

Sociale integratie ...straataanpak in de praktijk

B3

**Ruimte maken
voor straatburgerschap**



Sociale integratie ...straataanpak in de praktijk

ESSAY MENSEN MAKEN DE STAD

Ruimte maken voor straatburgerschap

Justus Uitermark en Jan Willem Duyvendak

Universiteit van Amsterdam

ROTTERDAM FEBRUARI 2006
PROJECT SOCIALE INTEGRATIE

INHOUDSOPGAVE

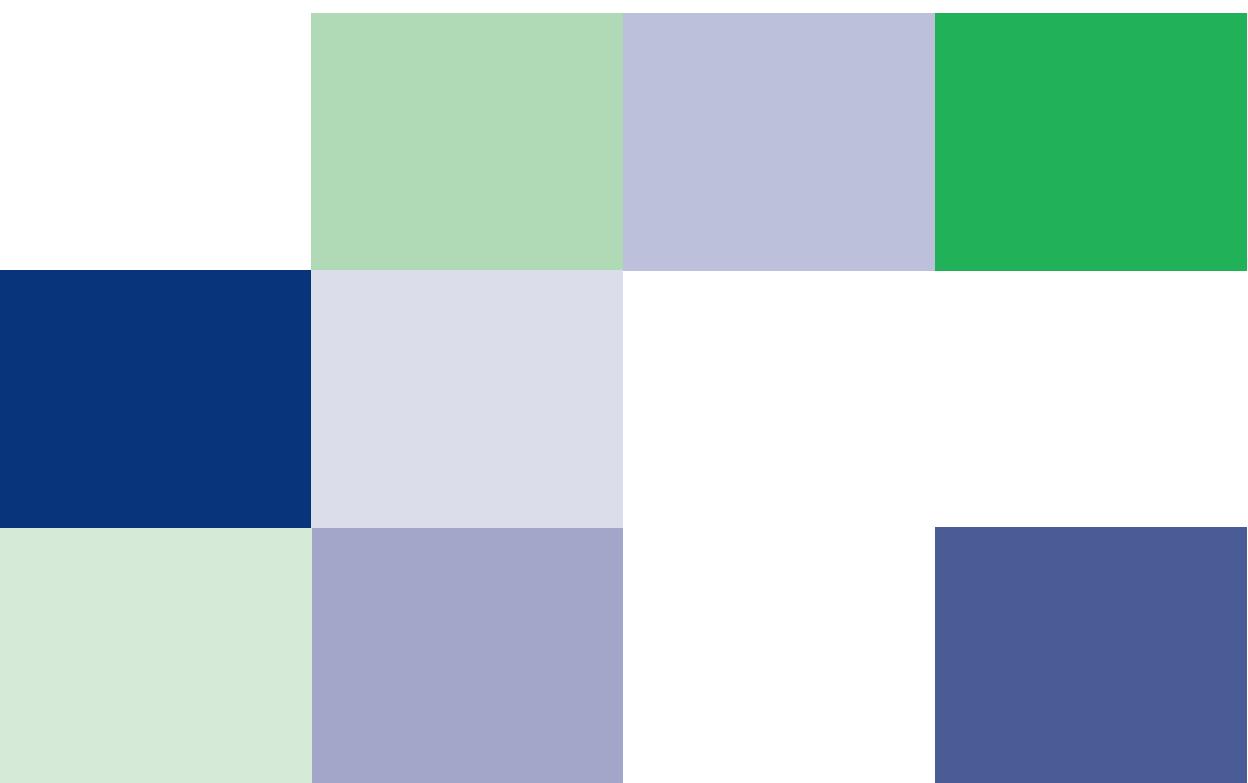
3 Inleiding

6 Het onderzoek

8 Burgerschap: wie, waar en waartoe?

- 9 1. Waar en wanneer gedijt straatburgerschap?
- 12 2. Hoe geven bewoners en professionals vorm aan straatburgerschap?
- 15 3. Welke motieven spelen bij straatburgerschap een rol,
met welke consequenties voor het beleid?
- 19 4. Wat kan redelijkerwijs verwacht worden van een straataanpak,
nu en in de toekomst?

23 Conclusie



INLEIDING

In 2003 lanceerde het Rotterdamse College het programma Mensen Maken de Stad (MMdS). In dit essay beschrijven we MMdS als een vorm van assertief sociaal beleid: het is een programma waarbij bewoners worden aangesproken en gestimuleerd om zich in te zetten voor de sociale cohesie in hun straat. Anders dan bij veel andere initiatieven voor burgerparticipatie wacht de overheid niet af, maar neemt zelf het voortouw. Deze aanpak is bedoeld om in achterstandsgebieden het leefklimaat te verbeteren, maar heeft als belangrijk neveneffect dat bewoners betrokken worden die normaal gesproken een grote afstand ervaren tot de politiek. MMdS functioneert in dit opzicht als een school voor actief burgerschap en geeft concrete invulling aan idealen (burgerschap, betrokkenheid, diversiteit) die vaak abstract blijven. Ondanks deze opbrengsten kan het gebeuren dat de betrokkenheid in een straat achterblijft bij de verwachtingen, dat de actieve bewoners als geïsoleerde groep functioneren of dat betrokkenen teleurgesteld zijn over het bondgenootschap van de overheid. We doen daarom aan het einde van dit essay een aantal suggesties voor verdere verbreding en intensivering van het programma.

Sinds de verkiezingen van 2002 bestaat een brede consensus onder politici, wetenschappers en burgers dat Rotterdam kampt met een buitengewone opgave van sociale integratie¹. Het huidige College van Burgemeester en Wethouders heeft in zijn college-akkoord als volgt geformuleerd hoe het sociale problemen wil aanpakken:

“We zijn een repressieve overheid voor wie zich niet aan de wetten en regels van dit land houdt, maar een bondgenoot voor mensen die hun verantwoordelijkheid willen nemen, voor zichzelf en voor de samenleving die we met zijn allen moeten maken. [...] Het één kan niet zonder het ander. Maar niet alleen om te handhaven, juist ook om te voorkómen, want ook een grotere sociale zorg vergroot de veiligheid in onze stad. Die kracht willen we in onze stad opnieuw aanboren, want ‘mensen maken de stad’; dat is de ‘zilveren draad’ door ons collegeprogramma.”

(College van B&W, 2002, p. 6)

¹ Rotterdam wordt doorgaans in één adem genoemd met Amsterdam, Den Haag en Utrecht. Er zijn echter allerlei aanwijzingen dat de sociale problematiek in Rotterdam nog sterker speelt dan in andere steden. De G4-visitafilecommissie protestedebelid, onder leiding van Elco Brinkman, sprak van een “buitenmaatsheid van de problematiek waar Rotterdam mee te maken heeft”, een formulering die werd overgenomen in het collegeprogramma. Sindsdien gebeurt het vaker dat de problematiek in Rotterdam wordt gezien als uitzonderlijk binnen de Nederlandse context. Zie ook Burgers, J. en S. Musterd (2002): “Understanding urban inequality: A model based on existing theories and an empirical illustration” - *International Journal of Urban and Regional Research* 26(2): 403-414. Bij een seminar over het beleidsprogramma Rotterdam Zet Door op 16 januari 2006 betoogde Paul Scheffer recentelijk dat stedelijke problematiek in Rotterdam niet uitzonderlijk is in de Nederlandse context.

Het College kiest hier voor een benadering die niet alleen in Rotterdam, maar ook in de rest van Nederland aan populariteit wint. Het idee dat de overheid voor alle ingezetenen evenveel zorg moet dragen wordt hierbij langzaam verlaten en in plaats daarvan wordt een onderscheid gemaakt tussen welwillenden en kwaadwillenden². De tendens om bewust en principieel te differentiëren naar gedrag komt onder andere tot uitdrukking in de Januskop van de populaire notie van ‘burgerschap’: de overheid cultiveert goed burgerschap, terwijl slecht burgerschap – het niet naleven van de minimale normen voor samenleven – wordt gestraft.

De aandacht van media en politiek ging de afgelopen tijd vooral uit naar de represieve zijde van de medaille. Rotterdam haalt vaak de pers door ‘doortastend’ (volgens de sympathisanten) dan wel ‘hard’ beleid (volgens de tegenstanders). En dat terwijl het College aan het begin van de raadsperiode toch ook heldere sociale beleidsambities heeft geformuleerd, vooral op het gebied van samenlevingsopbouw. Sterker nog, Rotterdam geldt nog steeds als laboratorium van nieuwe vormen van samenlevingsopbouw.

