



## Van karikatuur naar inzicht

*Achtergrondinformatie voor de PWS-workshop van 1 juni 2005 in De Pelgrim*

Om maar met de deur in huis te vallen: "bewoners vrezen altijd overlast". Soms lijkt het zeker niet ongegrond, zoals bij het aanwijzen van een gedoogzone voor heroïne prostituees. Soms zwaar overtrokken, zoals bij een vereniging van eigenaren in een dure buurt die in het geweer komt tegen het gebruik van één van de woningen voor huisvesting van verstandelijk gehandicapten.

Met deze voorbeelden hebben we gelijk het hele spectrum zo'n beetje gehad: van een gegronde<sup>1</sup> twijfel aan de wil of het vermogen van de autoriteiten om een reële overlastdreiging in te dammen, tot het botvieren van vooroordelen jegens 'bijzondere doelgroepen'.<sup>2</sup>

Gelijk willen we hier een beperking aanbrengen: **we gaan het hier hebben over de problemen bij het huisvesten van bijzondere doelgroepen**, niet over de vestiging van een gedoogzone.

Maar iedereen begrijpt dat het juist de ervaringen met dat laatste zijn, die de voedingsbodem vormen voor (al of niet terechte) oordelen op grond waarvan omwonenden overlast vrezen.

In het voorbereidingstraject Flexibel Wonen stuitte we ook al regelmatig op dit verschijnsel: je bent bezig met een **oplossing** (mensen huisvesten met woontoezicht om overlast te voorkomen), terwijl het door omwonenden gezien wordt als het scheppen van een **probleem**.

Maar eerst even een recent op de TV uitgesproken column.

### "Sociale wetmatigheden"

Marion van San (Buitenhof, 15 mei 2005)

Heeft u het ook in de krant gelezen? 'Doodstil dorp Marum mist zijn asielzoekers' stond er. Het ging over het Groningse dorpje Marum, waar het asielzoekerscentrum vorig jaar haar deuren sloot. De kleine gemeenschap treurt nog steeds over het vertrek van de vierhonderd asielzoekers die van minister Verdonk het plaatsje moesten verlaten. In het begin was het dorp helemaal niet ingenomen met de komst van het centrum. Bewoners waren bang dat de rust zou worden verstoord, dat de huizen minder waard zouden worden en dat de criminaliteit zou toenemen. Maar bovenal waren zij doodsbang voor al die donkere mensen.

Toen gaandeweg bleek dat al deze angst een slechte raadgever was ontstond bij de inwoners van Marum een merkwaardig soort solidariteit met de bewoners van het centrum. Er werd gezamenlijk gekookt, mensen kwamen bij elkaar over de vloer en er ontstond een nieuwe gemeenschap waarin bewoners, die voordien vijandig stonden tegenover elkaar, gingen samenleven alsof het nooit anders was geweest. Het verdriet was dan ook groot toen bleek dat de asielzoekers moesten vertrekken. Maar onder de kaasstolp in Den Haag was nu eenmaal deze maatregel uitgevaardigd en dan is daar geen kruid tegen gewassen.

Ik ga hier geen pleidooi houden tegen het kille, onbarmhartige asielbeleid van mevrouw Verdonk. Ik ga andersom ook niet zeggen dat het inhumaan is om mensen, die hier al jaren wonen en hier een bestaan hebben opgebouwd, terug te sturen naar een land waar ze niks anders mee hebben dan een vage herinnering. Wel is er een heel andere reden waarom het beleid van mevrouw Verdonk in mijn ogen niet deugt.

Het opmerkelijke is dat bestuurders, zoals Verdonk, bij ieder incident pleiten voor meer solidariteit en verdraagzaamheid, of het nu gaat om een filmmaker die op straat is vermoord, een homo die in elkaar is geslagen of een tasjesdief die is aangereden. Steeds weer blijkt dat het niet meevalt om informele solidariteit tussen mensen vanuit de Haagse bestuurskamers te regisseren. De overheid probeert het wel af te dwingen door mensen op hun verantwoordelijkheden te wijzen, maar veel effect heeft dat niet. In het dorpje Marum lijkt solidariteit met asielzoekers 'spontaan' tot stand te zijn gekomen. Maar schijn bedriegt. Het is in de sociale wetenschappen een bekend verschijnsel dat informele steun het beste gedijt in kleinschalige, stabiele gemeenschappen. Door asielzoekerscentra in dorpen te plaatsen heeft de overheid dus eigenlijk, onbedoeld, de sociale condities bevorderd waaronder solidariteit met asielzoekers kon ontstaan.

Ik vraag me dan ook af of beleidsmakers er niet verstandiger aan zouden doen om wat vaker op een slimme wijze gebruik te maken van dergelijke sociologische wetmatigheden. Dat zou misschien meer opleveren dan het eindeloze gezeur en gezever over normen en waarden evenals het morele appél dat na ieder gewelddadig incident wordt gedaan op de burger.

<sup>1</sup> Schrijver dezes heeft gedurende enkele jaren de grote overlast van gedoogzone G.J. de Jonghweg aan den lijve ondervonden.

<sup>2</sup> De voorzitter van de VVE die tot aan het NOS-journaal uitleg moest geven, bekende zelf het niet met de meerderheid der leden eens te zijn. Een persoonlijke vriend van hem heeft een zwakbegaafd kind "... en toen ik me dat gaandeweg realiseerde ging ik het een genante vertoning vinden."



Dat is precies wat we met deze notitie willen: inzicht geven in de 'wetmatigheden' die zich rond het huisvesten van bijzondere doelgroepen manifesteren. In plaats van te blijven steken in karikatuurale beelden jegens bijzondere doelgroepen en jegens omwonenden. Zij het dat enige bescheidenheid past. Het tijdsbestek van deze notitie maakt slechts een eerste terreinverkenning mogelijk. Voor de leesbaarheid zullen we e.e.a. zo veel mogelijk met praktijkvoorbeelden larderen.

## 1. Wat iedereen natuurlijk al weet ..... of niet?

### *Bijzondere doelgroepen hebben weinig gemeen*

De zorginstellingen weten heel goed dat een drugsverslaafde zonder dak en begeleiding voor heel wat meer overlast zorgt, dan een die een eigen woning heeft met begeleiding en deelneemt aan een heroïneverstrekkingprogramma. Ze weten ook dat het begrip 'bijzondere doelgroepen' nogal ongelukkig is, omdat er een variëteit aan 'groepen' onder schuil gaat, waarvoor – zoals voorgaand voorbeeld van drugsverslaafden aangeeft – er binnen een groep al grote verschillen bestaan. Over bijzondere doelgroepen bestaan bij bewoners evenwel vele vooroordelen. Overigens, vooroordelen kunnen op zich heel functioneel zijn.<sup>3</sup> Het is dan weinig effectief om bewoners te betichten van vooroordelen. Ook al niet omdat het een diskwalificatie is die de discussie doodslaat.

Wat niet wegneemt dat je kunt spreken van 'scheve verwachtingen', 'vertekende beelden' of allerlei 'projecties'. Interessant is dan te weten dat dergelijke beeldvorming niet alleen ontstaat door de bijzondere doelgroep die gehuisvest moet worden, maar evenzeer (zo niet meer) door de situatie waarin de bewoners zich zelf bevinden (zie hierna).

Heeft een groep omwonenden eenmaal stelling betrokken, dan dienen de extreme voorbeelden van de desbetreffende bijzondere doelgroep eerder om het verzet te legitimeren, dan dat het de oorzaak ervan is.

### *Oorsprong ligt vaak elders*

Een voorbeeld. Het "vertrouwen in de politiek" wordt meer bepaald door de eigen sociaal-economische positie dan door het functioneren van die politiek. De ironie wil dat de mensen met lage sociaal-economische positie en het minste vertrouwen in de politiek vaak ook het minste weten van die politiek. De belangrijkste manier waarop 'de politiek' dat vertrouwen kan winnen, is te zorgen dat de sociaal-economische positie van die mensen verbetert. (Een referendum, gekozen burgemeester of betere voorlichting zal *déze* groepen worst zijn.)

