

Wim de Haas

Wim de Haas

Groen, gelijk en eerlijk

Groen, gelijk en eerlijk

Verkenning naar de relatie tussen
sociale uitsluiting en de natuurlijke omgeving

Groen, gelijk en eerlijk

Verkenning naar de relatie tussen sociale uitsluiting
en de natuurlijke omgeving

Wim de Haas

2017

Wim de Haas (2017). *Groen, gelijk en eerlijk. Verkenning naar de relatie tussen sociale uitsluiting en de natuurlijke omgeving.* Wageningen, Wageningen Environmental Research.

In veel steden over de hele wereld worden groepen in achterstandswijken uitgesloten van het gangbare maatschappelijke verkeer. Dit is een complex fenomeen met vele oorzaken. Ook de natuurlijke omgeving (het groen) speelt hierin een rol. Een case study in vier steden laat zien dat ‘het groen’ op verschillende manieren een rol kan spelen bij het tegengaan van uitsluiting. Hierover is nog weinig bekend, daarom is nagegaan waar nader onderzoek zich op zou kunnen richten. Dit betreft: beter in kaart brengen van de relaties tussen groen en uitsluiting; een drietal specifieke onderwerpen m.b.t. groen en gezondheid, groene wijkeconomie en ‘third space’; onderzoek gericht op participatie en stedelijk beleid en tenslotte onderzoek naar de grondslagen van groene rechtvaardigheid.

Trefwoorden: Uitsluiting, Rechtvaardigheid, Achterstandswijken, Armoede, Gezondheid, Natuurlijke omgeving, Groen, Steden.

Wim de Haas (2017). *Green, equal and fair. Exploration on the relationship between social exclusion and the natural environment.* Wageningen, Wageningen Environmental Research.

In many cities around the world people in deprived areas are excluded from the mainstream socio-economic development. This is a complex phenomenon with many causes. A case study in four cities shows that green measures can play a role in the fight against exclusion. Since little is known about this, the focus for further research is identified. This concerns the mapping of the relations between green and exclusion, three substantive topics (green and health, green district economy, ‘third space’), research focused on participation and urban policy and finally studies into the foundation of environmental justice.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Environmental Research (Alterra) in opdracht van en gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, in het kader van het Kennisbasisonderzoek (projectnummer KB-25-005-003).

©2017 Wageningen Environmental Research (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Wageningen Research), Postbus 47, 6700 AA Wageningen, T 0317 48 07 00, E info.alterra@wur.nl, www.wur.nl/environmental-research. Wageningen Environmental Research is onderdeel van Wageningen University & Research.

Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding. Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin. Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Wageningen Environmental Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Environmental Research

	Woord vooraf	1
	Samenvatting	3
1	Inleiding	9
1.1	Uitsluiting tussen pure armoede en tweedeling	10
1.2	Uitsluiting is maatschappelijk ongewenst	12
1.3	Groen en uitsluiting in steden	14
1.4	Doel en vraagstelling	17
1.5	Aanpak	18
2	Uitsluiting	21
2.1	De opkomst van het concept uitsluiting	21
2.2	Het concept uitsluiting	24
2.3	Vergelijkbare concepten	28
2.4	Betekenis van uitsluiting	37
2.5	Meten van uitsluiting	43
2.6	Mogelijke interventies	53
3	Uitsluiting en de natuurlijke omgeving	61
3.1	Inleiding	61
3.2	Integrerende concepten	62
3.3	Aanzet tot theorievorming	74
4	Voorbeelden	83
4.1	Inleiding	83
4.2	Europa: Liverpool	84
4.3	Afrika: Johannesburg	87
4.4	Verenigde Staten: Boston	83
4.5	Nederland: Rotterdam-Zuid	98
4.6	Vergelijking en conclusie	101
5	Onderzoek naar uitsluiting en groen	107
5.1	Inleiding	107

5.2	Overwegingen	108
5.3	Onderwerpen	109
6	Conclusies	115
	Literatuur	119

Woord vooraf

In de bekende film *Erin Brockovich* merkt de hoofdpersoon dat opvallend veel mensen in haar – arme – omgeving aan kanker lijden. Zij vermoedt dat dit komt doordat een groot bedrijf het grondwater heeft vervuild. Zonder over een juridische achtergrond te beschikken gaat zij de strijd aan tegen dit bedrijf. Het lukt haar uiteindelijk om het bedrijf aansprakelijk te stellen en zo het recht te laten zegevieren. Deze film geeft goed aan waar het in deze verkenning om gaat: milieuvervuiling die wordt afgewenteld op zwakke, achtergestelde of uitgesloten groepen mensen. De verkenning richt zich daarbij niet alleen op milieurisico's maar ook op tekorten aan groen in de omgeving.

“Veel groen in een wijk lijkt een kwaliteit, maar is het meestal niet. Stadsgroen gedijt sociaal gezien bij schaarste. Anders ontaardt het in desolaat, argeloos en onveilig groen.”

Deze provocerende opvatting komt van de beroemde stedenbouwkundige Jane Jacobs (1961) in haar baanbrekende boek ‘Death and life of great American Cities’. Dus niks geen gescheiden functies en open ruimtes met veel groen. Zij had het niet zo op met de voorstanders van tuinsteden en ruime voorsteden, die zij karakteriseerde als *decentristen*.

Jane Jacobs opvatting over groen is daarom provocerend omdat groen in steden meestal positief wordt gewaardeerd. Bij nadere lezing gaat het haar echter niet om parken op zich, maar om de functie die parken hebben in de stad. Dragen ze bij aan contacten? Bevorderen ze levendigheid? Dat is precies waar het in deze verkenning ook om gaat: de vraag naar de

rol die de natuurlijke omgeving in de stad speelt bij processen van uitsluiting, waardoor delen van steden arm, onveilig en ongezond zijn. Dit roept tal van nog onbeantwoorde vragen op over bijvoorbeeld de aard van deze processen, over de manifestatie ervan in verschillende delen van de wereld of over de betekenis van de natuurlijke omgeving.

Het programma Metropolitan Solutions probeert voor stedelijke gebieden een invulling te geven aan de missie van Wageningen University and Research 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. De vraag naar de relatie tussen groen en arme, onveilige, ongezonde steden past hier goed in. Maar op welke onderwerpen kan dit onderzoek dan het beste worden gericht? Dat is de vraag die deze verkenning uiteindelijk probeert te beantwoorden.

Samenvatting

De verstedelijking van de wereld heeft grote gevolgen. In alle steden op de wereld treffen we wijken aan waar armoede, gebrek aan sociale binding, criminaliteit en ongezondheid elkaar versterken. Het proces achter deze factoren wordt hier samengevat onder de term *uitsluiting*. Het resultaat van uitsluiting is dat groepen geen toegang kunnen krijgen tot dat wat in een samenleving gangbaar is.

Het doel van deze studie is om vanuit het Wageningse onderzoek een bijdrage te leveren aan het verminderen van uitsluiting in steden. De studie heeft het karakter van een verkenning die is gericht op het benoemen van relevante velden voor nader onderzoek. De volgende vragen zijn hierbij leidend: *Wat is uitsluiting? Welke rol kan de natuurlijke omgeving spelen bij het tegengaan van uitsluiting? Welke onderwerpen verdienen nader onderzoek?*

Wat is uitsluiting?

Uitsluiting is een relatief, meerdimensionaal, relationeel en dynamisch begrip. Relatief, omdat het gaat om de relatie tot wat gangbaar is in een samenleving. Meerdimensionaal, omdat fysieke, economische, sociale en culturele aspecten elkaar versterken. Relationeel, omdat uitsluiting ontstaat in de interactie tussen groepen en geen eigenschap van één groep is. Dynamisch omdat het betrekking heeft op een proces en niet uitsluitend op een toestand. Deze aspecten van uitsluiting maken dat het lastig is om uitsluiting te meten. Toch zijn er met name in het UK goede integrale metingen gedaan waarin meerdere aspecten worden meegenomen.

Uitsluiting is nauw verbonden met andere veel gebruikte concepten, zoals armoede of discriminatie. Daarnaast is er een nauwe relatie met concepten die zich meer richten op het omgekeerde van uitsluiting: sociale cohesie, justice, equity, equality, sociaal kapitaal, basic needs, sociale kwaliteit.

Uitsluiting wordt vanuit verschillende perspectieven verschillend benaderd. Daarin manifesteren zich vier discoursen. In het *gemeenschapsdiscours* gaat het vooral om het niet deelnemen aan de gemeenschappelijke cultuur. Een maatregel om uitsluiting tegen te gaan, is – onder meer – goed taal- en maatschappijonderwijs. In het *marktdiscours* gaat het met name om de arbeidsmarkt en de toegang ertoe. Versterking van individuele competenties past hierbij als maatregel tegen uitsluiting. In het *herverdelingsdiscours* gaat het om de machtsverhouding tussen groepen. Belastingmaatregelen of juridische maatregelen om verschillen weg te nemen passen hier goed in. In het *radicale discours* ten slotte is uitsluiting een onvermijdelijk gevolg van bestaande maatschappelijke verhoudingen. Tegengaan van uitsluiting kan alleen door fundamentele ingrepen in de maatschappelijke organisatie, zoals bijvoorbeeld door de nationalisering van de gezondheidszorg. Ondanks de verschillen zijn er ook maatregelen die in meerdere discoursen passen. Meer en beter onderwijs is een goed voorbeeld daarvan.

Rol van de natuurlijke omgeving

Voor de relatie tussen de natuurlijke omgeving en uitsluiting worden talloze concepten gehanteerd: environmental justice, environmental racism, environmental equity, environmental equality, socio-ecological inequalities, just sustainability's, urban justice, the just city, spatial justice, ecological justice, actanten (in plaats van actoren), leefomgevingskwaliteit, urban environmental sustainability, exposoom, transport poverty, green gentrification. De meeste van deze concepten zijn strategisch van aard. Ze zijn onderdeel van de handelingsperspectieven om uitsluiting tegen te gaan. De aandacht voor de rol van de natuurlijke omgeving hierbij neemt toe.

De relatie tussen groen en uitsluiting moet worden gezien als een veld waarin betekenissen, gemeenschappen, de fysieke omgeving en de institutionele omgeving op elkaar inspelen. Binnen dit veld kunnen verschillende patronen van uitsluiting en het tegengaan ervan worden on-

derscheiden. Een belangrijk patroon is bijvoorbeeld het 'groenbenuttingspatroon', waarin 'kijkgroen' wordt omgezet in benutbaar groen (bijvoorbeeld stadslandbouw) om uitsluiting tegen te gaan.

Voorbeelden

Voor vier sterk verschillende steden is vergeleken hoe uitsluiting tot stand is gekomen en hoe uitsluiting wordt tegengegaan.

- *Liverpool* is in het Verenigd Koninkrijk één van de steden met een sterke mate van uitsluiting. De laatste jaren neemt uitsluiting af. Daarbij speelden de interventies in de cultuursector een belangrijke rol, hoewel de algehele verbetering van economisch klimaat ook belangrijk is geweest.
- In *Johannesburg* speelde en speelt het apartheidsverleden nog een grote rol, het sociaaleconomische aspect ervan waarschijnlijk nog meer dan het racisme aspect. Zoals in veel grote steden in de derde Wereld spelen de gebreken in het transportsysteem een grote rol in de uitsluiting. De maatregelen van het stadsbestuur zijn sterk top-down ingestoken: green corridors.
- In *Boston* speelde het beheer van de omgeving een cruciale rol. Verbetering van de omgeving had direct positieve effecten op de leefkwaliteit en indirect op de sociaaleconomische situatie. De meeste initiatieven kwamen uit de wijk zelf, wat een succesfactor achter de positieve ontwikkelingen was. Tuinieren in de stad speelde hierin een belangrijke rol.
- In *Rotterdam* is sprake van een groot, breed overheidsprogramma om achterstand en uitsluiting tegen te gaan. In een specifiek project kregen kinderen les in filosoferen, zelfverdediging en tuinieren. Dit helpt ze om zich zowel mentaal als lichamelijk te ontwikkelen.

In de vier steden zijn verschillende strategieën gehanteerd. Ze laten een breed beeld van de strijd tegen uitsluiting zien en steunen de veronderstelling van dit onderzoek dat de (na-

tuurlijke) omgeving hierin een goede rol kan spelen. Drie factoren zijn hierbij van algemeen belang: het inhaken op initiatieven van betrokken burgers, de samenwerking tussen overheden en het creëren van een omslagpunt door een investeringsimpuls.

Nader onderzoek

Voor onderzoek naar groen en uitsluiting is interdisciplinariteit van groot belang, omdat het om een bij uitstek meerdimensionaal verschijnsel gaat. Juist voor een onderwerp als uitsluiting is het ook van belang om burgers bij onderzoek te betrekken in de vorm van citizens science of actieonderzoek. Inhoudelijk zijn de volgende onderwerpen relevant voor nader onderzoek:

- Ontwikkelen van indicatoren voor het in kaart brengen van gegevens over de relatie tussen uitsluiting en de natuurlijke omgeving voor steden; ontwikkeling van indicatoren hiervoor.
- Gezondheid en uitsluiting: de relatie tussen de urbane natuurlijke omgeving en gezondheid (als aspect van uitsluiting).
- Groene wijk economie: ontwikkelen van de wijk economie die gebruik maakt van de natuurlijke omgeving als wapen tegen uitsluiting.
- Groen als third space: betekenis van de natuurlijke omgeving tussen huis (first space) en werk (second space) en de rol daarvan in uitsluitingsprocessen.
- Groene participatie tegen uitsluiting: de relatie tussen enerzijds participatie van burgers in het beheren en onderhouden van de natuurlijke omgeving en anderzijds de mate van uitsluiting.
- Handelingsperspectieven voor steden: analyse kaders, beleidsscenario's, beleidsevaluatie.
- Grondslagenonderzoek: ontwikkeling discourses, waarden van uitsluiting, tot stand komen van betekenissen.





1

Inleiding

Verstedelijking is naast bijvoorbeeld klimaatverandering één van de grote mondiale trends. Verstedelijking manifesteert zich in de groei van steden en in een krimpende plattelandsbevolking. De zoektocht naar een beter leven is de grote drijfveer achter het proces van verstedelijking, maar dit is niet voor ieder weggelegd. In sommige situaties leidt het tot meer kansen, maar er zijn ook groepen die niet profiteren van de voordelen van de stad. In alle steden treffen we dan ook wijken aan waar armoede, criminaliteit en ongezondheid elkaar versterken. De mensen in deze wijken zijn uitgesloten van de kansen die men doorgaans wel heeft. We vatten het proces achter deze interactie tussen armoede, onveiligheid en ongezondheid samen onder de term uitsluiting. *Uitsluiting* staat zowel voor het proces van uitsluiting als de situatie die hiervan het gevolg is. Deze houden elkaar in stand als kip en ei. Het gevolg is dat mensen geen toegang kunnen krijgen tot dat wat in een samenleving gangbaar is. Tabel 1 geeft een hele serie definities van sociale uitsluiting. De meeste definities stammen uit de jaren negentig van de vorige eeuw. Alle omvatten ze meerdere dimensies. Veel definities geven aan dat uitsluiting altijd relatief ten opzichte van een gemiddelde moet worden gezien. Ook het proceskarakter en het territoriale aspect van uitsluiting worden in meerdere definities genoemd. Op het multidimensionale, het relatieve en het dynamische aspect komen we later terug. Het territoriale aspect vormt het hart van deze verkenning, die is gericht op uitsluiting in steden.

Een onderdeel van het territoriale aspect van uitsluiting is het groene aspect. *Groen* wordt hier gedefinieerd als de natuurlijke leefomgeving, i.c. de biotische leefomgeving inclusief de abiotische processen daarachter. Groen kan op verschillende manieren een rol spelen bij het thema uitsluiting.

1.1 Uitsluiting tussen pure armoede en tweedeling

Elke samenleving kent verschillen tussen groepen op grond van inkomen, sexe, leeftijd, religie, ras enzovoort. Om een uitspraak te kunnen doen of deze verschillen maatschappelijke ongewenste situatie opleveren moet onderscheid worden gemaakt tussen vormen van verschil. Mede op basis van Gough, Eisenschitz et al. (2006) en Tiemeijer (2017) komen we tot de volgende indeling voor samenlevingen.

Pure armoede

Dit is de situatie waarbij in grote delen van een samenleving de absolute fysieke grens van in leven blijven niet wordt gehaald. Ook deze samenleving kent bijzondere groep die afwijken van het gemiddelde, maar dit zijn vooral de rijken aan de bovenkant van de samenleving.

Uitsluiting

Dit is de situatie waarin delen van de samenleving zijn blijvend zijn uitgesloten van de standaard in die samenleving.

Tweedeling

De situatie waarin verschillen leiden tot een tweedeling die dwars door de samenleving loopt en daarmee de dynamiek van die samenleving gaat beheersen. Dit is het geval als de twee groepen objectief verschillen, bijvoorbeeld in inkomen, gezondheid, opleidingsniveau of leefomgeving; de leden van de twee groepen zich daadwerkelijk identificeren met hun eigen groep; deze groepen als onderscheiden worden gerepresenteerd in politiek en media. Good old Marx introduceerde een tweedeling in zijn beeld van een maatschappij met een arbeidersklasse en een bourgeoisie. Tegenwoordig wordt vaak gesproken van een tweedeling tussen hoog- en laagopgeleiden. Daarnaast wordt steeds vaker in het publieke debat gesproken over een scheidslijn tussen de elite en gewone mensen. Tiemeijer (2017) geeft aan dat iemand door te spreken over een maatschappelijke scheidslijn iemand ook een agendavor-

TABEL 1 | Definities van uitsluiting (Engelstalig)

<i>The dynamic process of being shut out from any of the social, economic, political and cultural systems which The multidimensional nature of the mechanisms whereby individuals and groups are excluded from taking part in the social exchanges, from the component practices and rights of social integration.</i> Commission of the European Communities, 1992	<i>lack many of the opportunities that are available to the average citizen.... This broad concept of poverty coincides with the emerging concept of social exclusion.</i> Howarth, Kenway et al., 1998	<i>Continuous and gradual deficits of full participation in the social (including material as well as symbolic) resources produced, supplied and exploited in a society for making a living, organising a life and taking part in the development of a (hopefully better) future.</i> Pilgram et al., 2001
<i>Social exclusion to refer, first to multidimensional disadvantage, which is of substantial duration and which involves disassociation from the major social and occupational milieux of society.</i> Room, 1992	<i>Social exclusion occurs where different factors combine to trap individuals and areas in a spiral of disadvantage.</i> Department of Social Security, 1999	<i>Social exclusion is a process that deprives individuals and families, groups and neighbourhoods of the resources required for participation in the social, economic and political society as a whole. This process is primarily a consequence of poverty and low income, but other factors such as discrimination, low educational attainment and depleted living environments also underpin it. Through this process people are cut off for a significant period in their lives from their institutions and services, social networks and developmental opportunities that the great majority of society enjoys.</i> Pierson, 2002
<i>Inadequate social participation, lack of social integration and lack of power.</i> Room, 1995	<i>The process which brings about a lack of citizenship, whether economic, political or social.</i> Rogaly, Fisher et al., 1999	<i>An individual is socially excluded if he or she is geographically resident in a society but (b) for reasons beyond his or her control, he or she cannot participate in the normal activities of citizens in that society, and (c) he or she would like to so participate.</i> Burchardt, Le Grand et al., 1999
<i>Social exclusion is a broader concept than poverty, encompassing not only low material means but the inability to participate effectively in economic, social, political and cultural life and in some characterisations alienation and distance from mainstream society.</i> Duffy, 1995	<i>Social exclusion is a highly disruptive process produced by advanced societies which consist in the erosion of collective values, social cohesion and bonding.</i> Cullen et al., 1999	<i>An individual is socially excluded if he or she does not participate in key activities of the society in which he or she lives.</i> Richardson and LeGrand, 2002
<i>Social exclusion is ... a shorthand term for what can happen when people or areas suffer from a combination of linked problems such as unemployment, poor skills, low incomes, poor housing, high crime environments, bad health and family breakdown.</i> Social Exclusion Unit, 1997	<i>A lack or denial of access to the kinds of social relations, social customs and activities in which the great majority of people in British society engage. In current usage, social exclusion is often regarded as a 'process' rather than a 'state' and this helps in being constructively precise in deciding its relationship to poverty.</i> Gordon et al., 2000	<i>An accumulation of confluent processes with successive ruptures arising from the heart of the economy, politics and society, which gradually distances and places persons, groups, communities and territories in a position of inferiority in relation to centres of power, resources and prevailing values.</i> Estivill, 2003
<i>The notion of poverty that has guided the development of this report is where people</i>		

stel doet. Als voortdurend wordt gesteld dat er een maatschappelijke scheidslijn bestaat twee groepen, bestaat de kans dat die scheidslijn als uitgangspunt voor spreken en handelen wordt genomen, wat de scheidslijn per definitie tot realiteit maakt.

Deze verkenning richt zich op de tweede vorm van verschil. Landen en regio's in een situatie van algemene armoede vallen buiten deze studie, evenals situaties waarbinnen verschillen zo groot zijn geworden dat ze de hele samenleving doordrenken. Deze afbakening in deze verkenning wil natuurlijk niet zeggen dat algemene armoede of een tweedeling minder erg zijn.

1.2 Uitsluiting is maatschappelijk ongewenst

We veronderstellen in deze studie dat uitsluiting een ongewenst verschijnsel is. Alle definities die hiervoor zijn gegeven veronderstellen dit zonder het expliciet te verwoorden. Maar waarom is uitsluiting eigenlijk ongewenst? Barry (1998) heeft dit beredeneerd in zijn essay *Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income*. Hij maakt daarin allereerst een onderscheid tussen het 'feit van uitsluiting' en 'reden tot zorg' over sociale uitsluiting. Dit onderscheid is belangrijk is omdat er feitelijk ook vrijwillige uitsluiting bestaat. Maar vrijwillige uitsluiting kan ook een vrijwillig neerleggen zijn bij het gebrek aan mogelijkheden om aan te sluiten bij de rest van de maatschappij. Daarom is uitsluiting, zelfs als deze vrijwillig is, volgens Barry toch een reden tot zorg. Vervolgens geeft Barry twee argumenten waarom normatief verwerpelijk is.

Ten eerste kan sociale uitsluiting een symptoom of oorzaak van sociaal onrecht zijn. Uitsluiting kan namelijk leiden tot ongelijke kansen voor educatie en tot gebrek aan toegang tot politieke participatie. Sociale uitsluiting is dus een reden tot zorg omdat het in strijd is met sociale rechtvaardigheid.

Ten tweede doet uitsluiting afbreuk doet aan sociale solidariteit. Maar waarom is een gebrek aan solidariteit een slechte zaak? Barry stelt dat dit slecht is omdat het op een symbolische wijze datgene wat een groep tot groep maakt ondergraaft.

Het verhaal van Robert Kruijt

Robert Kruijt werkte als stagiair in het Jordaanse vluchtelingenkamp Zaatari, vlakbij de grens met Syrië. Hij leerde daar dat dit soort kampen jaren blijven bestaan en zich ontwikkelen tot soort steden. "Doe je daar niets mee, dan vertoont het kamp na een paar jaar alle kenmerken van een sloppenwijken", vertelde hij in een interview op www.resource.wur.nl. "Je kunt daarom beter ontwikkelingen proberen te sturen, waarbij je niet meer van bovenaf je plannen oplegt, maar kijkt wat de bevolking zelf wil." "Om te ontdekken wat de vluchtelingen zelf wilden, liet ik ze met Photoshop werken. Dat leverde uiteraard veel verschillende beelden op, maar er kwamen ook een paar grote lijnen naar voren: weg met het open riool, en meer groen."

Hij zocht naar een simpele en goedkope oplossing. "Dat bracht me bij de grijs-watertuintjes. Het idee is dat je afvalwater, grijs water, scheidt van menselijke uitwerpselen, zwart water. Het zwarte water voer je naar een septische tank. Het grijze water kun je dan opvangen in de bodem en gebruiken om planten en bomen te laten groeien."

Het idee werkte omdat het aansloot bij de ervaringen en het gevoel van identiteit van de

bewoners. "Bewoners reageerden enthousiast. Niet alleen omdat hun rioolprobleem grotendeels was opgelost, maar ook omdat het groen bijdraagt aan hun kwaliteit van leven. Hoewel ze met afvalwater geen eetbare gewassen kunnen verbouwen, was het aanzicht van planten en bomen in het kamp een geweldige verademing voor ze. Bedenk ook dat 90 procent voorheen agrariër was. Een gewas verbouwen, ook al is het maar één plant, sluit aan bij hun culturele identiteit." De steun van local leaders bleek belangrijk. Robert kreeg daarover advies van VN environmental advisor Tom Corcoran. "Hij leerde me veel over de informele hiërarchie binnen de kampgemeenschap. Tom stuurde me naar een van de kopstukken, de zelfbenoemde minister van elektriciteit. Toen hij het volle gewicht van zijn invloed erachter zette, ging het snel."

"De VN heeft heel positief op het project gereageerd. Er zijn concrete plannen om het uit te rollen over het hele kamp, dus mogelijk is Zaatari binnenkort voorzien van tienduizenden tuinen. De toegepaste methode was een eyeopener voor de VN. Het laat zien hoe kleinschalige initiatieven serieuze problemen in het kamp kunnen oplossen."

bron: www.resource.wur.nl

We noemen deze argumentatie van Barry vooral om te laten zien dat er een heel rijk van normatieve argumenten achter het concept uitsluiting zit. Daar zullen we in deze verkenning echter niet dieper op ingaan. Deze verkenning gaat er van uit dat uitsluiting bestreden moet worden, alleen al omdat uitgesloten lijden onder hun situatie.

1.3 Groen en uitsluiting in steden

De natuurlijke omgeving (groen) kan op verschillende manieren in verband worden gebracht met uitsluiting in steden: als oorzaak van bepaalde vormen van uitsluiting, als onderdeel van uitsluiting, en als middel tegen uitsluiting.

Groene oorzaken van de trek naar de stad

De 'achteruitgang' van groen een fysieke driver voor economische en sociale ontwikkelingen zijn. Groen, met daarachter de abiotische randvoorwaarden voor groei, is een hulpbron voor landbouw, tuinbouw, bosbouw enz. Als de mogelijkheden voor en kwaliteiten van deze vormen van groen teruglopen valt een economische drager weg. Dan gaat het bijvoorbeeld om uitputting van natuurlijke hulpbronnen, verwoestijning, klimaat migratie, enz. Dit is één van de pushfactoren voor verstedelijking. Dit hoeft overigens niet per definitie tot uitsluiting te leiden, maar is dat in de praktijk vaak wel, alleen al omdat men in een stedelijke omgeving aankomt en zich daar een plek moet zien te verwerven. Hierbij moet niet worden vergeten dat er naast deze push factor meerdere pull factoren spelen in de trek naar de stad. Kelley, Mohtabi et al. (2015) bijvoorbeeld beschrijven hoe klimaatverandering kan worden gezien als drijver achter de huidige burgeroorlog in Syrië en de daaraan gepaard gaande vluchtelingenstromen.

Naast de fysieke oorzaken achter het verminderen van groen kapitaal, zijn er sociaaleconomische oorzaken. Het groene kapitaal kan zijn toegeëigend voor economische activiteiten die minder lokale arbeidskrachten vereisen of andere arbeidskrachten vereisen. Dit is een driver voor verstedelijking. In sommige gevallen is dit direct of indirect het gevolg van bepaalde overheidsstrategieën.

Groen speelt dus een rol in de migratiestromen die er toe kunnen leiden dat nieuwe groepen de steden intrekken, die vervolgens in een situatie van uitsluiting terecht komen, maar is lang niet de enige factor.

Groen als onderdeel van uitsluiting

Alle steden hebben slechte wijken met veel armoede, criminaliteit en ongezondheid. Nieuwkomers in de stad komen doorgaans op deze suboptimale plekken terecht. Ze heb-

Het verhaal van Sony Adhikari

'In vluchtelingenkampen in Nepal had men een acuut gebrek aan voedsel, vooral groene groenten. De mensen krijgen rijst en granen uitgedeeld, maar geen groente. Niemand had genoeg geld om groente te kopen van de nabije markten. Plantjes kweken in de keuken werd aangedragen als oplossing, maar de families hadden simpelweg te weinig ruimte daarvoor.

Daarom bedachten wij het concept van 'verticaal tuinieren' voor elke familie in het kamp. In ons beroepsopleidingscentrum demonstreerden we gestapelde moestuinen ondersteund door bamboepalen. Deze tuintjes zijn niet duur, ecologisch en kunnen makkelijk worden gemaakt met lokale middelen. Vluchtelingen maakten bamboetuintjes in kleine ruimtes en bouwden meerdere verdiepingen boven elkaar. Ongebruikte plastic

tasjes werden gebruikt om de grond bij elkaar te houden. Bemesting met dierenpoep werd toegevoegd en zie, vandaag de dag groeien er overal groenten in stapeltuintjes.

Met steun van Cordaid hebben nu ongeveer 300 huishoudens in twee kampen de mogelijkheid om hun eigen snelgroeiende seizoensgroenten te kweken. We zijn doorgegaan met het promoten van flestuinieren, tuinieren in plastic zakken en in potten voor een maximale opbrengst. De vluchtelingen vertellen ons dat dit veel verlichting biedt. Een enquête wees uit dat ongeveer tweederde van hun maandelijkse voedingswaarde uit de tuintjes wordt gehaald. Dat is een geweldig resultaat. En wij zijn trots daaraan te hebben bijgedragen.'

bron: www.cordaid.org

ben economisch minder mogelijkheden om goede plekken te verwerven en worden ook sociaal en cultureel niet altijd geaccepteerd. Ras, etniciteit, nationaliteit of afkomst kunnen daarbij als labels voor onderscheid worden gebruikt in uitsluitingsprocessen. Maar de naam van de plek op zich kan ook een label worden voor onderscheid en uitsluiting.

De uitsluiting in stedelijke gebieden manifesteert zich onder meer in de beschikbaarheid van, toegang toe en het gebruik van groen, wat gevolgen kan hebben voor gezondheid en welbevinden. Er komt steeds meer bewijs dat gebrek aan groen in een wijk mede een oorzaak is van ongezondheid. Voor uitgesloten groepen speelt het groen een heel andere rol dan voor groepen die volop kunnen meedoen. De leefomstandigheden in achtergebleven wijken zijn vaak minder, de toegang tot groen is minder, men kan minder gebruik maken van compensatie elders en ook cultureel neemt groen een andere plek in. De invloed op overheidsinterventies met betrekking tot groen is vaak ook minder: soms zelfs moeten wijken met armen wijken voor parken.

Groene middelen tegen uitsluiting in de stad

Groen kan een tevens middel zijn om uitsluiting in steden tegen te gaan. Ook hiervan zijn in oost en west, noord en zuid weer heel verschillende vormen. Stadslandbouw kan een rol spelen. In grote steden in de Verenigde Staten bijvoorbeeld speelt stadslandbouw een rol om mensen in uitzichtloze posities en achtergebleven wijken een boost te geven. Er zijn ook projecten (onder veel meer India, VS) om door gezamenlijke inrichtingsprojecten achtergebleven stadswijken bij te trekken. In Rotterdam zijn er tuinprojecten voor schoolkinderen in achterstandswijken. Er zijn talloze zeer verschillende voorbeelden uit alle delen van de wereld te geven. Rode draad in al deze voorbeelden is dat het altijd gaat om activiteiten die niet alleen inkomen genereren, maar ook competenties en zelfbewustzijn vergroten.

Deze driedeling laat zien dat de rol van groen in urbane uitsluiting veel aspecten kent. Er zijn grote verschillen: de mate waarin uitsluiting een probleem is verschilt over de hele wereld, de vormen waarin uitsluiting zich manifesteert verschilt over de hele wereld. In elk werelddeel of klimaatzone kan de rol van groen weer totaal anders zijn.

Afbakening

Deze verkenning richt zich op het derde punt van de bovenstaande driedeling: de vraag hoe ‘groen’ een rol kan spelen in het tegengaan of voorkomen van uitsluiting binnen stedelijke gebieden. Dat betekent dat er ook zicht moet zijn op de rol die het groen in het uitsluitingsproces speelt, wat het tweede punt hierboven is. Deze verkenning neemt het bestaande onderzoek als basis en zoekt naar de invalshoeken die zich lenen voor vervolgonderzoek vanuit de ‘Wageningse’ optiek, aansluitend op de missie van Wageningen University and Research: *explore the potentials of nature to improve the quality of life*.

Verder beperkt de verkenning zich tot de relatie uitsluiting en groen. Het gaat daarmee niet over groen en verstedelijking in het algemeen, en ook niet over de fysieke leefomgeving en uitsluiting in het algemeen.