In de laatste vier jaar is met name de zogenaamde straatapak verder ontwikkeld. Er zijn inmiddels 1600 straten waar één of meer sociale interventies plaatsvinden. Het is echter niet de kwantitatieve, maar de kwalitatieve verandering waarin we hier geïnteresseerd zijn. Tot deze 1600 straten behoren namelijk ongeveer 90 straten waar intensief ondersteuning wordt verleend in het kader van het nieuwe programma MMdS. MMdS belichaamt bij uitstek wat we ‘assertief sociaal beleid’ zouden willen noemen. Assertief sociaal beleid onderscheidt zich van andere vormen van beleid doordat niet wordt afgewacht totdat burgers zelf het initiatief nemen. Het doel is niet om processen slechts te ‘faciliteren’, maar om ze in gang te zetten, bijvoorbeeld door deur-aan-deur bij bewoners aan te bellen of door afspraken te maken met de betrokken partijen. Zo’n assertieve en pro-actieve aanpak van de overheid is noodzakelijk in die gebieden waar burgers niet zelf het initiatief nemen (zoals in de meeste Opzoomerstraten bijvoorbeeld wel het geval is). Dat geldt voor (delen van) achterstandswijken waar bewoners relatief snel verhuizen, zelf veel problemen ondervinden en waar collectieve zorg voor de openbare ruimte afwezig is. In zo’n situatie is het voor individuele bewoners niet lonend of zelfs gevaarlijk om anderen aan te spreken op onfatsoenlijk gedrag, om de openbare ruimte schoon te houden of om een feestje te organiseren voor de buurt. In gebieden die dreigen af te glijden tot een *hot spot* verdampft elke druppel van betrokkenheid op een gloeiende plaat

² Het lijkt triviaal om te zeggen dat de overheid gedrag sanctioneert. Er is echter sprake van een opvallende verschuiving. Lange tijd werd repressie gezien als een noodzakelijk kwaad dat vooral werd ingezet op het moment dat de overheid niet langer in staat bleek om meer ‘humane’ oplossingen te vinden voor sociale problemen. Nu is dat misschien wel omgekeerd: de overheid faalt juist wanneer niet gestraft wordt.

van collectief wantrouwen. Op dat moment moet de overheid voorgaan in de strijd om de openbare ruimte te ‘heroveren’, zoals Engbersen *et al.* en de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid betogen³.

Anders dan deze militaire metafoor suggereert, moet assertief sociaal beleid het echter vooral hebben van behoedzame en vriendelijke maatregelen. Het gaat niet om een veldslag waarbij stukje bij beetje de goeden terrein winnen op de slechten, maar om een subtiel proces waarin prettig gedrag weer normaal wordt. Assertief sociaal beleid is erop gericht om met de inzet van diensten én een groep actieve burgers ervoor te zorgen dat het normaal wordt om je te bekommeren om de sociale en fysieke omgeving: elkaar groeten, geen overlast veroorzaken, geen rommel maken. In de kern gaat het erom dat bewoners zich als goede burgers gedragen in het publieke domein en dat de overheid ervoor zorgt dat dit goede burgerschap wordt gesanctioneerd en gecultiveerd.

In het navolgende bespreken we de Rotterdamse invulling van assertief sociaal beleid: de straataanpak. Eerst schetsen we kort wat die aanpak beoogt, vervolgens plaatsen we het beleid binnen een meer algemene discussie over burgerschap en ten slotte geven we aan onder welke voorwaarden een straataanpak effect kan sorteren. Dit essay is gebaseerd op onderzoek dat wij momenteel in opdracht van de Gemeente Rotterdam verrichten naar de intensieve straataanpak van MMdS. Het zijn voorlopige conclusies en overpeinzingen over aspecten van deze aanpak die mogelijk kunnen helpen om de discussie over sociaal beleid voor en na de gemeenteraadsverkiezingen te stimuleren.

³ Engbersen, G., E. Snel en A. Weltevreden (2004): *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Een verhaal over twee wijken*. Rotterdam, Erasmus Universiteit.

HET ONDERZOEK

De strataanpak is natuurlijk niet nieuw in Rotterdam. Met name door het Opzoomeren is een methodiek van sociale activering die de straat als uitgangspunt neemt in Rotterdam al langere tijd populair. In het collegeakkoord werd de doelstelling geformuleerd dat het aantal Opzoomerstraten moest groeien van 900 naar 1600 – dat aantal is inmiddels gehaald. De betekenis van gebiedsgerichte sociale programma's veranderde in de loop van de tijd. Een eerste aanzet tot assertief sociaal beleid in sommige gebieden zien we met de straatetiquette die vanaf 1999 in Rotterdam wordt uitgeprobeerd⁴. De nadruk op fatsoen en openbare orde wordt nog sterker sinds de verkiezingen van 2002. Het versterken van sociale cohesie was niet langer een doel op zichzelf, maar werd ook en vooral gezien als middel om criminaliteit en overlast tegen te gaan⁵. Het college had als topprioriteit het vergroten van de veiligheid, en het versterken van de sociale cohesie zou daaraan een bijdrage kunnen leveren. In buurten waar men elkaar kent is de objectieve en subjectieve onveiligheid immers lager⁶. Deze subtile herwaardering van het Opzoomeren past in de trend waarin sociaal beleid wordt aangewend om fatsoen te vergroten. Die verschuiving zien we nog sterker bij de opkomst van de zogenaamde straatetiquette. In 2006 zullen volgens de planning van het College in 250 straten afspraken zijn gemaakt tussen bewoners onderling: de 'straatetiquette'. In nog eens 150 straten maken de bewoners bovendien afspraken met diensten en corporaties over het beheer van de openbare ruimte. Die afspraken zijn neergelegd in zogenaamde 'sociale contracten'.

Deze drie types interventies – activiteiten organiseren, afspraken maken tussen bewoners onderling en afspraken met diensten – komen samen in het programma MMdS dat op dit moment is geïmplementeerd in circa 80 straten. Al deze onderdelen van het programma komen samen in de *straatagenda*: een document waarin de ambities van bewoners staan opgetekend voor het komende jaar.

Aanvankelijk was de gedachte dat het maken van afspraken tussen bewoners onderling en met diensten alleen haalbaar was in straten waar al redelijk veel activiteiten plaatsvonden. De eerste MMdS-activiteiten werden dan ook opgezet in straten met een

⁴ Diekstra, R. e.a. (2002): *Vriendelijker, Verantwoordelijker, Veiliger. Stadsetiquette: van idee naar programma.* Gemeente Rotterdam, Directie Sociale en Culturele Zaken.

⁵ Uitermark, J. en J.W. Duyvendak (2005): *Civilizing the city. Revanchist urbanism in Rotterdam (the Netherlands).* Amsterdam, working paper Amsterdam School for Social Science Research, University of Amsterdam.

⁶ Sampson, R.J., S.W. Raudenbush en F. Earl (1997): "Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy" – *Science* 277(5328): 918-924.

rijk verleden aan Opzoomer-activiteiten⁷. Die lijn is doorgetrokken met de zogenaamde Goede Voornemensstraten – straten die zoveel activiteiten ondernemen dat MMdS een extra uitdaging kan bieden. Bij het ontwikkelen van de straatagenda hebben deze straten nauwelijks hulp nodig en nemen vaak zelf het initiatief om een stap verder te gaan. De vraag is dan alleen wat er gebeurt met straten waar weinig gebeurt. Die vraag leefde in 2003 ook sterk bij de betrokken partijen. De deelgemeenten en corporaties, die met de Gemeente opdrachtgever zijn, vonden het onacceptabel dat sociale investeringen vooral naar gebieden vloeiden waar al relatief veel activiteiten plaatsvonden. De overheersende mening was dat juist geïnvesteerd moest worden in gebieden die veel sociale problematiek kennen, maar waar weinig bewonersbetrokkenheid is. Vanwege deze zorgen werd MMdS ook ingezet in gebieden waar weinig voedingsbodem is voor het ontplooien van actief burgerschap. Doel is om ook in dergelijke gebieden betrokkenheid te stimuleren om zo het patroon van collectieve veronachtzaming te doorbreken. MMdS krijgt in deze straten een andere functie: het is niet langer de bekroning van een traject maar het beginpunt.

