

# Verschraling in professioneel perspectief

Narratieven van (street-level) professionals over schaarste-praktijken bij collectieve ontplooiingsgerichte voorzieningen in een Amsterdamse en Zaanse wijk

Lectoraat Stedelijk Sociaal Werk  
Auteurs: Sylvia Huwaë, Saskia Welschen & Lex Veldboer  
Datum 15-Feb-23  
Versie 1.0

# Inleiding

Binnen de Metropoolregio Amsterdam (MRA) leven er zorgen dat collectieve voorzieningen in aandachtswijken kampen met 'verschraling' en 'onderbedeling'. Zo concludeert de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2020) dat publieke voorzieningen in steden zijn verschaald, waardoor sommige groepen beperkt toegang hebben tot relevante voorzieningen als een bibliotheek, sport- of een welzijnscentrum. Wanneer de meest kwetsbare inwoners van een stad de minste ondersteuning krijgen (de 'inverse care law', Cookson et al., 2021), of als de ondersteuning voor hen achterblijft bij de behoeften (de 'disproportionate care law', ibid), kan dit ernstige gevolgen hebben voor hun ontplooiingskansen.

In dit kwalitatieve onderzoek verkennen we vanuit het perspectief van professionals in hoeverre collectieve voorzieningen in de sociale infrastructuur van MRA-aandachtswijken van belang zijn voor de kansengelijkheid en ontplooiing van inwoners. We zijn met name geïnteresseerd in de bibliotheek, het buurthuis en laagdrempelige openbare speel- en sportvoorzieningen. Met behulp van kwantitatieve data (zoals de leefbarometer, de kansenkaart en de kwetsbaarheidsscores van wijken) en gesprekken met informanten is er gekozen voor onderzoek in het gebied Osdorp-Midden in Amsterdam en in de wijk Kogerveldwijk in Zaanstad.

Om de betekenis van deze voorzieningen voor de kansengelijkheid en ontplooiing van inwoners volgens professionals in kaart te brengen, voerden we per voorziening gesprekken met één of twee professionals. In totaal namen 15 professionals deel aan het onderzoek, waarvan zeven in Zaanstad en acht in Amsterdam.

## Het perspectief van de professional

### *Vooruitkomen is een belangrijk, maar complex te realiseren doel*

De professionals beamen dat de voorzieningen waar zij werken ontplooiingsgericht zijn. De voorzieningen vervullen de rol van voorzieningenmakelaar, van verbinder tussen burgers onderling en tussen burgers en professionals, en van zogenoemde 'aanjagers van talent'. Dit doen deze voorzieningen middels activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van kennis (taal, financiën, digitale apparaten, regelingen en instanties), vaardigheden (cognitief, digitaal, motorisch, sociaal) en positieve houding (zelfredzaam, gezonde leefstijl). Tegelijkertijd lijkt het erop dat professionals vooral bezig zijn met het zoeken naar oplossingen om mensen te helpen overleven in hun dagelijks bestaan ('to get by') en dat ze veelal te weinig tijd hebben om optimaal te werken aan de sociale competentie van inwoners ('to get ahead').

### *Problemen met de toegankelijkheid van collectieve ontplooiingsgerichte voorzieningen*

De professionals constateren drempels die een optimale toegankelijkheid van hun voorzieningen en aanbod belemmeren. Deze drempels hebben enerzijds te maken met de voorzieningen zelf, zoals een gebrek aan ruimte, onvoldoende bekendheid onder de bevolking en een gebrek aan cultureel divers personeel. Anderzijds zijn de drempels gerelateerd aan de burgers. Zij hebben bijvoorbeeld weinig vertrouwen in instanties, hebben een vertekend beeld van de voorziening, zijn beperkt mobiel of beheersen de Nederlandse taal onvoldoende. Daarnaast zijn er drempels als taalbarrières en culturele verschillen in waarden en normen die spanningen kunnen opleveren in de contacten tussen professionals en inwoners. Sommige drempels staan met elkaar in verband. Zo zorgt een gebrek aan ruimte ervoor dat professionals van met name de bibliotheek en het buurthuis genoodzaakt zijn om hun groepsactiviteiten te verplaatsen

naar een verder weg gelegen locatie; en zorgt de onbekendheid van de bibliotheek onder diverse inwoners (bijvoorbeeld ouderen, anderstaligen) mogelijk tot een verkeerde beeldvorming.

