

# Over paradoxen en morele perspectieven in de stad

door Dave van Ooijen<sup>1</sup>



Tal van gemeenten stoeien met de gevolgen van segregatie en polarisatie. Segregatie én polarisatie hebben door hun aard niet alleen een lokale, maar ook een nationale, Europese en een mondiale dimensie. Gemeenten hebben evenwel maar in beperkte mate invloed op beide fenomenen. Daarnaast betreft het historische fenomenen die in een stad niet alleen op het bordje liggen van één van de ambtelijke diensten of afdelingen die de stad tot haar beschikking heeft. Naast een dienst of afdeling op het gebied van sociale zaken komt segregatie en polarisatie ook op andere terreinen voor, zoals op het gebied van onderwijs en wijkontwikkeling. Het zijn met andere woorden geen fenomenen die zich beperken tot één sector of domein, maar fenomenen die zo goed als in elke sector van de gemeente spelen.

Daarnaast moeten we niet vergeten dat de twee fenomenen ook zijn doorwerking hebben in de verhoudingen in de gemeenteraden die qua samenstelling sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2014 in een aantal gevallen sterk zijn versplinterd. Gelet op de uitslag van de TK-verkiezingen zal die trend mogelijk worden voortgezet bij de verkiezingen voor de gemeenteraad in 2018. De samenstelling van de Raad en het College, en daarmee het bestuurlijk perspectief, zou daarmee wel eens ingrijpend kunnen veranderen. Geen gemakkelijke opgave met andere woorden. Wat is in dit kader het handelingsperspectief voor het bestuur in de komende jaren? Over welke paradoxen moeten de nieuwe raden en colleges een oordeel vormen en op welke morele perspectieven zou het bestuur daarbij een beroep kunnen doen?

## Onvermijdelijk en beïnvloedbaar

De omvang en de vorm waarin segregatie en polarisatie in met name grote en middelgrote steden voorkomen is het resultaat van hoe de Nederlandse economie zich in deze steden sinds de Tweede Wereldoorlog heeft ontwikkeld. Met name de laatste jaren heeft de sterke ontwikkeling van nieuwe technologieën veel routinematig werk in de Nederlandse economie overgenomen. Door daling van het middensegment is de baanpolarisatie en de loon- en vermogensongelijkheid tussen hoog- en laagopgeleiden toegenomen. De huidige stand van zaken is het gevolg van een ontwikkeling die al enige decennia gaande is. Op het gebied van de ruimtelijke segregatie publiceerde de gemeente Den Haag in 1996 al het rapport 'Segregatie in Den Haag: schrikbeeld of werkelijkheid?'. Is segregatie sinds die tijd, 20 jaar gelden, onvermijdelijk of is deze toch door beleid beïnvloedbaar?

Tien jaar na bovenstaand rapport zei Jan Latten in 2005 bij zijn aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar Demografie: 'Ik heb de stellige indruk dat de sociale en ruimtelijke uitsortering

---

<sup>1</sup> Dave van Ooijen studeerde sociologie en politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn blogs en artikelen verschijnen onder meer op zijn website: [www.davevanooijen.nl](http://www.davevanooijen.nl).

sterker wordt. (...) Ten eerste zijn er ontwikkelingen in opleiding, inkomen en werk die wijzen op aanhoudende contrasten onder huidige jongeren. Die ongelijkheden worden de komende jaren (...) via partnerkeuze aangescherpt. De kans op dubbel voordeel of dubbel nadeel wordt groter via de partner. Bovenkant én onderkant van de samenleving manifesteren zich daardoor sterker. Die ongelijkheid zal een rol spelen bij de toegang tot schaarse goederen, zoals huisvesting. Het kan haast niet anders of de contrasten zullen ook zichtbaar worden in de ruimtelijke spreiding.'

Zowel het rapport van de gemeente Den Haag uit 1996 als de rede van Jan Latten uit 2005 geven aan dat we te maken hebben met een weerbarstig vraagstuk. En dat vraagstuk is zowel onvermijdelijk als beïnvloedbaar. Dat laatste wordt onder andere bevestigd door het in april 2017 uitgekomen rapport 'Staat van het Onderwijs'. Ondanks dat de verschillen tussen scholen zijn toegenomen en de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt vanuit het oogpunt van gelijke kansen kwetsbaar is, zijn volgens het rapport het aantal toezichtarrangementen in een gemeente als Den Haag in het primair en voortgezet onderwijs gedaald en is de segregatie naar etnische achtergrond verminderd. De onvermijdelijkheid en beïnvloedbaarheid blijkt ook uit het feit dat volgens de 'Staat van het Onderwijs' de verschillen tussen jongeren met en zonder een migratieachtergrond de afgelopen twintig jaar sterk zijn opgelopen, al lijken ze de laatste twee jaar weer iets minder te worden.

