

# Wonen, wijken en diversiteit

## Een interpretatieve beleidsanalyse van de legitimering van de relatie tussen huisvesting en integratie in 'probleemwijken'

*Marleen van der Haar & Ashley Terlouw*

### 1 Introductie

Wet- en regelgeving (hierna: regelgeving) en beleid op het gebied van huisvesting worden soms als instrument gebruikt om integratieproblemen aan te pakken. Hoewel er weinig consensus bestaat over het verband tussen residentiële segregatie – dat wil zeggen de ongelijke verdeling van een bevolkingsgroep over een bepaald gebied – en integratie, heerst er een sterk geloof bij beleidsmakers in de volgende twee ideeën.<sup>1</sup> Ten eerste dat residentiële segregatie bijdraagt aan sociale ongelijkheid en ten tweede dat zogenoemde etnische segregatie integratie bemoeilijkt en sociale cohesie bedreigt.<sup>2</sup> In deze bijdrage doen we verslag van een eerste deelonderzoek, waarin we op inductieve wijze analyseren op welke manier het vraagstuk van spreiding en integratie als beleidsprobleem wordt geconstrueerd in de steden Arnhem en Nijmegen. We maken in dit onderzoek gebruik van een interpretatieve beleidsanalytische benadering om rechtssociologische thema's te bestuderen. Dat wil zeggen dat we de ideeën over rechtvaardigheid en legitimiteit die ten grondslag liggen aan het veronderstelde verband tussen wonen, wijken en diversiteit, in regelgeving en beleid bestuderen om de 'architectuur van beleidsargumenten'<sup>3</sup> te achterhalen. Op die manier willen we inzicht krijgen in de vooronderstellingen met betrekking tot gewenste bevolkingssamenstelling van wijken, normaliteit en 'de ideale samenleving'. Daarbij gaan we na welke doelen regelgevers en beleidsmakers nastreven als zij huisvesting aan integratieproblematiek koppelen, welke middelen zij daartoe kiezen en waarom ze die geschikt en noodzakelijk achten. Is het regelgevers en beleidsmakers te doen om de kwaliteit van de wijk, het verbeteren van de veiligheid, het tegengaan van verpaupering? Streven zij naar stabiele sociale relaties en positieverbetering van kansarmen? Als beleidsmakers spreken over integratie, wie moeten dan integreren en in welke gemeenschap? Is er sprake van een eenzijdig of een wederzijds proces? En wat zijn de veronderstelde gevolgen van concentratie, spreiding of menging op integratie? Draagt volgens regelgevers en beleidsmakers een homogene of juist een diverse samenstelling van de wijk meer bij aan stabiliteit en integratie?

We zullen deze vragen beantwoorden aan de hand van een tekstanalyse van een serie beleidsdocumenten betreffende de steden Nijmegen en Arnhem. De analyse betreft onder meer het coalitieakkoord en de woonvisie van beide steden en een

1 Bolt, Özüekren & Philips 2010, p. 171.

2 Bolt, Özüekren & Philips 2010, p. 170.

3 Yanow 2000, p. 10.

aantal plannen op wijkniveau. De dataset is voortgekomen uit een pilotstudie uitgevoerd door derdejaars rechtenstudenten die zowel bestuurders als bewoners uit twaalf wijken in Arnhem, Gouda en Nijmegen hebben bevestigd over het thema huisvesting en diversiteit.

## 2 Context

Al sinds de jaren veertig en vijftig van de vorige eeuw wordt nagedacht over concentratie en segregatie van groepen bewoners op wijkniveau.<sup>4</sup> In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw voerden verschillende gemeenten en corporaties een impliciet spreidingsbeleid ten aanzien van de huisvesting van 'etnische groepen'.<sup>5</sup> Tot 2001 werd het debat over wonen, wijken en diversiteit met name in sociaaleconomische termen gevoerd; na die tijd verschoof de aandacht naar de negatieve gevolgen van residentiële segregatie op de integratie van bewoners met een migrantenachtergrond.<sup>6</sup>

In 2007 werd het verband tussen de beleidsterreinen huisvesting en integratie geïnstitutionaliseerd door de wijkaanpak 'Van probleemwijk naar prachtwijk'. Dit was een onderdeel van de pijler Sociale Samenhang van het coalitieakkoord van CDA, PvdA en ChristenUnie, verder vormgegeven en uitgevoerd door de minister van Wonen, Wijken en Integratie (destijds Ella Vogelaar, in 2008 opgevolgd door Eberhard van der Laan) onder het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Van Kempen en Bolt merken op dat de instelling van een minister voor wonen, wijken en integratie het veronderstelde verband tussen de beleidsterreinen formaliseert.<sup>7</sup> In de wijkaanpak die destijds door minister Vogelaar werd omgedoopt tot 'Van Aandachtswijk naar Krachtwijk' staat de bevolkingssamenstelling van de wijk centraal. In de eerste brief van Vogelaar<sup>8</sup> aan het kabinet waarin ze de selectie van de veertig aandachtswijken beargumenteert, legt de minister uit dat deze wijken achterstandsproblemen hebben en lager scoren ten opzichte van het landelijk gemiddelde op het gebied van inkomen, werk en kwaliteit van woningen. Verder wijst Vogelaar erop dat mensen zich minder gezond voelen, dat er meer overlast is en een hoger aandeel 'niet-westerse allochtonen'.<sup>9</sup> Sociaaleconomische positie en etnische achtergrond van de

4 Tazelaar 1995.

5 Veldboer & Duyvendak 2000, p. 151.

6 Van Kempen & Bolt 2009, p. 464.

7 Van Kempen & Bolt 2009, p. 464.

8 Vogelaar 2007.

9 Het Centraal Bureau voor de Statistiek definieert 'allochtoon' als een persoon die zelf of waarvan ten minste een van de ouders in het buitenland is geboren (Keij 2000). We staan in dit onderzoek kritisch ten aanzien van de terminologie die gebruikt wordt om te verwijzen naar de herkomst of afkomst van inwoners van Nederland, zoals (niet-westerse) allochtoon, autochtoon, etnische minderheden, migranten enzovoort. We zijn van mening dat het gebruik van deze termen in beleid en regelgeving onderdeel is van de manier waarop het beleidsprobleem wordt geframed. Deze termen zijn voor ons dan ook onderdeel van de analyse. We maken in de tekst door het gebruik van aanhalingstekens kenbaar dat het gaat om de termen die gebruikt worden in beleidsdocumenten en regelgeving. Voor een discussie over de terminologie zie Terlouw (2010) en Van der Haar en Yanow (2011).

bewoners worden op die manier expliciet aan elkaar verbonden. Het actieplan uit 2007 bouwt voort op de conclusies en adviezen van het rapport van de VROM-raad dat in 2002 onder de titel 'Stad en stijging' werd gepubliceerd. Belangrijk voor de manier waarop de wijkaanpak is ingericht, is de mening van de VROM-raad zoals verwoord in dit rapport dat sociale stijging van bewoners centraal zou moeten staan in het beleid van stedelijke vernieuwing door aandacht te hebben voor onderwijs, arbeidsmarkt, woningmarkt en vrije tijd.<sup>10</sup> Vogelaar concludeert dat door een gebrek aan die aandacht voor stijging 'de middenklasse wegtrekt' en 'lagere inkomens en kansarmen instromen of achterblijven', waardoor 'de functie van de stad als emancipatiemachine voor lage inkomens en allochtonen daar meer onder druk komt te staan'.<sup>11</sup> De oplossingsrichting wat betreft het thema wonen, zoals voorgesteld in dit eerste plan voor de wijkaanpak, is 'het bevorderen van een gevarieerde, kwalitatief goede woningvoorraad met specifieke aandacht voor maatschappelijke participatie' om 'wooncarrière in de wijk mogelijk te maken' en ervoor te zorgen dat er 'voldoende betaalbare huisvesting van goede kwaliteit' voor de lagere inkomens is.<sup>12</sup> De wijkaanpak richt zich op de thema's wonen, werken, leren en opgroeien, veiligheid en integreren. Dat laatste wordt door Vogelaar opgevat als het 'wegwerken van achterstanden, maar ook als het 'terugbrengen van sociaal cement in de wijk'.<sup>13</sup>

