



ERKENNING IN DE LEEFOMGEVING

Hoe een gebrek aan erkenning zich uit in de ruimtelijke structuur

Petra van der Kooij, Anet Weterings, Ismay Bax
26 augustus 2026

PBL

Colofon

Erkenning in de leefomgeving: hoe een gebrek aan erkenning zich uit in de ruimtelijke structuur

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2026
PBL-publicatienummer: 6122

Contact

Petra.vanderkooij@pbl.nl

Auteurs

Petra van der Kooij, Anet Weterings, Ismay Bax

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Iris Andriessen (Fontys Hogeschool), Edwin Buitelaar (UU), Marjolein van Asselt, Kristian Bakker, Claudia Basta, Jolien Groot, Arend Jonkman, Christian Lennartz, Dorien Manting, Lucy Oates, Daniëlle Snellen (allen PBL).

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Van der Kooij, P., Weterings, A., Bax, I. (2026), Erkenning in de Leefomgeving: hoe een gebrek aan erkenning zich uit in de ruimtelijke structuur, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het PBL doet onderzoek naar de leefomgeving en het leefomgevingsbeleid in Nederland en daarbuiten. Denk aan milieu, natuur en ruimtelijke inrichting. Met onze verkenningen, analyses en evaluaties leveren we strategische kennis voor beleid, politiek, maatschappelijke organisaties en het bredere publiek. We geven daarbij niet alleen feiten en inzichten over het hier en nu, maar kijken ook vooruit naar de nabije en verdere toekomst. We doen ons onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk onderbouwd.

Inhoud

Colofon	2
1 Inleiding	4
1.1 Erkenning in de leefomgeving	4
1.2 Dubbele rol van de overheid	5
1.3 Zicht op miskenning: een uitdaging	6
1.4 Doel en vraagstelling	7
1.5 Opzet rapport	8
2 Rechtvaardigheid en erkenning	10
2.1 Sociale rechtvaardigheid	10
2.2 Wanneer is een gebrek aan erkenning onrechtvaardig?	13
2.3 Uitingvormen van een gebrek aan erkenning	17
2.4 Vaststellen van miskenning	19
2.5 Toewerken naar erkenning	20
2.6 Samengevat	20
3 Rechtvaardigheid en de ruimtelijke structuur	22
3.1 Verschillen in de ruimtelijke structuur	22
3.2 Aansluiting op de persoonlijke situatie	24
3.3 Ruimte en rechtvaardigheidsvraagstukken	26
3.4 Samengevat	31
4 Erkenning en de ruimtelijke structuur	33
4.1 Algemene samenhang	33
4.2 Hoe het is op maatschappelijk niveau	34
4.3 Hoe het is op individueel niveau	36
4.4 Gewenst vanuit erkenningsrechtvaardigheid	38
5 Reflectiekader ruimte en erkenning	40
5.1 Het reflectiekader	40
5.2 Toepassing vragenlijst op voorbeelden	44
6 Erkenning bevorderen	57
6.1 Beleidsopties in het ruimtelijk domein	57
6.2 Onderdeel van de beleidsafweging	60
6.3 Tot slot	62
Referenties	65

1 Inleiding

1.1 Erkenning in de leefomgeving

De leefomgeving doet ertoe ...

De leefomgeving en de ruimtelijke inrichting daarvan - zowel fysiek als via regels en normen - zijn van invloed op de mogelijkheden die mensen hebben om hun leven te vorm te geven in lijn met wie zij (willen) zijn en hun waarden en behoeften. De leefomgeving beïnvloedt de mogelijkheden die mensen hebben om hun dagelijkse activiteiten uit te voeren, sociale contacten aan te gaan en te onderhouden en het ontwikkelen van een eigen identiteit (PBL 2024).

... maar niet overal en voor iedereen op dezelfde manier

Hoeveel en welke mogelijkheden de leefomgeving iemand biedt, is wel afhankelijk van waar een persoon in Nederland verblijft. De leefomgeving is niet overal hetzelfde. Het verschilt per plek wat en wie daar is of vanuit daar bereikbaar is, hoe de ruimte is ingericht en welke regels en normen er gelden. Kort gezegd, elke plek heeft een andere *ruimtelijke structuur*.