Dat wordt gedaan in drie stappen. In de eerste fase maken opbouwwerkers en jeugdwerkers een zogenaamde ‘sociale diagnose’, waarin onder andere de belangrijkste kwesties in de straat worden geïnventariseerd en wordt bezien of er bewoners zijn die zich willen inzetten. Als uit de diagnose blijkt dat er (potentieel) voldoende draagvlak in een straat is, stimuleren de professionals bewoners om de straatagenda op te stellen. Deze fase is typerend voor assertief sociaal beleid: opbouwwerkers bellen deur-aan-deur aan om na te gaan welke kwesties er spelen. De methode dwingt opbouwwerkers – overigens tot genoegen van veel sociale professionals die wij spraken – om contact te maken met nieuwe bewoners en om zich niet alleen te verhouden tot de paar actieve bewoners die ook in deze straten meestal wel zijn te vinden. Deze eerste fase duurt ongeveer drie maanden en wordt afgesloten met het vaststellen van een straatagenda. Deze agenda moet door tenminste eenderde van de bewoners in de straat zijn ondertekend en preciseert wat hun ambities zijn.

⁷ Meere, F. de, E. Plemper en A. Huygen (2004): *Rotterdamse straten op de agenda. De ontwikkelingsfase van Mensen Maken de Stad*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.

BURGERSCHAP: WIE, WAAR EN WAARTOE?

MMdS is een programma voor actief burgerschap en sociale cohesie op straatniveau. Wat wordt precies bedoeld met deze aantrekkelijke maar abstracte termen? De politiek-historicus Ido de Haan heeft gezegd dat burgers de lachspiegel van de overheid zijn, waarmee hij bedoelt dat ideeën over burgers vaak meer zeggen over de overheid dan over burgers zelf⁸. De burger moet gaan doen wat de overheid niet meer kan of wil doen; daarom moet de burger ‘verantwoordelijkheid nemen’ en ‘actief zijn’. Hiermee wijst De Haan op een risico van huidige discussies over burgerschap: de kans bestaat dat de overheid problemen afwentelt op burgers in plaats van zichzelf verantwoordelijk op te stellen. Een andere eenzijdigheid in de huidige discussie over burgerschap is dat deze zich vrijwel uitsluitend richt op het niveau van de nationale staat.

Als participatie in en actieve loyaliteit aan de nationale samenleving het referentiekader voor geslaagd burgerschap vormt, hoeft het niet te verbazen dat veel burgers in achterstandswijken niet aan de hooggespannen verwachtingen kunnen voldoen. We zien immers dat zij het druk hebben met hun alledaagse problemen, dat ze beschikken over weinig competenties om zich actief te mengen in nationale debatten en dat het tonen van loyaliteit aan de nationale samenleving niet direct hun grootste zorg is.

Wat zou je wel moeten en kunnen vragen aan bewoners van achterstandswijken? Het antwoord van MMdS ligt in het programma besloten: door de publieke zaak op straatniveau te situeren, wordt geprobeerd direct aan te sluiten bij de leefwereld van bewoners. Bewoners worden niet alleen aangemoedigd om zelf activiteiten te ondernemen, maar krijgen ook de mogelijkheid om overheidsinstanties aan te spreken. De overheid stimuleert bewoners actief te worden en toont zich – idealiter – tegelijkertijd ook medeverantwoordelijk voor het oplossen van hun problemen. Hiermee wordt de notie van burgerschap concreet gemaakt in een lokale omgeving: het is een “programma dóór en vóór burgers” waarbij gebruik wordt gemaakt van “[hun] kennis en vaardigheden, hun civil science”⁹. Het gaat niet om *staatsburgerschap* maar om *straatburgerschap*.

Kort gezegd blijkt dit wél een haalbaar ideaal. In het algemeen geldt dat *als* burgers zich actief tonen, ze dit meestal dicht bij huis doen¹⁰ – en dit geldt zeker voor mensen met relatief weinig economisch, sociaal en cultureel kapitaal. MMdS geeft hier een specifieke invulling aan: bewoners ondernemen activiteiten, leggen sociale contacten

⁸ Haan, I. de (1993): *Zelfbestuur en staatsbeheer. Het politieke debat over burgerschap en de rechtsstaat in de twintigste eeuw.* Amsterdam, Amsterdam University Press.

⁹ Ibidem, p. 6.

¹⁰ Verhoeven, I. (2004): “Veranderend politiek burgerschap en democratie”, p. 64. In: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.): *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat.* Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid: 55-78.

en verbeteren de leefbaarheid *in hun straat*. Hoewel het in de ene straat vanzelfsprekend soepeler loopt met deze aanpak dan in de andere, bestaat in alle straten die we onderzoeken een actieve groep bewoners die verder wil met de straatagenda. Aangezien het onderzoek nog in volle gang is, proberen we in dit essay tentatief een antwoord te geven op vier vragen omtrent straatburgerschap:

1. Waar en wanneer gedijt straatburgerschap?
2. Hoe geven actieve bewoners en professionals vorm aan straatburgerschap?
3. Welke motieven spelen bij straatburgerschap een rol, met welke consequenties voor het beleid?
4. Wat kan redelijkerwijs verwacht worden van een strataanpak, nu en in de toekomst?

Aan de hand van de antwoorden op deze vragen kunnen we, voorzichtig, een aantal richtingen schetsen die MMdS de komende jaren zou kunnen gaan.

1. Waar en wanneer gedijt straatburgerschap?

MMdS werkt vanuit een ‘impulsgedachte’: in korte tijd wordt veel geïnvesteerd om ervoor te zorgen dat een duurzame structuur ontstaat. Het blijkt echter dat MMdS ook kapitaliseert op investeringen die in het verleden zijn gedaan. Ondanks dat in de meeste straten waar MMdS wordt uitgevoerd het aantal burgerinitiatieven laag lag, blijken met name de zeer actieve bewoners – de zogenaamde gangmakers¹¹ – vaak al veel ervaring te hebben met straatactiviteiten, vooral met Opzoomeren¹². Het belang van die ervaring moet niet onderschat worden. Het kan voor de buitenstaander – en vaak ook voor de ingewijde – een koud kunstje lijken om zo nu en dan een barbecue of schoonmaakactie te organiseren, maar in de praktijk zijn daar competenties en attitudes voor nodig¹³: je moet kunnen omgaan met mensen en administratie, en bovendien moet je bereid zijn om je in te zetten voor iets dat je eigenbelang overstijgt.

Zeker dat laatste ligt moeilijk als de publieke ruimte een sfeer van verlatenheid ademt. In achterstandswijken wordt de publieke ruimte immers nogal eens gekenmerkt door desorganisatie en normoverschrijdend gedrag. Dit leidt ertoe dat bewoners elkaar

¹¹ De term ‘gangmakers’ wordt gebruikt door sociale professionals en beleidsmakers en verwijst naar bewoners die zich langdurig inzetten in de straat door het organiseren van activiteiten, het overleggen met diensten en het dagelijks onderhouden van sociale netwerken in de straat.

¹² Zie Duyvendak, J. W. en P. van der Graaf (2001): *Opzoomeren, stille kracht? Een onderzoek naar de kwaliteiten van het Opzoomeren in Rotterdam*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.

¹³ Wagenaar, H. (2005): *Stadswijken, Complexiteit en Burgerbestuur*. Den Haag, XPIN.

en de overheid wantrouwen en zich terugtrekken uit de publieke ruimte¹⁴. Om deze neerwaartse spiraal te keren is het noodzakelijk dat bewoners die in principe bereid zijn zich in te zetten, op de een of andere manier het vertrouwen krijgen dat hun activiteiten ook werkelijk iets zullen opleveren. De *tragedy of the commons* – waarbij een potentieel actieve bewoner zich niet inzet omdat anderen dat naar verwachting ook niet zullen doen – moet worden overwonnen door een prikkel van buiten. MMdS beoogt precies dat: het programma brengt bewoners bij elkaar, stimuleert hen om afspraken met elkaar te maken en geeft het gevoel dat hun inspanningen niet zonder resultaat zullen blijven. De impuls is dus van belang om bewoners over een drempel te helpen, die ze individueel niet snel zouden overschrijden.

Opvallend is dat door dit programma ook mensen worden aangesproken die normaal buiten het zicht van bestuurders blijven. In sommige gevallen gaat het om mensen die het Nederlands niet goed beheersen, maar die wel graag helpen bij het opzetten van buurtactiviteiten. In andere gevallen gaat het om bewoners die zich al lange tijd wilden inzetten om bijvoorbeeld een speeltuin opnieuw in te richten en die met MMdS een concrete mogelijkheid krijgen aangereikt. Zeker voor deze nieuwe groepen geldt dat oriëntatie op ‘de publieke zaak’ en de competenties om daaraan bij te dragen moeten worden verworven en gecultiveerd. Dat blijkt ook uit het onderzoek: bewoners die kort of zijdelings betrokken zijn, zijn weliswaar gemotiveerd maar onwennig. We zien vaak een patroon waarbij sommige gangmakers al jaren betrokken zijn terwijl bewoners die zo nu en dan meedoen een stuk minder ervaring hebben. Soms is dat omdat die bewoners een minder sterke oriëntatie hebben op de straat, maar soms heeft het er ook mee te maken dat ze de weg niet goed kunnen vinden naar instanties, of dat ze nog wat onwennig in het sociale leven van de straat staan. Voor de actiefste bewoners hebben de verschillende programma’s die door de jaren heen zijn uitgevoerd gefungeerd als een school voor actief burgerschap.