De meest vergaande maatregel op het gebied van de regulering van huisvesting is de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek. Deze wet, ook wel Rotterdamwet<sup>14</sup> genoemd, werd in 2005 aangenomen als reactie op een bevolkingsprognose die uitwees dat het aandeel 'niet-westerse allochtonen' in Rotterdam zou stijgen tot 48 procent in 2017.<sup>15</sup> Het was de bedoeling dat met de wet de concentratie 'sociaaleconomisch kansarmen' zou worden ingeperkt.<sup>16</sup> Een van de hoofdpunten van deze wet is dat de minister van VROM, op verzoek van de gemeenteraad van de betrokken stad, gebieden kan aanwijzen waar inkomenseisen worden gesteld aan woningzoekenden. Steden kunnen op deze wijze in de aangewezen gebieden de woonruimteverdeling in grotere mate reguleren. Op grond van deze wet is in een aantal Rotterdamse wijken met een aanzienlijk aandeel 'allochtone inwoners' de hoogte van het inkomen doorslaggevend voor het

10 VROM-raad 2002, p. 7.

11 VROM/WWI 2007, p. 3.

12 VROM/WWI, p. 12.

13 VROM/WWI, p. 4.

14 Wet van 22 december 2005, houdende regels die een geconcentreerde aanpak van grootstedelijke problemen mogelijk maken.

15 De gemeenteraad van Rotterdam trachtte al tweemaal eerder tevergeefs een dergelijke regeling in te stellen. In 1972 besloot de gemeenteraad tot de zogenoemde vijfprocentregeling, die inhield dat geen woningen zouden worden toegewezen aan 'leden van etnische minderheidsgroepen' als in een wijk 5 procent van de bewoners tot een 'etnische minderheidsgroep' behoorde. Dit besluit werd door de Raad van State echter vernietigd omdat het in strijd werd geacht met het verbod van onderscheid op grond van ras zoals neergelegd in het Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (KB 10 september 1974, Stb. 174, 556, Rechtspraak Rassendiscriminatie 1995, nr. 2, m.nt. Tazelaar). Ook een later plan voor deconcentratie op basis van vrijwilligheid, met een bovengrens van 16 procent, strandde (Bolt 2004).

16 Gemeente Rotterdam 2003, p. 6. Zie verder noot 15.

afgeven van een huisvestingsvergunning en daarmee het toekennen van een sociale huurwoning.<sup>17</sup> Het doel van de Rotterdamwet is in de memorie van toelichting onder meer geformuleerd als 'het voorkomen van een als gevolg van selectieve migratie toenemende concentratie van sociaaleconomisch zwakke(re) groepen in bepaalde gebieden of wijken'.<sup>18</sup>

De Rotterdamwet is inmiddels twee keer geëvalueerd door de Werkgroep Evaluatie Rotterdamwet van het Rotterdamse Centrum voor Onderzoek en Statistiek. Op basis daarvan kan iets meer worden gezegd over de effecten van de beperking van de instroom van 'kansarme vestigers' in bepaalde Rotterdamse wijken. Bij deze evaluatie zijn verschillende toetsingscriteria gehanteerd, waaronder ook criteria die betrekking hebben op neveneffecten voor onder meer verschillende groepen woningzoekenden, zoals de kansen van afgewezen personen om in andere delen van Rotterdam en de regio een woning te vinden. Bovendien is aandacht besteed aan de causaliteitsvraag: zijn de resultaten aan de maatregel toe te schrijven? Uit de evaluatie wordt echter geenszins duidelijk wat de effecten zijn op integratie, wat vanwege de onbepaaldheid van dit begrip ook in de lijn der verwachtingen lag.

In het hier beschreven onderzoek hebben wij ons geconcentreerd op de steden Arnhem en Nijmegen. Ook dit regionaal niveau kent binnen het samenwerkingsverband Stadsregio Arnhem-Nijmegen (2007) een regeling op grond waarvan onder bepaalde voorwaarden kan worden afgeweken van de reguliere huisvestingsverordening. Artikel 8 van deze verordening bepaalt dat maximaal 30 procent van de vrijkomende woningen in afwijking van de verordening kunnen worden toegewezen.<sup>19</sup> Op basis van deze bepaling is in Nijmegen afgesproken dat 'in de wijken met een bovengemiddeld aandeel hogere inkomens alle vrijkomende woningen van de woningcorporaties worden toegewezen aan lagere inkomens' en dat 'in de overige wijken waar nu minder dan gemiddeld aan lage inkomens wordt toegewezen een op de drie vrijgekomen woningen aan die groep huishoudens wordt toegewezen'.<sup>20</sup> Met deze afspraak wordt voldaan aan een uitdrukkelijk verzoek van de gemeenteraad in het kader van het streven naar 'de ongedeelde stad'. In de onderbouwing van de toepassing van de bijzondere bepaling in de regionale huisvestingsverordening wordt verwezen naar een onderzoek naar de effecten van woonruimteverdeling op etnische segregatie dat in 2005 werd uitgevoerd door Regioplan in 2005 en de titel 'Nijmegen verdeelt?' kreeg, waarin onder meer wordt geconcludeerd dat de meettijd (manier van woonruimteverdeling en het

17 Op 16 april 2010 maakte demissionair minister (Wonen, Wijken en Integratie) Van Middelkoop bekend dat Rotterdam vier jaar mag doorgaan met het weren van kansarmen uit een aantal achterstandswijken en op een groter stadsdeel mag toepassen (Rotterdam blijft kansarmen weren 2010). De wet geldt nu voor vijf wijken: de Tarwewijk, Carnisse, Oud-Charlois, Hillesluis en Bloemhof. De wet heeft inmiddels navolging gekregen in Tilburg en Den Bosch. De PVV en VVD pleiten in Den Haag voor een stop op kansarme nieuwkomers.

18 Memorie van Toelichting Rotterdamwet, Kamerstukken II 2005/06, 30 091, nr. 3.

19 Directie Grondgebied Bouwen en Wonen 2009.

20 Afspraken woonruimteverdeling Nijmegen 2008.

zoekgedrag van woningzoekenden) ‘in beperkte mate’ een invloed heeft op het toekomen van woningzoekenden in een concentratiewijk.

Depla, voormalig PvdA-wethouder Wonen, en Van de Wall, medewerker van de gemeente Nijmegen, benadrukken dat een dergelijke specifieke maatregel, die in Nijmegen al langer van kracht is en direct onderscheid maakt op basis van etnische achtergrond, tijdelijk zou moeten zijn en dat positieve discriminatie niet tot het stigmatiseren van allochtonen leidt maar tot het bieden van een eerlijke kans.<sup>21</sup> Anders dan de Rotterdamwet zien wij dat het hier niet gaat om het weren van lage-inkomensgroepen. Het doel is hier uitdrukkelijk gemengde wijken. Weliswaar is dat ook een doel van de Rotterdamwet, maar daar is het middel om dit doel te bereiken uitsluitend gezocht in wijziging van de woonruimteverdeling in lage-inkomswijken en in de mogelijkheid om daar sociaal zwakkeren te weigeren.

### 3 Onderzoeksmethoden en verantwoording

#### 3.1 *Interdisciplinair beleidsanalytisch en rechtssociologisch*

We combineren een rechtssociologische en een interpretatieve beleidsanalytische benadering om vragen over de totstandkoming en legitimering van regelgeving en beleid te beantwoorden, waarbij we de frameanalyse als methode hebben ingezet.