Nog een voorbeeld. De aanhang voor extreem-rechts wordt eerder bepaald door persoons- en gebiedskenmerken in combinatie met de algemene economische tendens, dan door kennis over en aanwezigheid van buitenlanders.<sup>4</sup> Bij de gebiedskenmerken gaat het dan enerzijds om beginnende verpaupering en beginnende toestroom van allochtonen, anderzijds om sociale cohesie (veel contact tussen buurtbewoners). Dit laatste kan versterkend werken in afkeer van buitenlanders, maar afhankelijk van de opstelling van opinieleiders juist ook verminderend.

Opvallend is dat de aanwezigheid van opbouwwerk (met z'n eigen agenda van anti-racisme) eveneens verminderend werkt op de extreem-rechts aanhang. Ook omdat het inschakelen van opbouwwerk vaak een eerste stap is in de aanpak van de problemen in de wijk. Als gehoor gegeven wordt aan vaak terechte klachten (praktische zaken rond het wonen, feitelijk overlast), is de neiging om onvrede en onzekerheid af te reageren op andere (anonieme) groepen minder groot.

<sup>3</sup> Als je voorrang moet krijgen van een oud dametje in een Dafje in slakkengang, reageer je anders dan als het een Golf Gti betreft in vliegende vaart, met donkere ruiten en lawaai-uitlaat. Weliswaar is in theorie mogelijk dat het dametje doorrijdt en de GTI met onzichtbare bestuurder op het laatste moment fel remt, maar onze ervaring heeft geleerd dat de kans daarop minder groot is dan andersom.

<sup>4</sup> P.W. Voogt, P. Das: "Extreem-rechts in de buurt". (Rotterdam, 1995) Dit voorbeeld dient om het achterliggende complex van factoren te illustreren, niet om te suggereren dat protesterende omwonenden vergelijkbaar zijn met extreem-rechts aanhangers. Niettemin ligt er enige parallel in de onberedeneerde angst voor het vreemde.



#### *Een complex van factoren*

Het laatste voorbeeld illustreert dat een complex van factoren werkzaam is. En als men adequaat op een dergelijk fenomeen in wil spelen, kennis van dit complex van belang is.

Zo ook moet je er oog voor hebben dat de drijfveren anders kunnen zijn dan wat men als argument aandraagt. Bovendien zijn we nogal geneigd rationeel handelen te veronderstellen, maar ook – en erger zelfs – emotioneel handelen als irrelevant af te doen.

In analogie met het extreem-rechts voorbeeld wil ik het onderwerp "huisvesten van bijzondere doelgroepen in relatie tot omwonenden" belichten vanuit de niveaus "algemene tendens", "gebiedskennmerken" en "persoonlijke achtergrond". In dit geval mag het "optreden van plaatsende instellingen" als invalshoek ook niet ontbreken. En uiteraard enige voorlopige conclusies.

## **2. Algemene tendens**

### *Afnemende tolerantie en "flink rechts"*

"Na de moord op P.F.... en Th.v.G...." we kennen deze beschouwingen al wel. Geert Mak spreekt van "een ware angstcultuur" (in "Gedoemd tot kwetsbaarheid"). Terwijl met name rechtse politici niet aarzelen om negatieve generalisaties over grote bevolkingsgroepen uit te strooien. In een dergelijk klimaat van afnemende tolerantie is de ruimte die men heeft voor 'zij die anders zijn' ook minder. Sterker nog, het is ook nog eens flink om blijk te geven 'dat je het niet langer pikt'. Kortom, het gesternte is nogal ongunstig om (letterlijk) ruimte en begrip te vragen voor bijzondere doelgroepen.

### *Rotterdam zet door*

De grote beleidsnadruk op onveiligheid en het weren van nieuwe kansarmen in bepaalde buurten, is enerzijds instrumenteel om nieuwe beleidsinstrumenten van rijkswege te verkrijgen, anderzijds versterkt het een negatief beeld. Het legitimeert allerlei onveiligheidsgevoelens, of die nu ontleend zijn aan reële omstandigheden in de eigen woonomgeving, of louter aan negatieve beeldvorming. En als de overheid zo nadrukkelijk de kaart van onveiligheid speelt, wordt het voor bewoners ook heel makkelijk die kaart te spelen. Dit kan je gerust de boemerang noemen van het collegebeleid.

### *Conclusie*

Enerzijds vergt een ongunstig gesternte dus een extra zorgvuldige benadering bij de huisvesting van bijzondere doelgroepen. Anderzijds, hoewel geen makkelijke opgave, kan je de vraag stellen of niet gericht gewerkt moet worden aan verbetering van de algemene beeldvorming omtrent de huisvesting van bijzondere doelgroepen. Een typische opgave van zorginstellingen, corporaties (Maaskoepel) en gemeente gezamenlijk.

## **3. Gebiedskennmerken**

### *Ken de buurt en zijn historie*

Het is klip en klaar dat de ene buurt meer aan overlast en criminaliteit heeft moeten verduren, dan de ander. In de ene buurt leidt dat alleen tot wegtrekkende bewoners (voor wie zich dat kan veroorloven) en een stevig verval in bewoning (Millinxbuurt), in de andere tot een stevig gezamenlijk protest (Spangen). Dit laatste kan leiden tot een hevige allergie jegens alles wat vreemd is, maar ook tot bereidheid mee te werken aan oplossingen (zie hierna onder "omstreden voorzieningen").

Plaatsende instellingen/corporaties geven soms weinig blijk kennis te hebben van deze buurthistorie of hier rekening mee te houden.

Een voorbeeld. De Katendrechtse Lagendijk worstelt al jaren met overlast. Veel bewoners hebben de moed al opgegeven, enkele blijven zich hardnekkig verzetten. Erg bedreigend is dat een pleintje in de buurt de verzamelplaats is van overlastgevendende Antilliaanse jongeren, die zich met messen en herdershonden manifesteren en passanten lastig vallen. Deze jongeren komen vanuit heel R'dam en 'het spelletje' vangt telkens aan bij het vallen van de avond. De politie doet weinig, en het wachten is erop dat een politiepost in de buurt wordt gevestigd. Nu is



het eindelijk zover dat onder aanvoering van het OBR weer enige beleidsmatige aandacht voor de problemen in de buurt ontstaat. Het zal opgeknapt gaan worden. In het kader van de eerste plannen komt het voorstel om een woonvoorziening te creëren voor ..... Antilliaanse jongeren. Daarbij komt dat enig serieus overleg met bewoners hierover feitelijk al onmogelijk is gemaakt door een deelgemeentebestuurder die zich al verbonden heeft aan de komst van de voorziening.

Een ander voorbeeld. De wijk Wielewaal kent een tamelijk homogene, maar wel verouderende bevolkingssamenstelling. De bewoners zijn aangewezen op de goedkope – van oorsprong naoorlogse – noodwoningen, bungalowtjes met veel groen. Met succes heeft de buurt zich teweer gesteld tegen sloopplannen. Als het project (Z)onder Dak een drugsverslaafde in de buurt gaat huisvesten, komen bewoners – ondanks de keuze voor geen overleg vooraf van de zorginstelling - daar toch achter. De angst slaat toe, de sloopplannen nog vers in het geheugen. De daarop door de zorginstelling georganiseerde kennismaking van de beoogde verslaafde met bewoners zorgt voor een verrassing. Een afspraak met de verslaafde kan niet overdag, want dan werkt deze. Dat was nieuw in het beeld van de bewoners. Overlast is verder uitgebleven.

Ook kan de voorziening zelf bron van ellende worden in een toch al problematische buurt. Uit het zeer aan te bevelen boekje van Annemarie Sour "Ik hoor hier. Ik blijf" (Deelgemeente Noord, 1997) over Jan van Speyk in het Oude Noorden de volgende citaten.