Een vaak genoemde drempel is de moeilijke bereikbaarheid van met name kwetsbare groepen bij wie er sprake lijkt te zijn van een 'scarcity mindset': deze mensen zijn vooral bezig met overleven en hebben weinig denkruimte om uit de ongunstige situatie te komen (vgl. Mullainathan & Sharif, 2013). Mogelijk kunnen sociaal werkers deze mensen stapsgewijs uit hun situatie helpen door samen met hen korte termijndoelen op te stellen op het gebied van rondkomen en (daarna) vooruitkomen. Wat ook kan helpen, is dat de personeelssamenstelling van een voorziening enigszins een afspiegeling is van de buurtsamenstelling. Waarschijnlijk voelen bijvoorbeeld bewoners met een migratieachtergrond er zich dan meer thuis.

Een aantal drempels die professionals hebben genoemd, kunnen enerzijds leiden tot verschraling en anderzijds juist een gevolg zijn van verschraling. Een voorbeeld is het gebrek aan besloten activiteitenruimten voor grote groepen bij een bibliotheek nabij Osdorp-Midden wat kan leiden tot verschraling van de programmering. Nu is het zo dat deze bibliotheek mogelijk in 2025 een nieuw onderkomen heeft waardoor het ruimtegebrek hopelijk wordt opgelost. Een ander voorbeeld is dat de grote open ruimte van de bibliotheek zeer druk is met jeugd en jongeren die geluids- en jongerenoverlast veroorzaken. Een professional denkt dat dit komt doordat jongerenvoorzieningen in Osdorp zijn verschaald.

### ***Signalen van verschraling van voorzieningen***

Ondanks diverse investeringen suggereren de gesprekken met de professionals dat er sprake is van verschraling van voorzieningen en aanbod in beide steden. Het zijn vooral professionals van de bibliotheek en het buurthuis die hiermee te maken hebben.

Verder lijken er signalen te zijn dat de voorzieningen niet altijd aansluiten op de behoeften. Dit is een aanwijzing voor de 'disproportionate care law'. Een voorbeeld is de aanwezigheid van fitnessstoestellen in de openbare ruimte die burgers beogen te stimuleren om zelfstandig gezond bezig te zijn, terwijl burgers liever professionele begeleiding hebben bij het werken aan deze attributen. De kans bestaat dan dat deze attributen onbenut blijven voor bijvoorbeeld ouderen.

Overigens geven professionals in Zaanstad aan dat er sprake is van onderbedeling van aandachtswijk Kogerveldwijk in vergelijking met de 'bekende' aandachtswijk Poelenburg. Om die onevenredige verdeling van voorzieningen en middelen op te heffen, heeft de Gemeente Zaanstad inmiddels afspraken gemaakt met partnerorganisaties om ook extra middelen te investeren in Kogerveldwijk en in andere wijken in Zaandam-Oost.

### ***Coping strategieën***

Ondanks dat de professionals in hun dagelijkse werk worstelen met al deze drempels en vormen van verschraling, lijken zij een 'moving towards clients' houding te vertonen, zoals beschreven is door Tummers (2015). Dat houdt in dat zij hun uiterste best doen om met de beperkte middelen hun werk zo goed als mogelijk uit te voeren en zo kansengelijkheid van burgers te bevorderen. Desnoods maken professionals gebruik van hun eigen middelen.

Er zijn tegelijkertijd ook terughoudende strategieën die de geïnterviewden (willen) gebruiken om met de genoemde drempels om te gaan. Zij besteden bijvoorbeeld beperkte tijd aan hulpvragers (timemanagement), of vragen hen op een ander moment terug te komen of een vervolgspraak te maken (rantsoenering). Waar een professional ook naartoe wil, is dat er eerst een kort vraagverduidelijkend

gesprek plaatsvindt met hulpvragers waarna ze worden geholpen of doorverwezen (triage). Verder lijkt er een proces van 'outsourcing' gaande te zijn: professionals die vrijwilligers opleiden om andere burgers te ondersteunen. Zo worden geïnteresseerde bewoners opgeleid om buurtsporttrainer te worden in hun wijk, of volgen bewoners een cursus 'hospitality' zodat zij bezoekers in het buurtcentrum adequaat kunnen bedienen. Het opleiden van bewoners is mogelijk het gevolg van transities in het sociaal domein waarbij er meer aan vrijwilligers wordt overgelaten. Het is de vraag of dit proces het gevolg is van formeel overheidsbeleid of van een copingstrategie, of misschien wel een beetje van allebei. Professionals in de twee onderzochte wijken hanteren dus verschillende copingstrategieën om alsnog hun werk te kunnen doen. Hiermee sluiten ze aan bij andere sociaal professionals die met schaarste te maken hebben (zie Jansen et al., 2021).