De rechtssociologische benadering bestaat eruit dat vanuit het perspectief van de *sociale genese* naar het huisvestingsbeleid wordt gekeken: welke maatschappelijke ontwikkelingen en actoren hebben welke invloed gehad op de totstandkoming van de betreffende regelgeving en het beleid? Wat is de rol van bewoners en verschilt dit per gemeente of zelfs per wijk? Is sprake van zelfregulering, regels die in de wijk zelf zijn ontstaan, of van door de overheid van bovenaf opgelegde of onder druk en/of inspiratie van buiten tot stand gekomen regels?<sup>22</sup> Hoe legitimeren de regelgevers en beleidsmakers hun voorstellen? Met legitimering doelen wij op de wijze waarop zij de norm rechtvaardigen en niet op de vraag of die norm als legitiem wordt ervaren door de personen op wie de norm is gericht of ten behoeve van wie de norm tot stand is gekomen.<sup>23</sup> Dat neemt niet weg dat rechtvaardigingen zijn bedoeld om vertrouwen te wekken, te overtuigen en verantwoording af te leggen.<sup>24</sup> Onder legitimiteit verstaan we de bereidheid om beleid en regelgeving te aanvaarden, ongeacht of ze corresponderen met eigen belangen.<sup>25</sup> Een iets uitvoeriger beschouwing over verschillende vormen van legitimiteit komt aan de orde in paragraaf 4.2.

Is het gemeentelijk huisvestingsbeleid en het beleid op wijkniveau gebaseerd op wetgeving of andere centrale regelgeving? Is het gebaseerd op empirische bevin-

21 Depla & Van de Wall 2005, p. 18.

22 Zie over de vraag hoe regels tot stand komen Weyers & Hertogh 2007 en Griffiths 2004.

23 De normmakers kunnen overigens dezelfde zijn of overlappen met de doelgroep van de norm.

24 Weyers & Hertogh (2007) onderscheiden, op basis van het werk van Tyler, drie aspecten van legitimiteit: vertrouwen, tevredenheid en acceptatie.

25 Vergelijk Oude Vrielink 2007.

dingen, op inbreng van de bewoners of op vooronderstellingen? Vanuit rechtssociologisch perspectief interesseert ons ook of bij de totstandkoming van regelgeving en beleid de zogenoemde objectieve rechtvaardigingstoets plaatsvindt zoals die is vereist bij maatregelen die indirect onderscheid maken op grond van afkomst en nationaliteit en die in iets andere bewoordingen ook is terug te vinden in de Aanwijzingen voor de regelgeving.<sup>26</sup> Verrichten de regelgevers en beleidsmakers een rechtvaardigingstoets? Dat wil zeggen, gaan zij na of sprake is van een legitiem doel, een geschikt middel om dit doel te bereiken en of dit middel noodzakelijk is in de zin dat is voldaan aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit?

De interpretatieve beleidsanalytische benadering wordt in dit onderzoek ingevuld door het beleidsprobleem rondom ruimtelijke concentratie en segregatie te ontrefelen aan de hand van een kritische frameanalyse waarin de volgende vragen centraal staan: hoe wordt het probleem gepresenteerd en welke vooronderstellingen liggen daaraan ten grondslag (*diagnose*), welke oplossingen worden voorgesteld (*prognose*) en welke actoren worden verantwoordelijk gehouden voor het oplossen van het probleem?<sup>27</sup> In frameanalyse wordt niet de vraag gesteld waarom regelgeving of beleid niet werkt of wat er misgaat in de implementatie, maar doet de onderzoeker een stap terug en neemt hij de betekenisgeving in het proces van beleid maken onder de loep.<sup>28</sup> De interpretatieve benadering gaat ervan uit dat beleidsproblemen sociale constructies zijn. Schön en Rein zien een frame als een verhaal dat bestaat uit een selectie van elementen en relaties die op een coherente manier worden georganiseerd.<sup>29</sup> Deze representatie van de situatie (*diagnose*) prestructureert volgens Schön en Rein de voorgestelde verandering (*prognose*).<sup>30</sup> De kritische benadering van framing houdt in dat we oog hebben voor machtsverhoudingen tussen betrokken actoren, dat wil zeggen dat we kijken naar wie een (dominante) stem heeft in het framingproces. Een onderdeel hiervan betekent dat ook wordt gekeken aan welke actoren wordt gerefereerd in de onderbouwing van een argument. Het vraagstuk van definitiemacht gaat ook over de constructie van wat normaal en wat afwijkend wordt gezien. We zullen dan ook bestuderen hoe vragen over normativiteit doorwerken in regelgeving, zoals: wat wordt gepresenteerd als goede huisvesting, wat als een optimale samenstelling van de wijk, wat zien de institutionele actoren als de optimale samenstelling van een school en wat betekent integratie? In paragraaf 3.3 gaan we in op de manier waarop we de analyse hebben verricht.

### 3.2 Pilot door studenten in Arnhem, Gouda en Nijmegen

In het najaar van 2010 hebben 28 derdejaars rechtenstudenten van de Radboud Universiteit Nijmegen in het kader van het bachelorvak rechtssociologie een leer-

26 Aanwijzingen voor de regelgeving (7e wijziging, Stcrt. 2005, 87, zie met name aanwijzingen 6, 7 en 9).

27 Verloo 2005; Roggeband & Verloo 2007.

28 Van der Haar, Van Hulst & Yanow 2010.

29 Schön & Rein 1994, p. 26.

30 Schön & Rein 1994.

onderzoek uitgevoerd naar de vraag hoe huisvestingsbeleid wordt gebruikt als instrument om spanningen in de samenleving aan te pakken en welke vooronderstellingen aan dit beleid ten grondslag liggen met betrekking tot de relatie tussen wonen en integreren en de mogelijkheden om met beleid en regelgeving deze relatie te beïnvloeden. Zij zijn aan de slag gegaan met de volgende vragen: Waar gaat het beleidsmakers (en bewoners) om? Is het ze te doen om het tegengaan van verpaupering, het verbeteren van (het gevoel van) veiligheid, het versterken van de sociale cohesie, het verbeteren van de positie van kansarmen? Draagt in de ogen van beleidsmakers en bewoners een homogene of juist een diverse samenleving daaraan bij? En wat verstaan ze eigenlijk onder diversiteit en homogeniteit?

De studenten hebben in totaal twaalf wijken bezocht in Arnhem, Gouda en Nijmegen. Het betrof zowel Vogelaarwijken als wijken die niet als zodanig waren aangemerkt. Zij hebben op vier wijzen data met betrekking tot deze wijken vergaard. Allereerst hebben zij schriftelijke informatie over de wijk ingewonnen; denk daarbij bijvoorbeeld aan het coalitieakkoord Nijmegen 'Werken aan Duurzame Toekomst' en het 'Toekomstplan Hatert' (zie verder tabel 1). Vervolgens hebben zij de wijk geobserveerd en daarbij met name gekeken of zij konden achterhalen wat in de wijk als 'normaal' wordt beschouwd. In de derde plaats hebben zij een bewoner geïnterviewd, waarbij ernaar is gestreefd om bewoners te spreken die veel contact met andere buurtbewoners hebben, zoals een kapper, een huisarts en een lid van de wijkraad. Tot slot hebben zij een beleidsmaker geïnterviewd, bijvoorbeeld een gemeenteambtenaar, een bestuurder van een woningbouwcorporatie, een wijkagent en een lid van de gemeenteraad. In de analyse hebben zij aandacht besteed aan de samenstelling van de wijk, hoe de betrokkenen de wijk beleven, het beleid met betrekking tot de wijk en de doelstellingen van dit beleid.

Uiteraard waren er de nodige beperkingen aan dit onderzoek: we werkten met onervaren studenten, die slechts twee maanden aan het onderzoek konden besteden en niet werkten met uniforme vragenlijsten. Niettemin heeft de pilot een rijkdom aan informatie opgeleverd: een grote hoeveelheid statistische informatie over de wijken, verschillende beleidsplannen, twaalf observatieverslagen, twaalf interviews met bewoners, twaalf interviews met beleidsmakers en zeven essays. Mede op basis van het studentenonderzoek en de door de studenten verzamelde beleidsdocumenten is de dataset voor de tekstanalyse die in dit artikel centraal staat tot stand gekomen.