*"Het hulpcentrum voor dak- en thuislozen Jan van Speyk trok grote aantallen zwervende drugverslaafden. Op straat werd openlijk gedeald, gespoten en gedronken. De Kop in het Oude Noorden werd door de concentratie van drugverslaafden aantrekkelijk voor drugdealers die zich in de slooppanden van de stadsvernieuwingswijk gingen vestigen. Bewoners voelden zich onveilig en bedreigd. Inbraken, vernielingen en openlijke bedreigingen waren aan de orde van de dag. Door de dreigende sluiting van Perron Nul zou De Kop als een magneet kunnen gaan werken op andere zwerfers, junks, psychiatrische patiënten en illegale vreemdelingen. Bewoners, overheid en instanties in de buurt wilden dat coûte que coûte voorkomen. Een rondgang door een buurt die succesvol vocht tegen het verval."*

*"De politiefchef van het Oude Noorden vindt in dit boekje precies de woorden die typerend zijn voor de inzet van partijen in de Kop van de wijk. Daar, rond het dagverblijf van dak- en thuislozen in de Heer Vrankestraat, voltrok zich tussen 1994 en 1996 een stille revolutie. "Stil" was het niet voor de mensen in de buurt, die hun enorme onvrede over groeiende overlast eindelijk met effectief optreden van de overheid en instanties zagen beloofd. Stilte heerste wel in de rest van de stad. Zelden is bij rumoer over verslavingsoverlast, geweld en andere onveiligheid zo weinig via pers en media uitgevochten. In de Heer Vrankestraat lukte dat en dit bleek van groot belang voor de ommezwaai. In dat proces speelden deelgemeente, politie, opbouwwerk, Centrum voor Dienstverlening, gemeentediensten en bewoners de rol die ze moesten spelen. Zonder op de stoel van een ander te gaan zitten, waren ze echter ook bereid net een stap verder te gaan. Om échte samenhang in hun aanpak te brengen. De wil tot samenwerking, samenhangende praktische oplossingen, felle maar waardige bewonersactie, een duidelijke boodschap met even duidelijke grenzen ("de overlast weg, maar Van Speijk blijft"): in dit boekje is de hectische periode in De Kop en wat daaraan vooraf ging enerverend beschreven. Nu de situatie in de buurt is genormaliseerd, werd het tijd het allemaal eens vast te leggen. Eind goed, al goed dus? Nee, want de bewoners willen méér, het evenwicht blijft precair en een oplossing voor dak- en thuisloosheid in de samenleving is nog lang niet in zicht. De les uit dit verhaal is ook niet dat we problemen altijd op deze manier te lijf moeten gaan. Het is dat de overheid haar voorposten zo moet organiseren dat signalen uit de buurt sneller kunnen doorklinken. Gaat dat onverhoopt toch eens mis dan laat het verhaal uit "De Kop" zien hoe zo'n situatie slagvaardig het hoofd kan worden geboden."*

#### *"Omstreden voorzieningen"*

Onder deze titel<sup>5</sup> heeft een eerder onderzoek plaats gevonden naar factoren bepalend voor de acceptatie van voorzieningen voor bijzondere groepen, eveneens met behandeling vanuit verschillende invalshoeken. Dit heeft geresulteerd in een checklist met aandachtspunten voor instanties die dergelijke voorzieningen willen gaan opzetten. Deze – wat omvangrijke - checklist is als bijlage toegevoegd. Interessant is het volgende inzicht dat de auteurs vermelden. De wijk die overlast ondervindt is het meest toegankelijk voor het zoeken naar een oplossing en het scheppen van een voorziening. Immers, zij ervaren de problemen zelf en de voorziening is daar een oplossing voor. Wel kan men gaan eisen dat de voorziening alleen bestemd is voor de daar aanwezige 'overlastgevers'.

<sup>5</sup> Buijs, F.J. en Schuster, J. (2001): Omstreden voorzieningen. De strijd rond ruimtelijke voorzieningen voor bijzondere groepen. Problemen en oplossingen in theorie en praktijk. Rotterdam: RADAR)



Aan de andere kant staan wijken die in het geheel nog geen overlast ervaren. Daar is weerstand tegen een voorziening, want dat is geen oplossing voor een daar bestaand probleem. Nee, het zal juist problemen veroorzaken.<sup>6</sup>

Daartussenin bevinden zich de letterlijk daartussen gelegen wijken. Men ziet dat er elders problemen zijn en staat enigszins welwillend tegenover het scheppen van een voorziening als daarmee voorkomen wordt dat de problemen uitwaaiëren naar de eigen wijk.

Dit is nog niet het hele verhaal. Persoonlijke houdingen die ten grondslag liggen aan 'angst voor het onbekende' zijn traceerbaar naar achtergrondkenmerken zoals scholing en onzekerheid bevorderende omstandigheden (werkloosheid, uitkeringen die op de tocht staan, etc). Ze komen hierna aan de orde. Zij het dat als veel mensen met deze kenmerken bij elkaar wonen (wat in veel R'damse buurten het geval is), het als het ware buurtkenmerken worden.

### Conclusie

Er zijn vele factoren op buurtniveau werkzaam. Ook de hierna nog te bespreken persoonlijke opvattingen spelen daarbij een rol. Vooruitlopend daarop noemen we de volgende relevante factoren:

- bevolkingssamenstelling (naar relevant gebleken persoonskenmerken)
- aanwezige voorzieningen en hun overlasthistorie
- algehele overlast- en criminaliteitshistorie van de buurt, wie zijn de veroorzakers
- welke missers hebben de instanties begaan
- is er (weer) vertrouwen in instanties; worden problemen aangepakt
- sociale cohesie, opvattingen van opinieleiders daarbij
- is er een voor bewoners betrouwbare intermediair (bijv. opbouwwerk)

Met andere woorden, ken de buurt waarin wordt geopereerd en hou rekening met deze (en aanvullende) zaken; zie ook de bijlage met checklist.

## 4. Persoonlijke achtergrond

### "Onbekend maakt onbemind"

Een waarheid als een koe. Mensen waarmee je geen binding hebt, zijn makkelijk voorwerp van negatieve projectie. Dit kan zo ver gaan, dat een individueel geval een groepsoordeel niet eens hoeft te corrigeren. "Alle verslaafden zijn onbetrouwbaar, maar dat geldt niet voor mijn buurman, die is best aardig". Dit voorbeeld geeft aan dat het kennis laten maken met leden van de bijzondere doelgroep, de bezwaren nog lang niet altijd wegneemt. Het vergt vaak langduriger contact (dus ontstaan van enige binding) met uiteenlopende personen wil het beeld zich corrigeren (zoals het Marumse asielzoekerscentrum laat zien).

Maar de vraag is eerder, waarom en welke mensen tot die negatieve projectie overgaan. Hier kan het eerder genoemde extreem-rechts onderzoek, vanuit sociologisch perspectief, mogelijk enig houvast bieden. Een citaat.

*Opvallend is daarbij dat deze ethnocentrische opvattingen (waarin afstand genomen wordt van buitenlanders) - landelijk gezien - enerzijds zijn aan te treffen bij CD-aanhangers, de Socialistische Partij en niet-stemmers. Anderzijds komen ze naar verhouding ook meer voor onder VVD-stemmers. Men zou kunnen spreken van twee 'onderstromen'.*

*Bij de ene onderstroom is een relatie te leggen met achterstand in sociaal-economische positie. Hier doet zich ook de grootste concentratie voor van aanhang van deze ethnocentrische opvattingen (lager inkomen, laag onderwijsniveau).*

*Bij de andere onderstroom, betreffende de VVD aanhangers, geldt dat niet, gelet op het veel hogere gemiddelde inkomen van de VVD-stemmer.*

<sup>6</sup> Een typisch voorbeeld hiervan is de situatie rond De Brug in Prinsenland. Ondanks veel protest is de voorziening er toch gekomen en van overlast geen sprake.



*De grootste onderstroom kan geduid worden als projectie van eigen ongenoegen over de relatieve achterstand op 'vreemdelingen'.*

*Voor de kleinere onderstroom kan een relatie gelegd worden met de "liberale vechtmaatschappij naar Amerikaans model" waar minder ruimte is voor solidariteit en waar het eigenbelang sterk prevaleert boven dat van de gemeenschap. In zo'n maatschappijvisie zijn vreemdelingen die een beroep doen op sociale voorzieningen minder welkom.*

*Het ethnocentrisme vertaalt zich niet zonder meer in stemmen op extreem-rechts. Het imago van deze partijen blijkt daarop nogal van invloed. Waarbij geldt dat als dit imago al te negatief wordt vooral de "liberale onderstroom" afhaakt.*

*Daarnaast vervullen de extreem-rechtse partijen een functie van protestpartij. Hier gaat het vooral om de groepen met relatieve achterstand. Genoemde effecten als 'afstraffen van de gevestigde politiek' en 'wel ER stemmen maar ze mogen niet te groot worden' spelen vooral bij deze functie een rol.*

*Het extreem-rechts electoraat concentreert zich vooral bij de Nederlanders met een benedengemiddelde sociaal-economische positie. Maar zoals in Rotterdam blijkt, niet de allerlaagste groepen. Een groep die nog iets te verliezen heeft en tegelijk allerlei bedreigingen ervaart. En er is weinig fantasie voor nodig om een relatie te leggen met de structurele werkloosheid.*

Als je een parallel zou mogen trekken, maar alleen voor situaties waarin sprake is van negatieve projecties i.t.t. reële overlastverwachtingen, kan je dus twee 'houdingen' onderscheiden die ten grondslag liggen aan negatieve projecties:

- de eigen onzekere en kwetsbare positie
- een weinig sociale opstelling en sterke fixatie op eigenbelang

Het eerste roept om een benadering waarbij onzekerheden en bedreigingen worden weggenomen, als het ware 'herstel van vertrouwen'.

