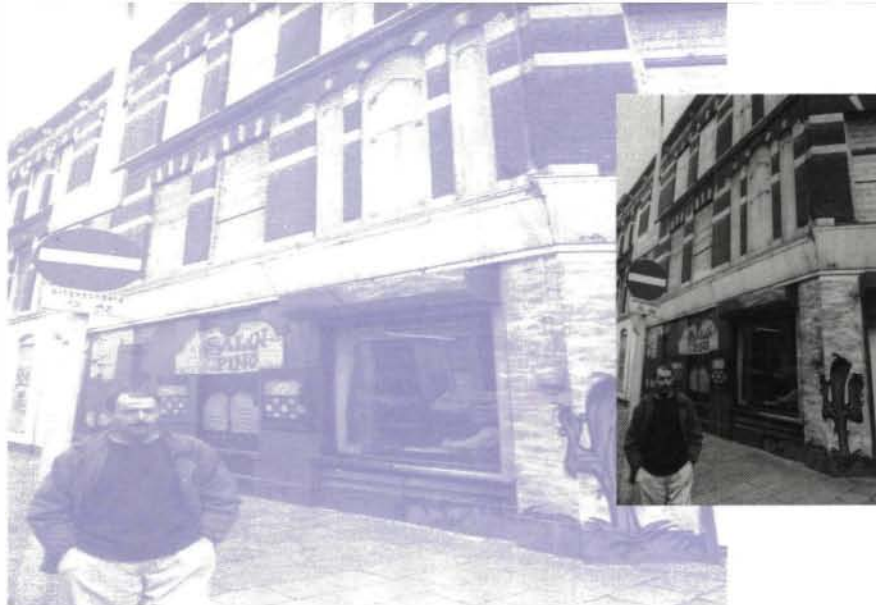
Niet in elke wijk spreken de betrokken organisaties zich altijd expliciet uit voor het verbeteren van de relaties tussen verschillende etnische groepen. Vooral in de grote steden maken allochtonen inmiddels een dermate groot deel uit van de bevolking in veel wijken, dat het bestrijden van maatschappelijke achterstand een meer algemeen gesteld doel is, ongeacht huidkleur of afkomst. En ook daar streeft de lokale overheid ernaar de betrokkenheid van alle bewoners bij het wel en wee van de wijk te vergroten. Ook daar wordt steeds meer verwacht van 'het samenwerken van groepen bewoners met elkaar en met wijkinstellingen'. Uit het onderzoek komen drie methodieken, die elkaar grotendeels aanvullen, vaker terug, namelijk:

- de jeugd als belangrijkste aandachtsgroep voor integratie;
- de wijkaanpak als bindmiddel;
- het wijkcentrum als multicultureel ontmoetingscentrum.

De jeugd als belangrijkste groep

In de onderzochte wijken raak je al gauw voorbij 'het doelgroepdenken': er zijn er namelijk zoveel. Toch is er één groep die in het kader van dit onderzoek de meeste aandacht verdient: de jeugd als toekomstige volwassen wijkbewoners. Kinderen in de wijk zijn gemakkelijk te bereiken, via school (anti-discriminatieprojecten), op straat (speelprojecten, sport- en speluitleen) en via instellingen in de sociale sector (kinderdagverblijf, Opstapprojecten). Met projecten voor kinderen raken op vanzelfsprekende wijze ook ouders betrokken bij de activiteiten en met elkaar. Hierdoor leren meer mensen van verschillende komaf elkaar kennen. Opvoedings- en leerproblemen kunnen in een vroeg stadium worden aangepakt, zoals blijkt uit de goede ervaringen die zijn opgedaan met Opstap en Opstapje. Dat geldt ook voor naschoolse opvangprojecten op basisscholen. Overlast kan er op den duur door afnemen. Het is aan te bevelen dergelijke projecten in de toekomst verder uit te breiden naar het voortgezet onderwijs.

Uit de Duimdrop-projecten die in meerdere gemeenten worden georganiseerd, is gebleken dat ook oudere wijkbewoners meer begrip krijgen voor de kinderen, wanneer ook die zich verantwoordelijk gaan voelen voor de wijk.



Voor jongeren, en vooral risicojongeren, is het lastiger om successen te boeken, omdat de problematiek veel complexer is. Toch wordt er op wijkniveau heel wat voor hen ondernomen. Er worden vakantie-activiteiten georganiseerd, sporttoernooien, kaderopleidingen en werkervaringstrajecten. Voor de echte probleemgevallen is ingrijpen in de gezinssituatie, meestal via psychosociale hulpverlening, meer dan eens noodzakelijk gebleken.