Ten slotte richt de verkenning zich op de situatie van uitsluiting in steden. Uitsluiting impliceert het bestaan van grote verschillen en het achterblijven bij het ‘normale’. Dat betekent dat deze verkenning zich niet richt op situaties waarin hele regio’s, landen of gebieden in een situatie van armoede verkeren. Deze keuze komt natuurlijk niet voort uit het idee dat die problemen minder belangrijk zijn, maar dat zijn problemen van een andere orde.

1.4 Doel en vraagstelling

Het maatschappelijke doel van deze studie is om vanuit het Wageningse onderzoek een bijdrage te leveren aan het verminderen van uitsluiting in steden door gebruik te maken van ‘groen’. Dit past goed in de missie van Wageningen University & Research: *to explore the potential of nature to improve the quality of life*. Dit project levert daarvoor een bouwsteen en is gericht op het identificeren van deelvragen en onderzoekbenaderingen waar Wageningen University en Research vanuit haar competenties een bijdrage zou kunnen leveren. Het onderzoek zal plaatsvinden aan de hand van de volgende vragen:

1. Wat is uitsluiting?

Inzicht in de verschillende vormen van uitsluiting is nodig om ideeën te ontwikkelen over het tegengaan ervan door het inzetten van groen. Over uitsluiting wordt vanuit heel verschillende discoursen verschillend gesproken, ook dat aspect wordt onder deze vraag meegenomen. Daarbij zal blijken dat in ieder discours eigen specifieke opvattingen worden gehanteerd over uitsluiting en over de manier waarop uitsluiting kan worden bestreden. Uitsluiting is geen nieuw fenomeen: er worden veel strategieën door veel partijen gehanteerd. In de beantwoording van deze vraag zullen we ook ingaan op maatregelen om uitsluiting tegen te gaan.

2. Welke rol kan de natuurlijke omgeving spelen bij het tegengaan van uitsluiting?

Er bestaan hele literatuurtradities over de relatie tussen mens en omgeving, vanuit zowel functioneel als symbolisch perspectief. Ook vanuit de ecologie zijn er concepten ontwikkeld voor de relatie tussen mens en natuurlijke ecosystemen. De rol van groen in het tegengaan van uitsluiting is divers. Om hier een beeld van te krijgen worden groene strategieën tegen uitsluiting worden nader bestudeerd in een viertal cases.

3. Welke onderwerpen verdienen nader onderzoek?

Het onderzoek heeft het karakter van een voorverkenning die het mogelijk moet maken om relevante velden voor nader Wageningse onderzoek te benoemen. Daarnaast wordt een voorstel ontwikkeld specifiek voor vervolgonderzoek in het kader van het programma Metropolitan Solutions.

1.5 Aanpak

De verkenning is uitgevoerd door middel van literatuuronderzoek om een goed beeld te krijgen van de *state of the art*. Daarbij is gebruik gemaakt van een aantal mogelijkheden voor interactie:

- Workshop over onderzoek van WLO/NVTL Congres *Het Betwiste Land* in oktober 2016
- Mini symposium *Environmental Justice and Urban Green* vanuit het EU onderzoeksprogramma GREENSURGE op 14 december 2017.
- Brainstormbijeenkomst bij Wageningen Environmental Research op 20 december 2016.





2

Uitsluiting

21

2.1 De opkomst van het concept uitsluiting

Het concept uitsluiting of sociale¹ uitsluiting roept meteen een aantal vragen op. Wie wordt uitgesloten van wat? Is uitsluiting bijvoorbeeld het niet welkom zijn in een buurt, geen toegang krijgen tot een opleiding, er niet bij horen in een groep, geen werk krijgen, een taal niet begrijpen, niet mogen meedoen aan sociale activiteiten, het niet begrijpen van grappen, of dit allemaal tegelijk? Is het iets anders dan armoede of achterstand? Of de hamvraag: wordt door het hanteren van dit concept iets duidelijk dat we anders over het hoofd zouden zien? Voldoende redenen om in dit hoofdstuk het concept nader te omschrijven. We beginnen met een historische terugblik.

¹ Latour (2005) wijst op steeds holler wordende betekenis van het woord sociaal. Hij ziet sociaal niet als aanduiding van een domein in de werkelijkheid, maar als een aanduiding van een verbinding in een netwerk van mensen en dingen. De in de literatuur gebruikelijke term social exclusion proberen we in deze verkenning dan ook zoveel mogelijk te vermijden.

Discours over armoede

In de negentiende eeuw begon men – allereerst in Engeland – te spreken over armoede als probleem, waar het daarvoor nog vaak als een natuurlijk gegeven werd gezien. Opheffen van de armoede was mogelijk en betrof vooral de technische en economische ontwikkeling, naast het investeren in onderwijs. Met de opkomst van de sociaaldemocratie en vergelijkbare bewegingen werd armoede ook als een verdelingsvraagstuk gezien. Daarmee werd het in een rechtvaardigheidsdiscours over gelijkheid werd getrokken. Er werden toen ook termen als verdeling en verheffing gebruikt. Verdeling had betrekking op ongelijke en onrechtvaardige situaties, verheffing had betrekking op de collectieve opheffing uit die situatie. In beide begrippen stond het collectieve centraal. De omslag van het denken in collectieven en collectieve verheffing vond plaats tijdens de opkomst van het postmoderne denken in de jaren tachtig. Vanaf de jaren zeventig tekende zich in noordwest Europa het definitieve einde van de grote verhalen af. Met de grote verhalen verdween ook het collectieve en statische denken. Uitsluiting verdreef armoede in het maatschappelijk debat en wetenschappelijk discours.

Van armoede naar uitsluiting

In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw kreeg armoede steeds meer aandacht in het Westen. In veel publicaties over armoede werd benadrukt dat armoede moest worden beoordeeld ten opzichte van het gemiddelde in een samenleving (Fuchs, 1967; Townsend 1987). Het begrip relatieve armoede kwam op. Ook werd er door sommige auteurs op gewezen dat armoede kan betekenen dat het onmogelijk wordt om deel te nemen aan normale activiteiten. Dat is het begin van het denken over exclusie. Verschillende auteurs betoogden ook dat ongelijkheid een fundamenteel ander begrip is dan uitsluiting. De industriële samenleving kende grote tegenstellingen zonder dat mensen buiten de maatschappij stonden, maar de post-industriële samenleving sluit door allerlei mechanismen mensen echt uit van deelname aan de samenleving (Touraine, 1992 in: (Silver 1994). Beide komen nog voor betoogt De Foucauld (1992), reden om zowel te streven naar zowel gelijkheid als integratie, die beide een eigen aanpak vereisen.

De in Europa toenemende aandacht voor uitsluiting vanaf de jaren tachtig begon in Frankrijk. In de politiek, met name in Frankrijk, werd exclusie een populair begrip omdat het een politiek redelijk veilige term was om een verschijnsel aan te duiden (*les exclus*). Het munten van de term uitsluiting wordt toegeschreven aan Rene Lenoir, die later deel uitmaakte van

de regering Chirac. In een bekende publicatie verklaarde hij dat bijna een tiende van de Franse bevolking tot *les exclus* behoorde (Lenoir 1974). Hiertoe rekende hij onder meer: gehandicapten, invaliden, misbruikte kinderen, delinquenten, multi-probleem gezinnen. Hij vermeldde echter niet de groep legale of illegale immigranten.

In het Verenigd Koninkrijk werd de term uitsluiting gebruikt door een conservatieve regering in de jaren 1980 die problemen had met de suggestie dat armoede een probleem was. Type-rend voor dit ongemak is ook een uitspraak van de latere Labour regering Blair in *Reaching Out: an Action Plan on Social Exclusion: 'Because of this achievement in reducing poverty and increasing affluence, the persistent and deep-seated exclusion of a small minority stands out ever more starkly'* (UK Government, 2006, onderstreping WdH).

Er bestond bij de op dat moment zittende regeringen in Frankrijk en Engeland, maar ook in Nederland grote weerstand tegen de suggestie dat er sprake zou zijn van armoede. Armoede en ongelijkheid werden gezien als termen van de oppositie. Ook een vergelijkbaar concept als 'de tweedeling van de samenleving' was geen populaire term bij zittende politici (van welke signatuur dan ook), terwijl oppositionele politici het graag gebruikten om de regering aan te spreken. De term uitsluiting ontwikkelde zich tot een politiek alternatief voor geluiden vanuit de oppositie.

Veilig, vaag begrip

Tegen deze achtergrond kreeg het concept uitsluiting de functie van een *unifying policy framework*, en tevens *empty signifier* (Gunder and Hillier 2009) of een *boundary concept* (Westerink 2016). Dit zijn aanduidingen vanuit verschillende achtergronden van wat ook wel 'quasi-concept' wordt genoemd: een hybride mentale constructie die politici helpt bij het smeden van coalities op basis van een bepaalde lezing van de werkelijkheid. Uitsluiting wordt daarmee een veilig vaag begrip, waarmee een gezamenlijke opgave wordt weergegeven. Door het gebruik van deze term konden niet alleen politieke tegenstellingen worden afgezwakt, maar tegelijkertijd ook een depolitisering plaatsvinden waardoor uitsluiting van het politieke discours in het beleids- en uitvoeringsdiscours terecht kwam.

De noodzaak van een nieuw begrip werd duidelijker toen de immigratie in Europa op gang begon te komen. Veel mensen verhuisden vanuit grote steden naar kleinere steden of naar het platteland. In Nederland raakten de groeikernen snel bevolkt. Hierdoor verdwenen er veel mensen uit onaantrekkelijke wijken. Deze ruimte werd opgevuld door migranten vanuit ande-

re regio's van de wereld. In Nederland kwam veel mensen uit Suriname en de Nederlandse Antillen, evenals mensen uit Marokko en Turkije. Als reactie hierop ontstond een immigratiedebat, waarin degenen die in dit debat tegenover elkaar stonden, beide behoefte hadden aan concepten in één begrip de kern weergaven. Integratie werd zo'n term, met uitsluiting als tegenhanger daarvan.

In de praktijk is het maatschappelijk debat in elk land weer anders van aard. Rode draad in veel Europese landen is de relatie tussen uitsluiting en de immigratiestromen. In Europa en de Verenigde Staten is er in de nasleep hiervan een nieuwe opkomst van het denken in termen van de elite versus het volk. In andere delen van de wereld heeft uitsluiting vooral betrekking op de relatie tussen arm en rijk of op verschillen in etniciteit, achtergrond of religie binnen landen, wat zich overigens lang niet altijd als maatschappelijk debat manifesteert. Ook uitsluiting op basis van leeftijd, geslacht of seksuele voorkeur komt in elk land wel voor, maar maakt in zeer wisselende mate onderdeel uit van een maatschappelijk debat.

Uitsluiting is ook in het mondiale beleid één van de sleutelbegrippen geworden. Inhoudelijk hangt uitsluiting samen met mondiale processen, maar ook mondiaal is een veilig vaag begrip belangrijk om tot overeenstemming te komen. Het is niet voor niets dat het onderwerp een rol is gaan spelen in de mondiale agenda van de *Sustainable Development Goals*.

Deze korte en wat boude historische terugblik laat zien dat uitsluiting een recent inhoudelijk concept en maatschappelijke doelstelling is. Het is een begrip dat zowel een nieuwe sociale werkelijkheid benoemt, maar tegelijkertijd zelf ook deel uitmaakt van een nieuwe manier van kijken naar de sociale werkelijkheid. Met name deze samenhang maakt dat we in de volgende paragraaf eerst aandacht geven aan de nadere invulling van het concept.

2.2 Het concept uitsluiting

Uit de vorige paragraaf bleek dat uitsluiting is opgekomen als verzamelterm voor een verschijnsel met verschillende oorzaken, verschillende manifestaties en verschillende gevolgen, die blijkbaar toch iets gemeen hebben. Het is bovendien een term die politieke tegenstellingen zowel kan verhullen als kan verenigen. Een dergelijke *empty signifier* kan in de wetenschap beter alleen in specifieke vertalingen worden gebruikt, waarbij de wetenschap niet in

de valkuil moet trappen om de specificering als hoofdprobleem op te vatten. Dat doet de zeggingskracht uit het begrip verdwijnen, wat ook is gebeurd met concepten als duurzaamheid en kwaliteit. Er is hoewel het begrip sociale uitsluiting iets van de laatste twintig jaar is, is er toch al redelijk veel over geschreven. Het gaat hierbij vaak over definiëring in relatie tot eerder gebruikelijke termen als armoede en achterstand.

Definitie van uitsluiting

Van uitsluiting is sprake als grote verschillen binnen de samenleving ertoe leiden dat groepen mensen niet profiteren van het algemene niveau van welvaart en welzijn. Uitsluiting is daarmee een relatief begrip. Uitsluiting moet worden beoordeeld ten opzichte van het niveau dat in een samenleving gebruikelijk is. Daarmee is het ook een relationeel begrip: de uitgesloten en niet uitgesloten staan in een specifieke relatie tot elkaar omdat de één de positie van de ander beïnvloedt en de één wordt beoordeeld volgens de normen van de ander.

In elke samenleving bestaan verschillen, maar exclusie is niet hetzelfde als het uiterste van een verdeling. Uitsluiting is dan ook niet inherent verbonden aan verschillen, maar treedt op als – met een ruimtelijke metafoor – de toegang tot andere 'plekken' in de samenleving belemmerd is. Het gaat bij exclusie niet om de verdeling op zich, maar ook om de toegang tot andere maatschappelijke segmenten. Elke samenleving heeft een 'normale' stratificatie, maar hier gaat het om *abnormale* stratificatie, met een zodanig sterk karakter, dat deze de samenleving potentieel ontwricht.

Wie wordt uitgesloten? De groepen die zijn uitgesloten kunnen heel verschillend van aard en samenstelling zijn, met als gemeenschappelijk kenmerk dat ze op de één of andere manier afwijken van het 'normale' en daar ook geen toegang toe hebben. Dit kan voor groepen als geheel gelden, maar bij uitsluiting heeft wel degelijk individuele gevolgen die samenhangen met het lidmaatschap van een sociale groep.

Wie sluit er uit? Uitsluiting is een complex fenomeen. Het is dan ook niet zo dat de uitsluiting per definitie een direct gevolg is van handelingen of opvatting van niet uitgesloten. Uitsluiting wordt in stand gehouden door verhoudingen en opvatting van de uitgesloten en niet-uitgesloten, maar ook door algemene instituties, algemene opinie of de cultuur in het algemeen.

Waarvan uitgesloten? Hiervoor is in abstracte termen gesproken over uitsluiting van het normale. Dit verschilt van geval tot geval. Bij uitsluiting van gehandicapten gaat het om uitsluiting van zaken waar niet gehandicapten wel toegang toe hebben. Bij uitsluiting van allochtonen gaat het om uitsluiting van de mogelijkheden die autochtonen wel hebben. Zoals helaas elk kenmerk van mensen een reden kan zijn om te discrimineren, zo kan elk kenmerk ook leiden tot uitsluiting.

Vier aspecten van uitsluiting

In de bovenstaande definitie komen vier aspecten naar voren die uitsluiting kenmerken: het is een *relatief*, *meerdimensionaal*, *relationeel* en *dynamisch* begrip.

1. Relatief

Meerdere malen is aangegeven dat het bij uitsluiting altijd gaat om de verhouding ten opzichte van wat als normaal wordt beschouwd.

2. Meerdimensionaal

Exclusie wordt vaak gedefinieerd vanuit de economische situatie. Dat komt mogelijk ook omdat economische uitsluiting goed meetbaar is. Maar het wordt al gauw meer dan puur een economisch verschil. In uitsluitingsprocessen komen meerdere dimensies bij elkaar: een laag of geen inkomen, slechte woonomstandigheden (verloedering, weinig groen), slecht onderwijs, slechte gezondheid, slechte sociale omgeving (criminaliteit, bendes, etc.); dit alles gekoppeld aan beperkte mogelijkheden om eruit te komen. Deze overlappen en versterken elkaar. Degenen die uitgesloten zijn vormen daarmee een aparte sociaal-culturele groep die door anderen ook als zodanig wordt beschouwd. Ook de ervaring van het uitgesloten zijn is hierbij belangrijk. Hierbij kunnen verschillen op het gebied van herkomst of etniciteit een belangrijke factor zijn. De meerdimensionaliteit van uitsluiting houdt in *dat uitsluiting op een specifiekere groep betrekking heeft dan alleen de onderste groep van een enkelvoudige variabele, zoals armoede*.

Uitsluiting heeft betrekking op het proces van uitsluiting. Het is een stroomgrootheid, geen voorraadgrootheid. Toch staat uitsluiting ook voor de situatie in dit proces, i.c. naar de stand van zaken: hoe veel mensen zijn op dit moment uitgesloten. In het volgende hoofdstuk over het meten van uitsluiting wordt hier nader op ingegaan.

3. Relationeel

Uitsluiting speelt zich af tussen groepen van mensen. Het is meer dan het tekortschieten van een groep om meer te bereiken in de samenleving. Uitsluiting komt van twee kanten. Het is niet alleen ‘geen toegang hebben omdat je onvoldoende competenties hebt meegereggen’, maar ook ‘geen toegang krijgen omdat je tot een bepaalde groep behoort’. Uitsluiting is ook, maar niet alleen: uitgesloten worden. Dit maakt uitsluiting tot een proces waarin de machtsverhouding tussen groepen in de samenleving aan de orde is.

4. Dynamisch

Uitsluiting is niet statisch maar heeft betrekking op een dynamisch proces. Het gaat om groepen met individuele instroom en uitstroom. Individuen zijn niet per definitie gevangen door hun sociale situatie, maar worden er wel door beïnvloed, wat ook geldt voor uitsluiting. Een proces van uitsluiting kan op individueel niveau tot een eind komen, terwijl het op een hoger abstractie niveau beschouwd voor een groep een structureel karakter kan hebben. Dit wil niet overigens niet zeggen dat uitsluiting op groepsniveau in stand blijft. Het gaat om langdurige processen en hardnekkige situaties, maar ook op groepsniveau is uitsluiting dynamisch.

Concepten zoals uitsluiting, maar ook armoede, gelijkheid, sociaal kapitaal of gelijke kansen, zijn niet gemakkelijk te hanteren voor onderzoek omdat ze politiek geladen zijn. Dit gaat verder dan dat het lastig is om ze te hanteren en eerst beter gedefinieerd moeten worden. Room (2000) waarschuwt dat het gebruiken van een concept als uitsluiting ertoe kan leiden dat de samenleving uitsluitend wordt gezien als een morele gemeenschap. Dit belemmert het zicht op de werkelijkheid. De conceptualisering van de samenleving als slagveld of jungle zou volgens hem meer recht doen aan de werkelijkheid.

Drie soorten uitsluiting

Sociale uitsluiting manifesteert zich in meerdere dimensies. Toch zijn er ook vormen van uitsluiting die, ook al zijn ze meerdimensionaal, zijn opgebouwd rond een enkel onderscheidend kenmerk waardoor grote delen van de samenleving worden uitgesloten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de uitsluiting van vrouwen (ontzeggen van toegang tot de openbare ruimte, tot werk of tot sociale circuits) of ouderen (onmogelijk maken van toegang tot delen van de openbare ruimte). Het uitsluiten van grote groepen op grond van een enkel kenmerk (geslacht, leeftijd, geaardheid) noemt Miliband (2006): **wide exclusion**.

Daarnaast zijn er de vormen van uitsluiting waarbij meerdere dimensies die nauwelijks van elkaar kunnen worden gescheiden, aan de orde zijn. ook de betrokkenen zelf ervaren hun situatie als een situatie van uitsluiting. Deze vorm wordt door Miliband (2006) **deep exclusion** genoemd.

Sociale uitsluiting in steden heeft vaak een ruimtelijk karakter en manifesteert zich in bepaalde buurten waar verschillende vormen van uitsluiting bij elkaar komen. Ruimte is ook een aspect van exclusie. Uitsluiting zich concentreert zich dan ook vaak bepaalde plekken: achterstandswijken, verhevigd door etniciteit of afkomst. Dit wordt ook wel **concentrated exclusion** genoemd (Miliband 2006).

De grenzen tussen deze vormen zijn niet heel strikt. Ook *wide exclusion* heeft de meerdimensionale trekken van *deep exclusion*. De brede manifestatie ervan maakt het echter toch tot een ander fenomeen waarbij ook de strategie om uitsluiting te voorkomen en ongedaan te maken anders zal zijn. De vraag is hoe breed *wide exclusion* moet zijn om als *wide exclusion* te worden gezien. Is uitsluiting op grond van achtergrond of op grond van lichamelijke beperking breed genoeg om als *wide exclusion* te kunnen worden gezien? Ook het verschil tussen *concentrated exclusion* en *deep exclusion* zijn niet scherp te trekken. *Concentrated exclusion* is altijd ook *deep exclusion*, maar dan op een bepaalde plek geconcentreerd.

Deze studie richt zich met name op *concentrated exclusion*. Het gaat hier om uitsluiting in specifieke delen van steden. Juist bij *concentrated exclusion* is de rol van de natuurlijke omgeving (het 'groen') expliciet aan de orde.

2.3 Vergelijkbare concepten

In deze paragraaf bespreken we een aantal concepten die met uitsluiting samenhangen. Deze vergelijking heeft meer betekenis dan een semantische exercitie. Achter de woorden gaan concepten schuil die tot verschillende strategieën leiden voor het tegengaan van uitsluiting. Wat dat betreft is de woordenstrijd wel degelijk relevant.

Sociale cohesie: het omgekeerde van uitsluiting?

Sociale cohesie heeft betrekking op de samenhang in de samenleving. Deze samenhang kan

het gevolg zijn van gedeelde normen en waarden, van sociale afhankelijkheid, van macht samenhang afdwingt of van een combinatie ervan. Soms wordt sociale cohesie in verband gebracht met de overzichtelijke West-Europese of Amerikaanse maatschappij van de jaren vijftig. Voor dit onderzoek is relevant dat sociale cohesie ook kan worden gezien als het tegenovergestelde van sociale uitsluiting. Het tegengaan van sociale uitsluiting leidt dan tot sociale cohesie. Interessant is echter dat sommigen dit niet zien als een logische samenhang, maar als twee tegenover elkaar staande discoursen. Met aan de ene kant sociale cohesie als een toestand en aan de andere kant uitsluiting als een proces waarop interventies kunnen plaatsvinden. Bovendien impliceert uitsluiting dat er niet alleen mensen worden uitgesloten, maar dat er ook mensen zijn die uitsluiten, wat in een sociale cohesie discours niet wordt uitgesproken. Dat het concept uitsluiting ook gaat over processen en over machtsverhoudingen, maakt uitsluiting volgens Sealey (2015) tot een beduidend relevanter concept dan sociale cohesie. Volgens anderen is de morele lading juist een nadeel van het concept uitsluiting: het dringt degenen die worden uitgesloten in een slachtofferrol en degenen die niet zijn uitgesloten in de rol van 'dader'.

Armoede: proxy voor uitsluiting?

Het aantrekkelijke van het concept armoede is voor veel organisaties dat het relatief eenvoudig te meten is, zeker in vergelijking tot uitsluiting. Toch stuiten ze al gauw op het volgende.

Armoede is in eerste instantie vooral een economisch begrip, maar toch is het gebrek aan economische middelen niet de enige oorzaak van armoede. Armoede kan tot uitsluiting leiden en uitsluiting kan tot armoede leiden. Het onvermogen om te participeren in de samenleving (uitsluiting) hangt ook samen met armoede. Bijvoorbeeld uitsluiting op grond van ras, geloof, sexe of leeftijd. Armoede en uitsluiting hangen sterk samen.

Deze noties maken ook onderdeel uit van de uitgebreide analyse van Townsend (1979) van armoede in het Verenigd Koninkrijk. Townsend onderscheidde naast de overheidsdefinitie van armoede ook relatieve armoede en relatieve achterstand. De laatste twee vormden een kritiek op de maat die de overheid had ontwikkeld, welke volgens Townsend tot een te beperkt begrip van armoede leidde.

Deze noties zijn ook opgenomen in de definitie van armoede van de EU (1985), waarin armen worden gezien als: 'persons, families and groups of persons whose resources (material, cultural and social) are so limited as to exclude them from the minimum acceptable way of life in

the Member State in which they live'. Deze definitie laat een verbreding van het armoedebegrip zien. Net als bij Townshend worden armoede en sociale uitsluiting vergelijkbare concepten.

Justice, equity, equality: nauwe relatie met uitsluiting

De trits rechtvaardigheid (justice), billijkheid (equity of fairness), gelijkheid (equality) worden hier in samenhang besproken, omdat ze vaak ten opzichte van elkaar worden gedefinieerd.

De meest algemene van deze drie is rechtvaardigheid. Rechtvaardigheid staat voor goed of juist handelen. Eén van de vormen van rechtvaardigheid is distributieve rechtvaardigheid (distributive justice). Deze distributieve rechtvaardigheid heeft betrekking op de rechtvaardigheid van de verdeling van goederen, kapitaal, macht, invloed, kennis over individuen of groepen binnen de samenleving.

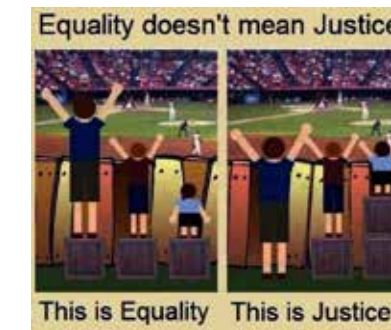
In sommige gevallen kan een rechtvaardige situatie juist worden bereikt door een zekere mate van ongelijkheid. Dit is bijvoorbeeld het geval bij positieve discriminatie of bij het vaststellen van quota voor groepen die een achterstand hebben. Twee groepen worden dan ongelijk behandeld in de middelen, maar juist met het doel om meer rechtvaardigheid tot stand te brengen. Rechtvaardigheid en gelijkheid zijn dus niet nevengeschied, de ene is nodig om de andere te bereiden. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen billijkheid en rechtvaardigheid. Dit vraagt om verheldering.

De eerste stap voor die verheldering is het onderscheid tussen inhoudelijke en procedurele rechtvaardigheid. Inhoudelijke rechtvaardigheid impliceert een direct oordeel over juistheid van een situatie op grond van een inhoudelijk criterium. Procedurele rechtvaardigheid heeft betrekking op de procedure waarlangs het rechtvaardigheidsoordeel wordt opgebouwd. Procedurele rechtvaardigheid gaat met name over de verhouding tussen input en output, ofwel de inzet van mensen en de verdeling die hiervan het gevolg is.

Voor procedurele, distributieve rechtvaardigheid kunnen vijf verschillende beginselen² worden onderscheiden. Wij ontleen deze aan Forsyth (2006). Deze vijfdeling schept meer

² Dit zijn beginselen omdat ze betrekking hebben op het proces waarmee het oordeel over rechtvaardigheid tot stand komt, in tegenstelling tot een norm die betrekking heeft op de inhoud van de uitkomst.

duidelijkheid bij het karakteriseren van billijkheid en gelijkheid ten opzichte van rechtvaardigheid. Het eerste beginsel is *billijkheid*. Rechtvaardigheid is dan het gevolg van een verdeling waarbij de inzet van mensen en de verdeling van outputs als bijvoorbeeld goederen in verhouding is. Een verdeling is billijk tot stand gekomen als men ongeveer evenveel terugkrijgt als erin gestoken heeft. Het tweede beginsel dat Forsyth onderscheidt is *gelijkheid*. Een verdeling is rechtvaardig als de output voor iedereen gelijk is. Daarmee zijn twee belangrijke concepten behandeld, maar er zijn nog meer verdelingsmechanismen die als beginsel voor een rechtvaardigheidsoordeel kunnen worden beschouwd. Dat is ten derde een verdeling op basis van *autoriteit*. Deze norm wil zeggen dat sommigen op basis van autoriteit, gezag, macht of verantwoordelijkheid een groter deel van de betreffende output mogen krijgen. De directeur van een bedrijf bijvoorbeeld, mag meer verdienen omdat zij meer verantwoordelijkheid draagt. Het vierde beginsel is *behoefte*. Hoe gunstiger een verdeling uitpakt voor behoeftigen, hoe rechtvaardiger deze is. Ten slotte is als vijfde, ook *verantwoordelijkheid* een beginsel, waarin de rechtvaardigheid berust op een verdeling waarin de 'sterkste schouders' de zwaarste lasten dragen.



Billijkheid en gelijkheid zijn daarmee getypeerd als verschillende beginselen voor het proces van het beoordelen van een rechtvaardige verdeling. Doelen moeten daarbij niet worden verward met maatregelen. Voor een overheid is het vaak het meest eenvoudig om te kiezen voor gelijkheid, omdat dit beginsel eenvoudig is te vertalen in een norm. Bijvoorbeeld: iedere inwoner moet binnen tien minuten lopen in een park of bij een bushalte kunnen zijn. Gelijkheid is bovendien eenvoudig te meten, een extra reden die het gelijkheidsbeleid aantrek-

kelijk maakt voor overheden. Dit is een voorbeeld van gelijkheid op het niveau van maatregelen. Maar net al bij het realiseren van gelijkheid tussen mannen en vrouwen is soms ongelijke behandeling wat betreft maatregelen vereist. Het is daarom belangrijk om in dit soort discussies onderscheid maken tussen doelstellingen en maatregelen en deze niet met elkaar te verwarren. Het doel van overheidsbeleid voor de openbare ruimte kan bijvoorbeeld zijn dat iedereen een gelijk recht heeft op een geschikte groene omgeving (gelijkheid). Om dit te doen, kan het nodig zijn verschillende doelgroepen anders te behandelen (billijkheid).

In debatten over rechtvaardigheid wordt vaak verwezen naar het werk van de politieke filosoof Rawls (1999), met name zijn boek *A Theory of Justice*. Rawls doet een gedachtenexperiment waarin hij doet alsof redelijke individuen samen de samenleving opnieuw ontwerpen, niet beladen met kennis van duizenden jaren politieke geschiedenis. Zij bevinden zich achter de *Veil of Ignorance*: de sluier van onwetendheid. Zij komen volgens Rawls dan uit op twee beginselen. Ten eerste het beginsel van de gelijke verdeling van fundamentele vrijheden en basisrechten. Gelijkheid is hier het uitgangspunt, zonder voorbehoud. Het tweede beginsel is, dat de ongelijkheden (buiten fundamentele rechten) zo moeten worden georganiseerd dat ze (a) gelijke toegankelijkheid voor iedereen opleveren, en (b) tot het grootst mogelijke voordeel strekken van de minst bevoorrechten. Dit laatste is het zogenaamde *difference principle*, waar Rawls beroemd mee is geworden. Vertaald naar deze studie wil dit zeggen dat sociale stratificatie op zich geen probleem is mits uitgesloten groepen ervan profiteren.

Sociaal kapitaal: oorzaak of gevolg van uitsluiting?

Sociaal kapitaal staat voor het vermogen van groepen om zich zo te organiseren dat zij optimaal functioneren. Het gaat daarbij om het mobiliseren van contacten, groepsnormen, gezamenlijke activiteiten en dergelijke. Tegenwoordig is het een algemeen begrip in het kader van stedelijke ontwikkeling en regeneratie van steden, maar de term stamt uit de vorige eeuw. Het begrip kan worden toegeschreven aan het werk van Pierre Bourdieu, James Coleman en Robert Putnam. Bourdieu (1986) stelt dat sociaal kapitaal bestaat uit het geheel van ‘verbindingen’. Door het geheel van verbindingen op te vatten als een vorm van kapitaal wordt het verband met economische kapitaal en de rol van sociaal kapitaal helder. Coleman (1988) geeft aan dat sociaal kapitaal bestaat uit een geheel van sociale structuren en relaties is, maar stelt wel dat het ene geheel van structuren en relaties beter als kapitaal functioneert dan de andere. Het concept werd verder bekend door Robert Putnam (2000). Putnam stelt dat het sociale kapitaal in Amerika in verval is, met name door de individualisering in de samenleving. Sociaal kapitaal kent drie aspecten, in het Engels aangeduid als bonding, bridging en linking. Bonding heeft betrekking op de relaties binnen de groep; bridging op de relaties met andere groepen; linking op de relatie met de samenleving als geheel, inclusief de overheid.

Een gebrek aan sociaal kapitaal kan een oorzaak zijn van uitsluiting, dat gaat het met name om het aspect linking en bridging. Een sterk ontwikkeld bonding kapitaal kan ook een rol spelen in uitsluiting als een groep een sterke eigen cultuur ontwikkeld waardoor tegelijkertijd

de groep intern wordt versterkt, terwijl de afstand tot de rest van de samenleving groter wordt. Dit geeft ook aan dat gebrek aan sociaal kapitaal niet eenvoudigweg tot oorzaak van uitsluiting kan worden verklaard. Het kan ook worden gezien als gevolg van uitsluiting, als een manifestatie van uitsluiting, of zelfs als een definitie van uitsluiting.

Discriminatie: bijna hetzelfde als uitsluiting?