### *3.3 Beleidsdocumenten Arnhem en Nijmegen*

Voor zowel Nijmegen als Arnhem hebben we ervoor gekozen het meest recente coalitieakkoord, geschreven door de politieke partijen in de coalitie, en de woonvisie, geschreven door de wethouder met de portefeuille Wonen (SP-wethouder Wonen in Nijmegen en PvdA-wethouder Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voor Arnhem), te analyseren (zie tabel 1 voor een overzicht van de data). Beide gemeenten hebben een coalitie waar de linkse partijen de meerderheid vormen. De politieke samenstelling in Nijmegen is GroenLinks, PvdA en D66. Voor Arnhem bestaat de coalitie uit D66, GroenLinks, SP en VVD. Daarnaast hebben we per stad het beleid ten aanzien van twee wijken bestudeerd. In drie gevallen

betrof het een wijkactieplan, te weten met betrekking tot de aandachtswijken Hatert, Presikhaaf en Malburgen, dat wordt opgemaakt volgens het stramien van de wijkaanpak. Dit betekent dat de wijkactieplannen voortkomen uit een samenwerking tussen gemeente en 'relevante lokale spelers', zoals woningcorporaties.<sup>31</sup> Ook het vierde beleidsdocument op wijkniveau is voortgekomen uit een samenwerking tussen de gemeente en woningcorporaties. Het stadsdeel Dukenburg bestaat uit negen wijken en is al sinds 2000 een aandachtspunt voor de gemeente Nijmegen. Daarnaast hebben we voor beide steden een overeenkomst tussen gemeente en woningcorporaties aan de dataset toegevoegd.

**Tabel 1: Overzicht geanalyseerde documenten**

	Document	Auteur(s)
<b>NIJMEGEN</b>		
<b>Stedelijk niveau</b>	1. Coalitieakkoord Nijmegen. Werken aan een duurzame toekomst 2010-2014 (2010)	Coalitie GroenLinks, PvdA en D66
	2. Wonen leeft!, Woonvisie Nijmegen 2009-2020 (2009)	Gemeente Nijmegen, directie Grondgebied, afdeling Bouwen en Wonen
	3. Stedelijke Raamovereenkomst Wonen Nijmegen 2010-2015	Gemeente Nijmegen en Nijmeegse woningcorporaties
<b>Wijk-niveau</b>	4. Ongedeeld Hatert. Wijkactieplan 2008-2011 (2007)	Gemeente (dienst Stadsontwikkeling) en lokale spelers
	5. Een nieuw hart voor Dukenburg. Toekomst voor een krachtig stadsdeel (2005)	Gemeente Nijmegen en woningcorporaties
<b>ARNHEM</b>		
<b>Stedelijk niveau</b>	6. Het Arnhems Lenteakkoord. Afspraken stadsbestuur Arnhem 2010-2014	Coalitie D66, GroenLinks, SP en VVD
	7. Arnhem aantrekkelijke woonstad. Arnhemse woonvisie 2015 (2004)	Dienst stadsontwikkeling gemeente Arnhem
	8. Partnership gemeente-corporaties 2005-2009	Gemeente Arnhem en woningcorporaties
<b>Wijk-niveau</b>	9. Wijkactieplan Presikhaaf (2007)	Gemeente en lokale spelers
	10. Wijkactieplan Malburgen (2007)	Gemeente en lokale spelers

De analyse hebben we verricht op basis van door Verloo ontwikkelde vragen voor frameanalyse.<sup>32</sup> Dat wil zeggen dat we in de relevante passages van deze beleidsdocumenten zijn nagegaan voor welk probleem een oplossing is gezocht (diagnose), welke oplossing is gekozen (prognose) en waarom deze oplossing volgens de opstellers van het document effectief is. Daarnaast zijn we nagegaan welke normen in het beleidsdocument zijn neergelegd, hoe deze zijn gelegitimeerd en welke causale verbanden worden aangenomen. Tot slot hebben we getracht te

31 VROM/WWI 2007, p. 10.

32 Verloo 2007.



achterhalen wie volgens de opstellers van de beleidsdocumenten de probleemveroorzakers zijn (probleemeigenaren), wie als verantwoordelijken voor het oplossen van het probleem worden beschouwd (verantwoordelijken) en of bij een en ander sprake is van categorisering (met name in de diagnose of de prognose) en zo ja, hoe categorieën worden gedefinieerd. Beide onderzoekers hebben onafhankelijk van elkaar aan de hand van een vragenlijst die bovenstaande thema's bevat de documenten handmatig geanalyseerd. Vervolgens zijn de individuele analyses vergeleken en is tot een gemeenschappelijke analyse gekomen.

## 4 Bevindingen

### 4.1 Prognose en diagnose

In de beleidsdocumenten komt de sociaaleconomische situatie van de bewoners (zoals armoede, sociale scheiding en werkloosheid) het meest ter sprake in die passages waarin de situatie in de steden en wijken wordt gepresenteerd. Het plan van de Nijmeegse wijk Hatert komt tot de diagnose: 'sociaal-maatschappelijke achterstand': 'ruim de helft van de huishoudens in Hatert heeft een laag inkomen, velen hebben een uitkering en een lage opleiding'.<sup>33</sup> Het wijkactieplan van Presikhaaf presenteert cijfers die worden afgezet tegen het lagere Arnhemse gemiddelde: 10,4 procent van de bewoners heeft een bijstandsuitkering en 16,2 procent is werkzoekend. Ook het plan van Malburgen schetst de sociaaleconomische situatie van de wijk: '20,6% van de bevolking heeft geen werk en is werkzoekend. De geregistreerde werkloosheid is daarmee ongeveer tweemaal zo hoog als het Arnhemse gemiddelde'.<sup>34</sup> In het plan 'Een nieuw hart voor Dukenburg' wordt het sociaaleconomische probleem niet expliciet genoemd, maar problematiseren de auteurs de eenzijdigheid van de woningvoorraad: 'er zijn 75% huurwoningen, waarvan er veel in de goedkope categorie vallen'.<sup>35</sup> Er wordt een grote verscheidenheid aan problemen gesignaleerd: 'gevoelens van onveiligheid' en overlast (van hondenpoep, slecht onderhouden tuintjes tot hangjongeren en criminaliteit), het woningaanbod (met name het soort woningen), een gebrek aan sociale cohesie en een gebrek aan integratie.

Alle wijkplannen spreken over de 'multiculturele samenstelling' van de wijk. Behalve het plan van Dukenburg worden in de drie andere wijkplannen etnostatistiek gebruikt. Het wijkactieplan Presikhaaf beschrijft dat 38 procent van de inwoners behoort tot een 'etnische minderheid', tegenover 17 procent in Arnhem. In het Malburgse plan wordt het cijfer van 39 procent genoemd. Volgens het wijkactieplan van Hatert is '18% niet-westerse allochtoon tegenover 12% voor Nijmegen als geheel'.<sup>36</sup> Alle plannen beschrijven 'integratieproblemen'. Soms hebben die betrekking op deze groep bewoners, zoals in het geval van achterstanden op het gebied van taal en kennis van de samenleving (Presikhaaf en Malburgen). In andere gevallen wordt integratie geoperationaliseerd als de interactie tussen

33 Ongedeeld Hatert 2007, p. 5.

34 Wijkactieplan Malburgen 2007, p. 7.

35 Een nieuw hart voor Dukenburg 2005, p. 6.

36 Ongedeeld Hatert. Wijkactieplan 2007, p. 5.

‘allochtonen’ en ‘autochtonen’: ‘irritaties tussen allochtonen en autochtonen’<sup>37</sup> en ‘de verschillende normen en waarden van allochtone en autochtone bewoners zorgen nog al eens voor problemen’.<sup>38</sup>