Het tweede om een duidelijke confrontatie met het negatieve imago ervan c.q. sociale correctie (waarvan we zojuist een staaltje hebben kunnen zien t.a.v. de topsalarissen bij energiebedrijven).

#### *Relevante persoonskenmerken*

Ze zijn al genoemd als het gaat om de neiging tot projectie van eigen ongenoegen en relatieve achterstand: lage opleiding en een kwetsbare sociaal-economische positie.

Maar let op: een statistische samenhang wil niet zeggen dat dit opgaat voor iedereen met die kenmerken! Wel dat onder mensen met deze kenmerken het vaker voorkomt. Of terug naar ons voorbeeld in het begin: de kans dat de auto met donkere ruiten die in vliegende vaart komt aansnellen geen voorrang verleent, is groter dan het oude dametje in het Dafje. Maar het blijft afwachten, misschien kan het dametje de rem niet zo snel bedienen ....

#### *Eigen ervaringen*

Niettemin, sommige bewoners kunnen uitgesproken ervaringen hebben met de doelgroep waar het om gaat. Je zal er maar boven wonen, een psychotische patiënt die z'n huis in de fik probeert te steken. Of die op de rand van het dak gaat staan en dreigt met zelfmoord. (Beide zijn concrete R'damse voorbeelden.)

Hoe dit beeld beklift, hangt sterk af van de reactie van de begeleidende zorginstelling. Als de begeleider van de patiënt eerst uit Amsterdam moet komen ..... Of als de psychotische patiënt na drie brandstichtpogingen nog steeds in dezelfde woning zit... Kortom, inadequate reacties van zorginstellingen verspelen goodwill en dat kan op onverwachte en ongewenste momenten tegen je gebruikt worden.

Ervaringen overigens die ook tactisch kunnen worden ingezet. Argumenten die aan concrete situaties zijn ontleend, laten zich immers moeilijk weerleggen. Bewoners die 'het spel weten te spelen', zullen niet nalaten dergelijke ervaringen te gebruiken. Het is een vorm van creëren van onderhandelingsruimte. Zie de bijlage met artikel uit Bewonerskrant De Boulevard. Niettemin kan je hier constateren, dat een aanvankelijk massief afwijzende houding jegens de opvang van bijzondere groepen, door de



zeer negatieve ervaringen met de gedoogzone G.J. de Jonghweg, bij deze bewonersorganisatie plaats heeft gemaakt voor bereidheid tot overleg. Als van de kant van de zorginstellingen en/of vastgoedeigenaar die bereidheid er niet is, creëer je een geduchte tegenstander.

Tegelijk vraag je je af, waar blijven dan de goede ervaringen? Die zijn er toch ook? Misschien had die voorzitter van die elitaire VVE (zie noot 2) zijn vriend, de ouder van een verstandelijk gehandicapt kind, eens moeten uitnodigen om een verhaal te vertellen. Over hoe hij met andere ouders en met een woningbouwcorporatie probeert een eigen kleine voorziening voor hun kinderen te scheppen.<sup>7</sup>

Sowieso kan men zich afvragen waarom je alleen protesterende bewoners tegenkomt op dit terrein, althans als je de publiciteit mag geloven. Zijn de betrokken ouders, vrienden, relaties of anderszins ervaringsdeskundigen geen partij?

Wordt het niet tijd dat ook de zorginstellingen resp. andere instanties zich meer fundamenteel gaan afvragen 'hoe het spel het beste gespeeld kan worden'?

### *Conclusie*

Negatieve beeldvorming en overtrokken vrees voor overlast heeft te maken met factoren als:

- onbekend maakt onbemind
- onzekerheid en kwetsbaarheid van eigen positie
- eigen ervaringen waardoor vertrouwen in (zorg)instellingen minimaal is
- weinig sociale opstelling en fixatie op eigenbelang

Kennis van deze verschillende achtergronden is wenselijk om er adequaat op in te spelen. In volgorde van genoemde punten:

- voorlichting en persoonlijke kennismaking
- wegnemen van bedreigende omstandigheden
- herstel van vertrouwen met overtuigende maatregelen
- confrontatie met asociaal imago.

Maar voor dat 'kennis nemen van deze achtergronden' moet je dan wel de moeite nemen; wat in de praktijk niet altijd het geval blijkt.

## **5. Optreden van plaatsende instellingen**

Onder plaatsende instellingen verstaan we hier zorginstellingen en/of woningbouwcorporaties, doorgaans treden ze in combinatie op voor de huisvesting van bijzondere doelgroepen.

### *Aard van de huisvesting*

Het maakt natuurlijk nogal wat uit of het gaat om individuele huisvesting in bestaande woningen, een cluster daarvan binnen een klein gebied of een voorziening waarin meerdere personen worden gehuisvest. Tevens is van belang of er 24-uurs begeleiding in de voorziening aanwezig is.

Nu is het aan de zorginstelling om op basis van zorginhoudelijke argumenten de afweging te maken welke voorziening voor welke cliënten nodig is.

Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat voor alle soorten cliënten huisvesting gezocht wordt.

Zorginstellingen kunnen dus in onderhandeling met buurten (bewoners, bestuurders) veel nadrukkelijker de ruimte bieden voor onderhandeling over welke cliënten men wil huisvesten en welke soort voorziening.

Even een concreet voorbeeld dat te maken heeft met de aanleiding voor deze PWS-workshop. Er wordt al enige tijd op allerlei plaatsen 'stevig geleurd' voor het huisvesten van 'de dames van de Keileweg'. De betrokken zorginstelling houdt vast aan grotere opvangvoorzieningen en juist dat wekt op veel plaatsen weerstand. Terwijl een andere gerenommeerde zorginstelling stelt dat ze voor kleinschaliger opvang kunnen zorgen. Dat is ook aan de collega zorginstelling kenbaar gemaakt. Blijft hier een kans liggen? Zo ja, waarom eigenlijk?

---

<sup>7</sup> Voor geïnteresseerden in dit verhaal, zie: <http://www.kansenatlas.nl/wonen/win.html>



### *Protocol*

In 2002 heeft de GGD met de betrokkenen van het project (Z)onder Dak een protocol opgesteld hoe te handelen bij de vestiging van nieuwe voorzieningen voor verslaafden. Zie bijlage. Niet bekend is of dit protocol nog actueel is en of het stelselmatig wordt toegepast. Gelet op de publiciteit omtrent bewoners-protesten moeten we óf constateren dat dit niet het geval is, óf dat het protocol niet (altijd) adequaat is. Voor dit laatste is sowieso wel iets te zeggen. Weliswaar wordt in artikel 7 gesproken over betrokkenheid van bewoners "bij de realisatie van de voorziening". Maar enerzijds suggereert dit dat de realisatie van de (soort) voorziening dan kennelijk al vaststaat. Anderzijds worden bewoners niet expliciet genoemd als actor, die voorwaarden kunnen formuleren terwijl de deelgemeente en politie dat wel kunnen. Een wat gelijkwaardiger positie van bewoners(organisatie) ligt hier voor de hand.