De wijkaanpak als bindmiddel

In dit rapport is al veel gezegd over de wijkaanpak. Allereerst is het van belang dat het de goede kant opgaat met de fysieke leefbaarheid in de wijk. Er valt ook veel voor te zeggen om in de wijk gedifferentieerd te bouwen, zodat de wijkbevolking wordt verrijkt met hogere sociaal-economisch groepen. En ook de wijkconomie kan gestimuleerd worden door buurtwinkels en dienstverlenende bedrijven naar de wijk te lokken. Via de wijkaanpak kunnen maatregelen worden getroffen om de bewoners zich thuis te laten voelen in de wijk. Voorbeelden die al aan bod kwamen, zijn buurtfeesten, bewonersavonden, vrijetijdsactiviteiten, beheergroepen, bewonerscomités en het schouwen van de wijk. De kloof met de politiek kan worden overbrugd door politici regelmatig uit te nodigen bij discussie-avonden en andere buurtactiviteiten. In sommige gemeenten zijn vakwethouders ook bestuurlijk verantwoordelijk voor een bepaalde wijk: de wijkwethouder. Dergelijke maatregelen in de wijkaanpak bieden evenzoveel mogelijkheden voor allochtonen en autochtonen in de wijk om elkaar te leren kennen en respecteren, en gezamenlijke belangen te behartigen.

Het wijkcentrum als multicultureel ontmoetingscentrum

Het buurthuis, de welzijnsinstelling of het wijkcentrum; hoe ze ook genoemd worden, ze zijn in veel onderzochte wijken verwickeld in een veranderingsproces van traditioneel autochtone, sociaal-culturele instelling naar multicultureel ontmoetingscentrum. Welzijnswerkers uit deze wijken hebben de eerste stappen naar een aanbod dat tegemoet komt aan de gedifferentieerde vraag al gezet. In dit onderzoek is aangegeven dat met het organiseren van buurtfeesten een eerste stap wordt gezet naar een andere aanpak. Vervolgens kunnen op meer structurele wijze activiteiten voor alle wijkbewoners worden georganiseerd. Daarbij is de betrokkenheid van autochtoon en allochtoon kader noodzakelijk. Dit vergt een andere werkwijze van het personeel en bestuur. Ook voorlichting en publiciteit moeten worden aangepast aan de multiculturele wijk. Daarnaast werken welzijnsinstellingen steeds vaker samen met bewonersgroepen, buurtbeheerders, de wijkpolitie en allochtone zelforganisaties. Sommige gemeenten verwachten van zelforganisaties dat zij nauwer samenwerken met instellingen in de sociale sector. Er zijn zelfs al voorbeelden van gemeenschappelijke activiteiten. Om te komen tot een multiculturele wijkstichting, zal het personeelsbestand van deze organisatie ook 'ingekleurd' moeten worden. Dat is op dit moment nog te weinig het geval. Meer allochtoon personeel betekent niet alleen een verlichting van de hoge werkloosheid onder allochtone groepen, maar heeft tevens een positief effect op het bereik en de uitstraling van de betreffende instelling.

6.2 Maar daarmee zijn we er nog niet...

De onvrede van bewoners die zich heeft geuit in proteststemmen, gaat verder dan ergernis over de aanwezigheid van allochtonen in de wijk. Het fysieke verval van de wijk, een relatief hoge werkloosheid, de aanwezigheid van (nagenoeg) zwarte scholen, weinig wijkvoorzieningen en een hoge mate van criminaliteit geven aan dat het lange tijd slecht gaat met de wijk. Van de welzijnssector kan en mag niet worden verwacht dat uitsluitend zij maatregelen bedenkt en uitvoert om deze problemen te bestrijden. Hiervoor zijn veel meer inspanningen, van een groter aantal partijen nodig. Ook het wijkbeheer kan hieraan een bijdrage leveren, maar daarvoor geldt eigenlijk hetzelfde. Renovatie en beheer van de openbare ruimte zijn absolute voorwaarden om de wijk een 'face-lift' te geven. Het geeft bewoners weer het vertrouwen dat de wijk aandacht krijgt. Op drie terreinen die nauw samenhangen met de onderhavige problematiek in de wijken wordt tot nu toe slechts mondjesmaat actie ondernomen:

- werkgelegenheid;
- volkshuisvesting;
- onderwijs.

Werkgelegenheid

In de wijkaanpak krijgt de buurt economie langzamerhand wat meer aandacht. Hier liggen kansen voor autochtonen en vooral allochtonen om zelfstandig een bedrijf op te richten. Oude winkelpanden wordt weer nieuw leven ingeblazen. De gemeente dient dit proces intensief te ondersteunen. Daarnaast bieden banenpoolplaatsen en Melkertbanen kansen voor wijkbewoners op een baan. Ook hierbij zou de gemeente erop moeten toezien dat banen die in de wijken worden gecreëerd, ten goede komen van de bewoners uit die wijken. Het gaat dan veelal om banen op de terreinen toezicht, onderhoud, administratieve ondersteuning, zorg en welzijn.