In de woonvisie van Nijmegen wordt de relatie tussen sociaaleconomische positie en etniciteit expliciet gemaakt: ‘veel allochtone huishoudens hebben ook een laag inkomen’.<sup>39</sup> De oorzaken voor de situatie van ‘ongelijke geografische spreiding’ worden gezocht in de ‘kenmerken van de woningvoorraad’ en ‘het zoekgedrag van allochtonen’.<sup>40</sup> In de Arnhemse woonvisie ligt de nadruk vooral op ‘clusters van lage inkomens in bepaalde wijk’ en een dreiging van sociale scheiding.<sup>41</sup> Pas in latere instantie, als de aandacht voor bijzondere doelgroepen in het beleid aan de orde komt, wordt onder het kopje ‘Allochtonen’ uitgelegd dat met name jonge allochtonen tot de doelgroep behoren ‘vanwege hun financieel/economische positie’.<sup>42</sup>

De onduidelijkheid en ambiguïteit in de diagnoses wordt versterkt door het gebruik van metaforen die iets zeggen over de bevolkingsamenstelling, zoals ‘verkleuring’, ‘vergrijzing’, ‘verdunnen’ (kleinere gezinnen) en ‘scheefwonen’. Andere metaforen hebben betrekking op huisvesting: ‘de woningmarkt is gespannen’.<sup>43</sup> Een derde serie metaforen heeft betrekking op sociale aspecten in de wijk: ‘in sommige wijken staan woonklimaat en leefbaarheid onder druk’<sup>44</sup> of ‘er is bezorgdheid over het sociaal evenwicht’.<sup>45</sup>

Met name in de documenten die het stedelijk niveau betreffen, is de diagnose weinig expliciet. In een aantal gevallen zien we zelfs een positieve framing, zoals ‘Nijmegen is een prettige stad om te wonen’<sup>46</sup> of ‘Arnhem heeft veel kwaliteit’.<sup>47</sup> Toch wordt ook in die gevallen via de oplossingsrichting ten minste een dreiging van problemen gesuggereerd, zoals: ‘We stimuleren bewoners om hun buurt te verbeteren. (...) Daarmee kunnen we veel problemen voorkomen.’<sup>48</sup>

De oplossingsrichting voor de genoemde problemen is juist eenduidig: als oplossing voor de sociaaleconomische situatie wordt vrijwel steeds een meer gevarieerd woningaanbod voorgesteld, waarbij met name nieuwe woningen voor de hogere inkomensgroepen in de wijken zouden moeten worden gebouwd. In de Arnhemse woonvisie zien we een nadere specificatie van dit gevarieerd aanbod in de keuze om te streven naar een ‘heterogene wijk met homogene buurtschappen’.<sup>49</sup> Deze visie wordt uitgelegd in de context van sociale cohesie in de buurt: Arnhem zal

37 Wijkactieplan Presikhaaf 2007, p. 13.

38 Ongedeeld Hatert. Wijkactieplan 2007, p. 7.

39 Woonvisie Nijmegen 2009, p. 12.

40 Woonvisie Nijmegen 2009.

41 Arnhemse woonvisie 2004, p. 15-16.

42 Arnhemse woonvisie 2004, p. 20.

43 Stedelijke raamovereenkomst Nijmegen Wonen 2010-2015, p. 6.

44 Stedelijke raamovereenkomst Nijmegen Wonen 2010-2015.

45 Woonvisie Nijmegen 2009.

46 Stedelijke raamovereenkomst Wonen Nijmegen 2010-2015, p. 2.

47 Coalitieakkoord Arnhem 2010, p. 3.

48 Coalitieakkoord Arnhem 2010, p. 8.

49 Arnhemse Woonvisie 2004, p. 7.

‘woningen zo groeperen dat ze bijdragen aan de sociale cohesie in de buurt’.<sup>50</sup> In de Nijmeegse woonvisie wordt eenzelfde lijn gevolgd: de auteurs van dit rapport willen ‘een gedifferentieerd woningaanbod op stedelijk niveau, meer variatie op wijkniveau en homogeniteit op straatniveau’.<sup>51</sup> Problemen rond het woningaanbod worden ‘opgelost’ in de documenten door de woningen te verbeteren. Een oplossing voor de onveiligheid is dat ‘kwetsbare wijken’ zouden moeten worden gevrijwaard van huurders met probleemgedrag. De oplossing voor het gebrek aan sociale cohesie en integratie wordt vooral gezocht in ontmoetingsactiviteiten. Als we de gesuggereerde oplossingen naast elkaar leggen, zien we dat deze zich veelal op het snijvlak van de beleidsterreinen huisvesting en welzijn bevinden. Die constatering houdt ook verband met de vraag welke actor wordt aangewezen om het probleem op te lossen. Uit veel voorgestelde prognoses zien we een samenwerking tussen actoren (zowel gemeente als instanties) die zich bezighouden met de twee beleidsterreinen. De Nijmeegse woonvisie onderbouwt de noodzaak voor samenwerking tussen beleidsterreinen met de constatering dat de bijdrage van fysieke herstructurering aan sociale doelen beperkt is.<sup>52</sup>

Uit de beleidsdocumenten is zichtbaar dat de auteurs een aantal vooronderstellingen hebben die de keuze voor de oplossingsrichting kunnen verklaren. Zo wordt verondersteld dat ontmoeting sociale cohesie en integratie bevordert en dat participatie en actief burgerschap leiden tot een beter ‘klimaat’ en tot sociale stijging (merk op dat dus niet wordt aangenomen dat bij menging sprake kan zijn van sociale daling). We zien deze redenering ook terug in een aantal interviews van de studenten met bestuurders. Een fractievolger van GroenLinks in Nijmegen zegt dat het ‘voor de zwakkere mensen [eerder verwijst hij naar mensen uit de bijstand; MvdH/AT] fijner is om naast die sterke mensen te gaan zitten [wonen; MvdH/AT]’. Een wijkmanager in Nijmegen zegt dat ‘eenzijdige wijken zorgen voor eenzijdige problematiek’ en dat ‘door wijken te mixen hoop je een gevarieerde wijk met een gevarieerde bevolking te krijgen’. Een beleidsmedewerker van de gemeente Nijmegen benadrukt dat naast de fysieke kant (woonruimteverdeling) ‘het idee van de ongedeelde stad natuurlijk ook heel erg gaat over de sociale samenhang en over de ontmoeting en over de wijken waarin nu verschillende mensen met elkaar samen moeten gaan wonen’. In het verlengde hiervan wordt aangenomen dat gemengde wijken (in de zin van inkomen en etnische achtergrond) leiden tot wederzijds begrip. Daarnaast gaan de auteurs van de onderzochte beleidsteksten ervan uit dat de kenmerken van de woningvoorraad en het zoekgedrag van mensen de spreiding bepalen. Ten slotte gaan zij er – met name in de wijkactieplannen voor de aandachtswijken – van uit dat ‘veel allochtonen’ een belasting vormen voor de wijk.

De onderbouwing of en waarom een bepaalde oplossing geschikt is om een bepaald probleem aan te pakken en of er neveneffecten zijn te verwachten, ontbreekt vaak geheel, zodat de effectiviteitsvraag meestal onbeantwoord blijft. Op

50 Arnhemse Woonvisie 2004.

51 Woonvisie Nijmegen 2009, p. 4.

52 Woonvisie Nijmegen 2009, p. 5.

stadsniveau wordt in de beleidsdocumenten nauwelijks een diagnose geformuleerd. We zien dat in deze documenten de problematisering wordt verlegd naar de toekomst en dat het probleem wordt gepresenteerd als een dreiging waarop nú moet worden geanticipeerd. In de wijkplannen daarentegen zien we wel een expliciete diagnose. In de wijkactieplannen worden de problemen ook direct verbonden aan integratie, omdat de diagnose al in een eerder stadium, namelijk de aanmerking van de wijk als probleemwijk, is gemaakt. De diagnose is al gelegitimeerd door de zogenoemde Vogelaarkwalificatie. In deze argumentatielijn worden bijvoorbeeld de categorieën 'allochtonen' en 'autochtonen' tegenover elkaar gesteld (met name in de beleidsnota over de Nijmeegse wijk Hatert) en wordt in de beleidsnota over de Arnhemse wijk Malburgen de positie van allochtone vrouwen en meisjes naar voren geschoven als extra problematisch.