(Z)onder Dak richtte zich op de meest problematische doelgroep wat betreft overlastrisico en kan daarom goed als voorbeeld dienen. Naast bovengenoemd protocol voor voorzieningen, gold als richtlijn voor het *huisvesten in individuele woningen* het volgende. Het aanwijzen van woningen gebeurt in overleg met deelgemeente (voorzover die dat te kennen heeft gegeven dat te willen) en de wijkagent (en uiteraard de desbetreffende corporatie). Omwonenden worden niet van te voren ingelicht. Wel wordt de geplaatste cliënt aangemoedigd contact met de burens te leggen om een normale omgang te bevorderen. En wordt door de woonbegeleiding toegezien op het voorkomen van overlast. Als dat optreedt wordt snel tot uitzetting c.q. overplaatsing overgegaan. De juridische condities daarvoor zijn in het huur/begeleidingscontract opgenomen en inmiddels enkele keren door een rechterlijke uitspraak bevestigd.

Dit heeft zich in de praktijk als adequaat bewezen. Niettemin is denkbaar dat ook voor de huisvesting in individuele woningen meer informatie nodig is dan de wijkagent kan verstrekken. En voor andere doelgroepen kan het juist wenselijk zijn dat buurtbewoners een oogje in het zeil kunnen houden. Waar is die sociale controle wel en waar is die niet aanwezig? Kortom een bredere invalshoek is hier wenselijk.<sup>8</sup> Dit kan door een blauwdruk buurtanalyse op te stellen. Instellingen kunnen daarmee op een handzame manier een buurtanalyse maken, waaruit volgt wat de mogelijkheden voor huisvesting van bijzondere doelgroepen zijn.

### *Beschikbare panden*

Voor corporaties zijn beschikbare panden vaak het uitgangspunt (zoals het aangekochte verspreide bezit van PWS). De praktijk voltrekt zich vaak min of meer volgens voornoemd protocol. Dat wil zeggen 'contact leggen met geïnteresseerde zorginstelling', 'checken bij deelgemeentebestuur', 'in overleg met zorginstelling verbouwingsplannen opstellen' en pas als dat zo'n beetje rond is en de zorginstelling zich definitief gecommitteerd heeft, worden de plannen in de buurt gepresenteerd. En als het daar verkeerd valt, loop je dus het risico voor niets het verbouwingsplan te hebben opgesteld, of op z'n minst dat te moeten herzien voor een eventuele andere aanwending van het pand. Natuurlijk, als het om risicovolle groepen gaat weet de corporatie (inmiddels) ook wel dat je beter eerst in de buurt kunt overleggen, alvorens met verbouwingsplannen te beginnen.

Maar ook hier is de werkwijze voor verbetering vatbaar. Voornoemd voorbeeld aan de Katendrechtse Lagendijk mag op z'n minst niet erg subtiel heten door de keuze van doelgroep en de uitgesproken ervaringen die bewoners daarmee hadden. Eerder de voelhorens uitsteken bij wijkbewoners had dit kunnen voorkomen. Of op z'n minst het opbouwwerk vooraf raadplegen omtrent dergelijke zaken. Wederom "ken uw buurt" is hier het devies. En bij twijfel probeer informeel te achterhalen wat er speelt of heeft gespeeld. Waarom informeel? Omdat confrontatie met alleen al de mogelijkheid tot heftige reacties kan leiden.

En dan is het ook handig te weten met wat voor soort tegenstand je te maken hebt: van kwetsbare bewoners, al of niet met duidelijk aanwijsbare slechte ervaringen, of van weerbare bewoners met een bovenmatig gevoel voor eigenbelang.

<sup>8</sup> In het voorbereidingstraject Flexibel Wonen is hierover een aparte notitie vervaardigd.

Zie 2<sup>e</sup> bijlage contourenplan via <http://www.flexibel-wonen.nl/images/Contourenplan%20met%20bijlagen.pdf>



Sowieso is aan te bevelen om opvattingen van bewoners eerder een plek te geven in de procedure. Nu is het nog te vaak sluitstuk, in die zin dat partijen zich al gecommitteerd hebben en geneigd zijn door te zetten, louter vanwege voorkomen van gezichtsverlies. Zorg dat bewoners zich gelijkwaardige partij kunnen voelen. Gelijkwaardige partijen bereiken doorgaans de beste onderhandelingsresultaten.

#### *Conclusie*

Er valt nog het nodige te verbeteren in het optreden van plaatsende instellingen. Zoals:

- kennis van de (gevoeligheden in de) buurt en van de achterliggende redenen van eventuele weerstand
- bewoners eerder betrekken in de procedure
- onderhandelingsruimte creëren over aard van de voorziening en de keuze van de doelgroep
- corporaties: laat de keuze van zorginstelling voor een concreet pand langer open c.q. biedt varianten
- zorginstellingen: kijk ook naar alternatieven die collega-zorginstellingen kunnen bieden

## **6. Voorlopige conclusies**

*Hegel op z'n Rotterdams: 'Ja toch, nee hoor, èch wel!'*

De achterliggende benadering in deze notitie is dat mogelijk tegengestelde belangen rond het scheppen van voorzieningen voor bijzondere doelgroepen zich laten oplossen door onderhandeling. Hegel had het al over de confrontatie van 'these' met 'antithese' die resulteert in 'synthese'. Dit schetst al dat geen der partijen 100% winst binnenhaalt. Vanuit deze onderhandelingsoptiek zijn twee punten aan te dragen:

- zie bewoners(groepen) als gelijkwaardige onderhandelingspartner c.q. schep daar de voorwaarden voor, onder andere door ze eerder in de procedure te betrekken
- bouw onderhandelingsruimte in door meerdere opties open te laten wat betreft keuze doelgroep en soort voorziening.

#### *Wat voor verbetering vatbaar is*

Kennis nemen van de buurt is de belangrijkste noemer waarop verbetering valt te scoren. We recapituleren niet alle genoemde aandachtspunten maar volstaan met aan te geven welke partijen voor de hand liggen om hiervoor te benaderen:

- zorgnetwerken en GGD (welke voorzieningen zijn er al, welke ervaringen liggen er met doelgroepen)
- opbouwwerk (welke ervaringen liggen er, welke gevoeligheden, welke opinieliders onder bewoners zijn vooraf te raadplegen, hoe is de kwetsbaarheid van bewoners in te schatten)
- wijkagent (welke overlast en criminaliteitservaringen liggen er in de buurt).

Bijkomend is de noemer 'activeer goede ervaringen en voorstanders' in het proces.

#### *Mogelijke instrumenten*

De volgende eventueel op te pakken zaken zijn de revue gepasseerd:

- gemeentebreed actieplan om algemene beeldvorming rond huisvesting bijzondere doelgroepen te verbeteren (gedragen door zorginstellingen, corporaties, gemeente)
- protocol ontwikkelen (uitgaande van bestaand) naar alle bijzondere doelgroepen en differentiatie naar voorzieningen, c.q. handzame checklist opstellen (in vergelijking met de Radar-variant)
- ontwerpen van een blauwdruk buurtanalyse op grond waarvan de mogelijkheden voor huisvesten van bijzondere doelgroepen in kaart gebracht kunnen worden, rekening houdend met genoemde aandachtspunten.

## Checklist voor initiatiefnemers van ruimtelijke voorzieningen voor bijzondere groepen

(uit: *Buijs, F.J. en Schuster, J. (2001): Omstreden voorzieningen. De strijd rond ruimtelijke voorzieningen voor bijzondere groepen. Problemen en oplossingen in theorie en praktijk. Rotterdam: RA-DAR*)

### 1. Bijzondere groepen en de maatschappelijke meerderheid

In de moderne verzorgingsstaat is er sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen machtigen en machtelozen. Overheden spelen een centrale rol bij de realisatie van voorzieningen, maar zij kunnen alleen met succes optreden wanneer andere (lokale) overheden op een soortgelijke wijze opereren, zodat een evenredige lastenverdeling tot stand gebracht kan worden. De ontwikkeling van een omvattend systeem van zorgarrangementen is gepaard gegaan met een verandering in de opvattingen van de burgers, die gekenschetst kan worden met de termen 'van liefdadigheid naar sociaal bewustzijn'. Inzicht in deze globale ontwikkelingen geeft ons de eerste aanwijzingen omtrent de optimale argumentatie voor de realisatie van bijzondere voorzieningen.