Discriminatie is het ongelijk behandelen, achterstellen of uitsluiten van mensen op basis van persoonlijke of groepskenmerken. Deze kenmerken bijvoorbeeld zijn: etniciteit, religie, ras, leeftijd, geslacht, seksuele voorkeur of een handicap. Het concept discriminatie zo lijkt sterk op uitsluiting, dat het er bijna aan gelijk te stellen is. Het gaat dan met name op de hierboven beschreven ‘wide exclusion’. Het bij elkaar komen van factoren die elkaar versterken (deep exclusion) of het territoriale aspect (concentrated exclusion) krijgt in het concept discriminatie wat minder nadruk. Een belangrijk verschil is met uitsluiting is dat discriminatie in veel landen, waaronder Nederland, een wettelijke grondslag heeft in de Algemene wet op de gelijke behandeling.

Gelijke kansen

Ieder dient dezelfde kansen te hebben. Dit vrij breed geaccepteerde uitgangspunt is verder uitgewerkt in de *equal capabilities* benadering door Sen (1985). Mensen beschikken over allerlei persoonlijke vermogens om goed en prettig te functioneren. De equal capabilities benadering stelt dat de maatschappelijke mogelijkheden waar mensen over moeten kunnen beschikken om te functioneren voor iedereen gelijk moet zijn. De beschikbare mogelijkheden dienen voor allen gelijk te zijn. Mogelijkheden om te goed te functioneren (i.c. capability) is de kern van deze benadering. Het vernieuwende ervan is dat er welzijn niet wordt geformuleerd in termen van goederen, maar in termen van mogelijkheden voor essentiële handelingen. Dus niet: iedereen heeft recht op een huis, maar voor iedereen moet het mogelijk zijn om zich te beschutten, te verwarmen, te slapen, enz. Amarty Sen legde veel nadruk op het evalueren van de verschillen in de wereld, maar Martha Nussbaum (2011) heeft het werk van Sen verder uitgewerkt als theorie van rechtvaardigheid. In dat kader stelde zij een lijst op van fundamentele mogelijkheden waar mensen over moeten kunnen beschikken. Zij komt er tot tien, waaronder: de mogelijkheid om gezond te leven, de mogelijkheid om gedachten en ideeën te kunnen uiten, wat niet zo verrassend is, maar ook de mogelijkheid om emotionele banden aan te gaan, om te spelen en – wat voor deze studie interessant is – de mogelijkheid om betrokken te zijn bij de natuur. De lijst heeft

kritiek gekregen omdat hij te vooral een uiting zou zijn van Westers denken van de blanke middenklasse.

De capability benadering is interessant omdat deze net als uitsluiting rechtvaardigheid benaderd vanuit de toegang tot mogelijkheden. Vanuit de capability benadering kan uitsluiting worden gedefinieerd als een samenhangend geheel van ontzegging van meerdere mogelijkheden waarop iedereen recht heeft.

Basic needs

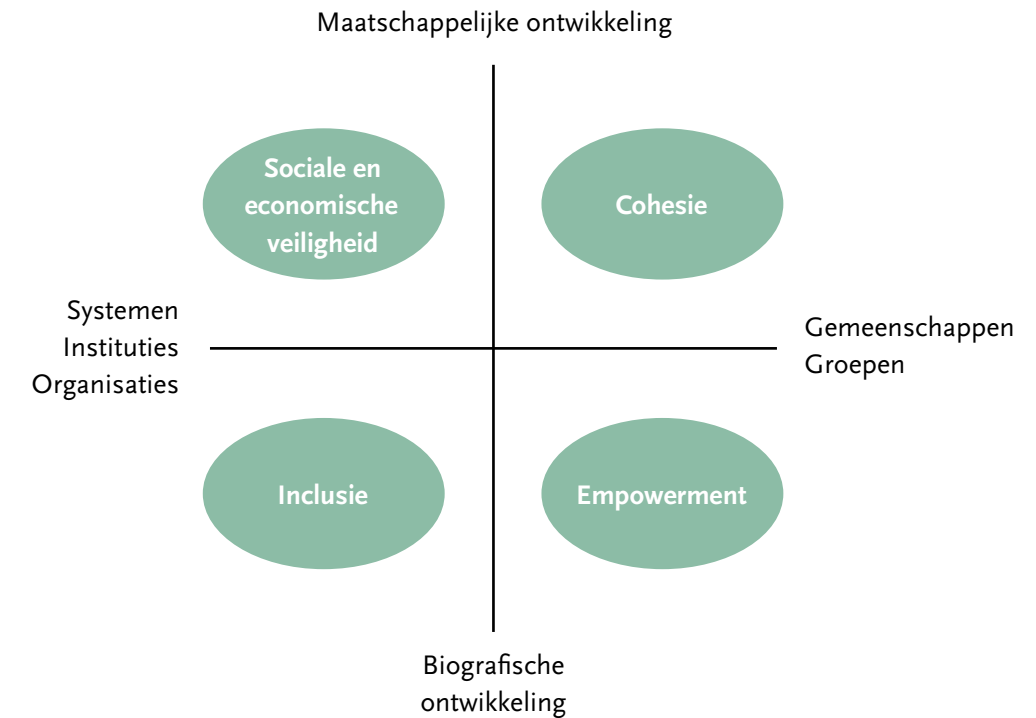
Het overzicht van capabilities van Nussbaum vertoont inhoudelijk verwantschap met de door Galtung (1978) ontwikkelde *basic needs approach*, die zich wel expliciet baseert op niet-westerse waarden. Enigszins vergelijkbaar met de beroemde behoeftenpyramide van Maslov, beschrijft Galtung vier soorten behoeften: aan veiligheid, aan welvaart, aan identiteit, aan vrijheid. Allardt (1993) categoriseert deze basale behoeften als: *having*, *loving* en *being*. *Having* heeft betrekking op materiële randvoorwaarden, *loving* op sociale relaties en het gevoel van geluk, *being* op de integratie in de samenleving. Niet-uitgesloten zijn is in deze benadering dus geen instrumentele variabele ondergeschikt aan een hoger doel, maar als *basic need* een doel op zich. De basic need benadering is in feite ook de benadering van de sustainable development goals, waarin het reduceren van genderongelijkheid en (inkomens)ongelijkheden als doel op zich zijn opgenomen.

Sociale kwaliteit

Beck, Maesen et al. (1997) definiëren sociale kwaliteit als ‘de mate waarin burgers in staat zijn om te participeren in het sociale en economische leven van hun gemeenschap onder omstandigheden die bijdragen aan hun welzijn en individuele potentieel.’ Deze definitie omvat alle ingrediënten die ook bij uitsluiting een rol spelen. Toch heeft uitsluiting volgen Beck et al. betrekking op slechts een specifiek aspect van sociale kwaliteit. Hun uitwerking van sociale kwaliteit is interessant omdat deze bijdraagt aan het verder aanscherpen van begrip uitsluiting.

Beck, Van der Maesen et al. (2001) zien sociale kwaliteit ontstaan in een veld van interacties en contingenties. Ten eerste in het spanningsveld tussen de algemene ontwikkeling van het institutionele systeem en de ontwikkelingen van specifieke gemeenschappen of groepen. Dit heeft betrekking op interacties. Ten eerste het ontstaan van onzekerheden en

FIGUUR 1 | De vier velden van sociale kwaliteit (naar Beck et al. 2001, iets vereenvoudigd).

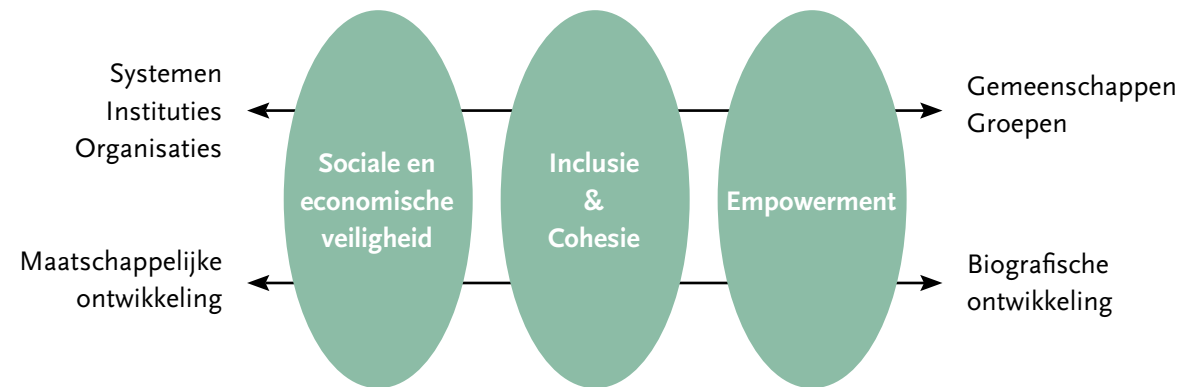


zekerheden in het spanningsveld tussen de algemene maatschappelijke ontwikkeling op en de persoonlijke ontwikkeling van mensen. Dit veld heeft betrekking op betekenissen, constructies, normen, tradities en dergelijk. Beck et al. noemen dit contingenties. Ik vertaal dat als veld van onzekerheden en zekerheden. Interessant is nu hoe zij het proces van uitsluiting positioneren. Zij zien dit als een combinatie van de institutionele ontwikkeling en individuele ontwikkeling. Het omgekeerde van uitsluiting, insluiting, ontstaat dan als institutionele ontwikkelingen en persoonlijke ontwikkeling samen gaan. In figuur 1 is dit in beeld gebracht en is tevens aangegeven hoe Beck et al. de andere combinaties aanduiden.

Phillips and Berman (2001) bekritisieren het wezenlijk verschil tussen de twee assen. Zij stellen dat de maatschappelijke ontwikkeling op de verticale as niet meer is dan de twee

uitersten, de systemen en de gemeenschappen, van de horizontale as. Zij zien de twee spanningsvelden dan ook meer als twee vergelijkbare dichotomieën tussen macro en micro vanuit een verschillend oogpunt. Dit impliceert dat inclusie (en dus ook uitsluiting) en cohesie sterk samenhangen en beide zowel een macro als micro aspect hebben. Het creëren van sociale en economische zekerheid is volgens hen wel meer een macro opgave, terwijl empowerment meer een micro opgave is. Dit is verbeeld in figuur 2.

FIGUUR 2 | Onderdelen van sociale kwaliteit tussen macro en micro (onze verbeelding van Phillips & Berman, 2001).



Hier kiezen wij geen partij tussen deze twee benaderingen. Ze zijn uitgebreid beschreven omdat de benadering van Beck et al. met in achtneming van de kritiek van Philips en Berman in hoofdstuk 4 zal worden gebruikt om goed gefundeerd eigen model voor de relatie tussen uitsluiting en de omgeving te ontwikkelen.

Relaties

We hebben hierboven een aantal concepten onderscheiden die samenhangen met uitsluiting. Het is nauwelijks mogelijk om deze te positioneren in een raamwerk hoewel daar wel pogingen toe zijn gedaan. De concepten overlappen elkaar op verschillende manieren. De één oriënteert zich op (individuele) rechten, de ander meer op analyse vanuit de vraag 'hoe

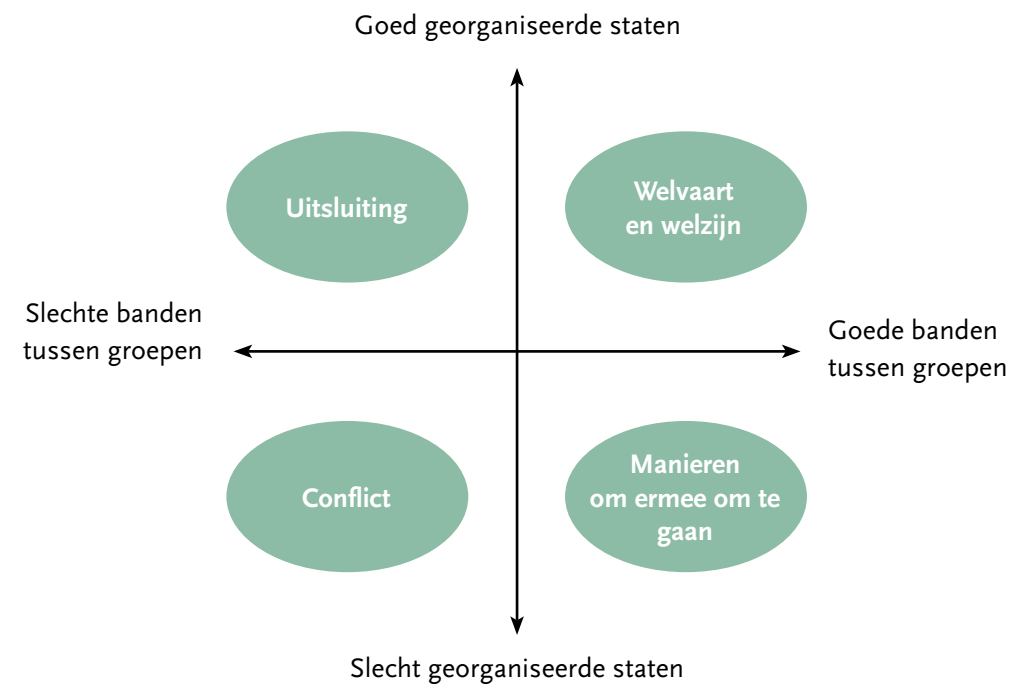
werkt het?' De meeste concepten zijn ook verbonden met politieke aspiraties of beleidsinitiatieven. In dit veld van concurrerende concepten is uitsluiting één van de meest inclusieve concepten omdat het meerdere dimensie omvat, op het proces is gericht, overal toepasbaar is omdat het een relatief begrip is en gaat over de relatie tussen groepen. Het is ook een normatief geladen begrip: uitsluiting impliceert de onwenselijkheid ervan. Een dergelijk omvattend begrip kan zeer bruikbaar zijn om een situatie goed te duiden, loopt wel een risico als het gaat om de bruikbaarheid voor onderzoek. Net als bij een concept als duurzaamheid of (in Nederland) ruimtelijke kwaliteit, kan het wegzinken in een grote hoeveelheid definitie- en indicatorenstudies, die niet slecht indirect gericht zijn op meer inzicht in de werkelijkheid en blijven hangen in het conceptuele apparaat.

Als terugblik ten slotte een bijdrage van Deepa Narayan, onderscheiden als één van de 100 meest invloedrijke denkers, als *great mind of India* en als *disruptive heroine*. Zij laat zien in welke maatschappelijke situatie uitsluiting aan de orde is (Narayan 1999). Zij maakt onderscheidt tussen goed en slecht georganiseerde staten en tussen landen met veel en met weinig sociale banden tussen groepen (figuur 3). Uitsluiting treedt dan vooral op in goed georganiseerde staten waar sociale banden tussen groepen niet sterk zijn. Voorbeelden in dit kwadrant die zij met name noemt zijn Peru, Mexico, de Verenigde Staten, sommige staten in India, Duitsland en de Oost-Europese landen. In goed georganiseerde landen met sterke sociale banden zal eerder dit niet gebeuren omdat er veel wordt gedaan aan een hoog niveau van welvaart en welzijn. Opvallend genoeg plaatst zij Nederland en de Scandinavische landen in dit kwadrant, landen waar de laatste tijd een opkomende aandacht voor uitsluiting is. Als er geen goed georganiseerde overheid is, zoals in veel Afrikaanse landen rest slechts conflict, als er slechte relaties tussen groepen zijn, of om de situatie te accepteren en een manier vinden om het beste ervan te maken.

2.4 Betekenis van uitsluiting

In geval van uitsluiting, is het – onder meer – de vraag of dit überhaupt een probleem is. Waarschijnlijk wel, anders zou het negatief geladen woord uitsluiting niet worden gebruikt, maar wat wordt dan als probleem gezien? En waarom ontstaat dit probleem? De antwoorden op deze vragen zijn afhankelijk van het discours van waaruit men uitsluiting beschrijft. Onder een discours verstaan we een manier van denken en spreken die ook tot uitdrukking komt in de wijze waarop in de praktijk met uitsluiting wordt omgegaan.

FIGUUR 3 | Relaties tussen het organisatieniveau van staten en de banden tussen groepen (Narayan 1999).



Drie discoursen op basis van politieke stromingen

Silver (1994) maakt onderscheid tussen drie discoursen over uitsluiting (zij spreekt over paradigma's) die zijn gebaseerd op grote politieke filosofische tradities zoals die zich in verschillende delen van de westerse wereld manifesteren. Zij onderscheidt een Franse, Anglo-Amerikaanse en Europese linkse manier van spreken over uitsluiting

1. Solidariteit-discours

Het eerste discours heeft een morele insteek en richt zich op de gezamenlijke cultuur. Het komt voort uit de Franse manier van denken. In dit discours wordt het denken van Durkheim weerspiegeld. Uitsluiting is het ontbreken van een algemeen gedeelde cultuur. Dit manifesteert zich bij groepen in de samenleving die vanuit andere waarden

en normen handelen dan wat als normaal wordt ervaren. Omgekeerd worden deze groepen veroordeeld door andere groepen vanuit de dominante cultuur. Uitsluiting is een probleem, omdat het niet deelnemen aan de gemeenschappelijke cultuur vanuit dit discours wordt verworpen. Gedeelde normen en waarden (die overigens open van karakter kunnen zijn) en het ontwikkelen van civiel deugden vormen de kern van het tegengaan van uitsluiting. Iemand of een groep is een goed geïntegreerde burger als hij of zij de algemene manier van denken van de omgeving aanvaardt, overneemt en zich daarin kan bewegen. De overheid kan hieraan bijdragen door normen te stellen en deze via onderwijs over te dragen.

2. Specialisatie discours

Het tweede discours, dat met name in Angelsaksische wereld opgeld doet, noemt iemand uitgesloten als hij of zijn niet op een normale manier aan de arbeidsmarkt kan deelnemen, met als 'bijwerking' dat ook hij of zijn ook uitgesloten wordt van andere onderdelen van de samenleving. Zonder dit discours te willen beperken tot een uitsluitend economisch georiënteerd verhaal ligt hier een nadruk op individuele economische ontplooiing. Integratie en daarmee ook exclusie is daarmee een individuele opgave, waar onderwijs positief aan kan bijdragen door individuele vaardigheden te versterken en iedereen in staat te stellen om zijn of haar talent te ontplooien. In dit discours wordt dan ook op microniveau over uitsluiting gesproken.

3. Monopolie discours

Het derde discours spreekt over uitsluiting als groepen tegenover elkaar staan in de strijd om de toegang tot het economisch verkeer en maatschappelijk handelen. Het is een manier van spreken die we ook terugvinden in bij Weber en Marx. Dit is een tweezijdige relatie: enerzijds worden groep verhinderd of belemmerd, maar aan de andere kant is de uitgesloten groep ook niet altijd voldoende geëquipeerd om deel te nemen. Het perspectief op uitsluiting is meso van aard: er wordt gesproken over exclusie in termen van groepen, meer dan in termen van individuen. Als het over individuen gaat, gaat het over individuen als representant van een groep. Integratie is gefundeerd op basis van de rechten van burgers. Dit discours is sociaaljuridisch van aard. Het is dominant in Noordwest Europese landen.

Een kritisch discours over uitsluiting

Beall, Cranshaw et al. (2002) onderscheiden drie perspectieven op uitsluiting.

1. Het neo-liberale perspectief

Dit perspectief kijkt naar uitsluiting als een ongelukkige bijeffect van mondiale economische ontwikkelingen. Uitsluiting ontstaat mede als gevolg van het wegnemen van bescherming van werknemers.

2. Het radicale perspectief

Dit perspectief ziet het concept uitsluiting als een afleiding voor waar het werkelijk om gaat: de ongelijkheid die in het economisch systeem zit ingebouwd. Uitsluiting is niet meer dan een *unhelpfull re-labelling of poverty*. Het gaat niet om uitsluiting, maar om verpaupering. Dit is meer dan armoede, maar omvat ook het gebrek aan participatie omvat.

3. Het transformatieperspectief

De kern van dit perspectief is de zorg over de sociale relaties in de samenleving. Uitsluiting is een aspect van snelle mondiale sociale veranderingen, die mensen van 'plekken' in de samenleving verdringt die ze eerder nog wel konden bezetten. Dit discours gebruikt uitsluiting als een kader om internationale veranderingen te analyseren op lokale gevolgen.

Deze perspectieven hebben alle drie als kern de grote mondiale ontwikkelingen waar uitsluiting deel van uitmaakt. Ze nemen daartegenover een positie in die in trefwoorden samengevat luidt: (1) acceptatie van de mondiale ontwikkeling, (2) kritiek op de mondiale ontwikkeling en op het verhullen daarvan, (3) zorg voor de gevolgen ervan. Beall et al. zijn kritisch over het concept uitsluiting. Zij neigen naar de conclusie dat het gebruiken ervan de aandacht afwendt van armoede en bovendien gezien moet worden als een impliciete ondersteuning van het neoliberalisme. Vooral in betogen waarin uitsluiting en sociale inclusie als twee-eenheid worden gezien, dient uitsluiting eerder een reformistische dan een transformatiepolitieke agenda, zo betogen zij. Daarmee beschrijven zij weliswaar drie verschillende perspectieven, maar eigenlijk vormt de achtergrond van waaruit zij dit doen een op zichzelf staand – kritisch – discours.

Oorzaken van uitsluiting

De volgende driedeling in discoursen is die van Levitas (2005), die vooral over de situatie

in het UK schrijft. Zij onderscheidt een herverdelings- (redistributionist), een moreel (moral underclass) en een integratie- (social integrationist) discours. Deze verschillen van elkaar wat betreft hun definitie van de grens tussen het wel en niet uitgesloten zijn en wat betreft de manier waarop uitsluiting kan worden aangepakt. Daarnaast is de relatie tussen uitsluiting en ongelijkheid een punt van onderscheid tussen deze drie discoursen.

Herverdelingsdiscours

Het herverdelingsdiscours is een verbreding van het armoedediscours naar een kritiek op ongelijkheid. Armoede is de oorzaak van uitsluiting, maar is meer dan een laag inkomen. Uitsluiting is ongelijkheid, maar niet alleen materiele ongelijkheid. Het gaat bijvoorbeeld hoe armoede tot slechte gezondheid kan leiden, wat het weer moeilijker maakt om uit de armoede te komen. De nadruk ligt in dit discours op het proces van uitsluiting. Het ideaal is daarbij niet sociale inclusie, dat is te beperkt, maar volwaardig burgerschap. Om uitsluiting tegen te gaan is een fundamentele herverdeling van welvaart en macht nodig. Dit betekent onder meer dat laagbetaald werk hoger beloond dient te worden en onbetaald werk meer moet worden gewaardeerd, ook financieel.

Onderklasse discours

Het onderklasse discours is vooral een moreel ingestoken discours dat zich richt op specifieke groepen: criminele jonge mannen en jonge ongetrouwde moeders.³ Het maakt met name het onderscheid tussen de cultuur van de uitgestoten en de mainstream. Andere verschillen in de samenleving worden genegeerd. Het discours gaat uit van een grote mate van eigen verantwoordelijkheid. Uitgesloten hebben de mate van uitsluiting deels in eigen hand. Het gaat om het gebrek aan mogelijkheden om mee te doen in de maatschappij. Werk helpt hen uit de situatie van (zelf)uitsluiting; het is een vorm van discipline die hen weer terugbrengt in de normale samenleving. Gedrag staat centraal in dit discours, niet de maatschappelijke verhoudingen.

Integratiediscours

Het integratiediscours spreekt over uitsluiting als afbraak van structurele, culturele en moreel

³ Levitas schrijft in 2005 vanuit de situatie in het UK. Zij zegt niets over migratiestromen binnen en van buiten Europa. Het debat daarover was in die tijd in het UK minder manifest. Tegenwoordig zou hier waarschijnlijk wel deel uitmaken van een beschrijving van dit discours.

banden die de relatie tussen individu en samenleving grondvesten. De familie speelt hierin een grote rol. Uitsluiting is een economisch, sociaal, cultureel en ook ruimtelijk fenomeen en gaat over onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheid. Toch krijgt het tegengaan van werkloosheid en het economische aspect de meeste aandacht in het tegengaan van uitsluiting. Het is wel een cultureel en moreel discours, maar deze is gegrond in werk. Werken heeft niet alleen een economische functie, maar ook een sociale en morele functie. Uitsluiting kan daarom vooral worden tegengegaan door meer betaald werk aldus dit discours.

Samenhang tussen de discoursbenaderingen

Overlappen de besproken indelingen van discoursen elkaar? De indelingen van Silver en Levitas overlappen zeker, vooral omdat de laatste zich expliciet baseert op de eerste. Uit de drie perspectieven van Beall et al. rijst een vierde discours op. In tabel 2 wordt een samenvattend overzicht van deze vier gegeven.

Deze paragraaf begon met de vraag ‘wat is het probleem en wat kunnen we er aan doen?’ Op deze vragen geven de discoursen de volgende antwoorden.

- **Het Gemeenschapsdiscours** stelt dat het wegvallen van de gemeenschap de kern van het probleem is. De oplossing ligt in continue samenlevingsopbouw met als belangrijke elementen het leren van een gemeenschappelijke taal, in letterlijke en figuurlijke zin van het woord, en het verschaffen van werk.
- **Het Marktdiscours** stelt dat de toegang tot de arbeidsmarkt en het ontbreken van competenties de kern van het probleem van uitsluiting is. De oplossing ligt in bijscholing en omscholing en in het creëren van een gelijk speelveld voor maatschappelijke deelname, zowel sociaal als economisch.
- **Het Herverdelingsdiscours** stelt dat economische en sociale ongelijkheid in de maatschappij de kern van het probleem is. De oplossing ligt in systemische ingrepen in de maatschappij die leiden tot het verbeteren van de economische positie van de uitgesloten, in combinatie met een verschuiving in de machtsverhoudingen in de maatschappij.
- **Het Radicaal discours** ten slotte stelt dat niet uitsluiting armoede de kern van het pro-

bleem is. De oplossing ligt, naast het verlaten van afleidende en verhullende concepten zoals uitsluiting, in het aangaan van de strijd tegen machtige partijen in de maatschappij, die het huidige systeem in stand houden en verantwoordelijk zijn voor armoede.

2.5 Meten van uitsluiting

Aspecten van meten

Om een goed inzicht te krijgen in de processen van uitsluiting is het van belang hier een goed inzicht in te krijgen door de mate van uitsluiting op de één of andere manier te meten. Meten is discours- en doelafhankelijk. Voor een goede meting moet een heldere definitie van uitsluiting het uitgangspunt zijn, waaruit duidelijk wordt welke dimensies wel en niet zijn opgenomen. De keuzen die daarbij worden gemaakt zijn altijd discoursafhankelijk. Het maakt ook uit of de meting is bedoeld voor een landelijk totaaloverzicht of voor een specifieke situatie.

Deze paragraaf geeft een aantal voorbeelden van brede metingen van uitsluiting. De nadruk ligt hierbij op de methoden. De uitkomst van deze metingen behandelen we niet, deels omdat deze alweer verouderd zijn, deels omdat deze onvergelijkbaar zijn. Voorafgaand aan de voorbeelden, bespreken we een aantal aspecten waar een meting van uitsluiting een keuze in moet maken (Atkinson and Marlier 2010).

Componenten van uitsluiting

Eerder is al aangegeven dat uitsluiting een begrip is dat een lichamelijke, mentale, ruimtelijke, economische, sociale, politieke en culturele dimensie heeft. Op elke van deze dimensies kunnen (meerdere) indicatoren worden ontwikkeld. Voor deze indicatoren kan de toestand waarin uitgesloten zich individueel of als groep in bevinden worden gemeten, maar ook de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van voorzieningen in de omgeving van uitgesloten groepen.

Samenhang tussen de componenten

Er zijn veel overzichten met grote hoeveelheden variabelen, maar nog weinig pogingen om deze in één kengetal als maat voor uitsluiting weer te geven. De wereld van de besluitvorming zou hier waarschijnlijk geen dieper inzicht aan ontleen.

TABEL 2 | Drie discoursen over uitsluiting, naar: Silver (1994); Beall (2005) en Levitas (2005)

	Gemeenschaps discours	Marktdiscours	Herverdelings discours	Radicaal discours
Kern van het discours	Uitsluiting gaat over gemeenschappelijke waarden en normen	Uitsluiting gaat over de toegang tot de economie	Uitsluiting gaat over de verdeling werk en macht	Het gaat niet om uitsluiting
Aard van het discours	Cultureel / normatief	Economisch	Sociaal	Kritisch
Basis van integratie	Gedeelde opvattingen	Vrijheid	Gelijke rechten	Geen armoede
Nadruk op	Maatschappij	Individu	Groep	Structuur
Dominante factor in strategie	Waarden en normen, civiele deugden	Educatie	Rechten en regels	Tegenmacht
Maatschappelijk niveau waar uitsluiting zich afspeelt	Macro	Micro	Meso	Macro
Context voor uitsluiting	Neo liberale wereldorde	Arbeidsmarkt	Snelle mondiale veranderingen	Maatschappelijke (wan)verhoudingen
Silver (1994)	Solidariteits paradigma	Specialisatie paradigma	Monopolie paradigma	
Levitas (2005)	Integratiediscours	Onderklasse discours	Herverdelings discours	
Beall (2005)		Neoliberaaal perspectief	Transformatie perspectief	Radicale perspectief

Kwantitatief, kwalitatief of beide?

Wat geeft een beter inzicht: kwantitatieve gegevens, of de metingen van de beleving van de uitgesloten zelf. Waarschijnlijk een combinatie van beide. Veel onderzoek beperkt zich tot cijfers uit algemene statistieken, hoewel er ook grote surveys zijn gedaan waarin kwalitatieve informatie is verzameld.

Entiteitskeuze: land, stad, groepen, huishoudens of individuen?

Voor welke entiteit wordt gemeten? Voor de onderzoekspraktijk geldt dat individuele cijfers altijd geaggregeerd kunnen worden, maar dat het verzamelen hiervan veel tijd kost. Toch is dit meer dan een vraagstuk van opschalen. Het heeft ook betrekking op de plek waar wordt gemeten. Als wordt verondersteld dat exclusie relationeel is, dan zou ook de toegankelijkheid van overheidsinstanties, medische voorzieningen, openbaar vervoer, parken, bedrijven, etc. voor deze groep moeten worden gemeten.

Toestandsvariabelen of stroomvariabelen?

Dat uitsluiting een proces is en geen toestand wordt veelal als uitgangspunt onderschreven, maar qua meting vallen veel metingen terug op toestandsvariabelen.

Oorzaak en gevolg

Idealiter zou het meten van uitsluiting op drie ‘niveaus’ moeten worden uitgevoerd. Allereerst de afhankelijke variabelen, i.c. de dimensies van uitsluiting zelf. Dan onafhankelijke variabelen die als mogelijke oorzaak kunnen worden gezien. Ten slotte contextuele variabelen, dan wel controle variabelen, om na te gaan of situaties vergelijkbaar zijn. Ook dit veronderstelt weer een heldere definitie om deze lagen van elkaar te onderscheiden. Deze is discoursafhankelijke. Bijvoorbeeld: is de toegang tot overheidsinstantie op zich een onderdeel van uitsluiting of een oorzaak van uitsluiting; of: zijn tekortschietende individuele competenties de oorzaak van uitsluiting, het gevolg van uitsluiting of uitsluiting zelf.

Voorbeelden

Hieronder bespreken we enkele voorbeelden van het meten van uitsluiting. We beperken ons tot uitgevoerde metingen, onderzoek naar bijvoorbeeld de vraag wat de beste indicatoren zijn is niet opgenomen. Het is zeker geen volledig overzicht. Het beperkt zich tot Engelstalige informatie en wordt bovendien gedomineerd door informatie vanuit het UK, waar in de jaren negentig en aan het begin van de nieuwe eeuw relatief veel aandacht voor

uitsluiting is geweest. De voorbeelden zijn vooral bedoeld om te laten zien welke variabelen zoal worden gebruikt om uitsluiting te meten. Daarnaast is nagegaan of de natuurlijke omgeving daarin een rol speelt.

Millennium Survey of Poverty and Social Exclusion

In 1999 is in het Verenigd Koninkrijk een landelijke survey gehouden waarin gevraagd is naar een groot aantal aspecten van uitsluiting (Gordon et al 2000). Meer dan honderd vragen over inkomen, gezin, gezondheid, huis, sociale omgeving, tijdsbesteding, contacten met familie en vrienden, huishoudelijke apparaten, winkels, zelfgevoel, criminaliteit ingedeeld naar vier dimensies: uitsluiting van (voldoende) inkomen, uitsluiting van werk, uitsluiting van diensten, uitsluiting van sociale relaties. Zowel kwalitatieve als kwantitatieve informatie werd verzameld. Voor belangrijke indicatoren is aangegeven hoeveel procent van de bevolking is uitgesloten: 22 procent bleek uitgesloten op vier of meer dimensies.