Volkshuisvesting

Gemengd bouwen in de onderzochte wijken staat weliswaar in de belangstelling, maar heeft tot nu toe weinig plaatsgevonden. De voordelen hiervan zijn evident: de komst van meer koopkrachtige wijkbewoners die de buurt economie kunnen bevorderen. Bewoners die de wijk in het andere geval zouden verlaten vanwege te krappe of kwalitatief zwakke woningen, kunnen nu op zoek gaan naar een alternatief in de wijk. Hierdoor neemt het aantal mutaties in en uit de wijk af, en wordt de binding aan de buurt versterkt.

Onderwijs

De ontwikkeling van zwarte en witte scholen wordt alom als een ongewenst verschijnsel beschouwd. Toch wordt er nauwelijks iets tegen gedaan. Gemeenten krijgen in het kader van het lokaal onderwijsbeleid en de decentralisatie van onderwijszaken meer sturende bevoegdheden. Er dienen instrumenten te worden ontwikkeld en toegepast waarmee lokale overheden het voortbestaan van zwarte en witte scholen kunnen bestrijden. Wat voorop zou moeten staan is het verbeteren van het onderwijs aan allochtone leerlingen zodat hun prestaties vooruitgaan. Belangrijk hierbij is dat allochtone leerlingen bij het ingaan van hun schoolloopbaan een gelijkwaardige startpositie hebben. Daarnaast dient in het onderwijs gestreefd te worden naar het meer betrekken van allochtone ouders bij de school. Schoolbesturen, ouder- en medezeggenschapsraden en oudercomités zijn vaak nog 'wit'. Er zijn cursussen ontwikkeld om allochtone ouders klaar te stomen voor een plaats in deze besturen. Dat bevordert naast de betrokkenheid van ouders ook het multiculturele karakter van 'gemengde' scholen.

Tot slot

De drie eerder genoemde groepen methodieken geven nog geen gegarandeerd succes. De verwachtingen van de wijkaanpak en het traditionele welzijnsbeleid voor integratie van allochtonen mogen niet te hoog gespannen zijn. Integratie heeft zoals gezegd veel tijd en geduld nodig, en vooral veel meer inspanningen op de terreinen van werkgelegenheid, volkshuisvesting en lokaal onderwijsbeleid.

Bovendien is het raadzaam eens stil te staan bij de verwachtingen zelf: welke effecten staan overheden en instellingen voor ogen bij integratie-projecten en hoe willen zij dat meten? Een duidelijker referentiekader is dringend gewenst. Zeker op wijkniveau kunnen tal van meetbare criteria worden bedacht, die voortdurend gevolgd en gemeten kunnen worden. Gedacht kan worden aan verhuisbewegingen, werkloosheid per bevolkingsgroep, criminaliteit en woonsatisfactie. In het grote stedenbeleid is het volgen van deze ontwikkelingen gewenst. Zoals ook bij dit onderzoek is gebleken, kan in betrekkelijk korte tijd door middel van een interviewronde onder sleutelfiguren in de wijk, een redelijk helder beeld verkregen worden over de stand van zaken in de wijk: hoe het staat met de aanwezigheid van buurtvoorzieningen, winkels, specifieke allochtone en autochtone groepen, jongeren, de sport, het voorkomen van discriminatie, de rol van allochtonen in de lokale politiek, etc. etc. ... Gemeenten geven weliswaar aan een regierol te vervullen bij al deze onderwerpen die in de wijken spelen, maar hebben moeite om die rol in te vullen en waar te maken. Staan zij er te ver van af? Die indruk hebben wij wel gekregen: veel wordt overgelaten aan uitvoerende wijkorganisaties, terwijl er nauwelijks getoetst wordt. Zaken die lokale overheden zelf zouden moeten aanpakken - werkgelegenheid, volkshuisvesting, lokaal onderwijsbeleid - blijven over het algemeen (te) lang liggen.

Het onderliggend onderzoeksmateriaal van deze rapportage leverde ons een bonte verzameling op van de ervaringen van wijkorganisaties en lokale overheden met deze weerbarstige problematiek. Wat we hier vooral uit kunnen leren, is dat niemand weet wat goed voor de ander is, zonder met die ander in contact te treden. Dat is niet alleen op personen van toepassing, maar vooral ook op organisaties.