In sommige gevallen kan je dat heel letterlijk nemen. Als we kijken naar een straat waar MMdS al een tijd met succes loopt, treffen we bijvoorbeeld twee gangmakers aan die centrale knooppunten in het straatnetwerk vormen. Een van de twee bewoners is een van nature wat schuchtere doch innemende man. Bij het begin van MMdS was hij al actief maar in de loop van het proces heeft hij zich ontwikkeld tot protoprofessional¹⁵: hij heeft vaardigheden ontwikkeld die normaal gesproken van een opbouwwerker worden verwacht, zoals organiseren, vergaderen, contacten onderhouden en bewoners motiveren.

¹⁴ Ross, C., J. Mirowsky en S. Pribesh (2001): “Powerlessness and the amplification of threat: neighbourhood disadvantage, disorder, and mistrust” – *American Sociological Review* 66(4): 568-591.

¹⁵ Swaan, A. de (1979): “Professionalisering en protoprofessionalisering”. In: A. de Swaan, R. van Gelderen en V. Kense (red.): *Sociologie van de psychotherapie II: Het spreekuur als opgave*. Utrecht, Aula: 17-24.

De andere helft van het actieve duo in de straat is in zijn werklijd een echte sociale professional – hij werkt voor een welzijnsinstelling elders in de stad – maar hij gebruikt MMdS doelbewust om in zijn vrije tijd een prettige leefomgeving te creëren en om ervaring op te doen. Dat komt hem niet alleen van pas in zijn werk; in de nabije toekomst wil hij zich verkiesbaar stellen voor de deelgemeenteraad.

Uit deze voorbeelden blijkt het belang van een lange adem. Sociale investeringen renderen doorgaans langzaam maar langdurig. Het kost tijd voordat een bewoner zich heeft ontwikkeld tot een informele ‘straatburgemeester’. Maar als hij eenmaal die positie heeft, verricht hij veel taken waarvoor de overheid geen verantwoordelijkheid kan of wil nemen, zoals het houden van toezicht, het organiseren van collectieve zelfredzaamheid en het aanspreken van diensten. Met andere woorden: straatburgerschap gedijt als de overheid langdurig investeert in samenlevingsopbouw. Zeker doordat MMdS veel van gangmakers kan vergen (bijvoorbeeld dat zij in contact treden met diensten), is het een programma dat burgers relevante vaardigheden en kennis kan bijbrengen. Mensen krijgen de kans om zich langzaam maar zeker te ontwikkelen als actieve bewoners en om – eerst met veel en later met minder professionele ondersteuning – mee te helpen met het besturen van de straat. Als het programma aanslaat, kunnen andere bewoners ook een carrière gaan maken als gangmaker. Maar dat kost wel tijd; een centraal figuur word je niet van de ene op de andere dag. Eerst melden zich aan de randen van de groep actieve bewoners nieuwelingen die, mede door de impuls van MMdS, op termijn een dragende rol kunnen gaan vervullen. Of MMdS deze nieuwelingen inderdaad weet vast te houden en daarmee het ‘gestaalde kader’ pluriformer maakt naar etniciteit, religie en leeftijd, wisselt per straat. Er is natuurlijk nooit gegarandeerd succes, maar MMdS lijkt wat dit betreft opvallende successen te boeken: de bewoners die we zagen op bijeenkomsten of spraken in interviews vormden een gemêleerd geheel. Niet alleen naar etniciteit maar ook naar motivaties: sommigen deden mee voor de gezelligheid, terwijl anderen zich toelegden op bestuurlijke zaken. De diversiteit van MMdS-activiteiten kan dus bijdragen aan een diversiteit van betrokken bewoners. Een andere factor die zorgt voor diversiteit is waarschijnlijk dat mensen consequent worden aangesproken als bewoners van één of meerdere straatdelen. De diversiteit van deelname aan MMdS werd ook al door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling geobserveerd¹⁶. De Raad geeft echter aan geen uitspraken te kunnen doen over de precieze uitwerking van het beleid en de condities waaronder bewoners succesvol verbonden kunnen worden. De aard en rol van diversiteit bij burgerinitiatieven is inderdaad een complexe aangelegenheid, maar toch maken

¹⁶ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006): *Niet langer met de ruggen naar elkaar toe. Een advies over verbinden.*

Zie daarin vooral de voorstudie van Erik Snel en Nanne Boonstra waarin ook het Opzoomeren en MMdS de revue passeren.

we er een paar opmerkingen over, omdat deze verbreding van de groep actieve burgers het hart raakt van de Rotterdamse ambitie om bij alle groepen bewoners burgerschapszin te bevorderen¹⁷.

2. Hoe geven bewoners en professionals vorm aan straatburgerschap?

MMdS wordt uitgevoerd in straten in achterstandsgebieden waar weinig sociale activiteiten van de grond zijn gekomen. Dat hoeft niet te verbazen: voor een deel van de bewoners is de straat niet zo relevant als bron van sociale contacten. Anders dan de paar zeer actieve bewoners en een groep die meehelpt bij activiteiten, trekt een grote groep bewoners de deur liefst zo snel mogelijk achter zich dicht. Daarmee zijn de resultaten van MMdS nog niet zonder betekenis voor deze passieve groep. Ook zij profiteren van toegenomen leefbaarheid en het afgenaomen wantrouwen.

Voor bewoners die zich wel zeer actief tonen is het niet altijd vanzelfsprekend dat zij zich voor iedereen moeten inzetten, zeker niet wanneer andere bewoners zelf geen bijdrage aan de leefbaarheid of sociale cohesie leveren. Bepaalde gangmakersgroepen richten zich dan ook sterk op hun eigen specifieke achterban. We kunnen hierbij twee types onderscheiden die elk vragen om een bepaald optreden van professionals.

In het ene geval is de gangmakersgroep homogeen en hecht. Het betreft hier dan vaak een reeds langer bestaand sociaal netwerk dat in het kader van MMdS de status heeft gekregen van gangmakersgroep. De kans is groot dat tegenstellingen in de straat in zo'n situatie niet worden verminderd maar juist aangescherpt. In een van de onderzochte straten bestond zo'n hechte groep die activiteiten organiseerde voor de hele straat waar ook veel bewoners op afkwamen. Toch bleek bij navraag dat die activiteiten sommige bewoners een doorn in het oog waren. Doordat telkens dezelfde groep de invulling van de activiteiten bepaalde, kregen andere bewoners het gevoel dat zij uitgesloten werden. Reeds langer bestaande gevoelens van angst en ontheemding werden vervolgens op de straatactiviteiten geprojecteerd. Die werden gezien als een zoveelste teken dat 'anderen' de buurt hadden overgenomen. Hoewel de gangmakers zichzelf niet echt bewust leken van de scherpte van de tegenstellingen, was het tegelijk duidelijk dat zij niet de behoefte voelden met alle belangen evenveel rekening te houden. Zij zagen de fondsen die in het kader van MMdS beschikbaar werden gesteld vooral als beloning voor hun activiteiten, niet als middelen die de hele straat ten goede moesten komen. In andere gevallen waar gangmakersgroepen uit 'kliekjes' bestonden, kwamen we mindere

¹⁷ Brink, G. van de en D. de Ruijter (2003): *Marginaal of modern? Bestuurlijk advies inzake burgerschap onder migranten in Rotterdam*. Utrecht, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

vormen van verwijdering tussen groepen tegen. In die gevallen werden sommige activiteiten door bepaalde etnische groepen minder of niet bezocht, zonder dat de gangmakers precies wisten waar dat aan lag.