CASE

Het *Centre for the Analysis of Social Exclusion* (Burchardt, Le Grand et al. 1999) heeft een uitgebreide uitsluitingsstudie in Groot Brittannië gedaan op basis van gegevens uit de British Household Panel Survey (BHPS). In deze studie werden aan de hand van een groot aantal variabelen vijf dimensies van uitsluiting gemeten: consumptie, sparen, werk, politieke betrokkenheid en sociale aspecten. Later is nog een secundaire analyse uitgevoerd met iets andere dimensies: mogelijkheden om goederen en diensten te kopen; werk, inclusief vrijwilligers werk, mantelzorg, e.d.; betrokkenheid bij politiek en politieke organisaties; sociale banden. Gezondheid of de natuurlijke omgeving waren niet opgenomen.

Leaken indicators

Deze set van indicatoren volgde uit de Lissabon Agenda van 2000. Ze zijn ontwikkeling in het kader van het EU beleid tegen armoede en uitsluiting. De indicatoren hebben betrekking op vier domeinen: inkomen, werk, educatie, gezondheid. Voor deze domeinen zijn tien primaire en een set secundaire indicatoren ontwikkeld.

Opportunities for all (OFA)

De Britse overheid heeft van 1999 tot en met 2007 een overzicht uitgebracht van de stand van zaken met betrekking tot armoeden en uitsluiting. De metingen betroffen 41 indicatoren vanuit verschillende bronnen. Er werden verschillende indicatoren gebruikt voor: kinde-

ren en jongeren (gezondheid, school, woning), volwassenen (werk, inkomen, gezondheid), ouderen (inkomen, gezondheid, woonsituatie) en gemeenschappen (gezondheid, werkloosheid, woningen, criminaliteit, verkeersveiligheid).

New Policy Institute

Het New Policy Institute publiceert sinds 1998 jaarlijks een monitor *Poverty and Social Inclusion*. In 2016 zijn de volgende 'topics' onderscheiden: inkomen, huisvesting, kansen (met name onderwijs), werk, sociale zekerheid. Onder elk topic vallen vijf tot tien indicatoren. Het accent ligt op het economische aspect van uitsluiting. De uitkomsten hebben deels betrekking op gemiddelden of verdelingen voor deelgebieden, en deels op gegevens die voor het hele land gelden. Uitkomsten zijn gebaseerd op diverse bronnen.

UK Local quality of life indicators

Deze monitoring op het niveau van het lokale bestuur in het UK is bedoeld om gemeenten te ondersteunen in hun beleid voor een duurzame ontwikkeling. Het is een aanvulling op nationale statistieken op dit terrein. De studie is uitgevoerd door een onafhankelijke audit-commissie voor het lokale bestuur. Inmiddels is deze commissie opgeheven. De laatste update van de cijfers was in 2009. Omvat de people, planet, profit aspecten van duurzaamheid, alsmede de aspecten *good governance* en *science proof*. Maakt onderscheid in de volgende domeinen: prioriteiten aangegeven door bewoners, cohesie en betrokkenheid, veiligheid, cultuur en vrije tijd, welvaart, onderwijs, milieu, gezondheid en welbevinden, huisvesting, transport, diversen. De data hiervoor komen uit verschillende bronnen. De uitkomsten werden gepubliceerd op een website.

EU Local quality of life indicators

Quality of life indicators is een Eurostat online publicatie met gegevens over de kwaliteit van leven in de verschillende landen van de EU. De publicatie geeft een gedetailleerde analyse van negen dimensies die verschillende aspecten van de kwaliteit van leven vertegenwoordigen. Deze meting is een aanvulling op de gebruikelijke welvaartsmeting, door het bruto binnenlands product (BBP). Acht van deze dimensies hebben betrekking op de mogelijkheden die burgers in staat stellen om volwaardig te leven. De laatste dimensie verwijst naar de persoonlijke tevredenheidswaardering van leven en welzijn. Voor elke dimensie is een set van geselecteerde relevante statistische indicatoren gekozen. De dimensies zijn: inkomen, werk, gezondheid, educatie, vrije tijd, veiligheid, bestuurs- en rechtszekerheid,

TABEL 3 | Meten van uitsluiting: voorbeelden.

Aanduiding	Auteur, jaar	Algemeen	Dimensies / Indicatoren	Natuurlijk omgeving
Millennium Survey of Poverty and Social Exclusion	Gordon et al. (2000), Pantazis et al. (2006)	Eerste nationale surveys in UK.	Meer dan honderd vragen onder vier dimensies: uitsluiting van voldoende inkomen, uitsluiting van werk, uitsluiting van diensten, uitsluiting van sociale relaties.	Wel iets over bebouwde omgeving, niet over natuurlijke omgeving.
CASE	Burchardt et al. (2000, 2002)	Secundaire analyse.	Vier dimensies: consumptie, werk, politieke betrokkenheid, sociale banden.	Geen
Leaken indicators	European Union	Onderscheid tussen primaire en secundaire indicatoren.	Vooraf vragen m.b.t. distributieve armoede, ongelijkheid en arbeidsmarkt toegang, inclusief opleidingsniveau en kwalificaties. Twee indicators voor welbevinden: levensverwachting, en zelf aangegeven gezondheidstoestand.	Geen
Opportunity for all (OFA)	UK overheid (1999-2007)	Aparte groep indicatoren voor jeugd, volwassenen, ouderen, en communities.	41 indicatoren. Meestal economisch van aard, bij jeugd ook gezondheid en opleiding. Voor overheidsbeleid: de aanwezigheid van plannen is een indicator op zich.	Geen criteria voor opgenomen.
Monitoring Poverty and Social Exclusion	New Policy Institute (2016)	Poverty and social inclusion Kengetallen voor vijf topics.	Vijf topics: inkomens, huisvesting, werk, kansen, sociale zekerheid.	Geen
UK Local quality of life indicators	Audit Commission for local authorities and National Health Service (2009)	Op niveau van wijken of gemeenten, geen individuele cijfers. Bedoeld als aanvulling op nationale statistieken over duurzame ontwikkeling. Website.	Tien domeinen, waaronder: environment, health and well-being, housing, transport, culture and leisure.	Onder meer: waterkwaliteit, CO2, vervuiling, energieverbruik, aanwezigheid natuurgebieden.
EU Local quality of life indicators	Eurostat (2015)	Statistieken op het niveau van landen gecombineerd. Bedoeld als aanvulling op metingen van Binnenlands Product.	Acht dimensies: inkomen, werk, gezondheid, educatie, vrije tijd, veiligheid, bestuurs- en rechtszekerheid, natuurlijke omgeving, welbevinden.	Vervuiling, luchtkwaliteit, geluid.
Armoede en Sociale Uitsluiting	CBS (2015)	Armoede staat voor economische aspect. Uitsluiting staat voor: sociale, culturele en psychische aspecten.	Uitsluiting uitgewerkt in: participatie en vertrouwen, criminaliteit, gezondheid, woonsituatie.	Geen indicatoren.
Sustainable Development goals	UN (2016)	Jaarlijkse monitoring tot 2030. Cijfers van landen.	Voor bijna alle SDG's 3 of 4 indicatoren.	Klimaat, water, biodiversiteit, milieu maken alle deel uit van de SDG's

natuurlijke omgeving, welbevinden. De indicatoren in de dimensie natuurlijke omgeving hebben met name betrekking op nadlige milieuomstandigheden: vervuiling, luchtverontreiniging, geluid. De gegevens zijn van 2013, gepubliceerd in 2015, op het niveau van landen.

Armoede en Sociale uitsluiting (NL)

In de CBS publicatie Armoede en sociale uitsluiting 2015 wordt de bevolking van Nederland in kaart gebracht die in welvaart en sociaal opzicht achtergebleven is bij de rest (Centraal Bureau voor de Statistiek 2015). Armoede is daarbij gerelateerd aan de z.g. lage-inkomensgrens. Dit weerspiegelt een vast koopkrachtbedrag in de tijd (het bijstandsniveau van 1979) en wordt alleen aangepast voor de prijsontwikkeling. Sociale uitsluiting bestaat uit vier grootheden: sociale, culturele en maatschappelijke participatie; materiële achterstelling, financiële beperkingen; vervagend normbesef of onvoldoende culturele of normatieve integratie; achterstelling in toegang tot grondrechten: maatschappelijke en juridische hulpverlening, zorginstanties en fatsoenlijke huisvesting. Vanwege gebrek aan algemeen beschikbare gegevens is sociale uitsluiting met name uitgedrukt in gegevens van de sociale en maatschappelijke participatie en vertrouwen in instituties, criminaliteit, gezondheid en de woonsituatie.

Sustainable Development Goals

De 17 Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties, worden met ingang van 2016 jaarlijks gemonitord, net zoals dat gebeurde bij de Millennium Goals, die tot 2016 golden. Alle 17 SDG's hebben direct of indirect te maken met uitsluiting. Een deel heeft betrekking op basisvoorzieningen die voor iedereen moeten gelden. *Inclusive* is hierbij het kernwoord. Maar sommige SDG's gaan expliciet over het tegengaan van ongelijkheden. Hiertoe behoren: *inclusive en equitable quality education (SDG 4)*; *active gender equality (SDG 5)*; *reduce inequality within and among countries (SDG 10)*. Voor elke doelstelling is een overzichtelijk aantal indicatoren onderscheiden die per land zijn gemeten en in de meeste gevallen worden weergegeven op het niveau van werelddelen.

Terugblik

Niet alle voorbeelden hebben uitsluiting als belangrijkste invalshoek. In het ene geval is uitsluiting het overkoepelende begrip, in het andere geval is uitsluiting een onderdeel van een ander overkoepelend begrip. In de meeste gevallen wordt gebruikt gemaakt van beschikbare kwantitatieve informatie; in een enkel geval is extra informatie gevraagd. Veel me-

tingen richten zich op de eigenschappen van de groep uitgesloten. De relationele aspecten, zoals de mate van toegankelijkheid van instellingen voor deze groep, komen minder vaak aan de orde. Het dynamische aspect komt met name terug in de metingen die regelmatig worden herhaald.

De natuurlijke omgeving is slechts in een deel van de metingen opgenomen, met name in de metingen van de kwaliteit van leven, niet in de metingen die uitsluiting als kernbegrip hantieren.

Uitsluiten opsluiten in één indicator

Naast de landsdekkende monitors met meerdere indicatoren zijn er ook metingen die werken met een enkele, samengestelde indicator. We geven twee voorbeelden, beide toegepast in een brede monitor.

Indices of Deprivation

De Indices of Deprivation is de naam van een Engelse reeks van statistieken voor het meten van meerdere vormen van uitsluiting op een kleine ruimtelijke schaal. De cijfers hebben betrekking op gebieden van ongeveer 1500 inwoners. Ze zijn gepubliceerd in de vorm van kaarten en zijn beschikbaar voor de jaren 2000, 2004, 2007, 2010, 2015. Er zijn zeven indices onderscheiden, ieder gebaseerd op een set van onderliggende indicatoren. De zeven indices hebben betrekking op: inkomens, werkgelegenheid, gezondheid opleiding, huisvesting en de toegang tot diensten en instellingen, veiligheid, en leefomgeving. De indicatoren waar bijvoorbeeld de score voor de natuurlijke omgeving op is gebaseerd, betreffen binnenhuiscondities, i.c. het percentage huizen zonder centrale verwarming en het percentage huizen dat niet aan een algemene standaard voldoet, en de buithuiscondities, i.c. luchtkwaliteit en verkeersongelukken. De omgeving speelt ook een rol in de index voor huisvesting en toegang tot diensten, waarin het gaat om indicatoren voor de fysieke afstand tot diensten, de beschikbaarheid van huizen en de woningdichtheid.

Interessant is dat er niet alleen een groot aantal geografisch gedetailleerde cijfers beschikbaar zijn, maar dat deze ook worden omgerekend in een enkele achterstandsindex. Hiervoor worden de scores voor de domeinen waar de meting betrekking op heeft, gewogen opgeteld (zie tabel 4). De scores De gewichten zijn gebaseerd een expertoordeel over het relatieve belang ervan.

Human Development Index

Een ander voorbeeld van het omzetten van informatie over de kwaliteit van leven in een enkel getal is de bekende UNDP *human development index* (HDI). Deze wordt vanaf 1990 jaarlijks gepubliceerd. De index gaat weliswaar niet over ongelijkheden, wat bij uitsluiting aan de orde is, maar wordt hier toch genoemd vanwege de manier van aggregeren. De Human Development Index combineert scores op drie domeinen: levensverwachting, opleiding en levensstandaard. De aggregatie van data vindt niet plaats op het laagste meetniveau, wat het geval zou zijn als per individu of per huishouden een score zou worden gegeven voor levensverwachting, opleiding en levensstandaard samen. Net als in de UK Indices of Deprivation word eerst per domein een score op het niveau van publiceren (land) bepaald. De domeinen worden niet ten opzichte van elkaar gewogen. De scores per domein worden eerst omgezet in een getal tussen 0 en 1. De Human development index is dan het geometrisch gemiddelde van de scores op deze drie domeinen.

TABEL 4 | Domeinen en gewichten UK Indices of Deprivation

Domein	Gewicht
Inkomens achterstanden	22.5
Werkloosheid	22.5
Gezondheidsachterstanden	13.5
Opleidingsachterstanden	13.5
Achterstanden m.b.t. huisvestingscondities en toegang tot diensten en instellingen	9.3
Criminaliteit	9.3
Achterstanden m.b.t. de leefomgeving	9.3

2.6 Mogelijke interventies

In de vorige paragrafen is ingegaan op discoursen en op het meten van uitsluiten. Deze paragraaf presenteert een overzicht van interventies die vanuit meerdere discoursen ingezet kunnen worden in discours-specifieke arrangementen.⁴ Het zijn als het ware de ‘no-regret’ opties waarover consensus bestaat, hoewel ze vanuit verschillende discoursen met een verschillende interpretatie en in verschillende combinaties zullen worden ingezet.

Soorten interventies

Estivill (2003) geeft drie manieren om interventies in te delen. Op basis van zijn werk maken wij de onderstaande indeling.

1. **Interventies kunnen worden ingedeeld op basis van de houding ten opzichte van uitsluiting.**
 - Situaties van onbekendheid met of onverschilligheid voor uitsluiting. Interventies (door anderen) zijn dan gericht op het zichtbaar maken van uitsluiting, door het verschaffen van informatie.
 - Situatie waarin uitsluiting wordt gezien als persoonlijke opgave voor individuen. In dat geval zullen op persoonlijke ontwikkeling (empowerment) gerichte interventies aan de orde zijn.
 - Situatie waarin uitsluiting wordt gezien als structureel economisch vraagstuk. Interventies zijn in dat geval gericht op het verbeteren van economische randvoorwaarden.
2. **Interventies kunnen worden ingedeeld naar het (beoogde) effect. Dit zijn:**
 - Interventies met als effect het laten voortbestaan van uitsluiting. Dit zijn de maatregelen die weliswaar niet bewust zijn genomen om uitsluiting te bevorderen, maar wel als effect hebben dat uitsluiting ontstaat.
 - Interventies die de nadelen van uitsluiting compenseren, maar niets veranderen aan de situatie van uitsluiting. Het gaat vaak om maatregelen waar alleen individuen wat aan hebben, terwijl uitsluiting op groepsniveau blijft bestaan.

⁴ Vanuit de arrangementenbenadering is een beleid een tijdelijke configuratie van discoursen, resources, actoren en spelregels (Van Tatenhoven et al., 2000).

- Interventies gericht op preventie. Het voorkomen van uitsluiting is aan de orde bij het treffen van werkgelegenheidsmaatregelen. Vooral in de sfeer van gezondheidsmaatregelen is preventie aan de orde. Bijvoorbeeld: gezondheid is een manifestatie van uitsluiting, maar betere gezondheid helpt om ook andere manifestaties van uitsluiting (werk, sociale contacten, verloedering) te verbeteren.
- Interventies gericht op emancipatie. Dit gaat om vormen van educatie en empowerment, die mensen in staat stellen om uit achterstandssituatie te komen, zodat zij niet in een fuik van elkaar versterkende negatieve krachten terecht komen.

3. Interventies kunnen worden ingedeeld op basis van hun methode van aanpak, bijvoorbeeld:

- Bottom-up versus top-down interventies;
- Interventies door een enkele actor of door een groep van actoren.
- Interventies gericht op generieke maatregelen, gericht op doelgroepen, gericht op gebieden.

Substantiële indeling van no-regret interventies

Aangezien maatregelen verschillende soorten effecten tegelijk kunnen hebben, voldoet deze niet om de interventies zelf karakteriseren. Daarom worden mogelijke interventies hieronder ingedeeld naar de inhoud ervan. Het gaat om vijf terreinen: onderwijs, werk, gezondheid, veiligheid, omgeving. Voor alle drie kunnen maatregelen op macro en op micro niveau worden genomen door overheden, maatschappelijke organisaties of groepen uit de uitgesloten gemeenschap zelf.

Op al deze terreinen zijn systeemgerichte en situatiegerichte interventies mogelijk. Systeemgerichte interventies zijn doorgaans gericht op het creëren van een gelijke situatie voor uitgeslotenen en anderen. Systeeminterventies zijn meer omstreden. Deze interventies zullen van discours tot discours sterk verschillen. Vanuit het Herverdelingsdiscours bijvoorbeeld zal een grotere inkomensgelijkheid worden gepropageerd waarvoor wettelijke of belastingmaatregelen kunnen worden gebruikt. Vanuit het Radicale discours zal men spreken over collectivisering van sleutelindustrieën of over nationalisering van bankensector en gezondheidszorg. In het Marktdiscours zal men zich sterk richten op het wegnemen van institutionele barrières in voor toegang tot de arbeidsmarkt en op het versterken van individuele competenties. In het Gemeenschapsdiscours ten slotte zal veel aandacht zijn

voor gemeenschappelijke culturele uitingen, zoals taalonderwijs of het creëren van symbolen en dergelijke.

Ondanks hun discoursgevoeligheid kunnen echter ook voor het systeem een aantal no-regret interventies worden aangegeven, die echter vanuit verschillende discourses op een ander niveau zullen worden ingevuld. Bijvoorbeeld: een minimumloon past in alle discourses, maar zal in een Marktdiscours op de hoogte van een bestaansminimum komen te liggen en in een Radicaal discours waarschijnlijk dicht bij het modale inkomen komen.

Waar de systeeminterventies doorgaans uitgaan van het gelijkheidsbeginsel, zullen de situatiegerichte interventies per definitie het billijkheidsbeginsel (equity) als uitgangspunt hanteren, waarin uitgesloten individuen, groepen en wijken extra aandacht krijgen.

Ingedeeld naar de genoemde vijf onderwerpen zien we de volgende mogelijke systeem- en situatie gerichte no-regret interventies.

Onderwijs

- Systeemgericht: hetzelfde onderwijs aanbieden aan alle groepen; verbeteren scholingsmogelijkheden in wijken met veel uitgeslotenen, gedifferentieerd onderwijs.
- Situatiericht: specifieke onderwijsprogramma's voor uitgesloten groepen.

Arbeid

- Systeemgericht: wetgeving voor gelijke kansen op de arbeidsmarkt; minimuminkomen dat een bestaansminimum garandeert; transportbeperkingen voor de armsten tegengaan door goed openbaar vervoer.
- Situatiericht: stages of startersbanen voor kansarmen; sollicitatietraining.

Gezondheid

- Systeemgericht: medische voorzieningen gelijk gespreid over rijke en arme wijken; extra bijstand voor de armsten; verbetering waterleiding en riolering.
- Situatiericht: op specifieke situatiericht gezondheidsposten, extra medische voorzieningen, family planning informatie, sanitaire voorzieningen op scholen.

Veiligheid

- Systeemgericht: overal voldoende politie; eerlijk juridisch systeem.
- Situatiegericht: oprichten van buurthuizen, meer politie op straat om criminaliteit tegen te gaan.

Omgeving

- Systeemgericht: huisvestingsstandaarden die een minimumkwaliteit garanderen; iedereen moet voldoende groengebieden hebben op een bepaalde afstand van de woning; overal moeten straten van dezelfde kwaliteit zijn.
- Situatiegericht: verbetering huisvesting; groengebieden specifiek voor uitgesloten groepen inrichten.

Meta interventies

Naast de genoemde situatiegerichte en systeemgerichte interventies, wordt in de literatuur nog een aantal interventies genoemd (Gough, Eisenschitz et al. 2006) van een meer indirect karakter, die wij hier als meta-interventies typeren.

Betere identificatie

Het is belangrijk om een vroeg stadium te identificeren wie, waar, waarvan uitgesloten zijn. Het gaat met name om situaties waarin uitsluiting een permanent karakter lijkt te krijgen. Deze identificatie kan worden uitgevoerd door overheden of / en maatschappelijke organisaties. In het volgende hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op het meten van uitsluiting. Hier nog wel de opmerking dat identificeren meer is dan meten. Het gaat ook om de competentie om problemen te kunnen herkennen en om de wil deze te erkennen.

Leren van wat werkt en wat niet werkt

Uitsluiting roept een grote hoeveelheid zeer verschillende interventies op, sommige meer discours specifiek, andere vrij algemeen. In het kader van no regret interventies is het belangrijk om systematische na te gaan welke interventies goed en slecht werken. Het uiteindelijk oordeel hierover is natuurlijk discouresbepaald, maar onafhankelijk onderzoek kan ieder tot voordeel strekken.

De effecten van mogelijke interventies staan in deze verkenning niet centraal, maar een voorbeeld van dit soort onderzoek is de evaluatie van het Nederlandse beleid voor ach-

terstandswijken, in het overheidsbeleid aangeduid als 'krachtwijken' (Marlet, Poort et al. 2009). Hieruit kwam onder meer naar voren dat het bouwen van huizen voor rijkere bewoners en het verkopen van huurhuizen uit de sociale woningbouw het meeste effect heeft op het tegengaan van overlast en onveiligheid. Dit was met name te verklaren door de wijziging van de samenstelling van de bevolking. Maatregelen gericht op empowerment van de bevolking droegen volgens deze evaluatie weinig bij aan het verminderen van overlast en onveiligheid.

Competentie ontwikkeling van beleidsmakers en -uitvoerders

Versterken van de competenties van beleidsmakers en beleidsuitvoerders van overheden en maatschappelijke organisaties.

Slechten van muren

Omdat uitsluiting een meerdimensionaal probleem is het samenwerken tussen afdelingen, groepen, deelbelangen binnen organisaties die uit aan uitsluiting proberen te doen, belangrijk. In de praktijk komt het voor gezondheidsbeleid, sociaal beleid, economisch beleid, ruimtelijk beleid op een eigen manier proberen uitsluiting vanuit hun eigen gezichtspunt te bestrijden. Dit kan zelfs doorwerken in systemen of maatregelen die elkaar tegenwerken. Kleinschalige gebiedsgerichte projecten hebben deze nadelen in zichzelf vaak minder, maar hebben wel te kampen met fragmentatie van beleid op hogere bestuurlijke niveaus.

Inspelen op de behoeften van uitgesloten groepen

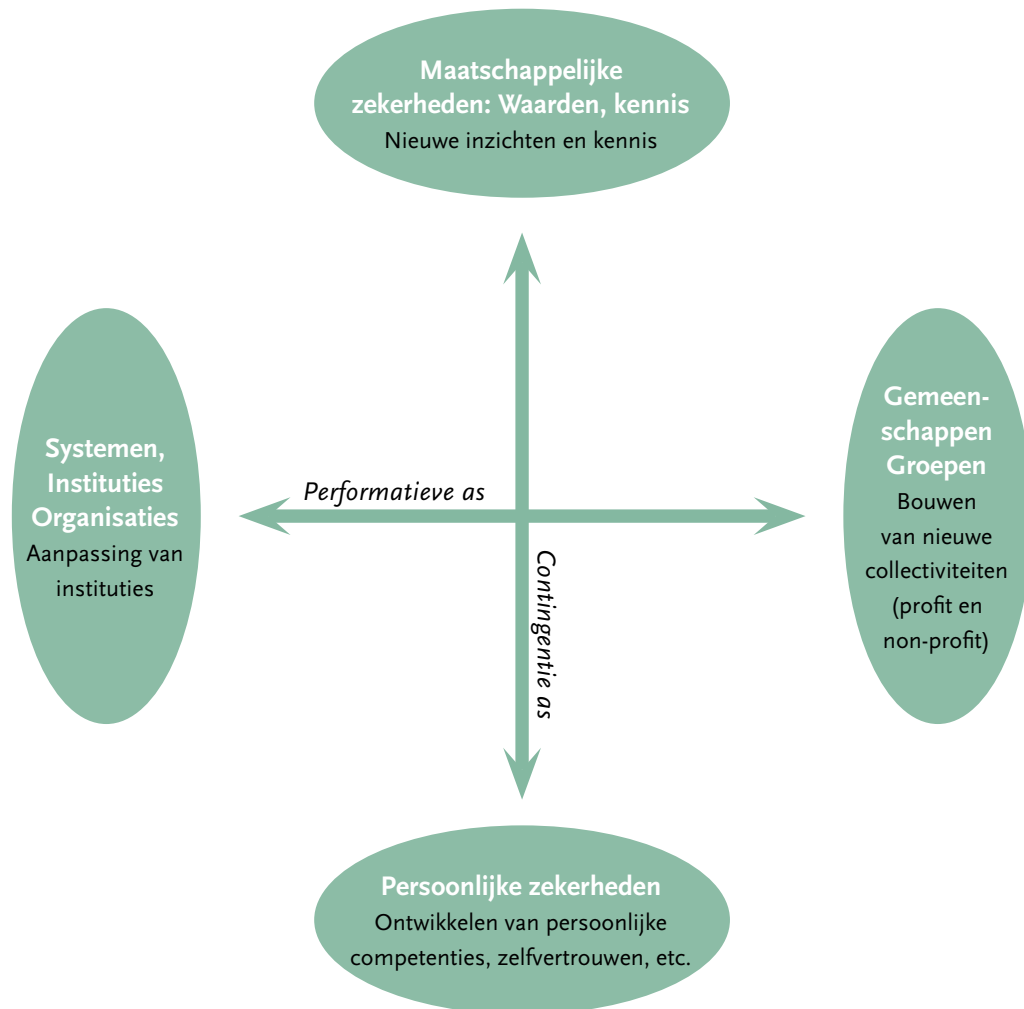
Bij alle interventies is het van belang om de uitgeslotenen centraal te stellen. Pogingen om hen te helpen door overheden maar ook door maatschappelijke organisaties moeten uitgaan van de concrete behoeften van mensen in uitgesloten groepen. De nadruk zou moeten liggen op acties vanuit groepen van uitgeslotenen, dan die van onafhankelijke maatschappelijke organisaties en dan die van overheidsdiensten.

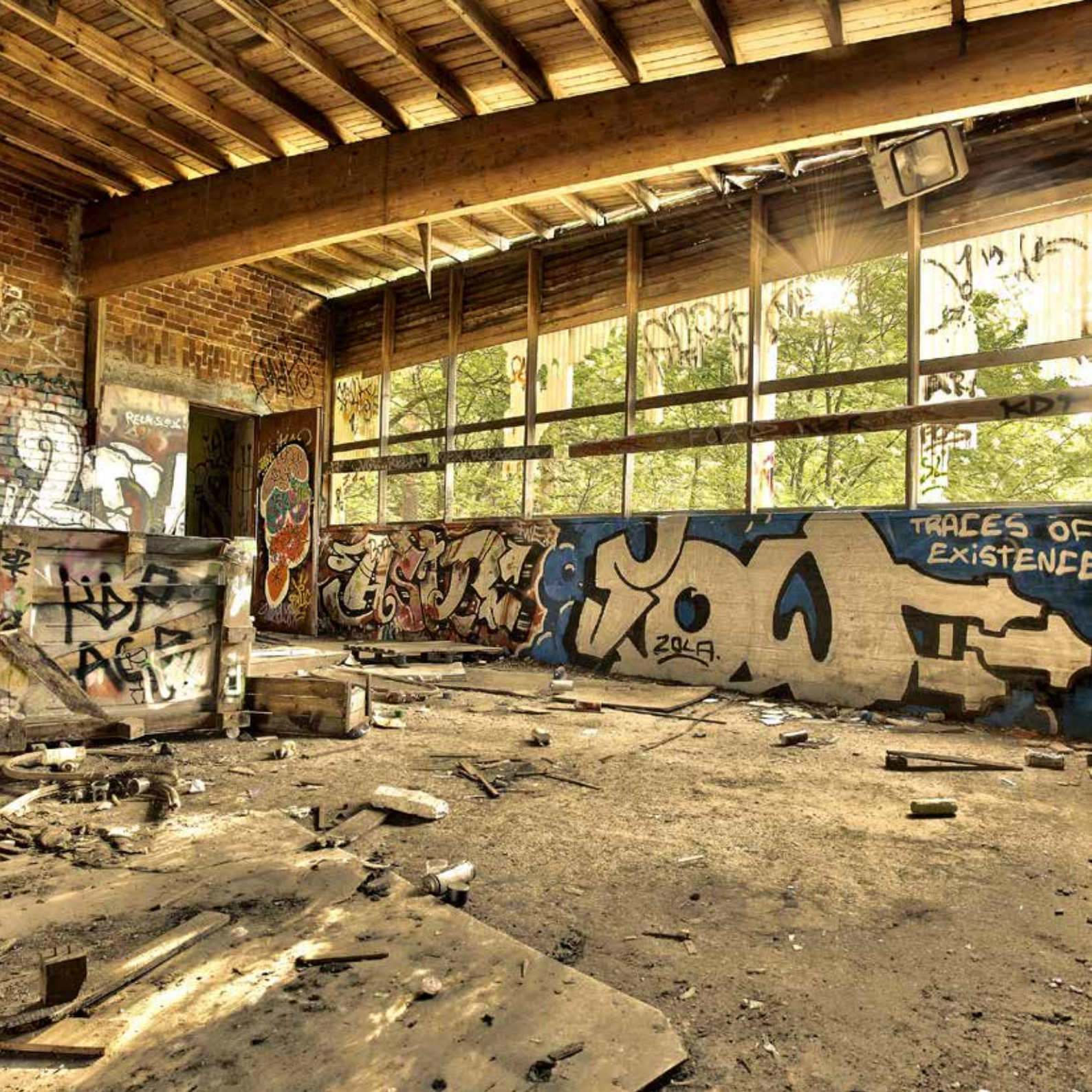
Vier aandachtsvelden voor het tegengaan van uitsluiting

Met behulp van het eerder besproken kwadrant voor sociale kwaliteit van Beck et al. (2001) kunnen mogelijke interventies voor het tegengaan van uitsluiting in vier verschillende soorten worden uiteengelegd. De performatieve as, die betrekking heeft op de dichotomie tussen instituties en gemeenschappen, geeft aan of interventies meer zijn gericht op de aanpassing van instituties of op het creëren van nieuwe collectiviteiten. De tweede as, waarop

micro en macro tegenover elkaar staan, leidt tot een onderscheid in interventies gericht op microcreatie of op de macrocreatie van zekerheden. Microcreatie heeft betrekking op de persoonlijke ontwikkeling van vaardigheden en kennis, macro op de ontwikkeling van kennis en waarden in het algemeen.

FIGUUR 4 | Maatregelen tegen uitsluiting, geplaatst in het kwadrant van sociale kwaliteit van Beck, Van der Maesen et al. (2001).





3

Uitsluiting en de natuurlijke omgeving

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk zet de stap van uitsluiting naar de rol van de abiotische en biotische natuurlijke omgeving, c.q. het groen, bij uitsluiting. Net als uitsluiting is groen een empty signifier, wat impliceert dat het een heleboel betekenissen kan krijgen. In deze verkenning gaat het concreet om:

- fysieke leefomgeving (lucht, water, warmte);
- ingericht groen (parken, veldjes, groenstroken, tuinen);
- wegbeplanting, bomen;
- 'wildernis tussen de stoeptegels' (De Haas, Aalbers et al. 2014);
- tijdelijk braakliggende terreinen in de stad.

3.2 Integrerende concepten

De relatie tussen aspecten van uitsluiting en aspecten van de natuurlijke omgeving kan vanuit vele invalshoeken worden bekeken. Deze paragraaf richt zich op het creëren van een overzicht van aantal benaderingen die groen en uitsluiting integreren in één concept.

Environmental justice

Het concept environmental justice ontstond in de Verenigde Staten in de jaren tachtig in het kader van acties tegen de blootstelling van achtergebleven groepen aan grote milieuri-sico's (Cutter 1995). Volgens Bullard (2001), die al in de jaren tachtig actief was en ook wel de vader van de Environmental Justice wordt genoemd, is Environmental Justice de notie dat alle mensen en gemeenschappen aanspraak moeten kunnen doen op gelijke bescher-ming door de milieu-gerelateerde gezondheid wet- en regelgeving. Hij was ook betrokken bij het formuleren van de 17 beginselen van Environmental Justice (tabel 5).