#### Sectoraal en integraal

Polarisatie en segregatie is niet alleen onvermijdelijk en beïnvloedbaar, ze dienen zowel sectoraal als integraal te worden aangepakt. Laat ik als voorbeeld opnieuw de gemeente Den Haag nemen. Met de eind 2016 vastgestelde 'Agenda Ruimte voor de Stad' heeft deze gemeente de basis gelegd voor beleidsvernieuwing, zijn ruimtelijke kaders voor sectoraal beleid geformuleerd en is een actieagenda voor de korte en middellange termijn vastgesteld. Hoewel de agenda een onderlegger is voor het ruimtelijk beleid van de gemeente, moet niet worden onderschat op wat voor een manier op deze wijze kan worden bijgedragen aan het aanpakken van de opgaven op het gebied van segregatie en polarisatie. Zo zal de eerste transitieopgave (nieuwe economie) er voor moeten zorgen dat de arbeidsmarkt en het onderwijs (met name voor de middelbaar en lager opgeleiden) beter in gaan spelen op de technologische ontwikkelingen die het gevolg zijn van de cyberrevolutie die gaande is. Ook het wijkbanenplan van de gemeente speelt daarin een belangrijke rol.

De tweede transitieopgave (veerkrachtige samenleving) zal met name de samen- en zelfredzaamheid van (vooral kwetsbare) inwoners moeten gaan versterken. Adaptieve onderwijsprogramma's (zie de 'Staat van het Onderwijs') en sociaal ondernemerschap (zie het Haagse Actieplan Sociaal Ondernemerschap), met ruime aandacht voor het ontwikkelen van vaardigheden en competenties, worden daarbij meer en meer belangrijk. De derde transitieopgave (slimme stadsontwikkeling) legt de nadruk op verdichten en verduurzamen. Vraaggericht bouwen met directe betrokkenheid van de eindgebruiker staat daarbij centraal. Tenslotte zal de vierde transitieopgave (organiserend vermogen) er voor moeten gaan zorgen dat kwetsbare inwoners niet afhaken, maar als participerende burgers bij gaan dragen aan versterking van de sociale en economische kracht van de stad. Het gaat hierbij om belangrijk voorwaardenscheppend integraal beleid om het sectorale doelstellingen op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid te doen slagen.

#### Generiek en specifiek

De fenomenen segregatie en polarisatie wijken in een stad als Den Haag af van die van andere G4-steden. De Ruimtelijke Verkenningen 2016 van het Planbureau voor de Leefomgeving ('De verdeelde

triomf. Verkenning van stedelijk-economische ongelijkheid en opties voor beleid') geeft al aan dat Den Haag op tal van gebieden afwijkt van de andere G4-steden. Ondanks deze afwijkingen vertonen de G4-steden ook veel overeenkomsten. Het zijn vooral deze overeenkomsten waardoor het nodig blijft dat een stad als Den Haag met de andere G4-gemeenten gezamenlijk blijft optrekken richting het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het (nieuwe) kabinet om het door het Rijk te voeren voorwaardenscheppend beleid (b.v. oplossen systeemorzaken armoede, creëren gelijk speelveld zzp-ers en werknemers) zodanig te beïnvloeden dat het beleid van de gemeente daarbij wordt versterkt. Hoopvol in deze zin is de inzet van onder meer de VVD voor een nieuw Kabinet om vooral wat te gaan doen aan lastenverlaging voor de middenklasse en verbeteren van de werking van de arbeidsmarkt, waaronder het aantrekkelijk maken van (sociaal) werkgeverschap. Het gaat overigens niet alleen om het beïnvloeden van Kabinet en departement, en in het verlengde daarvan de Tweede Kamer, maar ook om in samenwerking met G4-steden, kennisinstellingen (zoals de campus Den Haag) en plan- en adviesraden het beïnvloeden van het kabinet op het gebied van sociale zaken en werkgelegenheid. Verder zal een goede samenwerking nodig zijn met sleutelorganisaties om lokaal- en regionaal specifiek beleid te definiëren om de mismatch tussen arbeidsmarkt en onderwijs aan te pakken.