Tegelijkertijd biedt een plek niet elke persoon die daar verblijft evenveel en dezelfde mogelijkheden. Mensen verschillen in wat zij kunnen, wie zij (willen) zijn, en in hun behoeften en waarden. Hoe goed zij in staat zijn om hun leven in lijn daarmee vorm te geven, hangt daarom ook af van hoe goed de ruimtelijke structuur van de plek waar zij verblijven aansluit bij wat zij nodig hebben.

Niet altijd oog voor die verschillen bij de inrichting van de leefomgeving

Toch is bij aanpassingen aan de ruimtelijke structuur niet altijd oog voor hoe de mogelijkheden die deze biedt kunnen uiteenlopen tussen groepen mensen. Dit kan het gevolg zijn van historisch gegroeide denkbeelden en waardepatronen over wat 'normaal' en 'gewenst' is binnen de samenleving. Dergelijke dominante normen en waarden zijn ook van invloed op hoe we elkaar zien en met elkaar omgaan. Daarin kan een gebrek aan erkenning van bepaalde groepen schuilgaan. Bewust of onbewust worden dan de waarden, behoeften, maatschappelijke bijdragen of identiteit van die groep als minder belangrijk gezien dan die van andere groepen of deze worden helemaal niet gezien, begrepen of zelfs ondermijnd.

Als er bij de ruimtelijke inrichting van de leefomgeving sprake is van een gebrek aan erkenning, kan dit de personen die tot die groep behoren beperken in het vormgeven van hun leven zoals zij dat willen. Zo'n gebrek aan erkenning kan hen belemmeren in het gebruikmaken van de mogelijkheden die de ruimtelijke structuur van de plek waar zij verblijven in principe biedt. Zo laat een recente studie zien dat er bij de inrichting van de publieke ruimte weinig oog is voor de behoeften van vrouwen waardoor zij zich vooral als het donker is vaker onveilig voelen op straat of bij stations dan mannen (Schram et al. 2024). Terwijl het voor de meeste mannen niet uitmaakt of het donker is of niet om erop uit te gaan, bijvoorbeeld om vrienden te ontmoeten of te gaan hardlopen, blijven vrouwen eerder thuis of mijden zij plekken die ze gevaarlijk achten. Door de ruimtelijke inrichting en het gedrag dat daarin als normaal wordt gezien, is er voor vrouwen een barrière om 's avonds gebruik te maken van de mogelijkheden die de leefomgeving in principe biedt.

Belang van zicht op miskenning in het leefomgevingsbeleid

Zicht op of en waar sprake is van een gebrek aan erkenning is belangrijk. Als er geen gegronde redenen zijn voor het niet zien, negeren en/of minder zwaar meewegen van de behoeften en waarden van een bepaalde groep of het niet respectvol omgaan met degenen die tot die groep behoren, kan er sprake zijn van miskenning. Het gebrek aan erkenning en de beperkingen die de groep daarvan ondervindt, kunnen dan als onrechtvaardig worden gezien. Het is daarom belangrijk dat partijen die invloed hebben op de ruimtelijke inrichting van de leefomgeving zich bewust zijn van een mogelijk ongegrond gebrek aan erkenning van bepaalde groepen. Met dit rapport willen we aan dat bewustzijn bijdragen.

1.2 Dubbele rol van de overheid

Het is in het bijzonder voor beleidsmakers en bestuurders van belang om zicht te hebben op miskenning binnen de samenleving. Niet alleen is de overheid verantwoordelijk voor het tegengaan van miskenning op maatschappelijk niveau ('de overheid als scheidsrechter'), maar zij moet ook voorkomen dat zij via haar eigen beleid bijdraagt aan miskenning ('de overheid als betrokkene').