Een homogeen netwerk heeft dus als groot nadeel dat gangmakers de voeling met een deel van de buurt kunnen verliezen en zich als afzonderlijke partij in de straat gaan manifesteren, in plaats van als vertegenwoordiger van iedereen. Een belangrijk voordeel moet echter ook worden genoemd. Homogene netwerken komen doorgaans snel tot actie en kunnen veel werk verzetten doordat weinig tijd hoeft te worden besteed aan het bereiken van consensus. Mensen kennen elkaar en hebben aan één woord genoeg. Het is ook niet zo dat homogene gangmakersgroepen uitsluitend ‘voor zichzelf’ bezig zijn. Zij organiseren soms op efficiënte wijze grootschalige activiteiten waar veel bewoners aan deelnemen en/of van profiteren.

In het andere geval wordt MMdS gedragen door een heterogen netwerk. Dan ontstaat een geheel andere dynamiek. In een diverse groep geldt dat de leden slechts één identiteit delen: die van bewoner. Dat zo’n gemengde gangmakersgroep geen onderlinge verbondenheid voelt door een gedeelde culturele, etnische of leeftijdsachtergrond heeft voor- en nadelen. Groot voordeel is dat zij niet zo snel activiteiten zullen ondernemen waar de rest van de bewoners geen profijt van hebben. Activiteiten die slechts voor een bepaalde etniciteit of leeftijdsgroep interessant zijn, worden dan in een vroeg stadium bekritiseerd en aangepast. Een divers samengestelde bewonersgroep functioneert doorgaans ook meer als aanspreekpunt voor de gehele buurt. Doordat elke etnische groep en leeftijdscategorie zich kan herkennen in tenminste één van de gangmakers, is de kans veel groter dat de gangmakers autoriteit genieten en informatie krijgen van alle (groepen) bewoners. In de praktijk zien we dit vooral doordat bij deze netwerken etnische of sociaal-culturele scheidslijnen niet zo’n grote rol spelen. Natuurlijk, ook gangmakers in heterogene netwerken kunnen irritatie opwekken bij andere straatbewoners of bij elkaar, maar de kans is klein dat die irritaties langs groepslijnen lopen: het zijn meningsverschillen tussen individuen die niet meteen worden gekoppeld aan meer omvattende sociale categorieën. Dit is in de grootstedelijke context een belangwekkend voordeel: heterogene gangmakersgroepen kunnen activiteiten aanbieden die daadwerkelijk etniciteit overstijgen.

Een gangmakersgroep kan dus zowel aan homogeniteit als aan heterogeniteit ten onder gaan. In het eerste geval kan een MMdS-professional dit trachten te voorkomen door tijdig te onderkennen dat een homogene groep binnen de straat te veel als geïsoleerde groep gaat functioneren. De homogene samenstelling hoeft overigens niet per se op de korte termijn te worden doorbroken door een geforceerde poging tot meer pluriformiteit.

Een alternatief kan zijn dat professionals ervoor zorgen dat de groep voldoende voelsprieten heeft voor wat er in de straat leeft en rekening houdt met andere belangen. In dat geval wordt door professionele interventie niet de samenstelling maar de oriëntatie van een homogeen groep veranderd. Bij een divers samengestelde groep is het in het kader van MMdS juist zaak om te voorkomen dat conflicten in de straat overslaan naar de gangmakersgroep, waardoor deze verlamd raakt. Professionals moeten hier zorgen voor een zekere afscherming van de actieve groep van het straatgewel.

Tot nu toe hebben we vastgesteld dat (1) burgerschap, zeker in achterstandswijken, geen vanzelfsprekendheid is maar langzaam aangeleerd kan worden op straatniveau en (2) de samenstelling en oriëntatie van de gangmakersgroep van doorslaggevend belang is voor het bereik en de legitimiteit van de activiteiten die plaatsvinden in het kader van MMdS. Deze conclusies hebben verstrekende consequenties.

Eén belangrijke consequentie is dat we vraagtekens moeten zetten bij de gedachte dat vooral 'spontane' burgerinitiatieven door het beleid gehonoreerd zouden moeten worden. Een fixatie op spontane initiatieven leidt tot het negeren van die gevallen waar geen initiatieven van de grond komen. Dan dreigt een verkeerd begrepen democratisch ideaal waarin spontane burgerinitiatieven worden overgewaardeerd en de verantwoordelijkheid van de overheid wordt miskend. MMdS laat zien dat juist waar initiatieven het hardst nodig zijn, overheidsondersteuning onmisbaar is. Niet alleen reeds competente burgers moeten initiatieven kunnen nemen, maar ook zij die dit nooit eerder hebben gedaan. Bovendien moeten deze initiatieven ook werkelijk het bredere, publieke belang dienen¹⁸. In wijken waar straatburgerschap op korte termijn een onbereikbaar ideaal is, moet door de overheid en professionals eerst heel wat werk worden verzet voordat bewoners zich voor en met elkaar inzetten.

Dat besef is niet nog niet bij alle opbouwworkers doorgedrongen, zelfs niet bij de Rotterdamse. Zij hebben in het kader van MMdS minstens drie maanden de tijd om de eerste twee stappen te zetten. In de praktijk proberen zij echter soms zo snel mogelijk een groepje gangmakers bij elkaar te krijgen, zonder na te gaan of anderen misschien niet ook actief willen of kunnen worden. Ook benadrukken zij niet altijd voldoende dat het de gangmakers om alle bewoners hoort te gaan. Door pragmatisme gemotiveerd lijken deze professionals de methodische principes van het opbouwwerk – oog hebben voor alle belangen en zeker voor de zwakste¹⁹ – te verwaarlozen. Dit is opmerkelijk,

¹⁸ Duyvendak, J. W. en J. Uitermark (2005): "De opbouwworker als architect van de publieke sfeer" – *Beleid & Maatschappij* 32(2): 76-89.

¹⁹ Duyvendak, J. W. (1997): *Het belang van derden. Over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit*. Den Haag, Gradus Hendriks Stichting.

omdat MMdS juist van opbouwworkers vraagt om in het kader van de sociale diagnose en de straatagenda ook contacten aan te gaan met bewoners die zichzelf niet direct aandienen. Bovendien geven opbouwworkers zelf aan dat zij dit contact een weliswaar zwaar maar belangrijk aspect van het programma vinden. Wellicht kunnen we deze discrepantie verklaren doordat het opbouwwerk zich jarenlang wat terughoudend heeft opgesteld²⁰. Langzaam maar zeker ontstaat het besef dat iedereen de handen uit de mouwen moet steken om iets van de grond te krijgen in achterstandswijken. De grootste uitdaging daarbij is om bewoners te activeren die zich wel willen inzetten, maar die tot nu toe aan de kant zijn blijven staan. Hierin schuilt de voornaamste kracht van MMdS: doordat MMdS direct aansluit bij de beleivingswereld van bewoners en, als het goed is, letterlijk bij hen aan de deur komt, is burgerparticipatie relatief laagdrempelig.

3. Welke motieven spelen bij straatburgerschap een rol, met welke consequenties voor het beleid?

De mobilisatie van MMdS is effectief wanneer het programma aansluit bij wat bewoners bezielt om zich in te zetten voor hun leefomgeving. In de eerste plaats is er de kleine groep mensen die de politiek-econoom Jon Elster omschrijft als *Kantians*: mensen die menen dat je altijd zo moet handelen zoals je zou willen dat anderen handelen²¹. Dat betekent concreet dat zij ook op komen dagen bij een bewonersvergadering als niemand anders komt of dat zij consequent mensen aan blijven spreken op asociaal gedrag. Die mensen zijn zeldzaam. En soms raken ook deze uitzonderlijke bewoners verbitterd, doordat zij het gevoel krijgen er alleen voor te staan: hun pogingen om de buurt leefbaarder te maken worden door andere bewoners maar al te vaak beantwoord met onverschilligheid, intimidatie of zelfs geweld²².

Voor de grotere, tweede groep mensen heeft hun inzet een vluchtiger en voorwaardelijker karakter. Zij willen zich alleen inzetten als dat plezierig is en als ze er erkenning voor krijgen. De activiteiten die met het budget van MMdS worden gerealiseerd, passen hier goed in. Sommige respondenten raken niet uitgepraat over activiteiten waar veel bewoners op afkomen. Ze vinden het vooral fantastisch om iets voor kinderen in de

²⁰ Lans, J. van de, N. Medema en M. Räkers (2003): *Bemoeien werkt. Naar een pragmatisch paternalisme in de publieke sector*. Amsterdam, De Balie.

²¹ Elster, J. (1989): *Nuts and bolts for the social sciences*. Cambridge, Cambridge University Press, p. 56.