In eerste instantie ging environmental justice vooral over gezondheidsrisico's voor minder-heden. Het werkt sterk benaderd als recht op gelijke bescherming. Dit impliceerde ook een juridische strategie om meer rechtvaardigheid te bereiken (Capek 1993). Maar het concept heeft zich verbreed. Het omvat inmiddels ook onderwerpen zoals: de toegang tot groen en andere voorzieningen (Low, Gleeson et al. 2005, Kabisch and Haase 2014), de toegang tot besluitvorming (Innes and Booher 2010), de verdeling van de blootstelling aan vervuiling en rampen (Mitchell, Norman et al. 2015), de invloed van de omgeving op de situaties van sociale en economische achterstand, mobilisatie van burgers (Anguelovski 2011) en de in-houd van het omgevingsbeleid (Agyeman, Bullard et al. 2003, Agyeman and Evans 2004). Veel studies conceptualiseren environmental justice in termen van toegang tot de besluit-vorming, inspraak van het publiek en de maatschappelijke verdeling van de gevolgen van de besluiten of stellen de vraag naar de samenhang met maatschappelijke fundamente(n) (Bell 2015). Kort samengevat is environmental justice verbreed van de wereld van mobilisa-tie en actie naar maatschappelijke beginsel.

Environmental racism

In het kader van dezelfde beweging waarin environmental justice ontstond, is ook het con-cept environmental racism opgekomen. Hieronder wordt verstaan het doelbewust gebrui-ken van de plaatsen waar achtergestelde of uitgesloten groepen wonen voor het opslaan

TABEL 5 | De 17 principes van 'Environmental Justice', gepresenteerd door afgevaardigden naar de 'First Na-tional People of Color Environmental Leadership Summit', Oktober 1991 in Washington DC.

- | | |
|--|---|
| <div>1. Environmental Justice affirms the sacredness of Mother Earth, ecological unity and the interdependence of all spe-cies, and the right to be free from ecological destruction.</div> <div>2. Environmental Justice demands that public policy be based on mutual respect and justice for all peoples, free from any form of discrimination or bias.</div> <div>3. Environmental Justice mandates the right to ethical, balan-ced and responsible uses of land and renewable resources in the interest of a sustainable planet for humans and other living things.</div> <div>4. Environmental Justice calls for universal protection from nuclear testing, extraction, production and disposal of toxic/ hazardous wastes and poisons and nuclear testing that thre-aten the fundamental right to clean air, land, water, and food.</div> <div>5. Environmental Justice affirms the fundamental right to politi-cal, economic, cultural and environmental self-determination of all peoples.</div> <div>6. Environmental Justice demands the cessation of the produc-tion of all toxins, hazardous wastes, and radioactive materi-als, and that all past and current producers be held strictly accountable to the people for detoxification and the contain-ment at the point of production.</div> <div>7. Environmental Justice demands the right to participate as equal partners at every level of decision-making, including needs assessment, planning, implementation, enforcement and evaluation.</div> <div>8. Environmental Justice affirms the right of all workers to a safe and healthy work environment without being forced to choose between an unsafe livelihood and unemployment. It also affirms the right of those who work at home to be free from environmental hazards.</div> <div>9. Environmental Justice protects the right of victims of en-vironmental injustice to receive full compensation and repa-rations for damages as well as quality health care.</div> <div>10. Environmental Justice considers governmental acts of en-vironmental injustice a violation of international law, the</div> | <div>Universal Declaration On Human Rights, and the United Nations Convention on Genocide.</div> <div>11. Environmental Justice must recognize a special legal and na-tural relationship of Native Peoples to the U.S. government through treaties, agreements, compacts, and covenants affir-ming sovereignty and self-determination.</div> <div>12. Environmental Justice affirms the need for urban and rural ecological policies to clean up and rebuild our cities and rural areas in balance with nature, honoring the cultural inte-grity of all our communities, and provided fair access for all to the full range of resources.</div> <div>13. Environmental Justice calls for the strict enforcement of principles of informed consent, and a halt to the testing of experimental reproductive and medical procedures and vac-cinations on people of color.</div> <div>14. Environmental Justice opposes the destructive operations of multi-national corporations.</div> <div>15. Environmental Justice opposes military occupation, repressi-on and exploitation of lands, peoples and cultures, and other life forms.</div> <div>16. Environmental Justice calls for the education of present and future generations which emphasizes social and environ-mental issues, based on our experience and an appreciation of our diverse cultural perspectives.</div> <div>17. Environmental Justice requires that we, as individuals, make personal and consumer choices to consume as little of Mother Earth's resources and to produce as little waste as possible; and make the conscious decision to challenge and reprioritize our lifestyles to ensure the health of the natural world for present and future generations.</div> |
|--|---|

van gevaarlijke (afval) producten of andere gezondheidsbedreigende activiteiten. (Holifield 2001). Het is een vorm van discriminatie in het omgevingsbeleid van overheden en bedrijven, waarbij wordt verondersteld dat dit doelbewust gebeurt.

Environmental equity en environmental equality

Net zoals bij justice, equity en equality (zie hoofdstuk 2) zijn naast environmental justice ook environmental equity en environmental equality opgekomen. Het verschil hiertussen roept vaak discussie op. Hier worden environmental equality en equity gebruikt voor het aanduiden van de verdelingsmechanismen, die zijn gericht op het realiseren van environmental justice.

⁵ Het gaat er uiteindelijk om dat alle mensen gelijke rechten hebben op de voordelen die de natuurlijke omgeving biedt ongeacht ras, geslacht, afkomst, leeftijd, of inkomen, en dat ook niemand op grond daarvan meer milieuschade mag ondervinden dan anderen. Environmental equity en equality hebben met name betrekking op de verdeling van milieurisico's en toegang tot groen, terwijl de environmental justice is gericht op de te bereiken situatie. Dit sluit aan op het onderscheid dat Cutter (1995) maakt tussen *process equity* en *outcome equity*.

Zoals hierboven al genoemd hierbij environmental justice verbreed: het begrip sloeg in eerste instantie vooral op juridische acties om mensen recht te doen. Er zijn auteurs die Environmental justice en environmental equity scherp tegenover elkaar zetten. Bijvoorbeeld Ewall (2012): *The 'equity' versus 'justice' framing is more than mere semantics. It represents the fundamental difference between the concepts of 'poison people equally' and 'stop poisoning people, period!' There is not a single mention in the movement-defined Principles of Environmental Justice of the notion that the goal is to simply redistribute environmental harms so that white communities have their 'fair share' of pollution.*

De verschillen tussen environmental equity en equality worden met name relevant als het gaat om het kiezen van een verdelingsbeginsel in een strategie om environmental justice te bereiken. Dan bieden de verdelingsprincipes die Forsyth (2006) beschrijft (zie hoofdstuk 2) ook voor de omgeving een praktische terminologie om verschillende soorten strategieën scherp van elkaar te onderscheiden.

⁵ Recent heeft Cutter (2017) een update van dit artikel geschreven. Daarin gebruikt zij, in navolging van de Sustainable Development Goals, consequent het begrip (in)equality: gender equality, income equality, generation equality.

In veel omgevingsonderzoek zoekt men een uitgangspunt in een van deze concepten, zonder al te diep in te gaan op de overeenkomsten of verschillen. Zo kiest Kruize (2007), die in Nederland een van de meest diepgaande studies heeft gedaan, voor environmental equity omdat dit een meer neutraal begrip is dan environmental justice. Precies daarom hebben veel activisten in de Verenigde Staten echter gekozen voor environmental justice, zie Holifield (2001).

Socio-ecological inequalities

Socio-ecological inequality is gedefinieerd als het ruimtelijk samenvallen van sociaal-economische achterstanden en slechte milieumomstandigheden. De laatste kunnen betrekking hebben op zowel vervuiling, gebrek aan kwaliteit als toegang tot groene gebieden. Sociaal-economische achterstand kent een welzijnscomponent, die relatief van aard is en wordt beoordeeld ten opzichte van wat normaal is in een samenleving, en een gezondheidscomponent waar absolute standaarden voor kunnen worden gehanteerd. Het concept wordt gebruikt door de *European Environmental Agency* dat er (nog niet gepubliceerd) onderzoek naar heeft laten doen (Aalbers, De Vries et al. 2014). Het (in)equality concept is voor de *European Environmental Agency* vooral een middel om de boven besproken concepten empirisch beter hanteerbaar te maken.

Just sustainability's

Just sustainability's is een integraal concept dat is voorgesteld door Agyeman, zie: Agyeman, Bullard et al. (2003). Het is de combinatie van environmental justice en sustainability. Agyeman laat zien dat het niet zomaar gaat om een optelling van de laatste twee. Beide impliceren elkaar. Aan de ene kant is environmental justice ondenkbaar zonder sustainability. Aan de andere kant omvat het concept sustainability ook environmental justice als snijvlak van de people- en de planet-dimensie van sustainability. Agyeman and Evans (2004) laten zien dat de notie van just sustainability niet alleen betrekking heeft op de analyse van concepten, maar ook op een ontwikkeling is die zich in het Verenigd Koninkrijk manifesteert in lokaal beleid van overheden en maatschappelijke organisaties.

Urban justice, the just city

Urban justice is een moreel en politiek concept gericht op gelijke verdelingen van welvaart en welzijn in stedelijke gebieden. Als concept is het ontstaan uit sociale bewegingen in steden in de Verenigde Staten. Urban justice wordt voornamelijk gebruikt door advocaten, niet

door stedenbouwkundigen of milieuactivisten. Planners hebben het concept Urban justice opgenomen in het concept van de Just City (Fainstein 2010). Zij stelt dat alle conceptualisering van de rechtvaardige stad uitgaan van gelijkheid als beginsel. Haar definitie van de rechtvaardige stad is gebaseerd op drie principes: democratie, diversiteit en gelijkheid; duurzaamheid is in haar opvatting niet inbegrepen. Fujita (2009) stelt dat het concept van een Just City uitgebreid is uitgewerkt, maar dat het nog ontbreekt aan een concept voor een rechtvaardige en duurzame stad. Volgens hem is de relatie tussen urban environmental injustice en sustainability duidelijker is bij het vaststellen van de problemen dan voor het bepalen van oplossingen. Oplossingen vereisen een politieke wil die voor het gecombineerd aanpakken vaak niet aanwezig is. Bij gebrek aan een politieke wil voor duurzame ontwikkeling in vele steden van de wereld, is het misschien het onderwijs dat het streven naar environmental justice en sustainability in samenhang kan ondersteunen. Campbell (2013) pleit daarentegen voor een benadering waarin duurzaamheid en sociale rechtvaardigheid als een productieve spanning worden gezien in plaats van een conceptuele samenvoeging van beide.

Spatial justice

Spatial justice verbindt sociale rechtvaardigheid met ruimte. Het begrip is verder uitgewerkt door Harvey (1973) en Soja (2010). De organisatie van de ruimte weerspiegelt sociale relaties daarom wordt zowel rechtvaardigheid als onrechtvaardigheid zichtbaar in de ruimte. Ruimtelijk beleid is daarom ook onderdeel van het streven naar een rechtvaardige samenleving. In de praktijk van de stadsplanning echter domineren worden doelen als economische ontwikkeling of mobiliteit rechtvaardigheid vaak belangrijker geacht dan die op het gebied van rechtvaardigheid. Onderzoek naar Spatial justice omvat zowel de rol van de ruimte in verdelingsvraagstukken als het proces van besluitvorming over de ruimtelijke ontwikkeling.

Ecological justice

Ecological justice wordt soms wel een ander woord voor Environmental Justice gebruikt, maar kent ook een specifieke uitwerking vanuit de wereld van de organische landbouw (Alroe, Byrne et al. 2006). De term komt van Low and Gleeson (1998). Zij wilden het concept Environmental Justice zover verbreden dat het ook de relatie tussen mensen en de natuurlijke wereld en die tussen de huidige en toekomstige generaties omvat. Bij Ecological Justice gaat het om de erkenning van de waarde van de omgeving voor alle levende wezens.

De omgeving is niet alleen de omgeving van mensen, maar ook die van dieren, planten en zelfs landschappen en ecosystemen, stellen Low & Gleeson.

Actanten

Een andersoortige bijdrage, die goed aansluit op het concept Ecological Justice, is die van de socioloog Bruno Latour. Hij is een van de grondleggers van de Actor Network Theorie. Deze theorie ziet de wereld als een geheel van netwerken, waarin – en nu komt het – zowel dingen, zoals de gebouwde en de natuurlijke omgeving, als mensen als knooppunten in een netwerk van sociale relaties worden gezien (Latour 2005). De positie van de mens is hierin niet verschillend dan die van een rivier. Omdat hij geen onderscheid wil maken tussen mensen en dingen in de omgeving, spreekt Latour niet meer over actoren, maar over actanten. Actanten zijn knooppunten met werking in een netwerk.

Dit heeft gevolgen voor zowel het mensbeeld als het natuurbeeld. Voor de mens heeft deze benadering als gevolg dat hij een knooppunt in een netwerk van relaties is. Voor de natuur betekent het dat deze ook een rol als subject in het netwerk kan krijgen. Latour trekt dit door naar het concept van het parlement der dingen. Daaruit volgt ook dat groen zowel een onderdrukker als een bevrijder kan zijn. Later heeft Latour (1993) dit uitgewerkt in zijn voorstel voor een parlement der dingen. Waarom zou een rivier minder recht van spreken hebben dan een mens?, zo vraagt hij zich af.

Analyses die het bovenstaande als uitgangspunt nemen richten zich meestal op een vorm van etnografisch onderzoek waarin gedetailleerd wordt gekeken hoe relaties tussen mensen en die tussen mensen en de gebouwde en natuurlijke omgeving zich ontwikkelen.

Leefomgevingskwaliteit

Het RIVM heeft voor Nationale Milieuverkenning 5 een conceptueel kader opgesteld voor leefomgevingskwaliteit (Van Poll and Van Kamp 2000). In een andere studie vanuit het RIVM is dit kader nog eens nader onder de loep genomen (Leidelmeijer and Van Kamp 2003). Dit kader gaat uit van een algemene begrip: kwaliteit van leven. De kwaliteit van leven worden benaderd vanuit de dagelijks leefomgeving en vanuit gezondheid. De kwaliteit van hiervan is zowel voor de dagelijkse leefomgeving als gezondheid een samenspel tussen beleving en de (te meten) toestand. Dit samenspel heeft betrekking op de fysieke situatie (woning, ruimte, milieukwaliteit) als op de sociale situatie (persoonskenmerken, leefstijl

en sociale kwaliteit). Van deze tritsen hebben de eerste (woning en persoonskenmerken) betrekking op de leefomgevingskwaliteit en de laatste (milieukwaliteit en sociale kwaliteit) op gezondheid. Ruimte en leefstijl hebben op beide betrekking en juist daarom interessant voor deze verkenning. Het model wordt verder uitgewerkt in concrete aspecten van een gezonde leefomgeving, die:

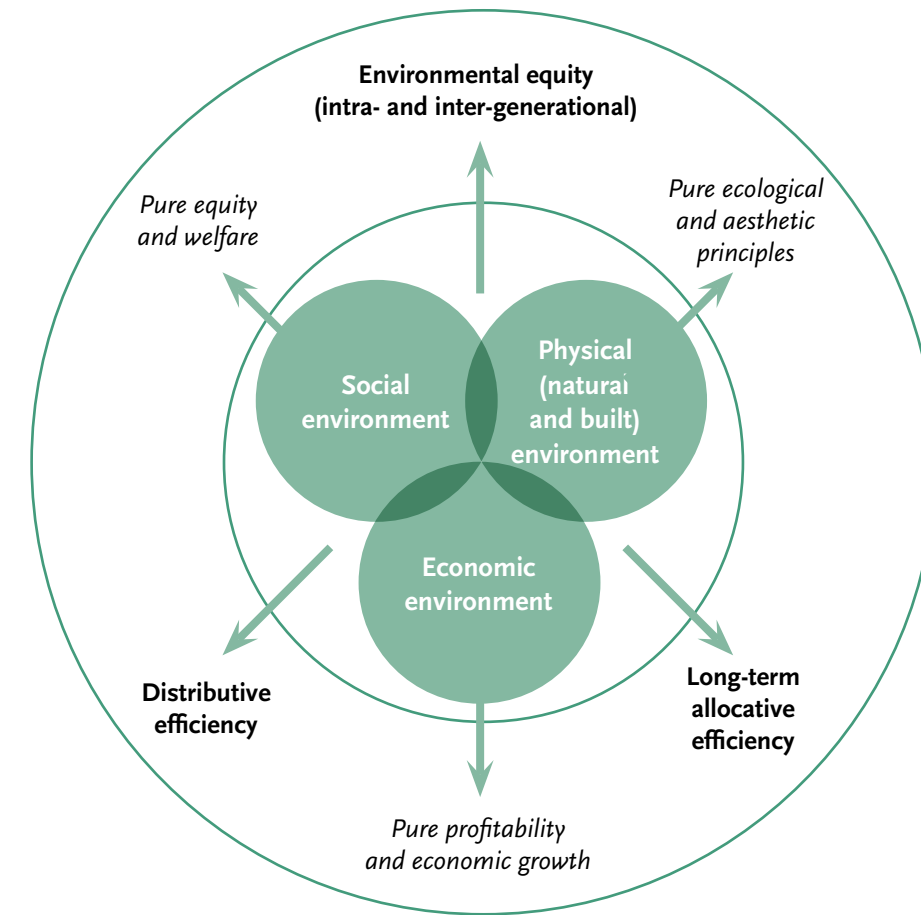
- schoon en veilig is;
- uitnodigt tot bewegen, spelen en sporten;
- fietsen, wandelen en OV-gebruik stimuleert en zorgt voor goede bereikbaarheid
- er voor zorgt dat mensen elkaar kunnen ontmoeten;
- rekening houdt met de behoeften van de (toekomstige) bewoners en specifieke bevolkingsgroepen (kinderen, ouderen, chronisch zieken, gehandicapten, lagere inkomensgroepen);
- een goede milieukwaliteit (geluid, lucht, bodem, externe veiligheid) heeft;
- voldoende groen, natuur en water en aandacht voor klimaatadaptatie heeft;
- gezonde en duurzame woningen heeft;
- een aantrekkelijke en gevarieerde openbare ruimte heeft;
- een gevarieerd aanbod aan voorzieningen (bijvoorbeeld woningen, scholen, winkels, cultuur, bedrijven, openbaar vervoersvoorzieningen, sport) heeft.

Wat betreft groen en uitsluiting kan dit concept bijdragen aan inzicht in verschillen tussen delen van een stad. Het kan de criteria aangeven die gemeten moeten worden om te zien waar de omgevingskwaliteit meer en minder is. Uitsluiting zelf is geen factor in het model, maar zou kunnen vallen onder de sociale kwaliteit als onderdeel van de sociale situatie. Het RIVM noemt in dat kader kwetsbare groepen zoals kinderen, ouderen en mensen met een lage sociaaleconomische status.

Urban Environmental Sustainability: People planet profit

De drie aspecten van duurzaamheid: people, planet en profit worden gebruikt als meta-model met drie dimensies voor het meten van inspanningen van bedrijven om maatschappelijk te ondernemen, maar voor het in beeld brengen van de effecten van overheidsplannen. In het oorspronkelijke duurzaamheidsbegrip licht normatief besloten dat deze drie dimensies in evenwicht dienen te zijn om de aarde voor toekomstige generaties leefbaar te houden.

FIGUUR 5 | Urban Environmental Sustainability (uit Camagni et al. 1998).



In de praktijk levert de trits people-planet-profit allerlei overzichten van variabelen op die in veel publicaties worden weergegeven als drie elkaar overlappende cirkels. Een voorbeeld dat wel verder gaat dan opsommingen van variabelen vinden we in het artikel van Camagni, Capello et al. (1998). Zij geven een beschrijving van de drie velden van people, planet en profit, noemen variabelen die daarin passen, koppelen de drie velden en overlap daartussen aan beginselen en geven voor elk passende beleidsinstrumenten. Voor de beleids-

instrumenten maken zij onderscheid tussen technologische en territoriale instrumenten, beide zowel op de korte als lange termijn. In dat kader noemen zij: beprijzing van negatieve effecten van economische activiteiten en reguleren van grondgebruik voor de korte termijn en stimuleren van onderzoek voor de lange termijn. De relatie tussen de (natuurlijke en gebouwde) omgeving werken zij conceptueel uit als indifferentiecurves tussen economisch nut en ecologisch 'nut'. De relatie tussen groen en uitsluiting speelt zich af in het overlappende gebied tussen planet en people en wordt niet verder uitgewerkt. Het beginsel dat bij dit overlappende gebied hoort is *environmental equity*. In figuur 5 wordt hiervan een samenvattend beeld gegeven.

Exposoom

In Nederland kan 12% van de sterfte toegeschreven worden aan milieufactoren, zoals fijn stof (WHO 2016). De invloed van de leefomgeving op mensen kan geïntegreerd worden gezien vanuit het concept exposoom (Brunekreef 2013). De combinaties van allerlei omgevingsfactoren zijn niet goed bekend. Het concept exposoom helpt bij het integraal karakteriseren van de inwendige en uitwendige blootstelling van individuen gedurende hun gehele levensloop aan een veelheid van omgevingsfactoren. Het *exposoom* omvat het geheel alle niet-genetische omgevingsfactoren op mensen. Het is voorgesteld door de kankerspecialist Christopher Wild. Het concept is ontwikkeld voor gezondheid, maar heeft betrekking op alle invloeden van de bebouwde en natuurlijk omgeving op de mens (figuur 6).

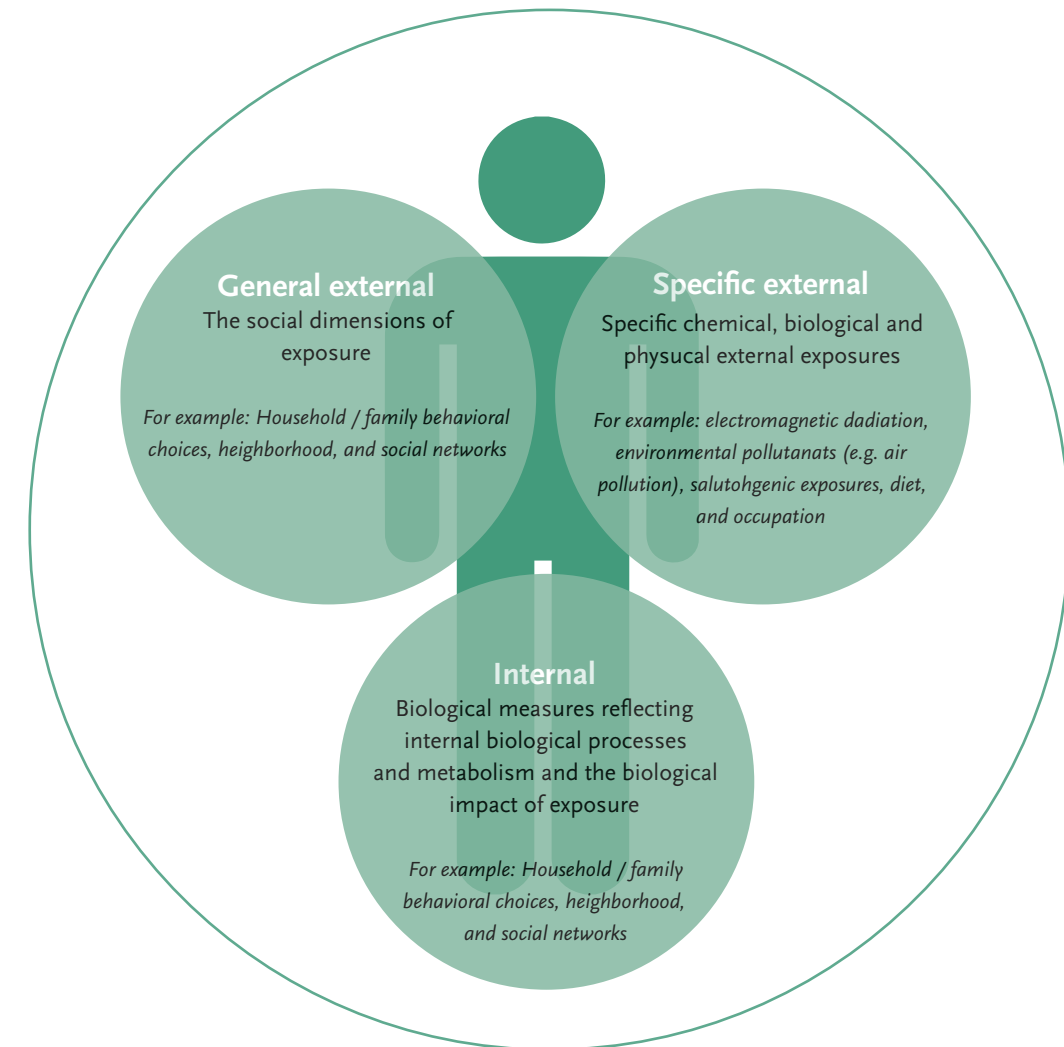
Transport poverty

Aan het eind van de jaren negentig begon het besef op te komen dat er een relatie bestaat tussen de nadelen van slecht vervoer en armoede. Door slecht of duur transport hebben mensen geen of een slechtere toegang tot de arbeidsmarkt en tot allerlei publieke voorzieningen met uitsluiting als gevolg (figuur 7). Slecht transport, dat veel tijd kost, kan leiden tot een beperkte tijd voor ontplooiing, persoonlijke verzorging, sport, sociale relaties of aandacht voor kinderen. Dit lijkt een derde wereldprobleem, maar ook in de Verenigde Staten en in Europa kunnen vervoersbeperkingen leiden tot armoede en uitsluiting. Verschillende studies (hoofdzakelijk in het Verenigd Koninkrijk) wisten verbanden aan te tonen tussen slecht vervoer enerzijds en armoede en uitsluiting anderzijds (Lucas 2011, Lucas 2012).

Green gentrification

Environmental gentrification, ecological gentrification en green gentrification staat voor

FIGUUR 6 | De drie verschillende domeinen van het exposoom met enkele voorbeelden van stressoren (Wild 2012).



de toename van uitsluiting, marginalisering of verdringing door de invoering van milieu-maatregelen of door 'groene' inrichtingsmaatregelen. Dit werkt deels via de woningmarkt: de omgeving wordt aantrekkelijker, huizen worden duurder en slecht betaalbaar voor arme groepen, die daardoor uitgesloten worden van deze buurten. Green gentrification kan zich ook manifesteren in de vorm van het uitsluiten van bepaalde vormen gebruik van groene gebieden: mensen die niet 'passen' worden 'weggekeken'. Dit wordt ook wel aangeduid als: 'green locally unwanted land uses' – GreenLULUs (Anguelovski 2015). Dit is geconstateerd in nieuw aangelegde groengebieden (Checker 2011), bij de renovatie van parken (Gould and Lewis 2009), aanleg van fietsstroken (Golub, Hoffmann et al. 2016), groene groei (Quastel 2009, Tretter 2013), gezond voedsel winkels (Anguelovski 2015).

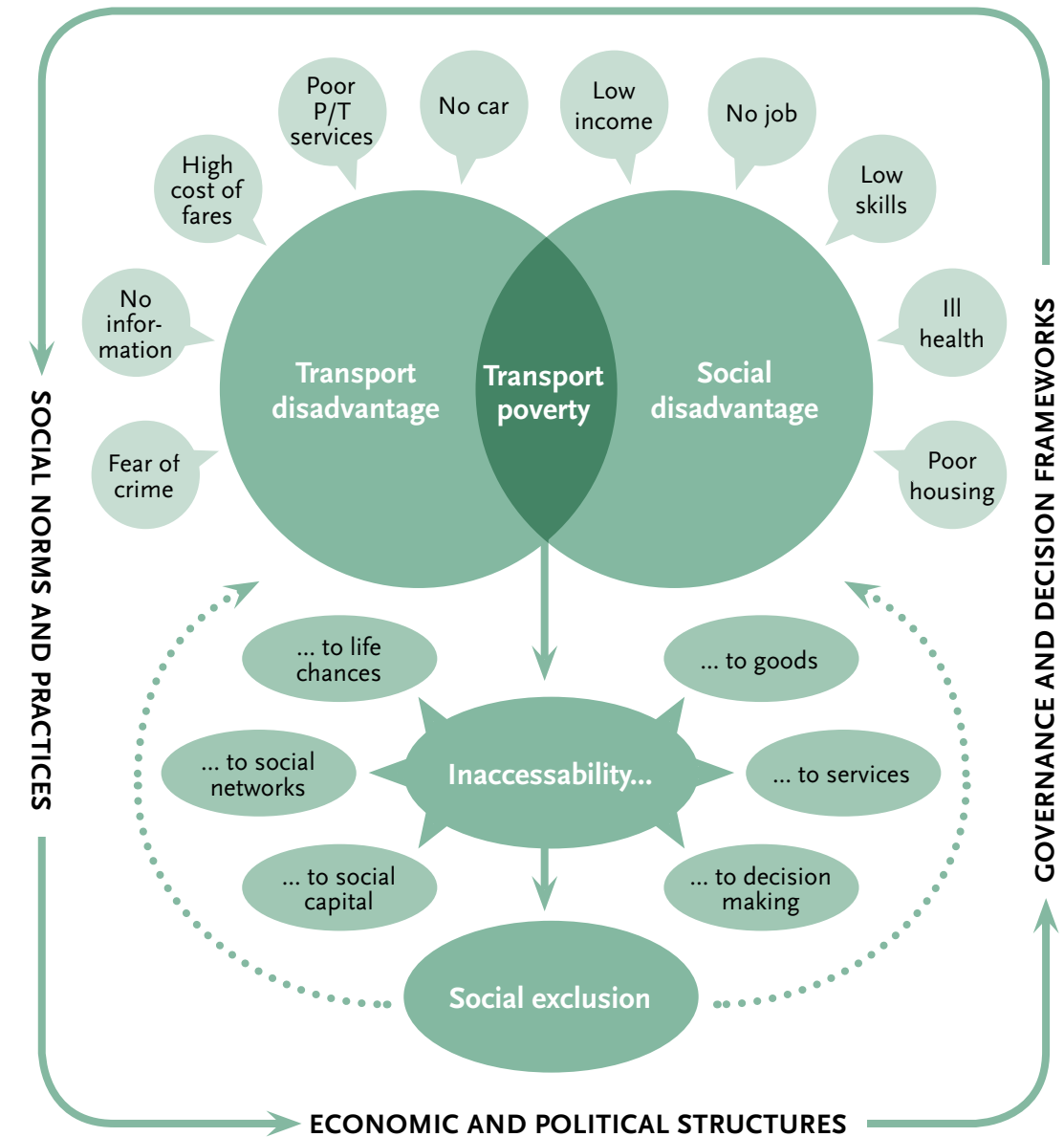
Conclusie

Er is in de afgelopen jaren een scala aan nieuwe begrippen ontwikkeld die het gebrek aan omgevingskwaliteit, zoals een schone omgeving en biodiversiteit, conceptueel integreren met de sociale omgeving. Een deel daarvan heeft betrekking op de gelijkheid of gelijkwaardigheid van de natuurlijke omgeving en de menselijke samenleving als twee kanten van dezelfde medaille. Een ander deel legt de nadruk op de rol die de natuurlijke omgeving speelt in processen van uitsluiting.

Terugblikkend, lijken de nieuwe geïntegreerde concepten in de meeste gevallen strategisch gefundeerd. De begrippen dienen vooral voor het agenderen van uitsluiting en groen als twee samenhangende thema's, waar ook meer onderzoek voor nodig is. In een deel van de gevallen worden de nieuwe geïntegreerde concepten ook epistemologisch gefundeerd. Dan gaat het met name om hun karakter als sociaal construct (Bryant and Calleweert 2003). Naast een epistemologisch fundering is er in sommige concepten sprake van een ontologische fundering, waarin geen wezenlijk verschil wordt gemaakt tussen de sociale wereld, de biologische wereld en de fysieke wereld. Het meest vergaande concept in dat kader is de actanten benadering uit de Actor (actant) – Netwerk Theorie van Latour. Ook het concept exposoom gaat die kant op.

Campbell is één van de weinige auteurs die vraagtekens zet bij de conceptuele integratie van groen enerzijds en achterstand of uitsluiting anderzijds (Campbell 2013). Hij noemt hiervoor drie argumenten. Ten eerste kunnen geïntegreerde concepten de suggestie wekken dat er geen spanning bestaat tussen groen enerzijds en uitsluiting of sociale recht-

FIGUUR 7 | Transport poverty als onderdeel van social exclusion (Lucas 2011).



vaardigheid anderzijds, terwijl het toch twee wezenlijk verschillende onderwerpen zijn. Ten tweede een strategisch argument. Qua machtsvorming in beleids- en planningsprocessen zijn groen en uitsluiting niet even sterk. In de praktijk is altijd een van de twee belangrijker. Groene belangen vallen bijvoorbeeld vaak samen met de belangen van de sterke middenklasse. In dat geval is het niet opportuun om beide gelijk te behandelen. Ten derde zijn, ook al wordt wel eens het tegenovergestelde beweerd, zowel duurzaamheid als sociale rechtvaardigheid zo langzamerhand redelijk doordachte, uitgewerkte en operationaliseerbare begrippen. Conceptuele samenvoeging leidt dan op deze punten eerder tot theoretische een stap terug dan tot een stap vooruit.