Overheid als 'scheidsrechter'

De overheid is verantwoordelijk voor het tegengaan van miskenning op maatschappelijk niveau (zie kader 1.1. voor een nadere toelichting). De Nederlandse overheid streeft naar een rechtvaardige samenleving en het recht op erkenning maakt daar onderdeel van uit (Robeyns 2009). Dat streven naar erkenning is ook vastgelegd in artikel 1 van de Nederlandse Grondwet waarin staat dat iedereen een recht heeft op een gelijke behandeling in gelijke situaties en dat discriminatie op welke grond dan ook niet is toegestaan.¹ Discriminatie en miskenning uiten zich niet alleen in een expliciete ongelijke behandeling van groepen of geen respect tonen voor de ander. Ook het niet zien of negeren van de identiteit, waarden en behoeften van bepaalde groepen kan duiden op miskenning en is een vorm van het ten onrechte anders behandelen van een groep (Verloo 2024).

Kader 1.1 Wat is miskenning op maatschappelijk niveau?

De overheid is verantwoordelijk voor miskenning op maatschappelijk niveau, dat wil zeggen, een structureel en collectief gebrek aan erkenning van een bepaalde groep in de samenleving dat ongegrond is. Hoewel de term 'structureel' de suggestie kan wekken dat het gaat om een bewust georganiseerde benadeling van een groep, is dat meestal niet het geval. Het gaat om de vaak impliciete beelden en ideeën over een groep die wijdverbreid zijn binnen de samenleving en zijn verankerd in de (on)geschreven regels binnen de samenleving. In de praktijk is het niet altijd eenvoudig om vast te stellen of er sprake is van miskenning op maatschappelijk niveau. Zo kan het weigeren van een huurder met een migratieachtergrond door één verhuurder een incident zijn, maar ook een indicatie zijn voor de algemene gang van zaken bij de verhuur van woonruimte.

¹ Het streven naar erkenning vraagt meer van de overheid dan alleen zorgdragen voor de naleving van artikel 1. Wie recht heeft op een gelijke behandeling en wat dat precies inhoudt, is continu onderwerp van maatschappelijk en politiek debat. Zo is in de vorige eeuw veel veranderd in het denken over wie stemrecht heeft en is er momenteel discussie over de noodzaak om de belangen van toekomstige generaties te borgen in de wet- en regelgeving (Raad van State 2025). De overheid dient dus regelmatig stil te staan bij de vraag of de huidige uitwerking van artikel 1 en de naleving daarvan nog volstaat.

Overheid als ‘betrokkene’

Naast onafhankelijke partij die optreedt tegen miskennen door anderen, kan de overheid ook zelf bijdragen aan (een gebrek aan) erkenning van bepaalde groepen. Bestuurders en beleidsmakers maken onderdeel uit van de samenleving. Hun ideeën en beelden worden dus ook beïnvloed door de heersende dominante normen en waarden en zij kunnen deze – bewust of onbewust – via hun beleid uitdragen. Een veel genoemd voorbeeld waar dit een rol speelde is de toeslagenaffaire (zie ook Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2026). Het kan echter ook voorkomen in het ruimtelijk beleidsdomein. Denk aan het eerdergenoemde voorbeeld van de veiligheid van vrouwen in de publieke ruimte.

1.3 Zicht op miskennen: een uitdaging

Voor beide rollen van de overheid is het van belang dat bestuurders en beleidsmakers een gebrek aan erkenning kunnen herkennen én kunnen beoordelen of er sprake is van een onrechtvaardigheid en dus miskennen. Het is echter niet eenvoudig om miskennen binnen de samenleving of in beleid boven tafel te krijgen.

Vaak onbewust van miskennen

We zijn zo gewend aan de dominante waardenpatronen van onze samenleving dat we ons vaak niet bewust zijn dat deze ons beeld kleuren van wat we normaal en gewenst vinden. Hierdoor zien we de negatieve gevolgen die deze kunnen hebben voor bepaalde groepen niet altijd; dat geldt ook voor beleidsmakers. Zelfs personen die tot een miskende groep behoren zijn zich daar niet altijd van bewust. Bijvoorbeeld omdat ze geen ander referentiekader hebben of omdat ze hun verwachtingen en opvattingen hebben aangepast op de bestaande situatie. Zo vinden veel vrouwen het vanzelfsprekend dat ze als gevaarlijk ervaren plekken mijden, zeker als ze alleen zijn of als het donker is.