#### 4.2 Legitimeringen en normeringen

Naast vooronderstellingen zijn ook normen van invloed op de prognose en diagnose. Normen zeggen iets over de gewenste situatie, over wat volgens de auteurs zou moeten gebeuren. De norm vormt het referentiekader, de spanning tussen de huidige of – in het geval van dreiging – potentiële situatie en de toekomstige situatie nadat de beleidsvoorstellen zijn uitgevoerd.

In de bestudeerde beleidsdocumenten met betrekking tot de steden en wijken komt 'toegankelijkheid voor iedereen' vaak terug als norm, bijvoorbeeld in uitspraken als de 'stad moet toegankelijk zijn voor iedereen', 'tweedeling is slecht', 'diversiteit is goed', 'geen inkomenswijken' en 'zonder middenklasse polariseert de stad'. Zowel de gemeente Nijmegen als de gemeente Arnhem hanteert de metafoor van de 'ongedeelde stad'. In Nijmegen wordt die ongedeelde stad in eerste instantie verbonden aan sociaaleconomische scheiding door de uitleg 'we willen geen inkomenswijken'.<sup>53</sup> Pas in tweede instantie wordt verwezen naar leeftijd en achtergrond; alle stadsdelen moeten toegankelijk zijn voor 'rijk en arm, jong en oud, autochtoon en allochtoon'.<sup>54</sup> In de Arnhemse woonvisie wordt de ongedeelde stad uitgelegd als 'een stad zonder duidelijke scheidingslijnen tussen verschillende inkomens- en bevolkingsgroepen'.<sup>55</sup> In de woonvisie van Nijmegen wordt de 'segregatie naar inkomen en kleur' besproken en als ongewenst gewaardeerd: 'we willen (...) voorkomen dat gescheiden leefwerelden de voorbode worden van een onomkeerbare en scherpe maatschappelijke tweedeling'.<sup>56</sup>

Met betrekking tot de normen die we in de beleidsdocumenten tegenkwamen, hebben we ons verschillende vragen gesteld: wiens normen betreft het, waarop zijn de normen gebaseerd en hoe zijn de normen ontstaan? Gaat het om normen van de centrale of gemeentelijke overheid, om normen die leven bij de bewoners of om vooronderstellingen van de auteurs zelf?<sup>57</sup> Oude Vrielink beschrijft bijvoorbeeld hoe in de Goudse wijk Brukske op initiatief van een groep vrijwilligers de

53 Woonvisie Nijmegen 2009, p. 4.

54 Woonvisie Nijmegen 2009.

55 Arnhemse woonvisie 2004, p. 35.

56 Woonvisie Nijmegen 2009, p. 12.

57 Geen onderdeel van ons onderzoek vormde de vraag of de normen worden nageleefd en of zij worden gedeeld door degenen op wie zij gericht zijn.

bewoners een enquête invulden over wat zij de belangrijkste leefregels vonden.<sup>58</sup> Zijn in Arnhem en Nijmegen ook dergelijke initiatieven genomen?

De herkomst en de totstandkoming van normen waren echter moeilijk te achterhalen. Slechts een enkele keer vindt een verwijzing naar wettelijke normen plaats, zoals naar de Wet inburgering in het Wijkactieplan Malburgen<sup>59</sup> of naar artikel 22 lid 2 van de Grondwet: 'Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.'<sup>60</sup> Soms wordt verwezen naar de aanwijzing door minister Vogelaar van de wijk als Krachtwijk (Wijkactieplan Malburgen, Wijkactieplan Presikhaaf en Wijkactieplan Hatert) of naar kaders vanuit gemeente/Rijk/provincie en het regionale samenwerkingsverband Knooppunt Arnhem-Nijmegen (KAN; nu Stadsregio Arnhem-Nijmegen) in de Arnhemse woonvisie. In de wijkplannen wordt geregeld verwezen naar overleg met partners en bewoners (Wijkactieplan Presikhaaf, Wijkactieplan Malburgen en Wijkactieplan Hatert). Voor de meeste normen is geen bron gegeven, zodat het mogelijk is dat ze berusten op vooronderstellingen, maar in dit geval geen vooronderstellingen omtrent problemen en oplossingen, maar met betrekking tot wat hoort of wat goed is. Het onderzoek heeft vooralsnog onvoldoende duidelijk gemaakt bij wie deze normen leven en waarop de vooronderstellingen berusten, of ze hun basis vinden bij de bewoners in de wijk (*bottom-up*) of in de centrale of gemeentelijke overheid (*top-down*). Wel vonden we enkele verwijzingen naar het idee van de centrale overheid dat probleemwijken prachtwijken moeten worden en enkele opmerkingen over overleg met bewoners, waarbij overigens meestal niet duidelijk is om welke bewoners het gaat. In de verslagen van hun interviews met bewoners en bestuurders verwijzen de studenten geregeld naar buurtvergaderingen. De geïnterviewde voorzitter van een overleggroep in de Nijmeegse wijk Malburgen spreekt bijvoorbeeld over de 'Malburgse manier', waarbij volgens hem burgers en gemeente op een persoonlijke wijze met elkaar overleggen en afspraken in de vorm van een contract vastleggen. Volgens de geïnterviewde is de wisselwerking van de gemeente met de burgers essentieel om een leefbare wijk te creëren.

Naast deze expliciete verwijzing naar normen, waarvan meestal onduidelijk is waarop ze zijn gebaseerd en om wiens normen het gaat, vinden we ook veel impliciet normatieve opmerkingen in de beleidsdocumenten en in de terminologie en in gebruik van de woorden 'moeten' en 'dienen'. Bijvoorbeeld: 'Het moet weer gewoon worden om elkaar en regels die we hebben afgesproken te respecteren.'<sup>61</sup> Deze zin laat overigens ook zien dat er in de ogen van de auteurs blijkbaar sprake is van regels die ooit zijn afgesproken. Om welke regels het gaat en wie die afspraak hebben gemaakt, is niet duidelijk, maar kennelijk wordt gerefereerd aan een afspraak in het verleden, dus niet een waar nieuwe bewoners bij betrokken zijn. De vraag kan worden gesteld op grond waarvan die nieuwe bewoners dan toch aan die regels en afspraken gebonden worden geacht, maar het zal niet ver-

58 Oude Vrielink 2007.

59 Wijkactieplan Malburgen 2007, p. 5.

60 Woonvisie Nijmegen 2009, p. 4.

61 Wijkactieplan Malburgen 2007, p. 19.

bazen dat we deze vraag in de genoemde documenten niet zijn tegengekomen, laat staan een beantwoording ervan.

We zien een verschil in de legitimering van de Rotterdamwet en van het Vogelaar-beleid enerzijds en de legitimering van beleid op stadsniveau en op wijkniveau anderzijds. Anders dan de documenten die onze dataset vormen, verwijzen de memorie van toelichting bij de Rotterdamwet en het Vogelaarbeleid hier en daar naar verdragen en wetgeving. Dat is niet verrassend. Zeker waar het om totstand-koming van nieuwe wetgeving gaat, zoals de Rotterdamwet, spreekt het vanzelf dat uitvoerig wordt nagegaan of er geen spanning ontstaat met bestaande wet-geving en hoe deze nieuwe wetgeving past in het bestaande raamwerk. Op stads-en wijkniveau is het begrijpelijk dat raadpleging en inspraak van de bewoners en partners een prominentere plaats innemen. Niettemin is er weinig aandacht voor *input legitimacy* (legitiem is wat volgens de juiste procedures tot is stand geko-men).