²² Respondenten hebben het regelmatig over gewelddadige incidenten die, al dan niet in hun aanwezigheid, in hun sociale of ruimtelijke omgeving hebben plaatsgevonden. Zeker als zij zelf slachtoffer zijn geworden van geweld laat dit een diepe en blijvende indruk achter. Ook al hebben incidenten soms niets te maken met MMdS of met hun woonomgeving, toch zorgt het trauma ervoor dat bewoners minder vertrouwen hebben in hun buurtgenoten en gedesillusioneerd raken over het nut van hun inspanningen. Zie over de sociale effecten van feitelijk of dreigend geweld: Paulle, B. (2005): *Anxiety and intimidation in the Bronx and the Bijlmer. An ethnographic comparison of two schools*. Utrecht, Dutch University Press.

straat te doen. Het beeld van een volle en vierende straat neemt – als herinnering of vooruitzicht – een belangrijke plaats in. Om je daarvoor in te zetten, dat loont de moeite.

Opmerkelijk is overigens dat die beelden andere beelden verdringen. Bewoners die veel meehelpen met activiteiten zien hun straat of buurt doorgaans niet (meer) als probleemwijk. Zo zouden veel van onze respondenten zich niet kunnen vinden in de aanduiding ‘achterstandswijk’. Het is voor hen erg belangrijk om te horen en te zien dat het goed gaat en dat mensen het naar hun zin hebben – dat is immers wat hen motiveert. Alleen maar treurige verhalen over problemen zetten niet aan tot hoge – laat staan blijvende – participatie. Soms leidt dit tot merkwaardige situaties. Bewoners beklagen zich voortdurend over allerlei problemen, maar dezelfde bewoners maken zich kwaad over het imago van hun woonomgeving als probleembuurt. Voor de motivatie van actieve bewoners is het van belang om te (laten) zien dat ze op de goede weg zijn: ze hebben het sterke verlangen in een fatsoenlijke omgeving te wonen, en alles wat daarop wijst wordt hogelijk gewaardeerd. Om actief te blijven is het overigens nog belangrijker dat zij het gevoel hebben dat ze invloed kunnen uitoefenen op wat in hun straat gebeurt; passiviteit zou in dat geval gelijkstaan aan acceptatie van een *fall of grace*²³.

Natuurlijk is het voor de categorie van ‘voorzitters’, ‘trekkers’, ‘straatburgemeesters’ of ‘godfathers (m/v)’ (allemaal termen die bewoners zelf gebruiken om de *primi inter pares* aan te duiden; wij noemen ze centrale gangmakers) ook belangrijk dat bewoners het naar hun zin hebben. Maar voor hen is het nog wezenlijker dat zij erkenning voelen. Regelmatig krijgen de leden van het onderzoeksteam enthousiaste verhalen te horen dat de wethouder is langsgekomen, dat bewoners in de krant stonden of dat ze een prijs hadden gewonnen (waarmee dan meestal werd gedoeld op het budget van MMdS). Een andere vorm van erkenning is de bekendheid²⁴ die de actiefste gangmakers in de straat genieten: op het moment dat bewoners zich tot hen wenden, worden zij (h)erkend als centrale figuren binnen de straat.

Centrale én perifere gangmakers kunnen en willen zich alleen inzetten als de overheid zich inderdaad, zoals aangegeven in het collegeprogramma, opstelt als hun bondgenoot. Het gaat dan niet alleen om directe steun in het kader van MMdS (hoewel het veel uitmaakt of een wijkagent zijn gezicht laat zien tijdens activiteiten en zijn telefoonnummer aan gangmakers geeft), maar ook om het optreden bij situaties die niet

²³ Kefalas, M. (2003): *Working-class heroes. Protecting home, community, and nation in a Chicago neighborhood*. Berkeley, University of California Press.

²⁴ Publieke familiariteit verwijst naar kennen en gekend worden in de publieke ruimte. Zie Blokland-Potters, T. (1998): *Wat stadbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen, Kok Agora; Blokland, T. (2006): *Het sociaal weefsel van de stad. Cohesie, netwerken en korte contacten*. Den Haag, Dr. Gradus Hendriks Stichting; Lub, V. (2005): *Mensen Maken de Stad. Een belevingsonderzoek op buurtniveau naar sociale cohesie en actief burgerschap in twee Rotterdamse achterstandswijken*. Rotterdam, M.A. thesis, Erasmus Universiteit.

per se iets met MMdS te maken hebben, zoals bij overlast van een drugspand of geweld van een asociale familie. Dergelijke problemen kunnen niet met een straatetiquette worden opgelost. Wat betreft het handhaven van normen in de openbare ruimte is het bondgenootschap van bewoners met de overheid echt van doorslaggevend belang. Zonder ruggesteun en erkenning heeft het niet alleen geen zin om je nek uit te steken, het kan ook gevaarlijk zijn.

De kern van de zaak is dat beleidsmakers ruimte maken voor bewoners om zelf de publieke ruimte in te vullen; een publieke ruimte die van iedereen is, maar nu nog al te vaak van niemand of van een kleine groep die anderen afschrikt. Bewoners raken en blijven pas echt gemotiveerd wanneer zij zich de publieke ruimte kunnen toe-eigenen, als zij een gevoel ontwikkelen waardoor ze zich verwant en verbonden voelen met wat er op straat gebeurt. Dit proces wordt in de vakliteratuur wel aangeduid als parochialisering: het onderwerpen van de publieke ruimte aan private of groepsregels²⁵. Dat kan betekenen dat anderen worden uitgesloten of in ieder geval ontmoedigd om van de ruimte gebruik te maken, bijvoorbeeld wanneer actieve bewoners zo fanatiek hun activiteiten uitdragen dat anderen er nog maar moeilijk tussen kunnen komen. In ons onderzoek zien we dat laatste vooral gebeuren wanneer een al lang bestaand netwerk van actieve bewoners primair activiteiten voor zichzelf organiseert en, meer of minder bewust, anderen uitsluit.

Voor de meeste gebieden die wij hebben onderzocht geldt echter dat parochialisering niet leidt tot een verlies aan toegankelijkheid, maar precies tot het tegenovergestelde: de toegankelijkheid nam juist toe. Dat komt vooral doordat parochialisering anonimiteit tegengaat: het probleem van openbare ruimtes in achterstandswijken is dat ze geen “eyes on the street” hebben, om met de Amerikaanse stadssociologe Jane Jacobs²⁶ te spreken; andere gebieden waar veel bezoekers komen, zoals winkelstraten, hebben dat wel. In achterstandswijken is er een permanente dreiging dat de openbare ruimte – tijdelijk of langdurig – verwordt tot een niemandsland: niet een publiek gebied dat van velen is, maar een openbare ruimte waarin niemand zich thuis voelt. Bewoners voelen zich dan bedreigd door de aanwezigheid van hangjongeren of drugsgebruikers of juist door de afwezigheid van andere bewoners. MMdS kan in die gevallen ertoe bijdragen dat bewoners langzaam maar zeker weer grip krijgen op de buitenruimte.

²⁵ Lofland, L. (1998): *The public realm. Exploring the City's Quintessential Social Territory*. Hawthorne, N.Y., A. de Gruyter; Gadet, J. (1999): *Publieke ruimte, parochiale plekken en passantenopenbaarheid: jonge alleenwonende Amsterdammers over stedelijkheid*. Amsterdam, Spruit. Vrom-raad (2001): *Verscheidenheid en samenhang. Stedelijke ontwikkeling als meervoudige ontwerp-opgave*. Den Haag, Vrom-raad.

²⁶ Jacobs, J. (1961): *The Death and Life of Great American Cities*. New York, Random House.

In dat proces spelen grootschalige MMdS-activiteiten een belangrijke en zichtbare rol, maar misschien zijn kleine maar gedurige veranderingen nog wel belangrijker. Op het moment dat mensen elkaar groeten of aanspreken, geeft dit al een signaal aan bezoekers dat het een ruimte is waar mensen om (elkaar) geven en waar dus bepaalde regels gelden. Er is dan sprake van een soort ‘collectief panoptisme’ waarbij de verwevenheid van sociale netwerken ervoor zorgt dat niemand ongemerkt of anoniem overlast kan veroorzaken. De meest concrete manifestatie daarvan zijn de talrijke bordjes en mededelingen die in MMdS-gebieden worden aangetroffen. Zo wordt de bezoeker op het Josephplein door een bord verteld dat dit ‘ons plein’ is. Op straten en pleinen staan borden met regels – subtiele herinneringen voor lastige of criminale bezoekers dat normoverschrijdingen niet onopgemerkt zullen blijven. Natuurlijk zijn het niet de borden zelf die dit effect sorteren. Veel belangrijker is het proces waarbij een groep bewoners verantwoordelijkheid neemt en ook anderen aanspreekt op hun verantwoordelijkheid; niet alleen andere bewoners overigens, maar ook de politie, de deelgemeente, de corporatie en de Roteb.