Niet elke roep om erkenning wijst op een onrechtvaardigheid

Ook als een groep wél aangeeft niet of onvoldoende te worden erkend, hoeft dit niet te betekenen dat er daadwerkelijk sprake is van miskennen. De laatste jaren claimen meerdere groepen dat hun maatschappelijke positie in het geding is, mede door leefomgevingsbeleid gericht op het beperken van de uitstoot van broeikasgassen en stikstof, de situatie op woningmarkt of het omgaan met immigratie. Het feit dat bepaalde groepen een gebrek aan erkenning ervaren, is echter niet voldoende om te stellen dat er sprake is van een onrechtvaardige situatie. Zo is het de vraag of een groep recht heeft op erkenning als dat leidt tot een verslechtering van de positie van een andere groep. Miskennen vaststellen vraagt dus om een zorgvuldige argumentatie waarom het gebrek aan erkenning van een groep onrechtvaardig is met oog voor de gevolgen van de erkenning van die groep voor de positie van anderen (Fraser & Honneth 2003).

Theorie over erkenningsrechtvaardigheid als lens

De filosofische literatuur over erkenningsrechtvaardigheid biedt inzichten die beleidsmakers kunnen helpen om een gebrek aan erkenning te herkennen en beoordelen. In die literatuur wordt al enkele decennia nagedacht over het recht op erkenning en wanneer er sprake is van een onrechtvaardigheid bij een gebrek daaraan (Fraser & Honneth 2003). Die theorie over erkenningsrechtvaardigheid kan worden gebruikt als een lens om dominante normen en waarden binnen de samenleving bloot te leggen, te reflecteren op welke gevolgen deze hebben voor verschillende groepen mensen in bepaalde situaties, en die situaties te beoordelen vanuit het morele perspectief

van erkenning.² In dit rapport vertalen we de inzichten uit die literatuur naar de concrete beleidspraktijk van het ruimtelijk domein.

1.4 Doel en vraagstelling

Het doel van deze studie is bijdragen aan een groter bewustzijn van de rol van (een gebrek aan) erkenning bij de ruimtelijke inrichting van de leefomgeving. Met dit bewustzijn kunnen de gevolgen daarvan voor miskende groepen ook worden meegenomen bij de beleidsafweging. Hiertoe hebben we een reflectiekader ontwikkeld voor beleidsmakers uit het ruimtelijk domein waarmee zij op systematische wijze kunnen doordenken of en, zo ja, hoe (een gebrek aan) erkenning van bepaalde groepen een rol speelt of zou kunnen spelen in de vraagstukken waar hun beleid zich op richt.³

Het reflectiekader helpt beleidsmakers om beter te zien en begrijpen of, en hoe, dominante normen en waarden van invloed zijn op de (gewenste) ruimtelijke structuur en welke gevolgen dit kan hebben voor bepaalde groepen in het gebruik van de leefomgeving op een manier die aansluit bij hun identiteit, waarden en behoeften. Daarnaast biedt het kader handvatten om te reflecteren op in hoeverre een geconstateerd gebrek aan erkenning kan worden beoordeeld als onrechtvaardig vanuit het perspectief van erkenningsrechtvaardigheid. Zo'n reflectie is nodig om te komen tot een oordeel over hoe problematisch het gebrek aan erkenning is en daarmee of er in de beleidsafweging meer oog nodig is voor de benadeelde groep en hun identiteit, behoeften en waarden.

Om de onrechtvaardigheid van een gebrek aan erkenning van een bepaalde groep te kunnen beoordelen, zijn criteria nodig die aangeven wanneer de situatie rechtvaardig zou zijn. Door de bestaande situatie daartegen af te zetten, wordt duidelijk of en hoe deze afwijkt van wat moreel gezien als wenselijk of juist wordt gezien. We hebben het reflectiekader uitgewerkt uitgaande van de normatieve criteria uit de twee meest gebruikte theorieën over erkenningsrechtvaardigheid: die van Nancy Fraser en van Axel Honneth. Nancy Fraser hanteert als uitgangspunt dat iedereen het recht heeft om als gelijke deel te nemen aan de samenleving en Axel Honneth dat iedereen het recht heeft op een ongeschonden relatie tot zichzelf en dat een voorwaarde daarvoor is dat iedereen in staat is de eigen identiteit te ontwikkelen en uit te dragen (Fraser & Honneth 2003). We gebruiken deze twee uitgangspunten in dit rapport alleen om te verkennen wat voor aanvullende inzichten het oplevert als we de lens van erkenningsrechtvaardigheid hanteren in het ruimtelijk domein. Het is aan bestuurders om te besluiten of zij deze uitgangspunten ook als nastrevenswaardig zien binnen een rechtvaardige samenleving, en hoe zij deze, waar nodig, afwegen tegen andere waarden.⁴

² Naast erkenning van individuen en groepen mensen kunnen ook niet-menselijke dieren of natuur erkend of miskend worden. In dit onderzoek richten we ons specifiek op de erkenning van mensen.