3.3 Aanzet tot theorievorming

In deze paragraaf gaan we nader in op de rol van de natuurlijke omgeving bij uitsluiting. We presenteren daarvoor een model van het veld van actoren en aspecten die een rol spelen bij uitsluiting en beschrijven door dit veld patronen van oorzaken en gevolgen. Deze patronen geven aan hoe uitsluiting werkt en welke wegen kunnen worden benut om uitsluiting te bestrijden.

Het veld van uitsluiting

Het veld bestaat uit drie 'grondsoorten', i.c. werelden, maatschappelijke domeinen of deelsystemen, zoals ze vanuit verschillende theoretische achtergronden zouden worden genoemd. Dit zijn: de fysieke wereld, de wereld van sociale relaties en interacties tussen groepen van mensen en de wereld van betekenissen: concepten, inzichten en waarden.

- In de wereld van menselijke interacties onderscheiden we drie groepen actoren. Centraal staat de groep van uitgesloten, met zijn eigen waarden, competenties, gezondheid, behoefte aan ondersteuning door overheden, onderwijs of zorg instellingen.
- De sociale omgeving van een groep uitgesloten bestaat uit bedrijven, clubs, winkels, zorginstellingen, overheden, enz. Deze verdelen we in institutionele actoren en niet institutionele actoren. Dit is geïnspireerd door het model van Beck, weergegeven in figuur 2 | Onderdelen van sociale kwaliteit tussen macro en micro (onze verbeelding van Phillips & Berman, 2001).. Aan de niet institutionele kant: bedrijven, winkels, maatschappelijke instellingen, enz. Aan de institutionele kant politieke en culturele instellingen, waaronder

het onderwijs. De relatie tussen de uitgesloten en de eerste groep bestaat uit interacties als werk hebben bij, kopen, meedoen, enz. De relatie met de andere kant is heeft meer het karakter van sturen, steunen, faciliteren. Die kant bestaat uit institutionele groepen zoals overheden, onderwijsinstellingen, ziekenhuizen, enzovoort.

- In de fysieke wereld hebben de uitgesloten, maar ook de andere actoren te maken met een bebouwde en een natuurlijke omgeving.
- De wereld van betekenissen beslaat het hele rijk van concepten, inzichten, kennis, waarden, normen, gewoonten, enzovoort. Popper noemde dit Wereld 3. Vanuit een ander theoretisch kader kan de ook de wereld van de representaties worden genoemd (Ankersmit 2002).

Relaties in het veld

Tussen uitgesloten groepen en hun omgevingen bestaan verschillende relaties, waarin het proces van uitsluiting zich manifesteert.

1. *De toegang tot werk*
Uitsluiting bestaat voor een belangrijk deel uit een beperkte toegang tot betaalde arbeid. Dit is zowel afhankelijk van de beschikbaarheid van werk en / of van de beloning ervan als van de competenties van uitgesloten. De toegang tot andere gemeenschappen (clubs, verenigingen, etc.). Ook hier speelt de toegankelijkheid op zich een rol, staan ze open voor de uitgesloten groepen, maar of de uitgesloten hier zelf aan willen deelnemen.
2. *De toegang tot de politiek*
Doen uitgesloten groepen op dezelfde manier mee als anderen. Omgekeerd, voelen zij zich geroepen om zich politiek te manifesteren. De toegang tot zorginstellingen. Geven zij dezelfde toegang aan uitgesloten als aan anderen? Maken uitgesloten zelf hier gebruik van?
3. *De toegankelijkheid van de omgeving en de mogelijkheid om deze te benutten*
Voor de bebouwde omgeving gaat het met name om de mate beschikbaarheid van woningen en andere bebouwing en omgekeerd ook het gebruiken en onderhouden hiervan. Wat betreft de natuurlijke omgeving speelt aan de ene kant de blootstelling aan vervuiling (stoffen, geluid, temperatuur) en het risico op rampen (extreme neerslag,

overstromingen, windhozen, aardbevingen) een rol en aan de andere kant het gebruiken van groene gebieden. Het laatste is weer een vergelijkbare tweezijdige relatie als die bij andere omgevingsaspecten. Bij vervuiling is het ook een tweezijdige relatie, maar heeft de competentiekant vooral te maken met het herkenning en de neiging om zich te weer te stellen.

4. Het toekennen van betekenissen

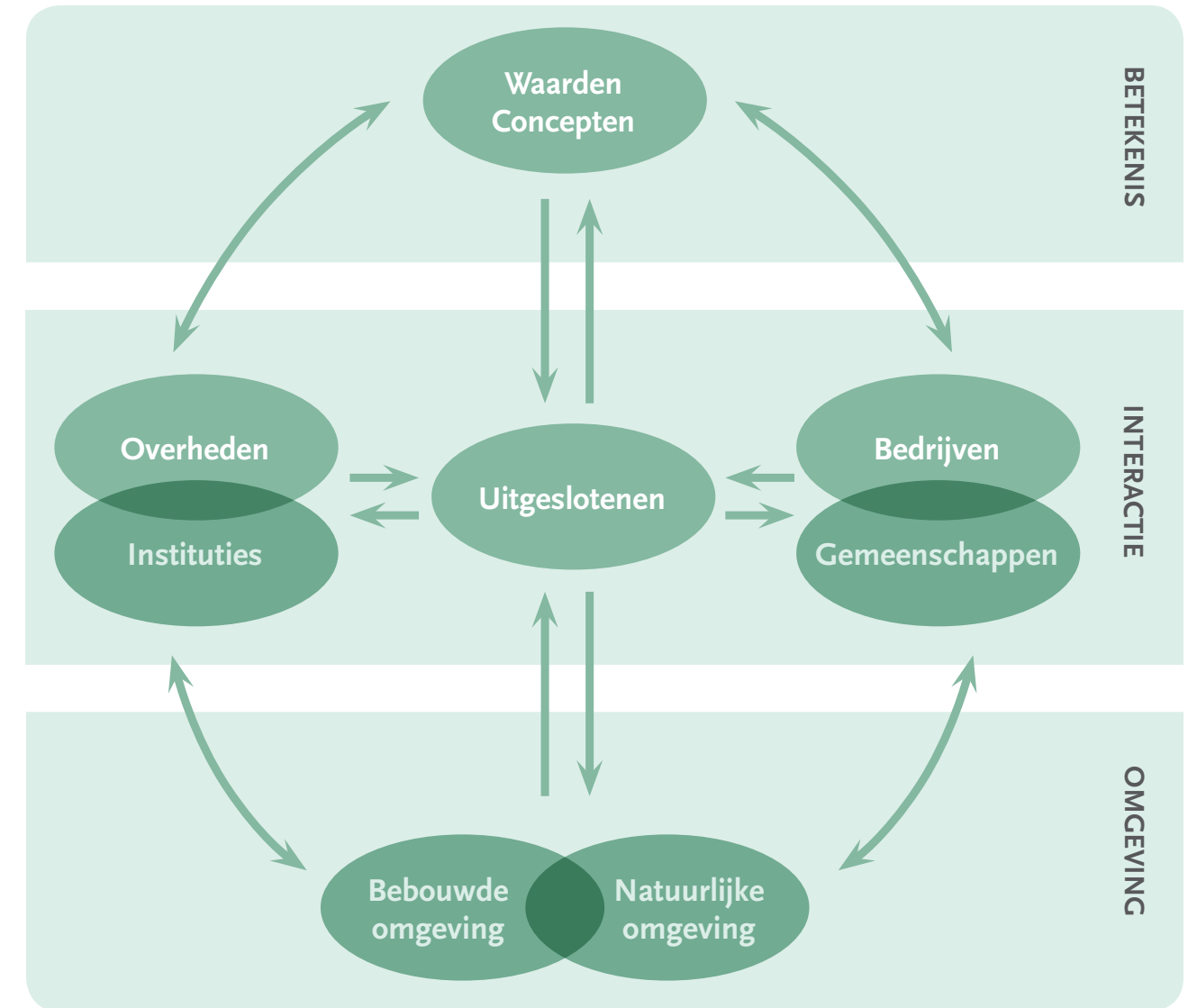
Hieraan wordt met name in het gemeenschapsdiscours veel waarde gehecht. Aan de ene kant heeft het toekennen van betekenissen betrekking op de algemene maatschappelijke beelden over de uitgesloten groep. Hierbinnen zijn nog vele verschillen en tegenstellingen mogelijk. Aan de andere kant gaat het om de beelden van de uitgeslotenen zelf. In sommige gevallen (bijvoorbeeld bij woonwagenbewoners in Nederland) is er sprake van groepstrots en een zekere acceptatie dan men anders is.

De vier polen van het veld, betekenissen, bedrijven / gemeenschappen, de fysieke omgeving en de institutionele omgeving, zijn altijd en overal rond een oneindig aan tal thema's met elkaar verbonden. Ieder onderwerp dat er in de maatschappij tot doet, schept een verband tussen deze vier. Ook buiten het thema uitsluiting. Dat wordt in de figuur tot uitdrukking gebracht in de grote cirkel die de vier polen met elkaar verbindt. Deze cirkel staat voor alle samenhang met elkaar verbindt, staat voor alle samenhang tussen deze vier buiten het thema uitsluiting om.

Opmerking over de aard van de uitsluitingsrelaties

Aangezien wij uitsluiting opvatten als een relatie (zie hoofdstuk 2), hebben we het niet over oorzaken van uitsluiting. De relatie is het proces van uitsluiting zelf. Alle relaties die daarbij worden genoemd zijn tweezijdig: oorzaak en gevolg zijn niet eenvoudig te onderscheiden, zo het onderscheid überhaupt bestaat. Vanuit de discoursen die in hoofdstuk 2 zijn beschreven zullen er wel preferenties bestaan als het gaat om interventies. In het veld van uitsluiting creëert een interventie oorzaken en gevolgen van uitsluiting. Het marktdiscours bijvoorbeeld heeft een voorkeur voor het bevorderen van competenties van de uitgeslotenen. Daarmee wordt dit de oorzaak van uitsluiting. Het radicale discours daarentegen zal bijvoorbeeld meer belang hechten aan een structureel hogere beloning van (onbetaalde) arbeid. Vanuit deze interventie gezien schept dit discours daarmee zijn oorzaak en gevolg.

FIGUUR 8 | Uitsluiting in een veld van vier omgevingen: betekenissen, gemeenschappen, fysieke omgeving, institutionele omgeving.



Patronen van uitsluiting

Uitsluiting vindt plaats in het veld van interactie tussen specifieke groepen mensen en hun omgeving, zie figuur 8 | Uitsluiting in een veld van vier omgevingen: betekenissen, gemeenschappen, fysieke omgeving, institutionele omgeving.. In dit veld van interacties kunnen verschillende patronen van uitsluiting worden onderscheiden. De term patronen is bewust gehanteerd. Binnen deze patronen is het moeilijk om onderscheid te maken tussen oorzaak en gevolg. Het zijn een soort ‘kip-ei relaties’. In deze paragraaf beschrijven we een aantal patronen. Elk patroon kan omgekeerd ook als een strategie tegen uitsluiting worden geformuleerd.

Algemeen sociaaleconomisch patroon

Uitsluiting is de combinatie van een gebrek aan betaalde arbeid en opvattingen over de ongeschiktheid van mensen op grond van bepaalde kenmerken, achtergronden of herkomst. Dit in combinatie met het onvermogen van de uitgesloten om dit te doorbreken.

Het tegengaan van uitsluiting kan ook via dit patroon. Dit omvat een aanpak waarbij overheden hetzij door generieke, hetzij door specifieke maatregelen de bedrijvigheid bevorderen ten behoeve van de werkgelegenheid van de groep uitgesloten. Dit kan worden aangevuld met scholingsprogramma's en het bevordering van stagemogelijkheden. Dit kan ook helpen om negatieve beelden van uitgesloten om te vormen.

Algemeen ruimtelijk patroon

Een belangrijk ruimtelijk patroon rond groen en uitsluiting is het volgende. Mensen gaan in het algemeen wonen in huizen die ze kunnen betalen. Woningen voor de lager betaalden zijn in het algemeen gesitueerd op minder gewenste plekken, waar meer vervuiling, meer risico's of minder groen is. Overheden en de grote institutionele partijen spelen een belangrijke rol bij het alloceren van dit soort woningen.

Een strategie tegen uitsluiting vanuit dit patroon is om bijvoorbeeld duurdere woningen in arme wijken te bouwen en de

wijk op allerlei manieren een facelift te geven. De koopkracht neemt toe, de wijk economie wordt gestimuleerd, scholen krijgen kinderen met een andere soort achtergrond erbij, contacten in de buurt worden mogelijk pluriformer. Dit alles leidt tot minder uitsluiting.

Groen benuttingspatroon

Het gebruiken van bestaand groen of open plekken in een wijk voor een economische of een sociale activiteit, zoals bijvoorbeeld stadslandbouw, kan bijdrage aan het tegengaan van uitsluiting. Dit is vooral succesvol als er een nieuwe relatie tot stand komt tussen de fysieke omgeving, lokale bedrijvigheid en bewoners.

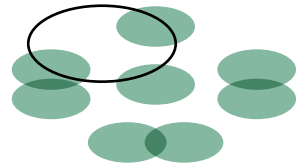
Overheden kunnen dit benuttingspatroon stimuleren. Bijvoorbeeld door stadslandbouw toe te staan, parkgebieden of braakliggende ruimtes daarvoor beschikbaar te stellen, of door parkgebieden zo in te richten dat deze hout of voedsel opleveren.

Groen verdringingspatroon ('Green gentrification')

Dit is de contramale van het groenbenuttingspatroon. Dit patroon heeft betrekking op situaties waarin groene, schone of veilige gebieden vooral aansluiten bij de behoeften en mogelijkheden van de blanke middenklasse. Dit verdringt het gebruik door leden van de groep uitgesloten. Indirect kan dit een negatief effect hebben op de gezondheid van de uitgesloten en kan bijdragen aan een have – have not gevoel. Als er in de rijkere buurten toch minder groen is, heeft men daar meer mogelijkheden voor compensatie in de vorm van vakanties, boten, buitenhuisjes en dergelijke.

Omgekeerd kan op dit patroon ook een strategie tegen uitsluiting worden gehanteerd. Vanuit een op equity gebaseerd beleid, kunnen parken zo worden aangelegd dat deze goed aansluiten bij de wensen en de levensstijl van de groep uitgeslo-

tenen. Als deze groep meer gebruik maakt van dit groen heeft dit positieve effecten op hun gezondheid en zelfvertrouwen.



Algemeen cultureel patroon

Heersende concepten en waarden, die ook een institutionele uitwerking houden uitgesloten en gevangen in hun situatie. Hierdoor ontwikkelen mensen in achtergebleven buurten niet de benodigde competenties om uit hun situatie te komen. Groepstrots bij de uitgesloten kan hierin een bevestigende rol spelen. Dit culturele patroon versterkt alle eerder genoemde patronen.

Het omgekeerde is een empowermentstrategie die op dit patroon inhaakt. Dit kan zich richten op een scala aan competenties, maar deze kunnen ook de vorm aannemen van activiteiten in en met het groen.

Conclusie

De veld – patroon benadering die in deze paragraaf is gepresenteerd, is met name bedoeld om te laten zien dat de rol van de natuurlijke omgeving in processen van uitsluiting divers is. Het gaat veelal om interacties waarbinnen oorzaak en gevolg moeilijk van elkaar kunnen worden onderscheiden. De veld-patroon benadering probeert duidelijk te maken hoe samenhangen in elkaar zitten, probeert ook te laten zien hoe divers en discoursafhankelijk de relaties kunnen zijn, zonder te vervallen in te eenvoudige oorzaak – gevolg schema's.





4

Voorbeelden

4.1 Inleiding

Als vervolg op het onderscheiden van een aantal patronen van uitsluiting in het vorige hoofdstuk, gaat dit hoofdstuk in op een aantal voorbeelden van uitsluiting en de pogingen om deze tegen te gaan. In deze voorbeelden zijn de beschreven patronen duidelijk herkenbaar. De voorbeelden komen uit verschillende delen van de wereld: Europa, Verenigde Staten, Latijns Amerika en Afrika. De keuze van de voorbeelden is pragmatisch. We zochten verschillende voorbeelden, maar waren ook beperkt door de beschikbaarheid van toegankelijke informatie. We hebben dan ook niet de pretentie dat deze voorbeelden het geheel van situaties en mogelijkheden representeren.

De beschrijving van de voorbeelden in de volgende paragrafen is als volgt opgebouwd. Eerst wordt ingegaan op de situatie in het algemeen. Vervolgens bespreken we strategieën tegen uitsluiting door overheden, maatschappelijke organisatie of uitgesloten groepen zelf. Daarna gaan we in op de rol van de natuurlijke omgeving. Ten slotte geven we een reflecterende terugblik.

4.2 Europa: Liverpool

Het verhaal van Liverpool

Net als in veel Europese negentiende-eeuwse industrie en havensteden is ook in Liverpool in de laatste decennia van de vorige eeuw in een spiraal van achteruitgang terecht gekomen. Daarbij zijn bepaalde wijken ontstaan met grote achterstanden op allerlei terreinen, die elkaar versterken. In deze wijken kan zeker van uitsluiting worden gesproken. In het Verenigd Koninkrijk was Liverpool het meest pregnante voorbeeld. Vanaf de jaren zestig is de economische achteruitgang zeer groot geweest. Tussen 1970 en 1990 nam de werkgelegenheid met 53 % af. Zes van de vijftien schrijnendste achterstandswijken in het Verenigd Koninkrijk lagen in Liverpool. Veel jongeren trokken weg. In metingen van het welzijn scoorde Liverpool het slechts van alle steden in Noordwest Engeland. Berucht zijn ook de zogenaamde Toxteth rellen in 1981, die het directe gevolg waren van al lang bestaande spanningen tussen de lokale politie en de zwarte gemeenschap.

84

In de jaren negentig verbeterde de situatie weer enigszins. Deels door de aantrekkende economie, deels als gevolg van overheidsprogramma's, zowel vanuit de nationale overheid als vanuit Europa. Vanuit de EU ontving het gebied veel steun van onder meer het ERDF. Aan het begin van de 21^{ste} eeuw zijn deze programma's voortgezet. Veel geld is er gegaan naar algemene investeringen in structuur van de economie, waaronder de herontwikkeling van wat nu heet het John Lennon vliegveld. Maar toen rond 2008 de economie opnieuw in een crisis raakt werd Liverpool harder getroffen dan andere gebieden.

De slechte economische ontwikkeling manifesteerde zich met name in bepaalde gebieden. Uitsluiting manifesteert zich met name in de kring van wijken om de binnenstad. Daar zijn de inkomens het laagst, de werkloosheid het hoogst, de opleidingen het laagst, de gezondheid het slechts, de criminaliteit het hoogst, de beschikbaarheid van goede woningen het laagst en de kwaliteit van de leefomgeving het slechts. In het discours in lag de nadruk meestal op het economische aspect van uitsluiting. Procentueel ligt het aantal mensen van niet Engelse afkomst lager dan in de rest van Engeland, toch betekent dit niet dat discriminatie en racisme geen rol spelen.

Strategieën tegen uitsluiting

De strijd tegen uitsluiting kent verschillende generaties, afhankelijk van de regering die

aan de macht was. Onder de regering Blair lag de nadruk op het stimuleren van de vrijwilligerssector om actief mee te doen aan het leveren van alle diensten die benodigd waren. Het doel was om vrijwilligers organisaties minder subsidie-afhankelijk te maken en om te vormen naar een sociale onderneming, die in opdracht werken van uitvoerende diensten van overheden en ook geld uit andere bronnen zouden genereren.

Ook het regionale transportbeleid voor de regio was in die tijd mede gericht op het tegengaan van uitsluiting. Kernthema's waren: werkgelegenheid, educatie en gezondheid bevorderen door een goede bereikbaarheid (per bus) van bedrijven en voorzieningen. Ook de consumptie van vers voedsel zou hiervan kunnen profiteren.

De latere regering Cameron voerde een bezuinigingsbeleid dat ook consequenties had voor de aanpak van uitsluiting in Liverpool. De nadruk kwam meer te liggen bij het stimuleren van (sociale) ondernemingen. Het ondernemerschap van mensen werd aangemoedigd. Hiervan werd meer verwacht dan alleen economische effecten, juist in de wijken met de meeste achterstand. Onder de maatregelen die werden genomen, lag veel nadruk op het stichten van netwerken voor ondersteuning, afstemming en leren van elkaar. Deze netwerken blijven echter kwetsbaar voor het wegvallen van overheidsfinanciering. Uit evaluaties komt naar voren dat de lange termijn effecten moeilijk zijn te meten. Het is wel duidelijk hoeveel bedrijven er zijn gestart, maar of deze op lange termijn blijven bestaan is onzeker. Daarnaast wordt in beleidsevaluaties benadrukt dat het belangrijk is om de strategie meer op mensen te richten dan op instellingen, en dat het beleid heel goed moet aansluiten bij wat men in de wijk kan en wil.

85

In 2008 werd Liverpool culturele hoofdstad van Europa. Dit ging gepaard met een fors aantal projecten die bedoeld waren als generieke economische stimulans, met in het kielzog minder uitsluiting van grote groepen Liverpoolians. Dit was een cultureel – economische strategie, maar wel één die met veel overheidsinvesteringen gepaard ging. Deze strategie is zeer succesvol gebleken: er is niet alleen veel werkgelegenheid gecreëerd, maar er is ook een nieuw beeld van Liverpool ontstaan en een nieuw zelfvertrouwen in de stad tot stand gekomen. Er wordt zelfs wel gesproken over het 'Liverpool model'. Liverpool's waterkant wordt ook wel England's 'greatest place' genoemd. Geclaimd wordt dat de herinrichting niet heeft geleid tot gentrification. Het is een sociale melting pot geworden. Anderen echter plaatsen vraagtekens bij deze claim (Cox and O'Brien (2012)).

De rol van de natuurlijke omgeving

Liverpool heeft een groene strategie die mede is gericht het tegengaan van uitsluiting, waarbij men zich met name richt op de aspecten ‘gezondheid’ en ‘kwaliteit van leven’, c.q. welbevinden. Op de meeste gezondheidsindicatoren scoort Liverpool lager dan het landelijk gemiddelde. Het lage welbevinden komt met name voor in de wijken rond de binnenstad, onder zwarten en andere minderheden en bij ouderen. Hier is ook weinig groen aanwezig. Er zijn wel een aantal parken, maar de kwaliteit hiervan is laag. Hoge temperaturen kunnen hier een gezondheidsrisico vormen. In plannen wordt genoemd dat bouw- en sloop activiteiten mogelijkheden bieden voor tijdelijk groen.

Wat betreft gezondheidseffecten is de slechte luchtkwaliteit één van de belangrijkste aspecten. In de plannen wordt een expliciet verband gelegd tussen groen, gezondheidsverbetering en verhoging van het welbevinden, en positieve economische effecten. De groene strategie voor Liverpool gaat uit van een inherent verband tussen de kwaliteit van de groene gebieden, sociale cohesie en gezondheid. Men probeert dan ook het gezondheidsbeleid en het ruimtelijk beleid beter op elkaar af te stemmen. Ook de mogelijkheden om lokaal voedsel te verbouwen worden bevorderd.

Reflecterende terugblik

In Liverpool is veel bereikt door overheidsinvesteringen in grote projecten (culturele projecten) in samenhang met het verbeteren van de economie. De economie van de stad is daardoor veranderd. Het is een ontwikkeling die in meer oude havensteden is opgetreden, bijvoorbeeld in Glasgow. Deze hebben algemene positieve effecten op uitsluiting. De problemen zijn daardoor verminderd, maar nog wel aanwezig. Meer recent is een groene strategie ontwikkeld, die mede op het bevorderen van de gezondheid en het welbevinden is gericht. Deze moet zich echter nog bewijzen.

De beleidsontwikkelingen in Liverpool blijken ideaaltypisch te zijn voor de ‘beleidsmodes’ in de westerse wereld: faciliterend georiënteerd uitsluitingsbeleid, privatisering, interventies gericht op de cultuursector, interventies door middel van groen.

4.3 Afrika: Johannesburg

Het verhaal van Johannesburg

Johannesburg is een extreme situatie van uitsluiting. Er is een enorme scheiding tussen rijk en arm. De sociale ongelijkheid is groot en de verschillen tussen rijke en arme wijken zijn aanzienlijk. De verschillen manifesteren zich in zowel de beschikbaarheid van (overheids) diensten, infrastructuur als woonvoorzieningen (Murray 2011). De erfenis van de apartheid is nog steeds zichtbaar in allerlei uitsluitingsmechanismen in de stad. Deze erfenis vormt nog steeds een zware politieke opgave.

De *apartheid* in Zuid-Afrika heeft onder meer een sterke raciale scheiding tussen stad en platteland met zich meegebracht.⁶ Werknemers werden gezien als tijdelijke arbeidskracht en moesten werken onder onzekere arbeidsvoorwaarden. Ook huisvesting en andere voorzieningen waren helemaal gericht op de tijdelijke aanwezigheid van de werkende bevolking. Dit kan worden gezien als het gevolg van een verwerpelijk systeem of als een schending van mensenrechten, maar ook worden benaderd als vorm van uitsluiting. Na de omslag in Zuid-Afrika is er qua democratie en mensenrechten veel veranderd, maar is uitsluiting blijven bestaan. Uitsluiting in de vorm van ‘concentrated exclusion’ (zie hoofdstuk 2) is in Zuid Afrika nog steeds aan de orde, Bijvoorbeeld in Johannesburg.

Onder de apartheid was de rijkdom van de blanke Zuid Afrikanen in de stad overal zichtbaar. Armoede, dat vooral het lot van de zwarte Zuid-Afrikanen was, was verborgen, door een beleid van geografische scheiding op basis van ras. Maar ook na de apartheid bleef de armoede in Johannesburg geografisch geconcentreerd, waarin nog steeds het patroon van de segregatie tijdens de apartheid zichtbaar is. Dit manifesteerde zich in de verwijdering van de Afrikaanse mensen uit de centrale gebieden van de stad en hun verdringing naar townships zoals Soweto, op enige afstand van het centrum. De afbraak van het apartheids-systeem heeft niet geleid tot een meer gelijke en inclusieve ruimtelijke spreiding van de bevolking. Daarbij stellen Seekings and Nattrass (2005) dat er na de apartheid twee nieuwe kloven zijn ontstaan: die tussen de opgekomen steeds multi-racialere middenklasse en de rest, en die tussen de Afrikaanse werkenden en de Afrikaanse uitgesloten.

⁶ Het verhaal van Johannesburg is voor een belangrijk deel gebaseerd op Beall (2002).

Tegen deze achtergrond blijft Johannesburg een zeer ongelijke stad in een mondiale economie. De stedelijke armoede en ongelijkheid blijven bijna overal groeien. De nieuwe middenklasse werkt in de financiële en handel markten, wat internationale normen van stedelijke consumptie en cultuur met zich meebrengt. Zowel zij als de uitgesloten stellen hoge eisen aan de stad. Ondanks nationaal beleid om de historisch achtergestelden speerpunt in het beleid te maken blijven ongelijkheden op bases van identiteit en (stads) gebied bestaan. Genoemde speerpunten leiden bijvoorbeeld tot maatregelen op basis van identiteit, zoals positieve discriminatie en 'black empowerment' programma's en tot maatregelen op basis van wijk, zoals wijkverbetering in de apartheids townships en nieuwe informele nederzettingen aan de rand van de stad. De stad Johannesburg moet dan ook balanceren tussen beleid gericht op de internationale omgeving en beleid gericht op bestrijding van armoede en uitsluiting.

De herverdelingsopgave moet continu worden afgewogen tegen de opgave om nieuwe investeringen aan te trekken. Dit is daarom zo belangrijk omdat ook Johannesburg afgelopen decennium een langdurige periode van economische stagnatie heeft doorgemaakt. Daarbij komt nog dat de toekomst van Johannesburg voor het hele land cruciaal is. Het stadsbestuur moet afwegingen maken tussen opaven ten aanzien van economische groei, stijgende werkloosheid, dalende reële lonen, hoge verwachtingen van de kant van de Afrikaanse bevolking en angst van de kant van vele blanken. Dit vindt plaats in een context van sluipende decentralisering. De lokale overheid krijgt meer en meer verantwoordelijkheid voor de sociale ontwikkeling, echter zonder voldoende financiële middelen.

De stad legt zijn prioriteiten bij economische groei, niet op basis van de terugvallende basisindustrieën maar als 'slimme Johannesburg', een wereldwijde speler van high-tech en een commerciële hub voor de zuidelijke Afrikaanse regionale economie ziet. De daling van de productie en werkgelegenheid in deze basisindustrie en de groei van de dienstverlenende sector en hightech ondernemingen heeft een grote invloed op de ruimtelijke configuratie van de stad. Stijgende werkloosheid in de teruglopende industrieën heeft invloed gehad op vooral de zuidelijke voorsteden, met inbegrip van Soweto, waar de minst geschoolde werknemers zich bevinden. Daarentegen heeft de gestage groei van de dienstensector geleid tot meer welvarende noordelijke voorsteden, waar nog altijd de overwegend witte bevolking woont die werkt in de goed betalende in de dienstverlenende sector. Maar in deze gebieden en economische sectoren heeft ook geleid tot de opkomst van een grote en groei-

ende zwarte middenklasse die onderdeel van de wereldwijde economische elite uitmaakt. Deze nieuwe economische ontwikkeling in de vorm van toename van de dienstensector heeft geleid tot een begin van verandering van de ruimtelijk verdeling van het apartheids-systeem. De nieuwe sociaal uitgesloten bewoners van Johannesburg zijn degenen, overwegend zwart maar ook wit, die niet passen in de eisen van de nieuwe mondiale economie waar Johannesburg in functioneert. Het gaat om voormalige mijnbouwers, evenals productie arbeiders en bijvoorbeeld deur tot deur verkopers. Zoals gezegd, wonen deze in het zuiden van de stad, terwijl de opwaarts mobiele in het noorden van de stad wonen. De huidige verschillen nemen toe en worden meer manifest. Deze verschillen zijn momenteel minstens even groot als die onder de apartheid. Johannesburg na de apartheid is een stad waarin raciale ongelijkheid en uitsluiting integraal onderdeel uitmaken van het stedelijke landschap. Dit wordt mede in stand gehouden door een ingewikkeld geheel van regels, eigendomsverhoudingen, zoneringen, en specifieke wetten. Een ander aspect van de stad speelt zich af in gesloten enclaves, in de vorm van gated communities, shopping malls, kantorencomplexen en dergelijke. Johannesburg heeft de meeste gated communities van Zuid Afrika (Lemanski, Landman et al. 2008). Deze komen vooral voor in de voorsteden in het noorden van de stad, wat typische middenklasse wijken zijn.

Hoewel uitsluiting in Johannesburg een raciaal en economisch probleem is, dat zich mogelijk aan het verschuiven is van ras naar klasse (Beall, Cranshaw et al. 2002) manifesteert het zich ook heel duidelijk als ruimtelijk fenomeen.

Strategie tegen uitsluiting

Na de apartheidsjaren heeft het beleid in Johannesburg een aantal dramatische wendingen ondergaan. In 2002 had het beleid voor 2030 een sterk neo-liberaal karakter. Johannesburg zou een Afrikaanse wereldstad moeten worden. Hier kwam veel kritiek op omdat deze visie ook armoede en uitsluiting stimuleerde. De volgende stadsvisie van 2005 had dan ook een ander, minder neo-liberaal karakter: 'Joburg's commitment to the poor...'. De stad richtte in dit plan zich mede op betere vooruitzichten voor de uitgesloten in de vorm van een 'social inclusion agenda'. Een van de middelen die men daarvoor wilde inzetten was het omvormen van bestaande en creëren van nieuwe publieke ruimten die een prettige plek moesten vormen voor ontmoeting en interactie in zijn volledige diversiteit. Over dit plan ontstond zoveel discussie dat het in 2006 alweer werd vervangen door een volgende visie. Maar ook hierin werd een rol voor de publieke ruimte opgevoerd: to 'proactively absorb'

the poor. Hiermee wordt niet bedoeld dat er meer armen naar de stad zouden moeten komen. Dat zou, omdat zij niet voor transport kunnen betalen, meer uitsluiting geven. Zij zouden slechte toegang hebben tot werk en voorzieningen en in hun voorsteden gevangen zitten, met misschien meer criminaliteit als gevolg. Het betekende wel:

- meer rekening houden met de armen bij het inrichten in beheren van de openbare ruimte;
- vergroten van de mogelijkheden voor interactie tussen burgers door attractieven en toegankelijke publieke ruimten.