- S Heeft de meerderheid belangen bij de vestiging van een specifieke voorziening en zo ja, welke zijn dat?
- S Is er sprake van effectief centraal gezag dat sturend en verdelend op kan treden bij de geografische verdeling van omstreden voorzieningen?
- S Is er in de huidige situatie sprake van een evenwichtige verdeling van die voorzieningen en wat betekent de vestiging van de nieuwe voorziening voor de verhouding?
- S Is in eerdere situaties gebleken dat de vestiging van dergelijke voorzieningen aanzuigende werking heeft op potentiële gebruikers?
- S Is er een reëel beeld te schetsen wat betreft de kansen op normalisering en integratie van de bijzondere voorziening op grond van eerdere ervaringen of is het een ongewis avontuur?
- S Kan/zal de voorziening een bijdrage leveren aan de beheersing van een door de hoofdstroom van de samenleving ervaren probleem?
- S Gaat het om een voor de bevolking van het gebied in kwestie abstract maatschappelijk probleem of om een probleem dat zij in hun onmiddellijke nabijheid waarnemen?
- S Gaat het om de regulering van en bestaand of de mogelijke import van een nieuw probleem?
- S Kan/zal de voorziening in die zin als verbetering of achteruitgang van de kwaliteit van de woonomgeving worden ervaren?
- S Zijn de betrokken overheden in staat en bereid een realistisch beeld te schetsen van de te verwachten problemen rond de vestiging van een dergelijke voorziening?
- S Zijn er meer overheden betrokken en is er sprake van identieke belangen?
- S Wat is de reputatie van de betrokken overheden wat betreft inspraak en communicatie met de bevolking over netelige kwesties?
- S Welke spraakmakende intermediaire kaders zijn voorhanden in de wijk en hoe wordt verwacht dat zij de komst van een omstreden voorziening naar de bevolking zullen introduceren; als achteruitgang of verbetering voor de situatie in de wijk?
- S Wat is de reputatie van de betrokken intermediaire kaders en in hoeverre is er contact met alle relevante groepen in de wijk?
- S Worden de pleitbezorgers voor de nieuwe voorziening gerekend tot de hoofdstroom van de samenleving of beschouwd als relatieve buitenstaanders?

## 2. De maatschappelijke ontwikkeling van bijzondere groepen

Bijzondere groepen zijn niet alleen voorwerp van maatschappelijke zorg, maar kunnen ook zelfstandig optreden als pressiegroep; binnen een groep kunnen heel uiteenlopende opvattingen bestaan over groepsvorming en over de aard van de wenselijke voorzieningen. Het is daarom van belang na te gaan hoe het proces van meningsvorming binnen bijzondere groepen verloopt en hoe de ontwikkelde opvattingen uitgedragen worden. Binnen die opvattingen kan men twee hoofdlijnen aanwijzen: ten eerste het streven naar gelijke behandeling en gelijke rechten en ten tweede het streven naar bijzondere behandeling en bijzondere rechten.

- S In welk opzicht wijkt de groep waarvoor een bijzondere voorziening wordt beoogd, af van de hoofdstroom van de samenleving en hoe wordt dat verschil maatschappelijk gewaardeerd?
- S Is er sprake van eensgezindheid of meningsverschil over de te realiseren voorziening binnen de doelgroep zelf?
- S In hoeverre is de initiatiefgroep vanuit de beoogde gebruikers representatief voor de achterban?
- S Is er sprake van uiteenlopende kampen (politiek of anderszins) binnen de groep zelf?
- S Hebben zaakwaarnemers of leiders van de groep zelf intern gezag, leiderschapscapaciteiten en extern overtuigingskracht?
- S In hoeverre zal de interne saamhorigheid beïnvloed worden door toenemende externe contacten en door nadere uitwerking van de plannen?
- S Wordt de voorziening ervaren en gepresenteerd als een vorm van gelijke behandeling (om ongerechtvaardigde achterstelling op te heffen) of als een vorm van ongelijke behandeling (met alle connotaties van bevoorrechtting)?
- S Zal – in de beeldvorming – de realisering van een bijzondere voorziening het bijzondere karakter van de groep versterken of juist minimaliseren en hoe verhoudt dat zich tot de heersende opvattingen terzake in de samenleving.

## 3. De gevestigde samenleving en bijzondere groepen

Er bestaan uiteenlopende visies op de positie van bijzondere groepen in de samenleving. Is hun integratie afhankelijk van het opgeven van bijzondere kenmerken, of wordt integratie juist bevorderd door de ontwikkeling van eigenheid en zelfstandigheid?

Over welke waarden en normen dienen alle burgers overeenstemming te hebben, waarin kunnen groepen verschillen en wat valt onder de vrije keus van de afzonderlijke individuen? Ook bestaan er uiteenlopende opvattingen over de rol die de overheid in dit geheel moet spelen. In hoeverre en op welke wijze moet de gevestigde samenleving de bijzonderheid van afzonderlijke groepen erkennen?

Indien de overheid hierin actief optreedt, in hoeverre dreigt dan het gevaar van ongewenste staatsinmenging en van beperking van de keuzevrijheid van het individu?

Tot slot bestaat er de problematiek dat in de samenleving als geheel – dus ook binnen afzonderlijke groepen – de relatie tussen groepen en individuen aan verandering onderhevig is.

- S Wat is de maatschappelijke status van de groep in kwestie?
- S Wat zijn de opvattingen in de samenleving, op diverse niveaus, over de integratie van bijzondere groepen en hoe wordt afwijking van de hoofdstroom op zich gewaardeerd?
- S Wat is de heersende opvatting over overheidsbemoeienis met de realisering van bijzondere voorzieningen?
- S Raakt de discussie over bijzondere voorzieningen aan sluimerende, maar diepgravende verschillen in ideologische opvattingen over integratie en assimilatie, waardoor de kans bestaat dat de vestigingsdiscussie in feite over ideologie gaat?
- S Wordt de culturele of religieuze identiteit van de groep beschouwd als onderdeel van de samenleving of als wezensvreemd verschijnsel?

#### 4. Ruimtelijke voorzieningen in de context van de wijk

Iedere ruimtelijke voorziening kan opgevat worden als uitdrukking van de richting waarin de stad en meer specifiek de betrokken wijk zich de komende jaren zal bewegen en vormt daardoor een ideaal aangrijpingspunt om ideeën over de bestaande situatie en de wenselijke ontwikkeling te ventileren. Globale opvattingen op maatschappelijk niveau krijgen hier concreet gestalte en leiden soms tot spanningen. Om deze te begrijpen zijn verschillende concepten ontwikkeld, die een handvat bieden om conflicten te voorkómen.

- S Zijn er kort voor de aankondiging van de bijzondere voorziening gebeurtenissen geweest die kunnen bepalen dat dit geen onbevangen discussie is?
- S Zijn er gevoelens ten aanzien van invasie van de wijk door nieuwkomers met afwijkende karakteristieken van de traditionele wijkbevolking?
- S Is er sprake van uitgesproken beeldvorming over de groep voor wie een bijzondere voorziening wordt voorbereid?
- S Is er sprake van daadwerkelijke contacten met die groep en hoe worden die gewaardeerd?
- S Is er sprake van concurrentie om accommodaties en zijn er voor de specifieke beoogde locatie andere gegadigden in de markt?
- S Kent de wijk een goede bestuurlijke structuur die zich heeft bewezen in het structureren van debat en het reguleren van potentieel conflict?
- S Hebben zich recent in de wijk ingrijpende veranderingen voorgedaan waardoor sociale cohesie onder druk is komen te staan?
- S Heeft de wijk een open of gesloten karakter, bijvoorbeeld wat betreft de komst van nieuwkomers van buiten de wijk in de huisvestingsfeer?
- S Is er een uitgesproken beeld ten aanzien van individuele nieuwkomers van buiten de wijk?
- S Bestaat er een gedeelde opvatting over het gewenste karakter van de wijk en hoe verhoudt die zich tot de mogelijke komst van een bijzondere voorziening?

#### 5. Vooroordeel en discriminatie

Welke mogelijkheden de leden van de maatschappelijke meerderheid zien om met de leden van een bijzondere groep 'on speaking terms' te komen, hangt onder meer af van de visie van 'de meerderheid' op 'de bijzondere groep'. Omgekeerd kunnen de reacties van de bijzondere groep op de meerderheid een rol spelen bij de vestiging van een voorziening.