³ Hoewel beleidsmakers de primaire doelgroep zijn van dit rapport, kan het reflectiekader ook van nut zijn voor onderzoekers of (beleids)adviseurs in het ruimtelijk domein of andere partijen dan de overheid die de ruimte ontwerpen en inrichten.

⁴ Die afweging is relevant omdat erkenning één aspect is van een rechtvaardige samenleving, naast en in samenhang met andere rechtvaardigheidsvraagstukken zoals de gewenste verdeling van middelen binnen de samenleving en betrokkenheid van groepen bij de besluitvorming. Ook kan rechtvaardigheid botsen met andere waarden, zoals esthetische of historische waarden. Bij de (politieke) beleidsafweging is daarom altijd oog nodig voor meer dan alleen erkenning.

Het ruimtelijk beleidsdomein beschouwen we als al het beleid dat van invloed is op de ruimtelijke structuur. Naast de ruimtelijke ordening omvat dit ook keuzes in andere beleidsdomeinen die gevolgen hebben voor de ruimtelijke structuur van plekken, zowel in fysiek opzicht als qua regelgeving. Denk aan hoe het klimaatbeleid vraagt om keuzes in waar windmolens te bouwen en hoe om te gaan met de gevolgen daarvan voor omwonenden. En beleid omtrent onderwijs en de zorg heeft gevolgen voor hoe ver mensen moeten reizen naar school of het ziekenhuis. In dit rapport focussen we op de Nederlandse ruimtelijke context; gevolgen van een gebrek aan erkenning voor de internationale ruimtelijke dimensie laten we dus buiten beschouwing.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe kunnen beleidsmakers in het ruimtelijk domein identificeren of en hoe (een gebrek aan) erkenning van invloed is of zou kunnen zijn op het vraagstuk waar zij zich op richten en hoe kunnen zij dat meenemen in de beleidspraktijk?*

Deze vragen vallen uiteen in de volgende deelvragen:

- Wat is erkenningsrechtvaardigheid, waarom is het van belang en welke mechanismen liggen ten grondslag aan miskenning?
- Waarom is de ruimtelijke structuur van belang voor het leven van mensen en welke rechtvaardigheidsvraagstukken komen voort uit dat belang van de ruimtelijke structuur?
- Hoe komt (een gebrek aan) erkenning tot uiting in de ruimtelijke structuur en welke gevolgen kan dat hebben voor personen die tot een niet-erkende groep behoren, en hoe kan dat worden beoordeeld vanuit erkenningsrechtvaardigheid?
- Hoe kunnen beleidsmakers in het ruimtelijk domein herkennen of en op wat voor manier (een gebrek aan) erkenning speelt bij de vraagstukken waar zij zich op richten en daar een (moreel) oordeel over vormen?
- Welke mogelijkheden hebben beleidsmakers en bestuurders in het ruimtelijk domein om erkenning te bevorderen en hoe kan erkenning worden meegenomen in afwegingen in het ruimtelijk domein?

We beantwoorden deze vragen met behulp van een literatuurstudie. We gebruiken de inzichten uit de literatuur om de samenhang tussen erkenning en de ruimtelijke structuur te duiden en te komen tot concrete handvatten voor beleidsmakers.