## Aanknopingspunten voor verbetering

Publieke plekken, zoals bibliotheken, buurthuizen en laagdrempelige speel- en sportvoorzieningen, worden in de literatuur ook wel 'palaces for the people' genoemd (Klinenberg, 2018) omdat zij van belang zijn voor het onderlinge contact tussen burgers, voor de kwaliteit van leven, voor het vertrouwen en veerkracht van een wijk (Engbersen, Repetur, Veldboer & Jager-Vreugdenhil, 2020), en om kansengelijkheid van burgers te bevorderen (Idenburg & Weijnen, 2018). De geïnterviewde professionals beamen deze potentie, al beperken ze zich in het alledaagse werk vaak tot kleinere subdoelen voor bezoekers zoals beter rondkomen. Deels wijzen professionals op verschraling en diverse drempels (zoals de afstand van de voorzieningen) als sta-in-de-weg om deze potentie waar te maken. Deze afstandsdrampel kan mogelijk weggehaald worden door het delen van ruimten van instellingen die gevestigd zijn in de eigen buurt, zoals zorginstellingen, scholen, en kerken (Kuoppa & Kymäläinen, 2022).

Maar het gaat niet alleen om ruimtelijke oplossingen. Professionals zetten allerlei copingmechanismen in om alsnog inwoners te bereiken, waaronder de inzet van eigen tijd en middelen. Hier zien we dat de interacties in de sociale infrastructuur niet alleen worden bepaald door fysieke condities, maar vooral ook door sociaal handelen van professionals. Het is ons inziens daarom noodzakelijk om te investeren in professioneel kapitaal wil men collectieve voorzieningen in de sociale infrastructuur overeind houden en wil men kunnen werken aan het bevorderen van kansengelijkheid van burgers in aandachtswijken. Door dit te doen voorkomt men tevens een te hoge werkdruk en uitstroom onder street-level professionals (Hojtink, 2022). Dus niet alleen inzetten op extra middelen en fysieke accommodaties maar ook op professionals als sociaal werkers, bibliotheekmedewerkers en sportmedewerkers van diverse etnische achtergronden. Zeker als het gaat om (super)diverse wijken waar soms sprake is van moeizame beheersing van de Nederlandse taal.

Vervolgonderzoek is uiteraard nodig om de uitspraken van de professionals te bevestigen. Kijken bewoners van aandachtswijken bijvoorbeeld op dezelfde manier of hanteren ze een ander perspectief? Desalniettemin komen er uit de interviews met de professionals voldoende aanknopingspunten om te spreken van 'een sterke professionele ervaring van verschraling'. Die signalen onderbouwen de noodzaak van extra investeringen in het professioneel kapitaal in collectieve buurtvoorzieningen in aandachtswijken.

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van het onderzoeksprogramma "De stad voor iedereen", van het Kenniscentrum Ongelijkheid. Het onderzoek maakt deel uit van een project dat is gerealiseerd in samenwerking met de Vrije Universiteit, Gemeente Amsterdam (OiS), Gemeente Zaanstad (O&S) en De Amsterdamse Federatie van Woningcorporaties.

## Referenties

- Cookson, R., Doran, T., Asaria, M., Gupta, & F.P. Mujica (2021). The inverse care law reexamined: A global perspective. *The Lancet*, 397(10276), 828-838.
- Engbersen, R., Repetur, L., Veldboer, L., & Jager-Vreugdenhil, M. (1 augustus 2020). Investeer in paleizen voor gewone mensen. *Sociale Vraagstukken*. Retrieved 8 maart 2022. <https://www.socialevraagstukken.nl/investeer-in-paleizen-voor-gewone-mensen>.
- Hoijtink, M. (2022). Stil verzet. Over de uitstroom van sociaal werkers. *Vakblad Sociaal Werk*, (4) pp. 6-10.
- Idenburg, A., & Weijnen, M. (2018). Sturen op sociale waarde van infrastructuur. Bundel naar aanleiding van gelijknamige conferentie 4 juni 2018. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Jansen, E., Javornik, J., Brummel, A., & Yerkes, M. A.(2021). Central-local tensions in the decentralization of social policies: Street-level bureaucrats and social practices in the Netherlands. *Social Policy Administration*, 55, 1262–1275.
- Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the people: How social infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life*. New York, NY: Broadway Books.
- Kuoppa, J., & Kymäläinen, P. (2022). Street-level workers and the construction of social infrastructure in Suburban neighbourhoods. *Urban Planning*, 7(4), 409-419.
- Mullainathan, S.& Sharif E. (2013). *Scarcity: Why having too little means so much*. London: Allen Lane.
- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2020). *Toegang tot de stad. Hoe publieke voorzieningen, wonen en vervoer de sleutel voor burgers vormen*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Tummers, L. (2015). *Street-level bureaucrats help clients, even in difficult circumstances*. Policy brief for Marie Curie Project “COPING”. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.