De nadruk ligt sterk op *output legitimacy* (legitiem is wat werkt, wat effectief is en wat in overeenstemming is met bestaande normen),<sup>62</sup> zoals we dat ook zien bij Hertoghs analyse van de wijkinterventieteams in de Indonesische wijk in Zwolle (Hertogh 2004).<sup>63</sup> Toewijzing in overeenstemming met het gelijkheidsbeginsel sneuvelde daar ten faveure van toewijzing overeenkomstig de wensen van bewo-ners. De legitimiteit van de wijkinterventieteams in zijn onderzoek werd geba-seerd op de nauwe samenwerking met de wijk en de bewoners en niet op officieel recht. Of een bepaalde aanpak in de ogen van bewoners rechtvaardig is, werd belangrijker gevonden dan of die aanpak legaal is. Hertogh spreekt over *Normge-rechtigheid* (overeenkomstig formeel recht) versus *Einzelfallgerechtigheid* (de als rechtvaardig gevoelde oplossing in een specifiek geval).

Ook in ons onderzoek zien we dat het beleid expliciet of impliciet wordt gelegiti-meerd door op de problemen en de verwachte (veronderstelde) effectiviteit van de gekozen oplossing te wijzen, waarbij een extra complicatie is dat niet duidelijk is of de benoemde problemen ook de echte problemen zijn. Effectiviteit wordt in de documenten overigens tamelijk eng opgevat in de zin van oplossing van het

62 Uitvoerig over de begrippen *input* en *output legitimacy*: Sadurski (2008), die het begrip *output legi-timacy* gelijkstelt aan *value-enhanced legitimacy*, waarmee hij bedoelt dat sprake is van legitimiteit als voldaan is aan zekere waarden. Wat hier ook van zij, of bepaalde regelgeving of beleid legitiem wordt geacht, is steeds een kwestie van vertrouwen; dat vertrouwen kan op van alles zijn geba-seerd, bijvoorbeeld op (legaal of ander) gezag van de regelgever, op een zorgvuldige procedure, op (veronderstelde) effectiviteit of op overeenstemming met binnen de doelgroep levende ideeën over rechtvaardigheid.

63 Hertogh (2004) maakte een casestudy van de Indonesische buurt in Zwolle, waar de toewijzing van goedkope huurwoningen buiten de officiële regels om geschiedt. Aanvankelijk vond die toe-wijzing plaats door de gemeente op basis van het gelijkheidsbeginsel, later is die bevoegdheid overgedragen aan de speciaal door de gemeente opgezette wijkinterventieteams die bepaalden wie het 'meest geschikt' was voor een bepaalde woning. Het resultaat van deze selectiemethode was dat huurders uit etnische minderheidsgroepen werden afgewezen, omdat buurtbewoners vonden dat ze niet er niet bij pasten. De wijkinterventieteams baseerden hun legitimiteit op nauwe samenwerking met de wijk en de bewoners. Niet op officieel recht. Hertogh concludeert dat legaliteit en gelijkheid niet zo belangrijk leken te zijn bij de besluitvorming door wijkinter-ventieteams.

geconstateerde (veronderstelde probleem) en niet in de brede zin van effecten, zoals bedoeld in de eerder genoemde Aanwijzingen voor de regelgeving. Aanwijzing 9 luidt: 'Bij afweging van verschillende mogelijkheden tot overheidsinterventie om een doelstelling te bereiken wordt in ieder geval gelet op de volgende aspecten: a. de mate waarin verwacht mag worden dat een regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken; b. de neveneffecten van een regeling; c. de lasten van een regeling voor de overheid enerzijds en burgers, bedrijven en instellingen anderzijds.'

In de door ons geanalyseerde beleidsdocumenten is op zijn minst onhelder of aan de genoemde aspecten aandacht is besteed. De sterke indruk is dat hoogstens, en dan grotendeels veronderstellenderwijs, is nagegaan of mag worden verwacht dat het beleid zal bijdragen aan de verwezenlijking van de beoogde doelen. Aan mogelijke neveneffecten is hoegenaamd geen aandacht besteed.

Een vereiste van legitimiteit van regelgeving is dat de begrippen voldoende zijn bepaald. Zoals we al eerder opmerkten, geldt in elk geval met betrekking tot begrippen als concentratie, homogeniteit, integratie en diversiteit dat ze voor meerdere uitleg vatbaar zijn en in de door ons geanalyseerde beleidsdocumenten vaak niet zijn gedefinieerd.

## 5 Slotbeschouwing

We hebben de wijze waarop het vraagstuk van spreiding en integratie als beleidsprobleem wordt geconstrueerd en hoe het beleid wordt gelegitimeerd, onderzocht aan de hand van een frameanalyse van beleidsdocumenten betreffende de steden Arnhem en Nijmegen. Tevens zijn we nagegaan welke vooronderstellingen met betrekking tot gewenste homogeniteit en diversiteit van wijken en welke beelden van normaliteit en 'de ideale samenleving' ten grondslag liggen aan de regelgeving ten aanzien van huisvesting.

De analyse van de beleidsdocumenten bevestigt de bevindingen uit het pilotonderzoek van de studenten. In grote lijnen wordt door beleidsmakers verondersteld dat werkelijke of veronderstelde problemen in arme wijken kunnen worden opgelost door deze wijken zodanig op te knappen dat de middenklasse daar ook wil wonen. Problemen worden meestal in sociaaleconomische termen gedefinieerd en niet langs etnische lijnen. Arme wijken zijn niettemin over het algemeen de wijken waar veel bewoners met een migrantenachtergrond wonen. Homogeniteit wordt slechts geproblematiseerd daar waar het gepaard gaat met 'achterstandsproblemen'. Dat wil zeggen dat een homogene wijk van een hoogopgeleide, werkende middenklasse in de ogen van de auteurs van de beleidsdocumenten niet diverser moet worden. Opmerkelijk is voorts dat in de woonvisies van beide steden heterogeniteit op wijkniveau wordt nagestreefd, terwijl op straatniveau homogeniteit als wenselijker wordt verondersteld.

Oplossingen zijn onder meer gezocht in het wijzigen van de bevolkingssamenstelling van sociaal zwakke wijken. Het idee is dat de armen (lees 'niet-westerse allochtonen') zich door menging aanpassen aan de middenklasse. Volgens Van Kempen en Bolt is sociale menging een mantra geworden die niet kritisch onder

de loop wordt genomen door beleidsmakers en bestuurders.<sup>64</sup> Ook constateren we dat de vraag waarom het mengen van inkomensgroepen goed zou zijn, niet wordt beantwoord in de door ons geanalyseerde plannen. Wij hebben niet onderzocht of de geboden oplossingen effectief zijn.

De rijkere wijken worden door de beleidsmakers in de door ons geanalyseerde dataset niet gezien als probleemwijken; hoogstens worden zij beschouwd als wijken waar moet worden voorkomen dat problemen ontstaan door bijvoorbeeld vergrijzing of doordat kinderen opgroeien tot lastige pubers.

Wij signaleren voorts dat er duidelijk sprake is van een streven naar het behoud van bestaande regels en afspraken. De auteurs van de beleidsdocumenten expliciteren niet om welke regels en afspraken het gaat. Enerzijds lijken zij bij hun streven voor de wijk als norm het 'oorspronkelijke' karakter van de wijk te hanteren, maar anderzijds zijn zij op zoek naar een nieuwe balans.

Aan het legitimeren van het beleid wordt in de beleidsdocumenten weinig aandacht besteed. Wat *input legitimacy* betreft staan met name de auteurs van de wijkactieplannen zich er wel op voor dat ze bewoners hebben geraadpleegd, maar wat precies de inbreng van de bewoners was en wat ermee is gedaan, blijft onvermeld. Verwijzing naar wettelijke normen vindt hoegenaamd niet plaats. Voor zover aandacht wordt besteed aan legitimiteit, is dit gericht op *output legitimacy*: het is legitiem als het effectief is of als het in overeenstemming is met (veronderstelde) normen. Effectiviteit wordt eng opgevat: het beleid is effectief als de doelstellingen worden bereikt, ongeacht de neveneffecten, en het idee dat met het beleid de doelstellingen zullen worden bereikt, is gebaseerd op vooronderstellingen.