1.5 Opzet rapport

In het volgende hoofdstuk gaan we eerst in op hoe erkenningsrechtvaardigheid verschilt van andere vormen van (sociale) rechtvaardigheid. Vervolgens bespreken we wanneer een gebrek aan erkenning als onrechtvaardig kan worden beoordeeld volgens de literatuur over erkenningsrechtvaardigheid, hoe het zich uit en hoe een gebrek aan erkenning kan worden herkend en vastgesteld. Hoofdstuk 3 gaat over het belang van de ruimtelijke structuur voor de mogelijkheden die mensen hebben in het dagelijks leven en welke rechtvaardigheidsvraagstukken daarbij spelen. In hoofdstuk 4 combineren we de inzichten uit hoofdstuk 2 en 3 en laten we zien hoe een gebrek aan erkenning tot uiting kan komen in de ruimtelijke structuur, welke gevolgen dit kan hebben voor personen die behoren tot een niet-erkende groep, en hoe dit gebrek aan erkenning kan worden beoordeeld vanuit erkenningsrechtvaardigheid. In hoofdstuk 5 beschrijven we het reflectiekader. Om te illustreren hoe het kader kan worden gebruikt in de beleidspraktijk, passen we het toe op drie voorbeelden uit het ruimtelijk domein: grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten, gentrificatie en veiligheid op straat voor vrouwen. Tot slot lichten we in hoofdstuk 6 toe hoe de overheid erkenning kan bevorderen, welke mogelijkheden er zijn om miskenning tegen te gaan via

aanpassingen in de ruimtelijke structuur en hoe erkenning deel uitmaakt van de bredere beleidsafweging.

2 Rechtvaardigheid en erkenning

Erkenningsrechtvaardigheid is onderdeel van het overkoepelende concept sociale rechtvaardigheid. In dit hoofdstuk lichten we eerst kort toe wat sociale rechtvaardigheid is en hoe erkenningsrechtvaardigheid zich verhoudt tot de twee andere dimensies van rechtvaardigheid: verdelende en procedurele rechtvaardigheid (paragraaf 2.1). Daarna gaan we in op het morele belang van erkenningsrechtvaardigheid (paragraaf 2.2), de verschillende manieren waarop (een gebrek aan) erkenning in de praktijk tot uiting kan komen (paragraaf 2.3) en hoe kan worden vastgesteld of er sprake is van miskenning (paragraaf 2.4).

2.1 Sociale rechtvaardigheid

2.1.1 Concept en conceptualiseringen

In algemene zin gaat het concept rechtvaardigheid over wat we vanuit moreel opzicht ‘eerlijk’ en ‘juist’ vinden (Buitelaar 2020). Bij sociale rechtvaardigheid richt dat oordeel zich specifiek op wat we nodig achten voor een rechtvaardige samenleving. Grofweg gaat het over hoe wij als mensen omgaan met andere mensen en hoe we onze (sociale) instituties zo vormgeven dat we iedereen datgene bieden wat diegene toekomt (Robeyns 2009).

Hoewel het belangrijk is dat mensen de samenleving als rechtvaardig ervaren, hoeft dit niet te betekenen dat de samenleving ook rechtvaardig is, en vice versa. Alleen de ervaring volstaat niet voor een moreel oordeel over de rechtvaardigheid van een samenleving. Zo’n oordeel vraagt om een onderbouwde argumentatie van wat een rechtvaardige samenleving is en waarom.

De meningen kunnen verschillen over wat nodig is voor een rechtvaardige samenleving; we denken immers niet allemaal hetzelfde over wie waar recht op heeft of wat een eerlijke verdeling of besluitvormingsprocedure is. In de literatuur over sociale rechtvaardigheid bestaan dan ook vele conceptualiseringen van rechtvaardigheid die hier elk een eigen antwoord op geven (Moroni & De Franco 2024). Volgens de één is daar sprake van als iedereen voldoende heeft, volgens anderen als iedereen gelijk is, en weer een andere opvatting is dat iedereen recht heeft op wat diegene rechtmatig heeft verkregen (Buitelaar 2020). Binnen deze meer algemene opvattingen bestaan ook weer nadere uitwerkingen. Zo kan, als gelijkheid een streven is van rechtvaardigheid, het gaan om gelijke kansen maar ook om gelijke middelen of gelijke inspraak (Anderson 1999).