Er zijn allerlei factoren die dit proces van parochialisering van de openbare ruimte negatief of positief kunnen beïnvloeden. De gebouwde omgeving speelt een niet onbelangrijke rol. Pleinen die groot genoeg zijn voor activiteiten, maar klein genoeg om nog in de gaten te houden, zijn ideaal; lange rechte straten een stuk minder. Maar de Amerikaanse socioloog Herbert Gans heeft laten zien dat de fysieke ruimte slechts een reeks mogelijkheden biedt die gebruikers op zeer uiteenlopende wijze kunnen invullen²⁷. Daarbij is het cruciaal dat bewoners het gevoel hebben dat ze grip hebben op heel centrale plekken. Het feit dat de portieken van galerijflats in Hordijkerveld nu gesloten zijn is voor veel bewoners echt een verademing. Eerst gebeurde het regelmatig dat bewoners zich door een groepje jongeren heen moesten banen. Ondanks dat die jongeren daarbij zich meestal coöperatief opstellen, klinkt in gesprekken met bewoners de angst door dat de weg naar hun voordeur onbegaanbaar wordt. Ook als jongeren gewoon ruimte maken als er iemand aankomt, is het vervelend om van de bereidheid van anderen afhankelijk te zijn als je op weg bent naar je voordeur.

Dit soort kleine ingrepen in de gebouwde omgeving zijn een belangrijke correctie op de plannen van stedenbouwkundigen die zich vaak niet een duidelijk beeld (kunnen) vormen van de manier waarop hun creaties gebruikt worden. Om deze verbeteringen te realiseren moet de overheid echter wel goede voelsprieten hebben in de buurt. MMdS biedt zo’n kanaal voor informatie-uitwisseling tussen bewoners en instanties.

Locatiespecifieke kennis kan doorslaggevend zijn voor succesvolle fysieke ingrepen. Het gaat om kennis die stedenbouwers in staat stelt om een publieke ruimte te ontwerpen

²⁷ Zie recent: Gans, H. J. (2002): “The sociology of space: a use-centered view” – *City & Community* 1(4): 329-339.

waar mensen zich verantwoordelijk en vriendelijk gedragen. In die zin is het zonder meer waar dat mensen de stad maken. Ze doen dat vanuit een culturele en sociale identificatie met de ruimte: alleen als die een hoge symbolische waarde heeft, is het lonend erin te investeren²⁸. Overigens zullen bewoners zich vaak om uiteenlopende redenen verbonden voelen met zo'n plek. Daarom is het ook zo belangrijk dat een divers samengestelde groep van bewoners activiteiten organiseert waarin verschillende bewoners zich kunnen herkennen. Want niet alleen de actieve kern moet zich hechten aan de publieke ruimte; de minder actieve bewoners moeten zich ook zodanig thuis voelen in de buurt dat zij zich aangesproken weten door de opgestelde én de informele regels.

4. Wat kan redelijkerwijs verwacht worden van een straataanpak, nu en in de toekomst?

Tot nu toe hebben we laten zien dat het MMdS-programma bewoners in staat stelt de greep op de openbare ruimte terug te krijgen. De MMdS-aanpak is echter nog geen garantie voor het je thuis voelen in de buurt: een drugspand, een asociale familie of hangjongeren kunnen de inspanningen van bewoners frustreren. Een straataanpak alleen kan die problemen niet verhelpen. Wel kan met een straataanpak de collectieve weerbaarheid van bewoners worden vergroot. Op het moment dat dit gebeurt, dus wanneer althans een deel van de bewoners het gevoel heeft niet meer in *een* straat te wonen maar in *onze* straat, kan zich een positieve ontwikkeling inzetten waarbij bewoners gaandeweg meer verantwoordelijkheid gaan voelen en nemen. Op termijn worden in dit proces mondige en verantwoordelijke burgers gevormd die mogelijk ook actief worden in andere verbanden. De actieve bewoner die zich na jaren vrijwilligerswerk verkiesbaar stelt voor de deelgemeente is een uitzonderlijk maar veelzeggend voorbeeld. Minder spectaculair maar even belangrijk zijn de vormen van praktische verbondenheid. Sommige buurtbewoners scheppen er bijvoorbeeld veel genoegen in om bij elke activiteit hapjes te maken uit hun herkomstland. Wij zijn dan ook helemaal niet cynisch over multiculturele buurtbarbecues en nemen daarmee nadrukkelijk afstand van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, die stelt dat dergelijke activiteiten slechts etnische scheidslijnen bevestigen. Het maken van hapjes kan voor sommige bewoners een waardevolle en soms zelfs de enige vorm van betrokkenheid bij de publieke zaak zijn. Het is dan het enige aanknopingspunt om burgerschap verder te ontwikkelen. Iets soortgeliks geldt overigens voor buurtbewoners die zich niet helemaal raad weten met sociale angelegenheden, maar juist wel hun weg vinden naar het bestuur. MMdS doet een beroep op bewoners om te doen waar zij zich prettig bij voelen, maar waarmee ze ook gelijk een bijdrage leveren aan een groter geheel.

²⁸ Reijndorp, A. (2004): *Stadswijk. Stedenbouw en dagelijks leven*. Rotterdam, NAI Uitgevers, p. 205.

Die combinatie van een dwingend beroep en de mogelijkheid tot individuele invulling is een sterk punt van MMdS dat nog verder ontwikkeld zou kunnen worden.

De belangrijkste uitdaging ligt erin om een aspect waar MMdS veelbelovende resultaten laat zien nog verder te verbeteren: het samenbrengen van een diverse en dynamische groep bewoners die met een zeker gevoel voor collectieve belangen en verlangens activiteiten ontplooit. Wat dit punt betreft biedt MMdS in theorie meer mogelijkheden dan in de praktijk worden waargemaakt. Daar liggen verschillende oorzaken aan ten grondslag die soms wel en soms niet makkelijk weg te nemen zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om de afwezigheid van bewoners die bereid en in staat zijn het voortouw te nemen – in dat geval zit er weinig anders op dan (voorlopig) van een interventie af te zien of juist veel extra tijd en energie te investeren. Maar soms kan ook de uitvoering gewoon beter. Volgens het Bureau Opzoomer Mee hebben de professionals die bij MMdS betrokken zijn ook niet altijd voldoende ervaring met het ‘animeren’ van bewoners. Het is ook geen geringe opgave waar sociale professionals voor staan. Het vergt doorzettingsvermogen en grote communicatieve kwaliteiten om langs de deuren te gaan en bewoners te verleiden zich in te zetten voor hun straat. MMdS zou de ingezette koers, om deze professionele kwaliteiten te versterken, moeten doorzetten.

Daarnaast rijst de vraag of MMdS meer zou kunnen zijn dan een programma voor individuele straten. Hieronder signaleren we een paar interessante ontwikkelingen die we tegenkwamen bij het veldwerk; ontwikkelingen die een rol kunnen spelen in de eventuele toekomstige verbreding van MMdS:

- De grote rol die ouders, met name van allochtone komaf, spelen. Tegen de achtergrond van discussies over het vermeende gebrek aan betrokkenheid bij de Nederlandse samenleving van moslims, is het opvallend dat een deel van de gangmakers van MMdS Turkse of Marokkaanse wortels heeft. Deze ouders zijn vaak betrokken vanuit verantwoordelijkheid voor en betrokkenheid bij hun kinderen. Nu ligt de nadruk bij MMdS erg op het handhaven van normen aan de ene kant en het deelnemen aan recreatieve activiteiten aan de andere kant. Wellicht kan het effect voor sommige bewoners, voor de straat en voor de stad worden vergroot door ook nadrukkelijk de mogelijkheid te bieden van pedagogische en/of educatieve projecten;
- Ervaren gangmakers beschikken vaak over zeer gedegen en gedetailleerde kennis²⁹. In sommige gevallen wordt die kennis al opgepikt en aangewend door professionals. Denk aan een wijkagent die bijvoorbeeld een rondje door de buurt loopt met een

²⁹ Wagenaar, H. (2005): *Stadswijken, Complexiteit en Burgerbestuur*. Den Haag, XPIN.