Overzicht gemeenten met de hoogste vertegenwoordiging extreem-rechtsstemmers (gemeenteraadsverkiezingen, 1994)

	aantal inwoners	% stemmen op extreem-rechts
Rotterdam	597.644	13,7
Den Haag	445.215	11,9
Schiedam	73.437	11,3
Utrecht	235.629	10,4
Vlissingen	44.300	9,9
Amsterdam	725.084	9,7
Roosendaal en Nispen	63.844	9,1
Dordrecht	116.031	8,7
Spijkenisse	70.464	8,0
Zwijndrecht	42.610	8,0
Lelystad	60.800	7,9
Den Bosch	95.436	7,8
Breda	130.010	7,3
Purmerend	65.000	7,1
Haarlem	148.898	7,0
Bergen op Zoom	47.911	6,8
Leiden	115.411	6,7
Amersfoort	114.873	6,2
Almelo	65.322	6,1
Ridderkerk	46.678	6,1
Tilburg	163.383	6,1
Almere	113.000	5,9
Velsen	65.319	5,7

**Percentages stemmen op extreem-rechts
per deelgemeente/stadsdeel/wijk in de vier grote steden**

Rotterdamse deelgemeenten:

Delfshaven	12,5
Hoogvliet	13,7
Feijenoord	19,8
IJsselmonde	16,1
Overschie	16,2
Charlois	17,2

Haagse deelgemeenten:

Laak	20,5
Escamp	16,9
Centrum	13,1
Scheveningen	10,0
Segbroek	7,9
Haagse Hout	6,9

Utrechtse wijken:

Noordwest	19,1
Zuidwest	14,8
Overvecht	13,8
Zuid	8,6
West	9,5

Amsterdamse stadsdelen:

Geuzenveld/Slotermeer	17,4
Osdorp	15,0
Bos en Lommer	14,9
Noord	14,9
Baarsjes	11,7
Zeeburg	11,0
Slotervaart/Overtoomse Veld	10,9

Overzicht geselecteerde (deel)gemeenten met gekozen wijk

Gemeente/deelgemeente	Wijk
Gemeente Almelo	Kerkelanden
Gemeente Amersfoort	Kruiskamp/De Koppel
Gemeente Amsterdam, stadsdeel Geuzenveld/Slotermeer	Gehele stadsdeel
Gemeente Amsterdam, stadsdeel Zeeburg	Indische buurt
Gemeente Bergen op Zoom	Blokkendoos (wijk Oost)
Gemeente Den Bosch	Boschveld
Gemeente Den Haag, stadsdeel Centrum	Transvaal
Gemeente Den Haag, stadsdeel Segbroek	Valkenbos
Gemeente Dordrecht	De Noordflank/Matena's Pad
Gemeente Haarlem	Edward Jennerstraat e.o.
Gemeente Lelystad	Boswijk en Merenwijk
Gemeente Purmerend	Purmer Noord
Gemeente Roosendaal en Nispen	Kalsdonk
Gemeente Rotterdam, deelgemeente Delfshaven	Gehele deelgemeente
Gemeente Rotterdams, deelgemeente Feijenoord	Gehele deelgemeente
Gemeente Schiedam	Nieuwland
Gemeente Spijkenisse	Flatstrook Groenewoud
Gemeente Utrecht	Hoograven
Gemeente Velsen	Zee- en Duinwijk
Gemeente Vlissingen	Middengebied

De wijk gekleurd

Beleid, maatregelen en ervaringen
van gemeenten en instellingen
in etnisch-gemengde wijken

Eric Lagendijk m.m.v. Cor van 't Hoff en Paul Boekhoorn (BBSO)

Oplage

1.500

Vormgeving

Peter de Vos
Basis lay-out (Eric van Casteren) Grafische Vormgeving

Foto's

Bert Mastenbroek
Visual Productions Holland, Den Haag

Rijswijk, januari 1998

COLOFON

Deze brochure kan schriftelijk worden aangevraagd bij:
Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Directie Sociaal Beleid
Postbus 5406, 2280 HK Rijswijk
of per fax 070 - 340 50 81

1. The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for transparency and accountability, particularly in financial matters. The text outlines various methods for organizing and storing data, including digital databases and physical filing systems. It also mentions the need for regular audits and reviews to ensure the integrity of the information.

2. The second section focuses on the role of communication in achieving organizational goals. It highlights that effective communication is a key factor in building a cohesive team and fostering a positive work environment. The text provides practical advice on how to improve communication skills, such as active listening, clear articulation of ideas, and the use of appropriate communication channels. It also discusses the importance of feedback loops and regular team meetings to keep everyone on track.

3. The third part of the document addresses the challenges of managing time and resources efficiently. It acknowledges that time is a limited resource and that poor management can lead to missed deadlines and increased costs. The text offers strategies for prioritizing tasks, delegating responsibilities, and using time-saving tools. It also touches upon the importance of resource allocation and how to make the most of the available budget.

4. The final section discusses the importance of continuous learning and professional development. It states that in a rapidly changing world, it is crucial for individuals and organizations to stay updated with the latest trends and technologies. The text suggests various ways to pursue learning, such as attending workshops, taking courses, and seeking mentorship. It also emphasizes the value of a growth mindset and the willingness to embrace change and innovation.

Ministerie van Volksgezondheid, Zedezorg en Sport

VHS