- S Zijn praktische bezwaren tegen de komst van een bijzondere voorziening terug te voeren op een concrete situatie of duiden de tegenwerpingen op ressentimenten op een ander niveau?
- S Worden praktische bezwaren in ieder geval serieus besproken?
- S Hoe wordt omgegaan met het vermoeden dat tegenstanders een dubbele of dubieuze agenda hanteren?
- S Is er op die punten eenduidigheid van opvatting tussen verschillende betrokken actoren?
- S In hoeverre spelen openlijke of verhulde racistische ressentimenten een rol in de wijk en in hoeverre is eerder sprake geweest van voorvallen met een dergelijke achtergrond?
- S Welke afspraken worden tevoren gemaakt ten aanzien van tolerantie van toelaatbaarheid van racistische of discriminerende uitlatingen en welke grenzen worden gehandhaafd?
- S Hoe wordt daarbij voorkomen dat ieder debat onmogelijk wordt doordat tegenstanders per definitie in de hoek van racisten worden geplaatst?

## 6. Overheidsbeleid

De overheid speelt een centrale rol bij de vestiging van ruimtelijke voorzieningen, maar het overheidsbeleid ten aanzien van bijzondere groepen is door de tijd aan sterke wijzigingen onderhevig. De doorgevoerde beleidswijzigingen worden over het algemeen weinig geëxpliciteerd en zwak onderbouwd en dit plaatst initiatiefnemers van ruimtelijke voorzieningen voor problemen. Deze problematiek hangt samen met een tendens tot depolitisering van het beleid ten aanzien van bijzondere groepen.

- S Wat zijn de doelstellingen van het overheidsbeleid ten aanzien van de betrokken bijzondere groep en wat voor een soort voorzieningen bevordert de overheid? Is het beleid bestendig of veranderlijk?
- S Wat zijn de effecten van het beleid tot nu toe en in hoeverre kan het nieuwe initiatief hieraan een positief vervolg geven?
- S In hoeverre kan de overheid de betreffende specifieke voorziening faciliteren zonder daarmee de verdenking van bevoordeling op zich te laden?
- S Wat is de invloed van het benadrukken van juist het bijzondere of het algemene karakter op het draagvlak voor een beoogde voorziening?
- S Is de overheid in staat niet alleen het groepsbelang, maar ook het bredere maatschappelijke belang te illustreren om draagvlak voor een bijzondere voorziening te creëren?
- S Is het mogelijk en nuttig om alle maatschappelijke vraagstukken die verbonden zijn aan de vestiging van een ruimtelijke voorziening voor een bijzondere groep openlijk te bespreken of moeten initiatiefnemers het debat juist zoveel mogelijk vermijden en beperken?

## 7. De politieke arena

Wie steun voor een bijzondere ruimtelijke voorziening probeert te verwerven dient zich te realiseren dat de vestiging van een ruimtelijke voorziening slechts één maatregel is binnen een voortdurende stroom van besluiten en beleid. De bereidheid van de bevolking om steun te geven aan deze specifieke voorziening hangt samen met de mate waarin men steun geeft aan de gezagsdragers en het politieke bestel als geheel.

- S In hoeverre is er sprake van steun voor het politieke bestel en hebben bestrooken bestuurders legitimiteit?
- S Bestaan er zoveel reserves ten aanzien van het politieke bestel dat de kans bestaat dat de discussie over een controversiële voorziening wordt verbonden met de discussie over de kwaliteit van de politiek en het bestuur als zodanig?
- S Zijn de voorgestelde voorzieningen bij eerdere ervaringen effectief gebleken? In hoeverre is sprake van concrete, aantoonbare nadelen door de komst van een dergelijke specifieke voorziening in eerdere gevallen?
- S In hoeverre is de overheid in staat bredere steun te verwerven of aan bezwaren tegemoet te komen door compenserende voordelen te bieden?
- S Zijn er mogelijkheden om mogelijk ongefundeerde angstgevoelens te voorkomen door tegenstanders in contact te brengen met burgers die aanvankelijk ook veel bedenkingen hadden, maar nu kunnen verhalen over hoe zaken in de praktijk zijn gelopen?
- S Is het mogelijk dat niet alleen de directe belangen van omwonenden aan de orde komen, maar ook de bredere maatschappelijke problematiek? Zijn er gemeenschappelijke normen en waarden waarop men in de meningsvorming kan terugvallen?
- S Is er sprake geweest van preventief, op draagvlakverwerving voor de multiculturele samenleving gericht beleid, waar mogelijk op aangesloten kan worden? Heeft de bijzondere voorziening wellicht een innovatief karakter, waardoor gebruik gemaakt kan worden van een symbool- en voorhoedefunctie?
- S Wat is de daadkracht van de betrokken bestuurders? Wat is de speelruimte voor lokale opinielidrs, voor intermediaire kaders en voor de zogenaamde buurtburgemeesters?
- S Is er sprake van eensgezindheid en belangencongruentie tussen verschillende bestuurslagen en bestuurders in aangrenzende gebieden?

- S Zijn de initiatiefnemers zich bewust van het gegeven dat ze onvermijdelijk gelijktijdig schaak spelen op verschillende borden met verschillende spelregels, verwachtingen en reactiepatronen?
- S Opereren de initiatiefnemers met open vizier en in alle openbaarheid zodat er geen verdenking kan ontstaan van opzetjes of overvallen waarbij betrokkenen voor het blok worden gezet?
- S Is het mogelijk om een eventuele negatieve beeldvorming ten aanzien van de bijzondere groep en berichtgeving over incidenten rond de ruimtelijke voorziening te compenseren met meer uitgebalanceerde reportages?

## **8. Bestuurders, burgers en meningsverschillen**

Bij de vestiging van een ruimtelijke voorziening spelen verschillende vraagstukken die te maken hebben met de vormgeving van het democratische proces en de meningsvorming van burgers. Vanuit de optiek van initiatiefnemers spelen twee centrale dilemma's. In hoeverre verlaat men zich op bestuurders en wat wordt er verwacht van de burgers? Welke grenzen stelt men aan de vrijheid van meningsuiting van de burgers en hoe stelt men zich het debat met tegenstanders van een voorziening voor?

- S Is er een weloverwogen evenwicht te realiseren tussen gerichtheid op verantwoordelijke bestuurders enerzijds en de ontwikkeling van burgerinitiatieven anderzijds?
- S Kan het initiatief voor een ruimtelijke voorziening voor leden van een bijzondere groep zodanig worden ingericht dat het initiatief stimulerend werkt ten aanzien van de zelfbewustheid van de groepsleden en hun betrokkenheid bij het politieke bestel?
- S Is het mogelijk om de meningsvorming over een bijzondere voorziening zodanig te organiseren dat burgers van uiteenlopende pluimage met elkaar in gesprek komen over de toekomstige inrichting van de samenleving in het algemeen en de buurt in het bijzonder?
- S Indien een voorgenomen ruimtelijke voorziening weerstand oproept, moet de initiatiefgroep zich dan vooral richten op het neutraliseren van extremistische tegenstanders of op het winnen van de aarzelende middengroep?

# Extra overlast op tijd geweerd

**In het septembernummer stelden zij zich al voor: Toon Verhoeven en Cees in 't Veld. Toon heeft een advocatenpraktijk en is voorzitter van de Werkgroep Bestemmingen. Cees is onze beroepskracht die per 1 oktober 2003 in de plaats is gekomen van Arie Gerla. Welke koers vaart de Werkgroep Bestemmingen? Hoe weet deze werkgroep invloed uit te oefenen op de besluitvoering binnen het Boulevardgebied? Zijn er al successen geboekt? Vragen die aanleiding geven tot een gezamenlijk interview met Toon en Cees. Bestuurslid Willem Jan Droog was ook van de partij vanwege zijn actieve betrokkenheid bij deze werkgroep.**

Eerst een succesverhaal: Boulevard is erin geslaagd om te voorkomen dat Victory Outreach het pand Mathenesserlaan 312 gaat huren. Willem Jan: "Voor de omwonenden zou dat een absolute ramp betekend hebben. Victory Outreach biedt exdrugsverslaafden onderdak en geeft hen daarbij een intensieve religieuze begeleiding. Zelf woon ik in de buurt van een van hun panden, en ons gezin moet vrijwel dagelijks meemaken dat het hysterische geschreeuw tot in onze woonkamer doorklinkt. Een middeleeuwse duivelsuitdrijving is daar kinderspel bij. In de zomer zetten zij de ramen wijdopen, dus wij komen al niet eens meer op het idee om in de tuin bijvoorbeeld met wat vrienden koffie te drinken. Door de herrie zou je zou elkaar nauwelijks kunnen verstaan. Het probleem is dat wanneer je vriendelijk aan de deur vraagt of de bewoners het wat kalmer aan willen doen, dat er net zo vriendelijk wordt geantwoord. Maar geluisterd wordt er zeker niet. Kennelijk eist de gedrevenheid van Victory Outreach dat omwonenden zich eenvoudig schikken naar Gods wil, namelijk dat de ex-druggebruiker op die plaats en met dat tumult bevrijd moet worden van de neiging tot verslaving".