De analyse van de geselecteerde documenten met betrekking tot huisvesting in Arnhem en Nijmegen is een eerste stap in een omvangrijker onderzoek. Belangrijk onderdeel daarvan zal zijn het achterhalen van het totstandkomingsproces van beleid en regelgeving, waarin de koppeling tussen huisvesting en integratie wordt gelegd. We zullen dit doen door achterliggende documenten (zoals verslagen van raadsvergaderingen, bewonersoverleggen) te bestuderen en interviews te houden met betrokken actoren om beweegredenen en verklaringen te achterhalen. Daarnaast zullen we de invloed van landelijke afspraken op plaatselijk beleid en regelgeving, en vice versa, analyseren. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen stedelijk en wijkniveau. Waar ontstaan bepaalde vooronderstellingen en wat is de spin-off ervan? Welke actoren oefenen op welk moment daadwerkelijk invloed uit en hoe is hun invloed te verklaren? Vinden bij het legitimeren van beleid en regelgeving over en weer verwijzingen plaats en worden beleid en regelgeving gelegitimeerd door te wijzen op de procedure die is gevolgd, het totstandkomingsproces of door op het resultaat te wijzen?

Dit eerste deel van ons onderzoek laat zien dat vooronderstellingen over de wenselijkheid van homogeniteit en diversiteit een belangrijke rol spelen in de legitimering van beleid en regelgeving waarin huisvesting en integratie aan elkaar wor-

64 Van Kempen & Bolt 2009.



den gekoppeld, en dat weinig expliciet wordt gemaakt waarop die vooronderstellingen berusten en wat precies onder homogeniteit en diversiteit, concentratie, menging, spreiding en integratie wordt verstaan.

## Literatuur

- Afdeling Onderzoek en Statistiek Gemeente Nijmegen, *Stads- en wijkmonitor. Deel stad*. Nijmegen: Gemeente Nijmegen 2009.
- Afspraken woonruimteverdeling Nijmegen, gedownload op 30 juni 2011 op <nieuws.nijmegenonline.nl>.
- Bolt, G.S., 'Over spreidingsbeleid en drijfzand', *Migrantenstudies* 2004-20(2), p. 60-73.
- Commissie gelijke behandeling (CGB), *Advies inzake huisvestingsbeleid van de Gemeente Rotterdam*, 3 maart 2005, advies 2005/3.
- Bolt, G., A.S. Özükren & D. Philips, 'Linking integration and residential segregation', *Journal of Ethnic and Migration Studies* 2010 36 (2), p. 169-186.
- Depla, P. & E. van de Wall, 'Positieve discriminatie bij woningtoewijzing voor volwaardige integratie', *Ruimte in Debat* 2005 (5), p. 16-19.
- Directie Grondgebied Bouwen en Wonen, 'Overeenkomsten lokaal maatwerk in de woonruimteverdeling', brief aan gemeenteraad van Nijmegen 17 maart 2009.
- Gemeente Rotterdam, *Rotterdam zet door. Actieplan op weg naar een stad in balans*, Rotterdam: Gemeente Rotterdam 2003.
- Gijsberts, M., M. Vervoort, E. Havekes & J. Dagevos, *Maakt de buurt verschil? De relatie tussen de etnische samenstelling van de buurt, interetnisch contact en wederzijdse beeldvorming*, Den Haag: SCP 2010.
- Griffiths, J., 'Nabeschouwing: waarom is zelfregulering interessant?', *Recht der Werkelijkheid* (special Zelfregulering) 2004-24(3), p. 213-221.
- Haar, M. van der, M. van Hulst, & D. Yanow, *Allochthons, ethnic minorities, migrants...or hyphenated-Dutch: Naming and framing in integration policy*, 2010. Ongepubliceerd paper.
- Haar, M. van der & D. Yanow, 'Allochtoon als metafoer en categorie. Over de handelingsimplicaties van beleidstaal', *Beleid en Maatschappij* 2011 (2), p. 25-43.
- Hertogh, M., 'A "European" Conception of Legal Consciousness: Rediscovering Eugen Erlich', *Journal of Law and Society* 2004-31(4), p. 457-481.
- Keij, I., 'Standaarddefinitie allochtonen', *Index* 2000 (10), p. 24-25.
- Kempen, R. van & G. Bolt, 'Social cohesion, social mix, and urban policies in the Netherlands', *Journal of Housing and the Built Environment* 2009 (24), p. 457-475.
- Koninklijk besluit (KB) 10 september 1974, Stb. 174, 556, Rechtspraak Rassendiscriminatie 1995, nr. 2, m.nt. Tazelaar.
- Memorie van toelichting Rotterdamwet, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 091, nr. 3.
- Oude Vrielink, M., 'Gouden leefregels in Bruske. Een verkenning van zelfregulering door actieve burgers', *Recht der Werkelijkheid* 2007 (1), p. 27-39.
- Roggeband, C. & M. Verloo, 'Dutch women are liberated, migrant women are a problem: the evolution of policy frames on gender and migration in the Netherlands, 1995-2005', *Social Policy and Administration* 2007-41(3), p. 271-288.
- 'Rotterdam blijft kansarmen weren', *NRC Handelsblad* 17 april 2010.
- Sadurski, W., *Equality and Legitimacy*, Oxford: Oxford University Press 2008.
- Schön, D.A. & M. Rein, *Frame reflection. Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, New York: Basic Books 1994.

- Stadsregio Arnhem-Nijmegen, 'Regionale huisvestingsverordening Stadsregio Arnhem Nijmegen', 2007, gedownload op 30 juni van <[www.destadsregio.nl/images1/stadsregio/bestanden/regionalehuisvestingsverordening.pdf](http://www.destadsregio.nl/images1/stadsregio/bestanden/regionalehuisvestingsverordening.pdf)>.
- Tazelaar, C.A., 'Minderheden op hun plaats. Toewijzing en afwijzing op de woningmarkt', *LBR-bulletin* 1995 (2), p. 23-27.
- Terlouw, A.B., *Gelijke behandeling en diversiteit in de multiculturele samenleving*, reeks Multiculturele samenleving in ontwikkeling, deel 5, Den Haag: Sdu 2010.
- Tweede Kamer, rapport commissie-Blok, *Kamerstukken II* 2003/04, 28 689, nrs. 8 en 9.
- Tweede Kamer, memorie van toelichting Rotterdamwet, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 091, nr. 3.
- Veldboer, L. & J.W. Duyvendak, 'De woningmarkt en de politiek van gelijke kansen. Segregatie als probleem en differentiatie als gerechtvaardigde oplossing', in: R. Holtmaat (red.), *De toekomst van gelijkheid*, Deventer: Kluwer 2000, p. 145-160.
- Verloo, M., 'Mainstreaming gender equality in Europe: a critical frame analysis Approach', *Greek Review of Social Research* 2005-117(B), p. 11-34.
- Verloo, M. (red.), *Multiple meaning of gender equality. A Critical Frame analysis of gender policies in Europe*, Boedapest: CEU 2007.
- Vogelaar, E., brief Wijkenselectie en wijkentoe, DGW/S2007027019, 22 maart 2007.
- VROM/WWI, *Actieplan Krachtwijken. Van Aandachtswijk naar Krachtwijk*, Den Haag: VROM/WWI 2007.
- VROM-raad, *Stad en stijging: sociale stijging als leidraad voor stedelijke vernieuwing*, Den Haag: VROM-raad 2002.
- Weyers, H. & M. Hertogh, *Legitimiteit betwist. Een verkennend literatuuronderzoek naar de ervaren legitimiteit van het justitieoptreden*, WODC/Rijksuniversiteit Groningen, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, 2007.
- Yanow, D., *Conducting interpretive policy analysis*, Thousand Oaks/Londen: Sage 2000.