### Integratie en identiteit

De stad Den Haag is aantrekkelijk voor buitenlandse migranten vanwege de economische kansen, de reeds aanwezige immigranten en de goedkope woningvoorraad. Daar komt de (nieuwe) nadruk op 'kennis' (campus Den Haag) bij. Mede als gevolg van deze positie zal de stad de komende jaren met meer dan 4.000 nieuwe inwoners per jaar gaan groeien, zo is de verwachting. Zonder bijsturing, ook op het gebied van inburgering (met meer verantwoordelijkheid en initiatief bij gemeenten) en het versterken van contacten tussen inwoners met een cultureel diverse achtergrond, kan de demografische transitie mogelijk resulteren in een verstrekte segregatie van bevolkingsgroepen langs sociaal-economische en sociaal-culturele lijnen. Momenteel bestaat de stad al voor meer dan de helft uit inwoners met een migrantenachtergrond. En het aandeel inwoners van niet-westerse origine (nu 35%), waaronder Oost-Europeanen, blijft toenemen. De sterk gewijzigde en veranderende samenstelling van bevolking en huishoudens zal samen met hogere kwaliteitseisen aan woon- en leefmilieus de druk op de woningmarkt doen toenemen. Tussen nu en 2040 zal tussen de 37.000 en 50.000 nieuwe woningen nodig zijn, waarvan tussen de 4.000 en 8.000 te realiseren in de bestaande voorraad en door transformatie. De woningen zijn niet alleen nodig om het aandeel inwoners van niet-westerse origine te huisvesten, maar ook om te voorkomen dat inwoners naar elders gaan verhuizen. De sterk gewijzigde en veranderende samenstelling van de bevolking vraagt om een beleid waarbij de diversiteit van de (nieuwe en veranderende) buurten en wijken wordt gewaardeerd en gekoesterd en gentrification slim wordt ingezet.

### Teleurstelling en hoop

Door de ontwikkeling van de fenomenen segregatie en polarisatie dreigen buurten, wijken en sociale groepen in Den Haag steeds meer tegenover elkaar te staan: hoogopgeleiden en laagopgeleiden, werkenden en niet-werkenden, arme en welgestelde inwoners, kosmopolieten en nationalisten, westerse en niet-westerse culturen, haves en have-nots. Ouderen en jongeren die langdurig langs de kant staan of als gevolg van baanpolarisatie hun capaciteiten niet maximaal kunnen ontplooiën, dreigen een blijvend gevaar voor de samenleving te gaan vormen. Het essay 'De wereld is een bak vol modder' van de 18-jarige Turks-Nederlander Hizir Cengiz uit de Schilderswijk geeft haarscherp aan wat er aan de hand is. De Schilderswijk komt in zijn begin 2017 door de Groene Amsterdammer ge-

publiceerde essay naar voren als een wereld waar de lokroep van criminaliteit en jihadisme voor sommigen welhaast onweerstaanbaar is. De oorzaak: de armoede. "Het is de frustratie van mensen die een goed leven willen bouwen, maar steeds wegzakken in de modder. (...) Op allerlei manieren probeert Drogan geld te maken.(...) Maar telkens mislukt het. De politie pakt hem weer op. De officier doet onderzoek. De rechter veroordeelt hem. Zijn haat jegens ambtenaren groeit'. Over zichzelf zegt Hizir evenwel: 'Ik geloof heel sterk dat je je lot in eigen handen kunt hebben'. Hiermee is scherp de opdracht aangegeven die een gemeente als Den Haag, maar ook andere grote gemeenten hebben: voorkomen dat teleurstelling de overhand krijgt, zorgen dat de hoop wordt gevoed. Dat betekent verlaging van de belasting op arbeid, meer werk voor laagopgeleiden die het zwaarst worden getroffen door de snelle economische en technologische veranderingen, zorgen dat het beleid op het gebied van armoede en schuldhelpverlening bij iedereen terecht komt die het nodig heeft én een hoger ambitieniveau op het gebied van arbeidsmarktcompetenties.

#### De verbindende verzorgingsstaat

Segregatie en polarisatie zijn, zo blijkt uit bovenstaande, weerbarstige fenomenen die niet op zichzelf staan, maar door slim beleid ook beïnvloedbaar zijn. Daarbij moet rekening worden gehouden dat sprake van een dieper liggende laag onder en achter de politieke en maatschappelijke actualiteit van verleden en heden. Op de achtergrond speelt een breed gedragen onvrede en teleurstelling over hoe de overheid de verzorgingsstaat op de schop heeft genomen en de inkomens- en vermogensverschillen zijn toegenomen. Wil de lokale overheid perspectief bieden, dan zal de nadruk moeten worden gelegd op het ontwikkelen van talent, het bieden van kansen, het verminderen van ongelijkheid en het heruitvinden van het publieke domein. Daarnaast zal de traditionele opgave van de verzorgingsstaat weer serieus moeten worden genomen. Naast verzorgen, verzekeren en verheffen, zal meer aandacht aan verbinding en wederkerigheid moeten worden besteed. Zowel tussen autochtonen en allochtonen, als tussen migrantengroepen onderling. Lukt het om zowel gemeente breed vanuit zo'n visie te werken, dan kan er door gemeenten een flinke stap vooruit worden gezet.