Deze aandacht voor het publieke van de openbare ruimte was vernieuwend voor Johannesburg. Maar de stad koos ervoor om dit te realiseren door middel van traditionele planvorming en publiek-private partnerschappen. Er werden incentives gegeven aan private investeerders in de publieke ruimte. Dit leidde tot gebouwen waar wel de nieuwe diensteneconomie kan bloeien, maar die niet publiekelijk toegankelijk zijn. De beoogde interactie gericht op een nieuw stedelijk burgerschap, waar geen goed beeld van bestaat, komt daar niet van de grond.

Het streven naar verbinding en solidariteit lijkt met deze plannen te verdwijnen achter de belangen van de nieuwe middenklasse. De beoogde interactie ten behoeve van een nieuw burgerschap zou meer gebruik kunnen maken van bijvoorbeeld stokvels (savings clubs) die in parken bij elkaar komen. Zichtbaarheid van dit soort interacties, evenals festivals, straatbijeenkomsten, kunstenaarsmarkten en dergelijk zou hier ook aan kunnen bijdragen, stellen Amin and Thrift (2002). De rol van de stad is dan om hier een veilige fysieke structuur voor te creëren.

De rol van de natuurlijke omgeving

De rol van de natuurlijke omgeving bij uitsluiting kent in Johannesburg de volgende dimensies: toegankelijkheid van voorzieningen, klimaatadaptatie, voedselsysteem en biomassa-gebruik.

Toegankelijkheid en transport

Ten eerste als drager van ruimtelijke ontwikkelingen. Het gaat dan om het gebruik van de natuurlijke omgeving: voor woningen, voor wegen, voor bedrijven, enz. Bebouwde ruimte

is weliswaar geen natuurlijke omgeving, maar deze hangen in de buitenwijken van deze stad sterk samen. Een ruimtelijke maatregel die het hart van uitsluitingsprocessen raakt is het verbeteren van de vervoers- en transport mogelijkheden. Het gaat om toegankelijkheid, wat bij uitsluiting een belangrijke rol speelt. Op dit punt heeft Johannesburg ambitieuze – groene – ruimtelijke plannen. Een aantal grote transportcorridors zullen de structuur van de stad gaan bepalen. Deze *Corridors of Freedom* zijn bedoeld voor gemengd gebruik. Die tussen Soweto en het stadshart heeft de hoogste prioriteit. Er rijden niet alleen auto's, maar komen ook goede busverbindingen. De corridors bieden gelegenheid voor veilig fietsen en wandelen. Bussen en fietsen. Door de corridors worden afgelegen townships goed bereikbaar. De verhouding tussen de stadsdelen zal fundamenteel veranderen. Mensen kunnen gemakkelijker en sneller, maar ook veel veiliger, bij werk, scholen, ziekenhuizen en andere voorzieningen kunnen komen. De kortere reistijd vergroot de mogelijkheden van uitgesloten bevolkingsgroepen en draagt bij aan de kwaliteit van hun leven, zoals Lucas (2011) in een gedetailleerde studie in een vergelijkbare omgeving in Zuid-Afrika (Pretoria) liet zien. Er is in de Zuid-Afrikaanse context een sterke relatie tussen tekort aan transportmogelijkheden en uitsluiting. Dit betreft bijvoorbeeld: pre en postnatale gezondheid van vrouwen, kindersterfte, de toegang tot onderwijs, werkloosheid en economische onzekerheid, lage levensstandaard en slechte woonomstandigheden. Maar een transportverbetering staat niet op zich. Het gaat ook om een betere locatie voor woongebieden en een voldoende aanbod van scholen, medische voorzieningen, winkels, bibliotheken, enz.

Klimaatadaptatie

In Johannesburg is het bewustzijn opgekomen van de ecologische grenzen van huidige stedelijke ontwikkeling die samenhangen met klimaatverandering, b.v. het risico van tekorten aan drinkbaar water. Bovendien is Johannesburg vatbaar voor verschillende milieurisico's, in het bijzonder overstromingsrisico's veroorzaakt door hevige neerslag, die naar verwachting verder toenemen in omvang en frequentie. Hoewel vanwege zijn ligging Johannesburg niet bijzonder gevoelig is voor grote milieurampen, komen stedelijke overstromingen regelmatig voor. De aanpassing aan klimaatverandering en het beperken van de druk op natuurlijke ecosystemen zijn dan ook zeker onderwerpen in de ruimtelijke ordening. Voor Johannesburg echter speelt uitsluiting in de vorm van armoede, ongelijkheid, beperkte stedelijke budgetten een extra factor in het klimaatrisico. Slecht geplande of ongeplande woongebieden van de arme bevolking zijn doorgaans blootgesteld aan grotere klimaatrisico's. Johannesburg is wat dat betreft een extreem geval. Stadsplanners worden geconfron-

teerd met grote ongelijkheden, die ondanks de huidige sociaal-economische dynamiek toch nog verbonden zijn met het verleden van apartheid.

Los van de verschillen wordt algemeen een toename van de bevolking in Johannesburg verwacht. Dit zou een kleine miljoen extra woningen vereisen in 2040. Tegelijkertijd is de huidige bebouwingsdichtheid in Johannesburg laag. De stad heeft een grote ruimtelijke voetafdruk. In het ruimtelijke plan van Johannesburg worden verschillende gebieden, waar onder ecologisch kwetsbare plaatsen, geïdentificeerd als 'infill' gebieden.

Momenteel worden enkele ecologisch gevoelige gebieden, waaronder wetlands, gereserveerd voor verdere low-density ontwikkeling. Dit staat op gespannen voet met de doelstellingen voor de ruimtelijke ontwikkeling, maar worden getolereerd als bijeffect van de gewenste economische groei. De potentiële synergie tussen verdichting, de hierboven genoemde 'corridors van vrijheid'-concept en wetland-bescherming, die waarschijnlijk ook zou bijdragen aan het tegengaan van uitsluiting, kan daardoor niet worden benut.

Voedselsysteem

Johannesburg voert ook een beleid voor stadslandbouw, als onderdeel van een strategie voor Food Resilience: 'A City Where None Go Hungry'. Dit is te zien als een groene strategie tegen onderdelen van het proces van uitsluiting. Vanuit dit beleid worden centra opgericht waar men voorlichting tuinbouw, zaden, adviezen over de toegang tot land en water, opleidingen, vergunningen en algemene bijstand kan krijgen. Ze zijn bedoeld voor zowel privétuinen bij huis, gemeenschapstuinen (vaak op schoolterreinen) als commerciële tuinbouw.

Daarnaast zijn er vanuit dit beleid aanvullende programma's voor voedselverstrekking, noodvoeding, people's restaurants en een uitwisseling waar afval kan worden uitgewisseld voor de menselijke voeding. Net als het ruimtelijk beleid is dit voedselbeleid echter nog niet goed institutioneel ingebed. Het is nu nog sterk gericht op losse initiatieven.

Het voedseldistributiesysteem van Johannesburg kent veel verschillende paden. Er wordt veel voedsel langs de weg verkocht. Daarnaast verkopen boeren producten direct uit de kofferbak of in geïmproviseerde marktkramen. Een weer andere vorm van voedseldistributie omvat de verkoop van kleine lokale producenten aan schoolkinderen tijdens pauzes. Ook hierin speelt de 'transportarmoede' een cruciale rol. De voor veel producten goedko-

pere supermarkten zijn onbereikbaar voor mensen die zich geen transport kunnen veroorloven.

Biomassagebruik

De townshops en informele nederzettingen rond Johannesburg gebruiken veel biomassa. Hoewel de meeste biomassa in Zuid-Afrika wordt gebruikt in niet-geëlektrificeerde platelandsgebieden, zijn er clusters van biomassa-afhankelijke gemeenschappen binnen het stedelijke landschap. Houtige biomassa is de enige brandstof die men zich in deze gemeenschappen kan permitteren voor warmte-intensieve taken (bijvoorbeeld ruimte verwarming en kokend water). Er bestaat een subsidie van de overheid voor Free Basic Alternative Energy die de arme gemeenschappen echter in het geheel niet bereikt. Uit onderzoek komen drie – no regret – aanbevelingen voor de stad Johannesburg. De stad zou: (1) stukken bos kunnen reserveren voor sprokkelen van hout in plaats van dit zelf af te voeren; (2) de ontwikkeling van milieuvriendelijke oventjes stimuleren aangezien hier vanuit de bevolking een markt voor aanwezig is; (3) het beleid voor Free Basic Alternative Energie zo implementeren dat dit ook de armsten bereikt.

Reflecterende terugblik

Het verband tussen groen en uitsluiting heeft in Johannesburg vooral betrekking op basis bestaansvoorwaarden van uitgesloten groepen. Transportarmoede speelt hierin een grote rol, waardoor armen meer dan evenredig worden uitgesloten van de algemene economische ontwikkeling, voedselverkoop, educatie en medische voorzieningen. De in potentie aanwezige mogelijkheden om ecologie en bestrijding van uitsluiting te combineren (stadslandbouw in overstromingsgebieden bijvoorbeeld, gemeentelijk bos openstellen voor sprokkelen, en dergelijke) blijken in de praktijk moeilijk te realiseren.

4.4 Verenigde Staten: Boston

Als voorbeeld in de Verenigde Staten is gekozen voor de wijk Dudley in Boston. De ontwikkelingen in deze wijk zijn exemplarisch voor veel situaties in grote steden in de VS. Dit voorbeeld is gekozen omdat men er deze wijk in is geslaagd om het tij te keren. De informatie in deze paragraaf is voor het grootste deel ontleend aan het werk van Anguelovski (2011), (Anguelovski 2013).

Het verhaal van Boston

In Boston ligt de wijk Dudley waar een meerderheid van de inwoners bestaat uit Afro-Amerikanen, Cape Verdianen en Latijns Amerikanen, met doorgaans lage inkomens. In de jaren veertig was het een levendige wijk met veel bedrijvigheid, restaurants en winkels. Vanaf de jaren vijftig begonnen de blanke bewoners te vertrekken naar nieuwe middenstandswijken. Vanaf die tijd begon ook de bedrijvigheid uit de wijk te verdwijnen.

Er kwamen in eerste instantie meer Afro Amerikanen en Kaap Verdianen in de wijk wonen, gevolgd door migranten afkomstig uit Puerto Rico en Latijns Amerikaanse landen. Zij kregen te maken met suboptimale leefomstandigheden, racisme en discriminatie bij het zoeken naar een koop- of huurhuis. Het was moeilijk om een hypotheek voor een koophuis af te sluiten. Banken vonden het niet de moeite waard om in de wijk te investeren. Er kwam ook veel brandstichting voor. De politie nam niet de moeite ze te onderzoeken. Drugs werden openlijk verkocht in de straten zonder angst om gearresteerd te worden. Dit alles leidde tot een omslag van een diverse en rustige buurt voor arbeidersgezinnen naar een onveilig getto. Het vertrek van witte bewoners werd niet opgevangen door evenveel instroom van nieuwe inwoners. Het aantal inwoners nam in dertig jaar met 30 procent af. Dit leidde tot verlaten gebieden, afnemende belastinginkomsten en lage huren.

Gesteund door federale wetgeving begon de stad verwaarloosde blokken te slopen en daarvoor in de plaats dure appartementen te bouwen. In de plannen van de stad was geen ruimte voor woningen met lage huren. In 1968 echter kwam een coalitie van bewoners in opstand tegen een plan voor het vervangen van woonblokken met lage huren door parkeerplaatsen voor nabijgelegen kantoren. Na veel protesten ging dit plan niet door.

Deze protestbeweging werkte steeds meer samen met een brede protestbeweging in Boston tegen de aanleg van een aantal grote wegen dwars door de stad. Uiteindelijk gingen ook deze niet door en bleef het vrijgemaakte land hiervoor braak liggen. Naast deze protesten tegen de ruimtelijke ontwikkelingen kwam in de jaren zeventig de Burgerrechten beweging op tegen discriminatie in Boston. Deze kwam tot uiting in de aandacht van de stad voor de scholen in de wijk, die sterk waren verwaarloosd. Onder invloed van een rechterlijke uitspraak werd het zogenaamde 'busing' ingezet om meer witte kinderen op zwarte scholen te krijgen en omgekeerd. Dit leidde echter tot grote spanningen met zelf gewelddadige uitbarstingen tegen zwarte kinderen die met de schoolbus naar witte wijken werden vervoerd.

In deze gespannen situatie ontstond een nieuwe coalitie tussen mensen uit verschillende gemeenschappen die de problemen echt wilde aanpakken. Zij richtten zich op het geheel van geweld, toegang, werkgelegenheid, energie, welvaartsverdeling, belastingen en vertegenwoordiging. De campagne leidde uiteindelijk tot de oprichting van een Boston-brede organisatie, waarin alle wijken en gemeenschappen waren vertegenwoordigd: de Boston Peoples Organization. Hun idee was om mensen uit de achtergebleven wijken meer competent te maken om hun problemen aan te pakken. Onderdeel van hun plan was ook een decentralisatie van het stadsbeleid, zodat buurten meer te zeggen kregen over: handhaving van de regels voor de kwaliteit en veiligheid van woningen, afval, openbare ruimte, alternatieve energiebronnen en gemeenschappelijke tuinen (stadstuinbouw).

Toch bleven de problemen in de jaren zeventig en tachtig verder toenemen. Huizen van laagbetaalden werden in brand gestoken om de bewoners te verdrijven en ruimte te scheppen voor vernieuwbouw. Soms ook door vertrekkende – witte – bewoners die meer geld van de verzekering konden krijgen dan door verkoop. Hierdoor kwam veel grond braak te liggen: in de jaren tachtig besloeg de braakliggende oppervlakte tussen twintig en dertig procent van de wijkoppervlakte.

De braakliggende oppervlakte maakte de wijk tot een dumpplaats van afval. Aannemers van buiten de stad, bewoners uit andere buurten, en bouwbedrijven uit Boston stortten oude toestellen, bedorven vlees, oude auto's, ongebruikte bouwmaterialen en huishoudelijk afval op de lege percelen. Deze dumping werd vergezeld door een groei van illegale activiteiten zoals drugshandel of dumpen van giftige afvalstoffen. De politie gaf hier geen prioriteit aan. Als gevolg hiervan waren er veel kinderen met loodvergiftiging. Ook astma kwam veel voor. De wetgeving om afvaldumping aan te pakken voldeed niet. Deze was te sterk gericht op individuele situaties waardoor het probleem niet structureel kon worden aangepakt. Klachten van bewoners werden vaak genegeerd.

Al deze ontwikkelingen hadden ook gevolgen voor de voorzieningen. Supermarkten, drogisten, buurthuizen, parken en recreatiegebieden ontbraken in de wijk. Dudley werd daardoor een soort voedselwoestijn (food desert). Dit kwam tot uitdrukking in veel overgewicht en veel hart- en vaatziekten in de wijk. Bewoners hadden bovendien niet de financiële middelen om verder weg gezond eten te kopen of om gezonder, maar duurder voedsel te kopen.

Strategieën tegen uitsluiting

De bovenbeschreven situatie leidde in de jaren tachtig tot een nieuwe coalitie van maatschappelijke organisaties. Deze coalitie slaagde erin om honderden verlaten plekken schoon te maken en opnieuw te ontwikkelen. De verlaten plekken werden een speerpunt in de strijd tegen uitsluiting. Toch waren er nog veel verlaten plekken in eigendom van individuen of bedrijven die van buiten de wijk, of zelfs in eigendom van de stad. De wijkcoalitie zetten een succesvolle lobby in om de zeggenschap van de stad over deze plekken over te nemen.

Later, in de jaren negentig, richtte deze wijkcoalitie zich meer op gezondheidsproblemen, met name de loodvergiftiging. Er kwam een environmental justice organisatie op die met succes wettelijke middelen ging inzetten om de vervuiling ongedaan te maken. Ook werd een Food Project opgezet. Deze organisatie stimuleerde het lokaal tuinieren en verzorgde opleidingen voor stadstuiniers. Ook deden zij testen voor de gezondheid van de bodem.

Een ander thema in de wijk was luchtverontreiniging. Het in kaart brengen van de verontreiniging door de bevolking heeft geresulteerd in het vervangen van bussen die op diesel rijden door een ander type bus.

De rol van de natuurlijke omgeving

In de strijd tegen uitsluiting speelde niet alleen het ruimtelijk beheer in zijn algemeenheid, maar ook de natuurlijke omgeving een belangrijke rol.

Publieke ruimte, parken, speelterreinen

De verbetering van de kwaliteit van de open ruimte, parken en speelterreinen maakte een belangrijk deel uit van de wijkinitiatieven. Groepen bewoners gingen werken aan het onderhoud van publieke ruimten. Er kwam een subsidie om parken en speelterreinen in te richten. Jongeren werden opgeleid om te helpen bij het onderhoud ervan. Een demonstratie stadsboerderij werd geopend om kinderen, jongeren en volwassenen milieu educatie te geven. Verder ontstonden initiatieven om de schoolpleinen te renoveren. Om overgewicht tegen te gaan, zijn bestaande sportvelden gerenoveerd en zijn nieuwe sportvelden gecreëerd. Kortom, een groot aantal initiatieven op het gebied van de natuurlijke omgeving maakte integraal deel uit van alle acties om de kwaliteit van het leven in de wijk te verbeteren.

Vers en gezond voedsel

De wijk kende ook een groot aantal initiatieven op het gebied van stadslandbouw. Dit is niet toevallig. Stadslandbouw en stadstuinieren hebben een lange traditie in Boston. Dit begon al in de jaren veertig. De stadslandbouwbeweging van Boston koos ervoor om zich actief in te gaan zetten voor gemeenschapstuinen in de achtergebleven wijken. Zij hielpen om schoongemaakte plekken te verdelen onder bewoners en organiseerden cursussen en andere activiteiten voor bewoners. Zij zetten zich ook in voor tuinieren op groene daken. Er is momenteel een groot aantal stadsboerderijen in de wijk. Vanuit het genoemde Food Program wordt voedsel gratis ter beschikking gesteld voor voedselbanken. Verder wordt het verkocht aan lokale markten, waar arme bewoners met voedselbonnen kunnen betalen. Ook de lokale bakkers en cafe's sloten zich hierbij aan door de lokaal geproduceerde producten te gebruiken.

Recente ontwikkelingen

Een recente ontwikkeling is de verbreding van de initiatieven in de wijk. Er komt meer aandacht voor energie-efficiency, hergebruik van bouwmaterialen, klimaatadaptatie. Verder wordt gewerkt aan het creëren van groene werkgelegenheid.

Het effect van alle genoemde initiatieven op uitsluiting is duidelijk. De armoede is gedaald van 32 naar 27 procent van de bevolking. De werkloosheid is ook enigszins verminderd, van 16,3 naar 13,6 procent van de beroepsbevolking. De leefkwaliteit van de wijk is substantieel verbeterd, het stedelijke landschap is fundamenteel veranderd. Toch zijn de sociaaleconomische omstandigheden nog niet zo goed als die in andere wijken in Boston. Veel kleine winkels sluiten de deuren, hoewel er ook stimulerende initiatieven zijn vanuit het stadsbestuur, zoals de vestiging van het hoofdkwartier van de publieke scholen, wat veel extra activiteit met zich mee zal brengen. Dit soort plannen leidt ook tot een nieuwe angst voor gentrification in de wijk. Dat kan echter als succes en als probleem worden gezien. Veel hangt af van de wijze waarop dit vorm krijgt.

Reflecterende terugblik

De wijk Dudley in Boston is een hoopvol voorbeeld van het bestrijden van uitsluiting. Het voorbeeld laat zien dat groen belangrijk is. De natuurlijke omgeving maakte integraal onderdeel uit van de gevolgde strategieën en uitgevoerde interventies. Duidelijk is dat initia-

tieven van (organisaties) in de wijk een doorslaggevende rol hebben gespeeld. Op de juiste momenten kon gebruik worden gemaakt van de ondersteuning van de stad, met geld en met de overdracht van verantwoordelijkheden, en van algemene fondsen en subsidiemogelijkheden.

4.5 Nederland: Rotterdam-Zuid

Het verhaal van Rotterdam-Zuid

De situatie in Rotterdam-Zuid verschilt sterk van wat in Nederlandse steden normaal is. Alle aspecten van uitsluiting zijn hier aan de orde en versterken elkaar. De achterstanden hier zijn groter dan in andere Nederlandse steden met achterstandswijken: het gemiddelde opleidingsniveau is er lager, minder mensen hebben werk, het inkomen is lager, de kwaliteit van de woningen is er slechter, criminaliteit komt meer voor. Mensen in Rotterdam-Zuid zijn minder tevreden over hun woonomgeving dan andere Rotterdammers. Ook zijn ze minder optimistisch over de ontwikkeling van hun wijk in de toekomst. Er komen veel mensen in Rotterdam-Zuid terecht die zich elders geen woning kunnen veroorloven. Zo komen veel arbeidsmigranten uit Oost-Europa in Zuid wonen. Zestig procent van de bewoners in Rotterdam-Zuid, is eerste of tweede generatie migrant, in de meest problematische delen (de focuswijken) is dit 75 procent. Dit wijkt niet alleen af van het gemiddelde van andere steden, maar ook van de cijfers in achterstandswijken van andere steden.

Strategieën tegen uitsluiting

De overheid is in 2012 in Rotterdam-Zuid een groot programma begonnen tegen de achterstanden. De problemen in deze wijk zijn zo groot dat dit zelfs de vorm heeft van een nationaal programma. Een groot aantal partijen werkt samen aan de uitvoering van dit integrale programma. In het uitvoeringsplan ligt het zwaartepunt op school, werk en wonen. Er zijn talloze praktische uitvoeringsprojecten gestart. Deze zijn voor een groot deel gericht op de wijk zelf, maar er zijn ook activiteiten met ondernemers in de bredere omgeving, gericht op vergroten van de kansen op werk, bijvoorbeeld door stages. Een belangrijk middel is ook de instelling van wijkteams, die zorgen directe ondersteuning van individuele bewoners en gezinnen. Dit leidt tot effectieve interventies op het gebied van school, werk en wonen.

Het programma is ambitieus, omvangrijk en op de lange termijn gericht. Het heeft het karakter van een procesplan met duidelijke einddoelen en uitgangspunten, zonder vast stramien. Dit betekent dat er steeds afwegingen moeten worden gemaakt tussen bijvoorbeeld:

- formele of een informele aanpak;
- uitvoering door de eigen organisatie of uitvoering door partners;
- sturen op deelprojecten of sturen op samenhang (het eerste levert sneller zichtbare resultaten, tweede geeft structurele effecten).
- bekende en beproefde werkwijzen volgen of kiezen voor een innovatieve aanpak.

Juist vanwege dit proceskarakter gaat de uitvoering samen met continue monitoring van de effecten van de genomen acties.

De rol van de natuurlijke omgeving

In de strategie tegen uitsluiting in Rotterdam-Zuid speelt ook het groen een rol, met name een ondersteunende rol om het woonklimaat te verbeteren. In de meest zuidelijke delen van Rotterdam-Zuid is relatief veel groen. Daar vormen tuinsteden (Pendrecht, Zuidwijk, Lombardijen en Groot-IJsselmonde) en tuindorpen (Vreewijk en Wielewaal) een groen-stedelijk woonmilieu. Er is gebouwd in de stijl van de jaren vijftig en zestig: vier verdiepingenflats met veel kijkgroen ertussen. De kwaliteit van dit woonmilieu wordt vooral bepaald door de aanwezigheid van dit groen. In de strategie tegen de achterstand wil men de gestapelde woningen omvormen in een woonmilieu met veel meer eengezinswoningen. Rotterdam-Zuid heeft nu weinig aanbod in nieuwbouwwoningen met tuin, die aantrekkelijk zijn voor jonge gezinnen. Een nieuw wijkje met (duurdere) grondgebonden woningen met groen, scholen en winkelveorzieningen in de directe nabijheid, brengt nieuwe bewoners naar het gebied, wat een positieve impuls kan geven. De gemeente stimuleert en faciliteert dit proces en doet aansluitend investeringen in de buitenruimte, waterberging en het voorzieningenaanbod.

De plannen voor Rotterdam-Zuid gaan niet alleen uit van de rol van een groene en kindvriendelijke openbare ruimte voor een aantrekkelijk woonmilieu, maar ook voor het ontmoeten en bewegen. Verder kan het groen bijdragen aan het leggen van de relatie tussen de kwaliteit van de wijken onderling, en aan het maken van de verbinding met het omliggende landschap van rivier park en buitengebied.

Daarnaast zijn er meer specifieke groene projecten uitgevoerd. Zo hebben de gemeente Rotterdam en het Ministerie van EZ samen de groene herinrichting van een twaalfstal schoolpleinen in Rotterdam in de periode 2009-2011 gefinancierd, vanuit een convenant 'Groen en krachtwijken'. De Vries et al. (2013) deden onderzoek naar de effecten van het groen herinrichten van schoolpleinen op de ontwikkeling, het welzijn en de natuurhouding van het kind. Zij kwamen tot de voorzichtige conclusie dat een groene herinrichting leidt tot een fijner plein met een beter sociaal klimaat, dat op termijn het algehele welzijn van het kind verbetert en dat de aantrekkelijkheid van het plein en/of het sociale klimaat ervan hangen positief samen het algehele welzijn, het zelfbeeld en het concentratievermogen van het kind.

Groen speelt ook een rol in het exemplarische project Rotterdam Vakmanstad. Dit is een 10-jarige strategie om in Rotterdam een ambitieus en duurzaam vakmanschap op de kaart te zetten. Om dit te realiseren werkt ze op verschillende schalen: school, buurt, markt en stad. Er zijn vier velden met specifieke trajecten: in het basisonderwijs rond Fysieke Integriteit, in de buurt rond Actief Burgerschap en in de markt rond Duurzaam Vakmanschap. Het vierde veld – de stad – richt zich op het formuleren van en adviseren bij beleidsrapporten en visies. In veel van de acties op deze terreinen speelt de natuurlijke omgeving een rol. Op scholen aan kinderen lessen gegeven in judo, koken, tuinieren en filosoferen. In deze lessen worden de fysieke, sociale en mentale ontwikkeling met elkaar verbonden. Kinderen leren met hun handen waar voedsel vandaan komt en hoe het wordt bereid. In deze ervaring leren ze van alles over ecologie en over gezond eten. Door dit samen te doen leren ze ook sociale vaardigheden. Kinderen leren naar elkaar luisteren, te praten en te denken in de lessen filosofie. Dit zijn allemaal onderdelen van het verkrijgen van een 21^{ste} eeuw competentie. Volgens de praktische filosoof Henk Oosterling die met dit project is begonnen, ontwikkelen deze kinderen zich als zo dat ze op een goede manier kunnen omgaan met hun positie als knooppunt in sociaalecologische netwerken waarin nieuwe vormen van individualiteit voor moeten worden ontwikkeld (Oosterling 2013, Oosterling 2016).

Er zijn nog meer op empowerment gerichte projecten in Rotterdam Zuid, maar we noemen dit programma omdat het: een ecosofie is waar de natuur een belangrijke rol in speelt, in de praktijk succesvol is en goed is ingebed in een interculturele filosofie over de ontwikkeling van de samenleving en de plaats van individuen daarin.

Reflecterende terugblik

In het welvarende Nederland komen toch een substantieel aantal wijken voor waar allerlei maatschappelijke problemen zich opstapelen. Rotterdam Zuid is daar één van. Wat opvalt is dat er een Rijksprogramma is ontwikkeld om de problemen in deze wijk aan te pakken. Wat betreft de relatie tussen uitsluiting en groen valt het initiatief Rotterdam Vakmanstad op. Dit is een bij uitstek inclusieve aanpak, die is gericht op de lange termijn.

4.6 Vergelijking en conclusie

De vier voorbeelden verschillen sterk van elkaar. De context is totaal verschillend, het karakter van de uitsluiting is verschillend en de maatregelen zijn verschillend.

In *Liverpool* speelde de interventies in de cultuursector een belangrijke rol in de omslag van de stadseconomie, wat indirect heeft bijgedragen aan relatief minder uitsluiting, hoewel de algehele verbetering van economisch klimaat ook belangrijk is geweest.

In *Johannesburg* speelde en speelt het apartheidsverleden nog een grote rol, het sociaaleconomische aspect waarschijnlijk nog meer dan het racisme aspect. Zoals in veel grote steden speelt transport een grote rol in de uitsluiting. De maatregelen van het stadsbestuur lijken sterk top-down ingestoken.

In *Boston* speelde het beheer van de omgeving een cruciale rol. Verbetering van de omgeving had direct effecten op de leef-kwaliteit en indirect op de sociaaleconomische situatie. Lege, verlaten plekken vormden een speerpunt in de verschillende acties. Ook het tuinieren in de stad was een belangrijk onderdeel van de initiatieven. Dit leidt tot het bevorderen van de lokale economie en het aanbieden van gezond voedsel. De meeste initiatieven kwamen uit de wijk zelf, wat een succesfactor achter de ontwikkelingen was.

In *Rotterdam* is sprake van een groot, breed overheidsprogramma om achterstand en uitsluiting tegen te gaan. In een specifiek project kregen kinderen les in filosoferen, zelfverdediging en tuinieren. Dit helpt ze om zich zowel mentaal als lichamelijk te ontwikkelen. De kern hiervan is educatie, zelfontwikkeling en empowerment.

TABEL 6 | Overzicht van de vier voorbeelden van de strijd tegen uitsluiting.

	Uitsluitingssituatie	Opvallende punten in de strijd tegen uitsluiting	Rol van de natuurlijke omgeving
Liverpool	Voormalige grote haven in transitie naar een ander soort economie. Hoge werkloosheid, weinig voorzieningen	Investeren in de cultuursector voor verbetering van de stadseconomie.	Verbetering kwaliteit van natuurlijke omgeving voor gezondheid en welbevinden
Johannesburg	Veel verschillen als gevolg van het economische model van de apartheid. Arme wijken op grote afstand van werk, educatie en voorzieningen. Transport armoede.	Corridors of Freedom. Bouwen in open gebieden (zonder relatie met klimaatstrategie).	Strategie van de stad: Groene corridors of Freedom. Bevorderen stadstuinbouw.
Boston	Stadsdeel met wegtrekken de middenklasse met veel werkloosheid, ongezondheid en criminaliteit. Veel immigranten. Combinatie van slechte omstandigheden in de wijk en discriminatie	Bottom up initiatieven die het gelukt is om op te schalen.	veel aandacht voor groen op de lege plekken. Stadslandbouw. Vers voedsel voorziening.
Rotterdam	Wijk met veel mensen met een immigratieachtergrond. Taal en educatie achterstand. Werkloosheid.	Geconcentreerde samenwerking. Aanpak op alle fronten: wonen, scholen, werken. Zowel structureel als praktisch ondersteunend.	Groen voor verbetering woonkwaliteit en aantrekken andere bewoners. Speelt verder ook een expliciete rol in empowerment.

Tabel 6 geeft een overzicht van de vier voorbeelden. Ze laten een breed beeld van de strijd tegen uitsluiting zien en steunen de veronderstelling van dit onderzoek dat de (natuurlijke) omgeving hierin een rol kan spelen. De vier strategieën verschillen van elkaar, maar sluiten elkaar niet uit. Ze omvatten ook niet de totale ruimte van oplossingsmogelijkheden. Het is

moelijk om aan deze voorbeelden algemene conclusies te verbinden over het tegengaan van uitsluiting, maar er kunnen toch enkele factoren worden genoemd die een rol hebben gespeeld en mogelijk ook voor andere situaties van belang zijn.

De eerste factor betreft de relatie tussen overheden en bewoners. Het voorbeeld van Boston laat zien dat de initiatieven van burgers de sleutel vormden tot een omslag in de wijk. Het is van groot belang dat overheden hier maximaal op inspelen. Toch geldt het omgekeerde ook. Succesvolle burgerinitiatieven maken handig gebruik van overheidsprogramma's of van de ambities van politici. Ook dat speelde ook een rol in het voorbeeld van Boston.

De tweede factor betreft de relaties tussen overheden. In veel landen is het gebrek aan samenwerking tussen (onderdelen van) overheden een knelpunt. Dit geldt zowel voor landen met een grote overheid of sterke instituties als voor landen die dat niet hebben. Gebrek aan samenwerking is niet alleen te verklaren vanuit de taken van verschillende diensten, maar ook vanuit de verschillen in cultuur tussen overheidsdiensten. Het verschil tussen beleidsdiensten en uitvoerende diensten is daarvan een algemeen bekend voorbeeld. Voor de relatie tussen de natuurlijke omgeving en uitsluiting speelt met name het verschil in denken tussen groene diensten en sociale diensten een potentieel belemmerende rol. De één denkt in termen van ruimte en fysieke maatregelen; de ander in termen van mensen en sociale maatregelen. Succesvolle programma's – zoals in Rotterdam-Zuid – weten deze tegenstellingen te doorbreken. Een op zich staand programmabureau met speciale bevoegdheden vormt een belangrijke factor om tegenstelling binnen de overheid te overbruggen of te doorbreken.