bewoner om te horen welke problemen zich onder welke omstandigheden voordoen. Of aan de medewerker van de Deelgemeente die zo nu en dan langskomt om te horen op welke plekken fysieke ingrepen kunnen zorgen voor een veiligere speelomgeving. Dergelijke contacten tussen diensten en bewoners komen nu dus wel tot stand, maar hier is zeker meer winst te boeken, al was het maar omdat in sommige straten wijkagenten zich helemaal niet laten zien. Het betrokken worden bij het bestuur van de straat of wijk kan voor gangmakers een symbolische beloning zijn en het betekent voor diensten dat zij beter inzicht krijgen in de feitelijke effecten van hun plannen of in hun blinde vlekken. Overigens zouden sommige bewoners ook heel goed een bijdrage kunnen leveren aan stedelijke en landelijke discussie over bijvoorbeeld integratiekwesties. Stadsdialogen worden nu vaak heel principieel gevoerd. Op straatniveau blijken veel bewoners echter veeleer praktische manieren te vinden om, ondanks hun uiteenlopende achtergronden, gezamenlijke doelen te realiseren. MMdS biedt dus, in de terminologie van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, effectieve ‘etniciteitoverstijgende identificatiekaders’³⁰ (en etniciteit blijkt inderdaad de scheidslijn te zijn die overstegen moet worden). Het is treffend dat waar het landelijke en stedelijke debat zo gefixeerd is geraakt op religieuze kwesties, deze voor het dagelijkse samenleven tamelijk irrelevant blijken te zijn;

- MMdS startte als een project waar jongeren- en opbouwworkers gelijkelijk verantwoordelijkheid voor dragen. Inmiddels is duidelijk dat opbouwworkers doorgaans de meeste verantwoordelijkheid nemen en dat jongerenworkers er minder aan te pas komen. Het lijkt wijs deze informele situatie ook formeel te erkennen en de voornaamste verantwoordelijkheden, plus de bijbehorende budgetten, aan het opbouwwerk toe te kennen – zonder hen overigens een blind mandaat te geven. Zo moet het mogelijk zijn dat gangmakers, in plaats van ondersteuning door het opbouwwerk, meer budget krijgen of dat zij andere vormen van ondersteuning inkopen. Deze wens leeft nu al onder een klein deel van de bewoners en de verantwoordelijke ambtenaren, maar kan breder gevoeld gaan worden op het moment dat het programma volwassen wordt. Overigens kan het toekennen van extra budget aan actieve bewoners alleen gebeuren wanneer het hier een pluriforme groep betreft. Juist in het geval van een ‘kliek’ is professionele inzet nodig om de actieve groep te verbreden;
- Uit het onderzoek blijkt dat er in de meeste straten één of meerdere zeer actieve bewoners zijn die zich nadrukkelijk opstellen als aanspreekpunt voor zowel bewoners als diensten. Het belang van deze centrale figuren is in het bovenstaande al herhaaldelijk benadrukt. Als centrale gangmakers een brede, publieke oriëntatie hebben en

³⁰ Interview met Talja Blokland (2005): “Meer plekken voor korte ontmoetingen” – *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 59, nr. 12, pp. 4-9.

openstaan voor signalen uit de buurt, komt dit de legitimiteit en efficiëntie van de gangmakersgroep ten goede. De vraag is dan of en hoe de competenties van de centrale gangmakers (nog verder) verbeterd kunnen worden. Een deel van het antwoord is in ieder geval dat opbouwworkers in hun begeleiding gangmakers kunnen stimuleren een publieke oriëntatie aan te nemen. Dat klinkt wat deftig, maar in de praktijk betekent het simpelweg dat gangmakers verteld wordt dat het niet verstandig of plezierig is als zij steeds als vanzelfsprekend dezelfde soort activiteiten organiseren of bepaalde codes (vergadertijden en dergelijke) hanteren. Daarnaast valt te overwegen om, in aansluiting op reeds genomen initiatieven, gangmakers een cursus aan te bieden waarin uitgelegd wordt hoe zij signalen uit de straat kunnen oppikken en hoe ze erop kunnen reageren. Een dergelijke cursus is alleen aantrekkelijk voor bewoners die veel tijd en energie besteden aan MMdS en die werkelijk de ambitie hebben ‘carrière’ te maken als actieve bewoner. Gezien het grote belang van deze kleine groep kan een relatief kleinschalige instructie al aanzienlijke resultaten opleveren.

CONCLUSIE

Mensen Maken de Stad is enerzijds een voortzetting van de Rotterdamse traditie van samenlevingsopbouw, anderzijds markeert het programma een overgang naar assertief sociaal beleid. De overheid, en met name het opbouwwerk, wacht niet langer af tot bewoners activiteiten ontplooien, maar neemt zelf het initiatief. De kaders voor burgerparticipatie worden ook aangereikt door de overheid: het gaat om activiteiten op straatniveau, om het opstellen van gemeenschappelijke regels en om het maken van afspraken met de overheid. Deze intensieve en omvattende aanpak lijkt noodzakelijk om in gebieden waar weinig gebeurt iets van de grond te krijgen.

Burgerschap is dus niet vanzelfsprekend, omdat het alleen gedijt in institutionele en stedelijke omgevingen die mogelijkheden bieden. Dat bedoelen we wanneer we zeggen dat ruimte *gemaakt* moet worden voor straatburgerschap³¹. Het idee dat bewoners zelf initiatieven zullen nemen als de overheid hun maar de ruimte *laat*, is naïef: zeker in achterstandswijken geldt dat actief ruimte moet worden gecreëerd. Daarbij gaat het om een samenspel tussen ‘fysiek’ en ‘sociaal’: een verlaten pleintje waar bewoners liever niet komen kan dankzij MMdS een plek worden waar men zich thuis voelt en verantwoordelijkheid voor wil dragen. De *heemding* van een voorheen gure publieke ruimte is de sleutel tot het realiseren van andere doelen, zoals normhandhaving, burgerschap en sociale cohesie. Pas als bewoners zich mede-eigenaar voelen van de publieke ruimte, zullen ze anderen aanspreken op ongewenst gedrag, activiteiten ondernemen en relaties aangaan.

Zoals gezegd zal niet iedereen zich in het sociale leven in de straat willen mengen. Dat hoeft ook niet. Sociale cohesie betekent niet dat iedereen in de straat elkaar kent en met iedereen vriendschappelijke relaties onderhoudt. In de MMdS-praktijk blijkt dat slechts voor een beperkt aantal bewoners de straat echt hét kader is voor sociale relaties³². Die bewoners spelen echter wel een belangrijke rol. Doordat ze met iedereen praatjes maken en veel op straat zijn, zorgen ze ervoor dat straatbewoners die elkaar niet direct kennen wel globaal weten wie er wonen: de sterke betrokkenheid van de gangmakers zorgt, in de woorden van de Amerikaanse socioloog Granovetter, voor ‘zwakke verbanden’ tussen andere straatbewoners³³. De gangmakers zorgen er bovendien voor dat er bij tijd

³¹ Steyaert, J., J. Bodd en L. Linders (2005): *Actief Burgerschap. Het betere trek- en duwwerk rondom publieke dienstverlening*. Eindhoven, Fontys hogescholen.

³² Blokland, T. (2005): *Goeie buren houden zich op d'r eigen: buurt, gemeenschap en sociale relaties in de stad*. Den Haag, Dr. Gradus Hendriks Stichting.

³³ Granovetter, M. (1973): “The Strength of Weak Ties” – *American Journal of Sociology* 78(6): 1360-1380; Granovetter, M. (1983): “The strength of weak ties. A network theory revisited” – *Sociological Theory* 1(2): 201-233.

en wijle burgerschapsrituelen plaatsvinden die een bindende werking hebben. En gangmakers vervullen een scharnierfunctie tussen de straat en instanties: ze hebben veel locatiespecifieke kennis die diensten kunnen gebruiken om kleinschalige maar veelbeteekenende ingrepen uit te voeren in de publieke ruimte. Of en hoe goed MMdS al deze functies kan vervullen is afhankelijk van de medewerking van diensten en de aanwezigheid van een gangmakersgroep met een publieke oriëntatie.

Dat is geen gemakkelijke opgave, maar in de korte periode dat MMdS functioneert zijn op een aantal plekken indrukwekkende resultaten geboekt. MMdS biedt veel aanknopingspunten om assertief sociaal beleid te voeren; handvatten die in de praktijk al regelmatig worden benut. Die potentie kan nog verder worden ontwikkeld als onderkend wordt dat samenlevingsopbouw, zeker in achterstandswijken, geen geringe opgave is. Straatburgerschap veronderstelt dat er hard aan gewerkt moet worden, en zeker niet alleen door burgers zelf. Mensen maken de stad, mits de stad van mensen burgers maakt.