## Bejaarde Swiebertjes

Wat heeft Boulevard gedaan om pand 312 uiteindelijk een andere bestemming te geven? Toon: "De eigenaar is de stichting Wooncompas. Dat is een christelijke organisatie die haar onroerend goed doorgaans verhuurt aan ideële instellingen. Victory Outreach, die ook het pand naast Willem Jan huurt van Wooncompas, voldeed aan dat criterium. Een andere kandidaat, de zorginstelling BAVO, wilde in het pand wat oudere zwervers onderbrengen. Zeg maar een project begeleid wonen voor bejaarde Swiebertjes. Die bestemming leek ons wat vriendelijker, en ook deze paste in het profiel van Wooncompas. Helaas kon de BAVO het pand niet zomaar betrekken vanwege bepaalde veiligheidsvoorschriften. Men miste op dat moment het geld om verbouwingen te financieren. Daarmee leek Victory Outreach de enige aangewezen kandidaat voor Wooncompas." Toen Boulevard via het netwerk van bewoners en organisaties op de hoogte raakte van de verhuurplannen, is er een bijeenkomst georganiseerd tussen Wooncompas, Victory Outreach en Boulevard. Toon: "In een hele serie van gesprekken daarna hebben wij de directie van Wooncompas ervan kunnen overtuigen dat verhuur aan Victory Outreach een hoop overlast zou opleveren. Plezierig was daarbij de steun in de rug die wij kregen van de deelgemeente. Deelraadsvoorzitter Ton Harreman liet Wooncompas weten veel waarde te hechten aan het oordeel van Boulevard. Bovendien kregen wij de wind mee, toen de gemeente Rotterdam uiteindelijk subsidie verleende aan de BAVO voor de verbouwingkosten. Toen kon Wooncompas overstag gaan, en was dit probleem opgelost."

## Uitgepolderd

Zoals ook blijkt in dit voorbeeld is timing het sleutelwoord als het gaat om de invloed van de Werkgroep Bestemmingen. Cees: "Onze ervaring leert dat wanneer er plannen gemaakt worden, dat je daar als belangenbehartiger niet vroeg genoeg bij kan zijn. Hoe verder de plannen gevorderd zijn, hoe minder kans je krijgt om daar nog wat aan te laten veranderen. Een eerste vereiste is dus dat je op tijd informatie verzamelt over alle mogelijke plannen die op de rails worden gezet. En je moet meteen vragen om inspraak". De heren merken af en toe dat het wat moeilijker wordt om invloed uit te oefenen op plannen van de overheid. Toon: "Politici en ambtenaren zijn een beetje moe geworden van alle inspraakprocedures die zij over zich heen krijgen, en daar kan ik mij natuurlijk ook wel iets bij voorstellen. Het Poldermodel lijkt een beetje uit te raken". Willem Jan vult aan: "Je ziet die terugtrekkende beweging ook in de Haagse wetgeving aankomen. Formele inspraakprocedures worden straks vereenvoudigd of zelfs afgeschaft, met het argument dat de overheid slagvaardiger moet kunnen handelen."

## Relativeringsvermogen

De tegenkant van die ontwikkeling is dat men bij de gemeente de plank flink kan misslaan, als men niet weet hoe burgers over bepaalde plannen denken. Toon: "Dat is wat wij de gemeente en deelgemeente telkens voorhouden: wees nou zo wijs om toch maar even met Boulevard te overleggen, want dat voorkomt straks teleurstellingen waar niemand bij gebaat is. Slagvaardigheid stellen wij zeer op prijs, maar wat is er nou op tegen om naar positief ingestelde burgers te luisteren? Niets toch, zou je zeggen? Van een overheid die uiteindelijk door ons allemaal gefinancierd wordt mogen wij dat toch ook gewoon verwachten? Bij de deelgemeente Delfshaven zien wij dat ambtenaren en politici professioneel met die verwachting omgaan. Natuurlijk is het niet altijd te vermijden dat zij zich ergeren aan onze vasthoudendheid. Tijdens rechtszittingen bijvoorbeeld, zoals laatst over het Zilveren Kruisgebouw, toen wij schorsing van verbouwingsactiviteiten aanvroegen in afwachting van onze bezwaarprocedure tegen de herbesteding van dat pand. Maar ik zie bij hen toch ook de nodige humor, en dat maakt dat het prima samenwerken is met de deelgemeente."

• Jeroen Deckers

(Uit: "Boulevard", nieuwsbrief december 2003, jaargang 10, nr.4)

## Bijlage

**Dit protocol is opgesteld ten behoeve van de vestiging van nieuwe opvang-, begeleidings- en hulpverleningsvoorzieningen voor meer dan drie verslaafden in Rotterdam. Het onderstaande protocol is de algemeen geldende tekst, die per deelgemeente nader kan worden uitgewerkt.**

1. De initiatiefnemer van een voorziening ten behoeve van meer dan drie verslaafden neemt contact op met de GGD en meldt schriftelijk wat voor voorziening hij waarom en met welk doel, op welke manier, waar en wanneer van plan is te realiseren. Dit is geen legitimatie om de voorziening te realiseren.
2. De GGD geeft de melding onmiddellijk schriftelijk door aan de betrokken deelgemeente en aan het hoofd van de betrokken basiseenheid van politie. De deelgemeente en het hoofd van de basiseenheid zijn elk verantwoordelijk voor de communicatie over het initiatief binnen hun eigen organisaties.
3. De GGD, de deelgemeente en de politie geven binnen een maand na melding een oordeel over het initiatief en formuleren de eventuele voorwaarden waaronder zij de voorgenomen voorziening zouden willen laten doorgaan. De GGD verzamelt de uitkomsten hiervan.
4. Bij voorzieningen met een stedelijk karakter verzorgt de Bestuursdienst, directie S&CZ, op aangeven van de GGD, gelijktijdig met de GGD, de deelgemeente en de politie een centrale toets. De GGD verzamelt de uitkomsten hiervan.
5. De GGD meldt de uitkomsten van de stappen 3 en 4 onmiddellijk aan de initiatiefnemer. De initiatiefnemer besluit vervolgens of hij zijn voornemen wil uitvoeren.
6. In overleg met de deelgemeente, de politie en de initiatiefnemer stelt de GGD een draaiboek op voor de realisering van de voorziening. Het draaiboek bevat tenminste
  - een planning;
  - een opsomming van de organisaties/mensen die bij de realisatie betrokken dienen te worden;
  - de voorwaarden waaronder de voorziening kan worden gerealiseerd.
7. In het draaiboek wordt ook bepaald op welke manier de bewoners en winkeliers bij de realisatie van de voorziening worden betrokken. De betrokkenheid van de bewoners kan lopen via de directe burens, via de lokale bewonersvereniging/buurt of via de stedelijke organisaties van bewoners, winkeliers en gebruikers.
8. Het draaiboek behoeft een verklaring van geen bezwaar van de deelgemeente en het hoofd van de betrokken basiseenheid van politie.
9. Partijen behouden te allen tijde het recht om binnen hun bevoegdheden passende maatregelen met betrekking tot de voorzieningen te nemen. Dit gebeurt echter steeds na overleg met de initiatiefnemer.
10. In elk geval tot er een draaiboek ligt, of zoveel langer als tussen partijen is afgesproken, gaan alle betrokken partijen strikt vertrouwelijk met het voornemen tot vestiging van nieuwe voorzieningen om.
11. De GGD houdt een overzicht bij van alle bestaande voorzieningen.