Een derde factor is die van een overheidsimpuls, door een investering in een project dat in staat is om een ontwikkeling op gang te brengen. In een dergelijke impulsinvestering komen een verbetering van de fysieke omgeving en van de sociaaleconomische condities bij elkaar. Het gaat om het doorbreken van een vicieuze cirkel door het creëren van een kristallisatiepunt voor vernieuwing. Dit is veel subtieler en ingewikkelder dan zo maar een grote investering doen. Er moet echt sprake zijn van een impuls op cruciale factor en op het goede moment, waarbij ook het toeval een rol speelt. In Liverpool heeft een investering culturele voorzieningen zo goed gewerkt dat van zelfs van een Liverpool model werd gesproken. De 'green corridors' in Johannesburg zouden zo kunnen werken, maar die moeten zich nog

wel bewijzen. Ook al hebben we dit niet nader onderzocht: een impulsinvestering in een permanente voorziening lijkt meer impact te hebben dan die in een eenmalige manifestatie, zoals de Olympische spelen, de Floriade, en dergelijke. In die gevallen is het evenement leidend en worden effect op bijvoorbeeld blijvende werkgelegenheid of woningbouw er in tweede instantie bij gezocht in plaats van omgekeerd.





5

Onderzoek naar uitsluiting en groen

107

5.1 Inleiding

De laatste vraag van dit onderzoek heeft betrekking op verder onderzoek naar uitsluiting. Waar moet nader onderzoek naar de relatie tussen de natuurlijke omgeving en uitsluiting zich op richten? Onderzoek kan een indirecte rol spelen bij het tegengaan van uitsluiting door situaties en ontwikkelingen in beeld te brengen, mechanismen te analyseren, voorstellen voor oplossingen te doen en te evalueren wat van oplossingen terecht komt of is gekomen. Deze sequentie is ook herkenbaar in de onderstaande beschrijving van onderwerpen. Voorafgaand aan onderzoeksvragen of beter gezegd onderzoeklijnen wordt een aantal overwegingen besproken die een rol spelen bij de keuze van onderzoeklijnen.

5.2 Overwegingen

Inclusief en interdisciplinair onderzoek

In één woord samengevat, vereist het onderzoek naar de relatie tussen uitsluiting en de natuurlijke omgeving *inclusief* denken. Inclusief denken omvat in de eerste plaats interdisciplinair denken. Zowel de natuurwetenschappen, technische en ontwerpende wetenschappen, sociale wetenschappen als geesteswetenschappen zijn relevant voor onderzoek naar uitsluiting. Natuurwetenschappen zijn belangrijk voor het meten, modelleren en voorspellen van allerlei fysieke relaties. Technische en ontwerpende wetenschappen voor onderzoek naar vormen van inrichting en de effecten daarvan. Sociale wetenschappen voor de sociale en economische mechanismen dit tot uitsluiting kunnen leiden en voor de reflectie op de effectiviteit en efficiëntie van interventies. De geesteswetenschappen kunnen een rol spelen voor de reflectie op criteria en grondbegrippen. Belangrijk is met name dat deze disciplines binnen programma's samenwerken en daarbinnen ook worden geconfronteerd met de grenzen van het eigen disciplinaire raamwerk.

Inclusief onderzoek omvat citizens science en actieonderzoek

Veel onderzoek naar uitsluiting komt de conclusie dat het voor het tegengaan van uitsluiting belangrijk is om burgers in een vroeg stadium te betrekken bij overheidsactiviteiten. Het beleid wordt daardoor inhoudelijk beter, effectiever en succesvoller. Dit geldt voor beleid tegen uitsluiting, maar geldt dit ook voor onderzoek naar uitsluiting? Als onderzoek naar uitsluiting bedoeld is om bij te dragen aan het tegengaan van uitsluiting, is er ook veel te zeggen voor onderzoeksvormen als citizens science en actieonderzoek. Bij citizens science worden burgers betrokken bij het verzamelen van data en het genereren van inzichten, bij actieonderzoek draaien onderzoekers mee in acties of beleidsprogramma's of zetten zelfs interventies op om deze vervolgens vanuit een meer reflectieve rol te volgen.

Citizens science helpt om een goed beeld te krijgen wat er werkelijk aan de hand is in woonwijken met grote achterstanden. Onderzoekers worden gedwongen om ook met de ogen van hun 'object' naar de situatie te kijken. Maar citizens science kan op zich ook een middel voor mobilisatie van burgers zijn om iets aan hun situatie te doen. Het is namelijk meer dan een manier om onderzoekers van extra data te voorzien, het is ook een middel tot reflectie op de eigen situatie.

Actieonderzoek gaat nog een stap verder. Onderzoekers dragen hier bij aan het opzetten of uitvoeren van interventies. Dit betekent wel dat de onderzoekers zich bewust moeten zijn van hun rol en zich moeten afvragen wat de meerwaarde van onderzoek in de betreffende interventie is. Dit soort onderzoek heeft niet de pretentie om waardenvrije feiten te produceren, maar probeert uit te gaan van bescheidenheid en integriteit (Turnhout 2017).

5.3 Onderwerpen

Op grond van de voorgaande hoofdstukken worden in deze paragraaf zeven onderwerpen voor nader onderzoek beschreven.

In kaart brengen van uitsluiting en achterliggende oorzaken

Product Het in kaart brengen van gegevens die betrekking hebben op mate van uitsluiting of achterliggende factoren daarbij, zoals de rol van de natuurlijke omgeving. Ontwikkeling van indicatoren daarvoor. Bijvoorbeeld indicatoren die een samenvattend beeld geven van de gebruikspotenties van de verschillende soorten groen. Het in kaart brengen van deze indicatoren kan eenmalig plaatsvinden maar ook een continue vorm krijgen (monitoring).

Het combineren van algemeen beschikbare data uit statistieken is op zich vaak al heel verhelderend. Dit soort onderzoek kan meerwaarde hebben door een op specifieke situaties gerichte kengetallen, typologieën of indices die inzicht geven in het karakter van de uitsluiting. Het gaat hierbij niet om het vinden van algemene relaties, maar om het in kaart brengen van specifieke situaties.

Gebruiker Overheden kunnen deze kaarten gebruiken om prioriteiten te bepalen en beleid te evalueren. Dit is relevant voor alle overheden, binnen en buiten Europa.

Gezondheidsaspect van uitsluiting

Product Er wordt steeds meer onderzoek gedaan naar gezondheid (als onderdeel van uitsluiting). Het algemene bewijs dat groen hierin een rol speelt kan zo lang-

zamerhand worden aangenomen. De vraag is nu welke soorten groen het voor welke soort bewoner / gebruiker het meest bijdragen aan de gezondheid. Wat voor inrichtingsniveau past hierbij? Hoe kunnen meerdere doelgroepen tegelijkertijd worden bediend? Met name gericht op achtergebleven wijken en daarbinnen de kwetsbare groepen.

Kan variëren van vertalen van beschikbare kennis naar kengetallen tot het zoeken naar nieuwe kennis over de relatie tussen sociaal-ruimtelijke configuraties en de inrichtingstoestand van groen in de stad.

Gebruiker Instellingen (overheid, semioverheid, maatschappelijk) die verantwoordelijk zijn voor preventieve gezondheidszorg en voor stadsinrichting. In principe over de hele wereld. Kan specifiek in Nederland een rol spelen omdat in de nieuwe omgevingswet gezondheid als een doel voor het omgevingsbeleid wordt genoemd. In omgevingsvisies kunnen gemeenten bijvoorbeeld kiezen om de ruimte zo te ordenen dat deze optimaal bijdraagt aan het tegengaan van obesitas. Dat is een bron voor veel nader onderzoek, met name onderzoek dat leidt tot praktische kengetallen die in het omgevingsbeleid kunnen worden gebruikt.

De groene wijkeconomie

Product Om uit een situatie van uitsluiting te komen zijn verschillende (discoursafhankelijke) strategieën mogelijk. Eén van die strategieën is gericht op het stimuleren van de wijkeconomie. Niet vanuit de ideologische aanname dat iedere wijk autarkisch zou moeten zijn, maar vanuit de gedachte dat wijken hierdoor levendiger en veiliger worden en dat dit kleinere stappen oplevert voor iemand die weer aan het werk moet komen. De veronderstelling is dat een baan in de wijk meer betekent voor de veiligheid, woonkwaliteit, verwaarlozing, enzovoort dan een vergelijkbare baan buiten de wijk. Dit heeft zijn grenzen want niet iedere economische activiteit heeft een schaal die overeenkomt met die van een wijk. De wijkeconomie heeft een relatie met het groen, een wijk met veel parken kan een basis zijn voor specifieke economische activiteiten. Stadslandbouw is ook een voorbeeld. Dit onderzoek is gericht op het onderzoek naar bestaande pogingen, nieuwe vormen, en naar mogelijke effecten. Nog verdergaand zou dit kunnen worden gekoppeld aan wijkmunten al dan niet in de vorm van cryp-

to-currency. Ook het idee van een circulaire economie wordt door sommigen zo breed opgevat dat deze ook sociale inclusiviteit omvat (Gladek, Van Odijk et al. 2015).

Het onderzoek leent zich sterk voor situaties van cocreatie met wijkbewoners, wijkinstellingen of (deel)gemeenten. Voorbeeldstudies kunnen helpen om van elkaar te leren.

Gebruiker Dit soort onderzoek is interessant voor een gemeenten met wijken van actieve bewoners waar het bestuur wat verder wil gaan dan het voeren van generiek beleid. Studies met voorbeelden uit andere gemeenten (in eigen land of een ander land) kunnen gemeenten helpen te bepalen of dit iets voor hen is.

Groen als 'third space'

Product Third space heeft betrekking op de conceptuele ruimte tussen enerzijds vaste sociaal-ruimtelijke praktijken en anderzijds gevestigde conceptualiseringen van de ruimte, maar wordt ook wel opgevat als de sociale ruimte tussen de huis (first space) en werk (second space). Activiteiten in cafe's, clubs, parken kunnen deel uitmaken van de third space. Third space theorie kan mogelijk een de achtergrond van armoede en sociale uitsluiting verklaren en misschien ook voorspellen wat voor soort initiatieven bijdragen aan het effectieve tegengaan van uitsluiting. De rol van de groene ruimte als third space is relevant voor bijvoorbeeld green gentrification.

Gebruiker Dit soort onderzoek kan relevant zijn voor ingewikkelde moeilijk oplosbare probleemsituaties in bepaalde wijken, met name als er vormen van verdringing aan de orde zijn.

Participatieve werkvormen tegen uitsluiting

Product Het bestrijden van uitsluiting door middel van omgevingsgerichte maatregelen zullen alleen werken als de betrokkenen deze zelf kunnen bepalen. Verschillende methoden kunnen worden gebruikt betrokkenen daarin te ondersteunen. Een goed voorbeeld is het spel 'Playing the city' dat ook succesvol wordt toegepast met bewoners van townships in Zuid Afrika. Deze onderzoekslijn is gericht op

het verder ontwikkelen begeleiden en evalueren van participatieve werkvormen voor situaties van uitsluiting. Participatietrajecten kunnen ook een omgekeerde kant hebben als onderdeel van green gentrification.

Gebruiker Maatschappelijke organisaties die uitgesloten vertegenwoordigen in bepaalde wijken.

Ondersteunen (ontwerp, onderbouwing, evaluatie) van beleidsontwikkeling

Product Wat moet een stadsbestuur doen om uitsluiting tegen te gaan? Is het bijvoorbeeld beter om uit te gaan van een strategie op basis van equality of equity? Hoe kunnen dergelijke voorkeuren vorm krijgen in ontwerp principes? Welke maatregelen passen daarbij? Deze onderzoekslijn is gericht op de onderbouwing van beleidskeuzes door het op een rijtje zetten van verschillende opties voor beleidsarrangementen, scenario-ontwikkeling, laten zien van best practices elders, en ex ante evaluaties van voorgenomen beleid.

Ondersteunen van beleid kan de vorm aannemen van: beleidsevaluatie, scenario onderzoek, onderzoekend beleidsontwerp, multi-criteria analyse, ex ante evaluatie.

Gebruiker Stadsbesturen zijn de gebruikers van dit soort onderzoek.

Grondslagen van de strijd tegen uitsluiting

Product Wanneer we naar ontwikkelingen in de praktijk kijken en wanneer we naar beleidsoplossingen kijken doen we dat vanuit een heel complex van waarden, normen, concepten, inzichten en gevoelens. Om deze te duiden vanuit de tijdgeest en grote maatschappelijke ontwikkelingen is het goed om deze te analyseren als discours. Hoe ontwikkelen deze discoursen zich? In wat voor theoretische achtergronden zijn concepten zoals uitsluiting gefundeerd? Wat voor normatieve veronderstellingen gaan zij vanuit? Wanneer is uitsluiting eigenlijk erg? Waarom? Zijn er ook pragmatische criteria, gegeven het feit dat de wereld niet ideaal is en dat we er toch niet uitkomen?

Gebruiker Ieder die onderzoekmatig of beleidsmatig bezig is met uitsluiting en een achtergrond zoekt voor het eigen werk.





6

Conclusies

Deze verkenning richt zich op drie vragen. Terugblikkend leidt het voorgaande tot de volgende conclusies.

Wat is uitsluiting?

Uitsluiting is het proces dat ertoe leidt dat groepen mensen niet profiteren van het algemene niveau van welvaart en welzijn. Uitsluiting is een dynamisch (het is een stroomgrootheid), relatief, relationeel en meerdimensionaal concept. De uitkomst van uitsluiting is (relatieve) achterstand of armoede. In de afgelopen decennia is een groot aantal met uitsluiting vergelijkbare of deels overlappende concepten ontwikkeld. Sommige hiervan zijn bedoeld om empirisch goed te kunnen volgen of en in hoeverre uitsluiting plaatsvindt, andere zijn bedoeld voor het leggen van een met kernwaarden of voor gebruik als uitgangspunt voor persoonlijk en maatschappelijk handelen.

Welke rol kan de natuurlijke omgeving spelen bij het tegengaan van uitsluiting?

Er bestaan diverse literatuurtradities over de relatie tussen mens en omgeving in het alge-

meen, vanuit zowel een functioneel (ruimtelijk) als een symbolisch (cultureel) perspectief. Ook wat betreft de relatie tussen uitsluiting (achterstand, armoede) en de natuurlijke omgeving (groen) bestaan er verschillende perspectieven, die tot uiting komen in concepten, zoals environmental justice, ecological justice, etc. Het zijn meestal geen beschrijvende concepten, ze zijn doorgaans normatief geladen. Sommige ervan komen voort uit de sociale strijd tegen vervuiling en afbraak van de natuur als bestaansbron. Andere komen meer voort uit de praktijk van de milieubeweging. Dwars hierop staat het onderscheid tussen de visie waarin een intrinsieke relatie tussen ecologische duurzaamheid en rechtvaardigheid wordt gelegd, en de visie die deze twee ziet als op zich staande nastrevenswaardige doelen die niet per se intrinsiek verbonden hoeven te zijn. Deze studie constateert dit verschil maar trekt daarin geen partij.

Om een beeld van verschillende praktijken te krijgen zijn groene strategieën tegen uitsluiting nader bestudeerd in een viertal cases in Liverpool, Boston, Johannesburg en Rotterdam. In elk van deze steden manifesteert uitsluiting zich op een andere manier en worden andere interventiestrategieën gehanteerd. Toch vonden we een drietal algemene factoren die bepalend zijn voor het succes of falen van interventies. Deze drie zijn: ten eerste het belang van het betrekken van uitgesloten burgers bij beleid en het inspelen door overheden op initiatieven die deze burgers zelf nemen; ten tweede een goede samenwerking tussen overheden; ten derde het creëren van een omslagmoment in de vorm van een investeringsimpuls. Het zijn alle drie algemeen bekende succesfactoren voor de oplossing van maatschappelijke problemen, maar daarom niet minder belangrijk.

De natuurlijke omgeving kan in alle drie een rol spelen en doet dat ook, hoewel de relatie tussen meer groen en minder uitsluiting geen noodzakelijke is. Zo zijn bewonersinitiatieven vaak gericht op het vergroenen van de woonomgeving. Samenwerking binnen de overheid heeft met name succes als een brug wordt geslagen tussen diensten voor het beheer van de fysieke omgeving en diensten gericht op gezondheid, sociale zekerheid of onderwijs. Investeringsimpulsen kunnen worden gericht op het verbeteren van de (groene) omgeving als symbool van een omslagpunt.

Welke onderwerpen verdienen nader onderzoek?

Nader onderzoek kan zich richten op het in kaart brengen van patronen en mechanismen, op een drietal specifieke thema's, op handelingsperspectieven en op grondslagen:

- Voor een beter zicht op de relatie tussen groen en uitsluiting is het van belang om de verschillende aspecten van deze relatie letterlijk en figuurlijk in kaart te brengen. Onderdelen daarbinnen zijn: het ontwikkelen van indicatoren, zowel kwalitatief als kwantitatief, het opzetten van monitoren, alsmede het uitvoeren van vergelijkende studies.
- Dan zijn er een aantal specifieke thema's:
 - De relatie tussen groen, uitsluiting en gezondheid (als aspect van uitsluiting).
 - Groene wijk economie: ontwikkelen van de wijk economie die gebruik maakt van de natuurlijke omgeving als wapen tegen uitsluiting.
 - De rol van groen als third space: betekenis van de natuurlijke omgeving tussen huis (first space) en werk (second space) en de rol daarvan in uitsluitingsprocessen.
- Voor het ontwikkelen en verbeteren van handelingsperspectieven van overheden en burgers is onderzoek van belang op het terrein van:
 - Groene participatie tegen uitsluiting: de relatie tussen enerzijds participatie van burgers in het beheer en onderhouden van de natuurlijke omgeving en anderzijds de mate van uitsluiting. Hierbij is er ook een rol voor: citizens science en actieonderzoek.
 - Handelingsperspectieven voor steden: analysekaders, beleidsscenario's, beleidsevaluatie.
- Ten slotte blijft grondslagenonderzoek belangrijk. Het gaat hierbij om thema's als: de analyse van discoursen, van het tot stand komen van betekenissen en van de relatie tussen sociale rechtvaardigheid en de natuurlijke omgeving.



Literatuur

- Aalbers, C., S. De Vries, R. Swart, C. Bertgen and M. Van Eupen (2014). *Socioecological inequalities in European urban areas: a first exploration of incidences, causes, consequences and assesment methods* (under embargo). Wageningen, Wageningen Environmental Research.
- Agyeman, J., R. D. Bullard and B. Evans (2003). *Just sustainabilities: development in an unequal world*. Cambridge, Mass., MIT Press.
- Agyeman, J. and B. Evans (2004). Just sustainability: the emerging discourse of environmental justice in Britain? In: *Geographical Journal* 170: 155-164.
- Allardt, E. (1993). *Having, Loving, Being: An Alternative to the Swedish Model of Welfare Research. The Quality of Life*. M. C. Nussbaum and A. Sen. Oxford, Oxford University Press.
- Alroe, H. F., J. Byrne and L. Glover (2006). Organic agriculture and ecological justice: ethics and practice. *Global development of organic agriculture: challenges and prospects*. Wallingford UK / Cambridge MA, CABI Publishing.
- Amin, A. and N. Thrift (2002). *Reimagining the urban*. London, Polity Press.
- Angelovski, I. (2011). *Neighborhood as refuge: community reconstruction, place remaking, and environmental justice in the city*, The MIT Press.
- Angelovski, I. (2013). New directions in Urban Environmental Justice: Rebuilding Community, Addressing Trauma, and Remaking Place. In: *Journal of Planning Education and Research* 33(2): 160-175.
- Angelovski, I. (2015). Alternative food provision conflicts in cities: Contesting food privilege, injustice, and whiteness in Jamaica Plain, Boston. In: *Geoforum* 58: 184-194.
- Angelovski, I. (2015). Healthy Food Stores, Greenlining and Food Gentrification: Contesting New Forms of Privilege, Displacement and Locally Unwanted Land Uses in Racially Mixed Neighborhoods. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 39(6): 1209-1230.
- Ankersmit, F. R. (2002). *Political representation*. Stanford, California, Stanford University Press.
- Atkinson, A. B. and E. Marlier (2010). *Analysing and Measuring Social Inclusion in a Global Context*. New York, United Nations.
- Barry, B. (1998). *Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income*. CasePaper. London, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics.
- Beall, J., O. Cranshaw and S. Parnell (2002). *Uniting a Divided City: Governance and Social Exclusion in Johannesburg*. London, Sterling VA, Earthscan.
- Beck, W., L. v. d. Maesen and A. Walker (1997). *The social quality of Europe*. Hague; Boston, Kluwer Law International.
- Beck, W., L. J. G. Van der Maesen and A. Walker (2001). Theorizing Social Quality: The Concept's Validity. In: *Social Quality: A Vision for Europe*, Beck, Van der Maesen, F. Thomese and A. Walker. The Hague, Kluwer Law International.
- Bell, K. (2015). Can the capitalist economic system deliver environmental justice? In: *Environmental Rese-*

- arch Letters 10(12).
- Bourdieu, P. (1986). *The Forms of Capital. Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. J. G. Richardson. New York, Greenwood.
- Brunekreef, B. (2013). Exposure science, the exposome, and public health. In: *Environmental and Molecular Mutagenesis* 54(7): 596-598.
- Bryant, B. and J. Callear (2003). Why is understanding urban ecosystems important to people concerned about environmental justice? In: *Understanding urban ecosystems: a new frontier for science and education*, A. R. Berkowitz, C. H. Nilson and K. S. Hollweg: 46-57.
- Bullard, R. D. (2001). Environmental Justice in the 21st Century: Race Still Matters. In: *Phylon* 49: 151-171.
- Burchardt, T., J. Le Grand and D. Piachaud (1999). Social Exclusion in Britain 1991-1995. In: *Social Policy and Administration* 33(3): 227-244.
- Camagni, R., R. Capello and P. Nijkamp (1998). Towards sustainable city policy: an economy-environment technology nexus. In: *Ecological Economics* 24: 103-118.
- Campbell, S. D. (2013). Sustainable Development and Social Justice: Conflicting Urgencies and the Search for Common Ground in Urban and Regional Planning. In: *Michigan Journal of Sustainability* 1: 75-91.
- Capek, S. M. (1993). The Environmental Justice Fram: A Conceptual Discussion and an Application. In: *Social Problems* 40(1): 5-24.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2015). *Armoede en sociale uitsluiting*. Den Haag, Centraal Bureau voor de Statistiek: v;.
- Checker, M. (2011). Wiped Out by the Greenwave: Environmental Gentrification and the Paradoxical Politics of Urban Sustainability. In: *City & Society* 23(2): 210-229.
- Coleman, J. S. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital. In: *American Journal of Sociology* 94 (Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure): S95-S120.
- Commission of the European Communities (1992). *Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration*. Brussels.
- Cox, T. and D. O'Brien (2012). The Scouse Wedding and other Myths: reflections on the evolution of a Liverpool model for culture-led urban regeneration. In: *Cultural Trends* 21(2): 93-101.
- Cullen et al, J. (1999). *Informal learning and widening participation*. London, DfEE.
- Cutter, S. L. (1995). The forgotten casualties: women, children, and environmental change. In: *Global Environmental Change* 5(3): 181-194.
- De Haas, W., C. Aalbers and T. Weijsschede (2014). *Wildernis tussen de stoeptegels: Kennisopgave voor het beleidsthema 'Natuur in handen van mensen'*. Wageningen, Alterra Wageningen University and Research.
- DSS (Department of Social Security) (1999). *Opportunity for All: Tackling poverty and social exclusion*. London, The Stationery Office.
- Duffy, K. (1995). *Social Exclusion and Human Dignity in Europe*. Straatsburg, Frankrijk, Council of Europe.
- Estivill, J. (2003). *Concepts and Strategies for Combating Social Exclusion: An Overview*. Geneva, International Labour Organisation.
- Ewall, M. (2012). Legal Tools for Environmental Equity vs. Environmental Justice. In: *Development Law & Policy* 13(1): 4-13.

- Fainstein, S. S. (2010). *The just city*. Ithaca, Cornell University Press.
- Forsyth, D. R. (2006). Conflict. In: *Group Dynamics*, D. R. Forsyth. Belmont CA, Wadsworth, Cengage Learning: 388-389.
- Galtung, J. (1978). *The Basic Human Needs Approach. Workshop on Needs*. Wissenschaftszentrum Berlin.
- Gladek, E., S. Van Odijk, P. Thews and A. Herder (2015). *Circulair Buiksloterham: Visie & Ambitie*. Amsterdam, METABOLIC.
- Golub, A., M. L. Hoffmann, A. E. Lugo and G. F. Sandoval (2016). *Bicycle Justice and Urban Transformation. Biking for all?* London / New York Routledge.
- Gordon et al, D. (2000). *Poverty and social exclusion in Britain*. Joseph Rowntree Foundation.
- Gough, J., A. Eischütz and A. McCulloch (2006). *Spaces of Social Exclusion*. Abingdon UK, New York NY, Routledge.
- Gould, K. and T. L. Lewis (2009). *The Environmental Injustice of Green Gentrification: Socio-Ecological Change in the Neighborhoods of Brooklyn*. Annual meetings of the American Sociological Association. San Francisco.
- Gunder, M. and J. Hillier (2009). *Planning in ten words or less: a Lacanian entanglement with spatial planning*. Farnham, Ashgate.
- Harvey, D. (1973). *Social justice and the city*. London, Edward Arnold.
- Holifield, R. (2001). Defining Environmental Justice and Environmental Equity. In: *Urban Geography* 22(1): 78-90.
- Howarth, C., P. Kenway, G. Palmer and C. Street (1998). *Monitoring poverty and social exclusion: Labour's inheritance*. York, NPI/Joseph Rowntree Foundation.
- Innes, J. E. and D. E. Booher (2010). *Planning With Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London and New York, Routledge.
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York, Random House.
- Kabisch, N. and D. Haase (2014). Green justice or just green? Provision of urban green spaces in Berlin, Germany. In: *Landscape and Urban Planning* 122: 129-139.
- Kelley, C. P., S. Mohtabi, M. A. Cane, R. Seager and Y. Kushnit (2015). Climate change in the Fertile Crescent and implications of the recent Syrian drought. In: *PNAS* 112(11): 3241-3246.
- Kruize, H. (2007). *On environmental equity: exploring the distribution of environmental quality among socio-economic categories in the Netherlands*. Utrecht [etc.], Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap [etc.]: 219 p;.
- Latour, B. (1993). *We have never been modern*. New York [etc.], Harvester Wheatsheaf.
- Latour, B. (2005). *Reassembling the social: an introduction to actor-network-theory*. Oxford; New York, Oxford University Press.
- Leidelmeijer, K. and I. Van Kamp (2003). *Leefomgeving en Leefbaarheid: Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering*. Bilthoven, RIVM.
- Lemanski, C., K. Landman and M. Durrington (2008). Divergent and Similar Experiences of 'Gating' in South Africa: Johannesburg, Durban and Cape Town. In: *Urban Forum* 19(2): 133-158.
- Lenoir, R. (1974). *Les exclus: un Français sur dix*. Paris, Seuil.
- Levitas, R. (2005). *The Inclusive Society? Social Exclusion and New Labour*. Basingstoke UK, New York Pal-

- grave MacMillan.
- Low, N. and B. Gleeson (1998). *Justice, society, and nature: an exploration of political ecology*. London; New York, Routledge.
- Low, N., B. Gleeson, R. Green and D. Radovic (2005). *The green city: sustainable homes, sustainable suburbs*. Oxford / New York, Routledge.
- Lucas, K. (2011). Making the connections between transport disadvantage and the social exclusion of low income populations in the Tshwane Region of South Africa. In: *Journal of Transport Geography* 19(6): 1320-1334.
- Lucas, K. (2012). Transport and social exclusion: Where are we now? In: *Transport Policy* 20: 105-113.
- Marlet, G., J. Poort and C. van Woerkens (2009). *De baat op straat: het effect van de investeringen van woningcorporaties op overlast, onveiligheid en verloedering in de buurt*. Utrecht, Atlas voor gemeenten / SEO economisch onderzoek.
- Miliband, D. (2006). *Social exclusion: The next steps forward*. London, ODPM.
- Mitchell, G., P. Norman and K. Mullin (2015). Who benefits from environmental policy? An environmental justice analysis of air quality change in Britain, 2001-2011. In: *Environmental Research Letters* 10.
- Murray, M. J. (2011). *City of Extremes: The Spatial Politics of Johannesburg*, Duke University Press.
- Narayan, D. (1999). *Bonds and bridges: social capital and poverty*. Washington, DC (1818 H St., NW. Washington 20433), World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, Poverty Division.
- Nussbaum, M. C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Cambridge MA, London UK, Harvard University Press.
- Oosterling, H. (2013). *ECO3 Doen denken: Rotterdam Vakmanstad/Skillcity 2010-2012*. Heijningen NL, Jap Sam Books.
- Oosterling, H. (2016). *Waar geen wil is, is een weg: doendenken tussen Europa en Japan*. Rotterdam, Boom.
- Phillips, D. and Y. Berman (2001). *Definitional, conceptual and operational. Social Quality: A Vision for Europe*. W. Beck, L. v. d. Maesen, F. Thomese and A. Walker. The Hague/London/Boston, Kluwer Law International.
- Pierson, J. (2002). *Tackling Social Exclusion*. London, Routledge.
- Pilgram et al, A. (2001). *Social exclusion as a multidimensional process: Subcultural and formally assisted strategies of coping with and avoiding social exclusion*. Brussels, European Commission.
- Putnam, R. (2000). *Bowling alone, the collapse and revival of civic America* New York, Simon & Schuster.
- Quastel, N. (2009). Political Ecologies of Gentrification. In: *Urban Geography* 30: 694-725.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*. Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press.
- Richardson, L. and J. LeGrand (2002). Outsider and insider expertise: The response of residents of deprived neighbourhoods to an academic definition of social exclusion. In: *Social Policy and Administration* 36(5): 496-515.
- Rogaly, B., T. Fisher and E. Mayo (1999). *Poverty, Social Exclusion and Microfinance in Britain*. Oxford, Oxfam.
- Room, G. (2000). Social Exclusion, solidarity and the challenge of globalisation. In: *International Journal of Social Welfare* 9(2): 103-119.

- Room, G. E. (1995). *Beyond the threshold. The measurement and analysis of social exclusion*. Bristol, Policy Press.
- Room, G. e. a. (1992). *National policies to combat social exclusion*. Annual Report of the E.C Observatory on Policies to Combat Social Exclusion. Brussels, European Commission.
- Sealey, C. (2015). Social exclusion: Re-examining its conceptual relevance to tackling inequality and social injustice. In: *International Journal of Sociology and Social Policy* 35(9/10): 600-617.
- Seekings, J. and N. Nattrass (2005). *Class, Race, and Inequality in South Africa*. New Haven, CT, Yale University Press.
- Sen, A. (1985). *Commodities and capabilities*. Amsterdam; New York, North-Holland; Sole distributors for the U.S.A. and Canada, Elsevier Science Pub. Co.
- Silver, H. (1994). *Social exclusion and social solidarity: three paradigms*. Discussion Papers ILS. Geneva (Switzerland), International Labour Organization.
- Social Exclusion Unit (1997). *Social Exclusion Unit: Purpose, work priorities and working methods*. London, The Stationery Office.
- Soja, E. W. (2010). *Seeking spatial justice*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Tiemeijer, W. (2017). *Wat is er mis met maatschappelijke scheidslijnen? Verkenningen*. Den Haag, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. 35.
- Townsend, P. (1979). *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Harmondsworth, Middlesex, England, Penguin Books.
- Tretter, E. M. (2013). Contesting Sustainability: 'SMART Growth' and the Redevelopment of Austin's East-side. In: *International Journal of Urban and Regional Research* 37(1): 297-310.
- Turnhout, E. (2017). Integere relaties: wetenschappelijke integriteit en de verhouding tussen wetenschap en samenleving. In: *Beleid en Maatschappij* 44(1): 58-66.
- Van Poll, R. and I. Van Kamp (2000). Workshop Omgevingskwaliteit. Bilthoven, RIVM.
- Westerink, J. (2016). *Making a difference: boundary management in spatial governance*. Wageningen, Wageningen University.
- Wild, C. P. (2012). The exposome: from concept to utility. In: *International Journal of Epidemiology* 41(1): 24-32.

Postbus 47
6700 AA Wageningen
T 0317 48 07 00
www.wur.nl/environmental-research

Wageningen Environmental Research
ISSN 1566-7197

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

ontwerp en layout: www.studiods.nl