2.1.2 Dimensies van sociale rechtvaardigheid

Sociale rechtvaardigheid kent verschillende dimensies die ieder raken aan andere aspecten van de samenleving (Moroni 2020). Erkenningsrechtvaardigheid is één zo’n dimensie. Hoewel er diverse dimensies kunnen worden onderscheiden, is in de literatuur over rechtvaardigheid in het ruimtelijk beleidsdomein het volgende onderscheid het meest gebruikelijk: verdelende rechtvaardigheid,

procedurele rechtvaardigheid en erkenningsrechtvaardigheid⁵ (Jenkins et al. 2016; Schlosberg 2007). Om te verduidelijken hoe erkenningsrechtvaardigheid verschilt van de andere twee dimensies, beschrijven we elk van de drie dimensies kort.

Verdelende rechtvaardigheid

Deze dimensie kijkt naar de verdeling van middelen waarvan er een beperkte hoeveelheid is en die overdraagbaar, deelbaar en vervreemdbaar zijn, zoals geld, woningen of ruimte (Moroni & De Franco 2024; Buitelaar 2020). Het gaat om de vraag: wat is een eerlijke verdeling van dit soort zaken over alle personen die gemoeid zijn met de verdeling van deze middelen? Oftewel, wie krijgt wat en waarom? Het kan ook gaan om de rechtvaardigheid van de verdeling van de kosten en baten van beleid. Van wie kan een grotere bijdrage worden verwacht om bepaalde beleidsdoelen te halen en wie moet juist worden ontzien? Die vraag staat bijvoorbeeld centraal bij de discussie over wie de kosten moet opbrengen voor het tot stand brengen van het klimaatdoel (zie Van Vuuren et al. 2024) of wat een eerlijke verdeling van windmolens over land is (zie Heshusius et al. 2024).

Procedurele rechtvaardigheid

Procedurele rechtvaardigheid gaat over wat eerlijke processen, procedures en praktijken van besluitvorming zijn (Bullard 2001). Het gaat om wie op wat voor wijze is vertegenwoordigd in de besluitvorming en wie er inspraak en invloed heeft op de besluiten die voorliggen. Denk aan wie op wat voor manier wordt betrokken bij besluiten zoals waar windmolens te plaatsen. Daarnaast gaat het ook over zaken als de onpartijdigheid van de besluitvormer, adequate representatie van belanghebbenden en transparantie van de besluitvorming (Gross 2007; Simcock 2016).

Erkenningsrechtvaardigheid

Bij erkenningsrechtvaardigheid staat de vraag centraal welke sociale status, respect en waardering iemand verdient in de samenleving (Iser 2019). Omdat respect en waardering iets is wat je van anderen krijgt, komt erkenningsrechtvaardigheid tot uiting in de relaties tussen mensen. Er is dus altijd sprake van een 'erkenner' en een 'erkende'. Ook iemands sociale status is relatief; deze hangt af van hoe iemands positie zich verhoudt tot die van anderen in de samenleving.

Erkenningsrechtvaardigheid wordt ook wel de culturele dimensie van sociale rechtvaardigheid genoemd. Hierbij moet cultuur breed worden opgevat: het gaat om de (onbewuste) culturele waarden, normen en praktijken waarmee we opgroeien en de verlangens en betekenissen die we via onder andere taal en symbolen geven aan dingen, fenomenen en (groepen) mensen. Die culturele waardenpatronen beïnvloeden hoe we elkaar zien en behandelen in specifieke situaties en ons gedragen in interacties met anderen (Young 1990).

⁵ Voorbeelden van andere vaak genoemde dimensies zijn epistemische en herstellende rechtvaardigheid. Bij herstellende rechtvaardigheid gaat het om de vraag wat nodig is voor het herstel van een onrechtvaardige verdeling, procedurele onrechtvaardigheid of miskenning. Het is dus meer een instrument richting rechtvaardigheid dan iets dat op zichzelf onrechtvaardig kan zijn. Bij epistemische rechtvaardigheid gaat het over wiens kennis en ervaring van de wereld wel en niet (h)erkend wordt. Dit zien wij als een verdieping van erkenningsrechtvaardigheid.

2.1.3 Interactie en verschillen tussen de drie dimensies

Interactie tussen de drie dimensies

Voor een complete theorie over wat vanuit moreel opzicht nodig is voor een rechtvaardige samenleving, is een oordeel nodig op alle drie de dimensies (Moroni 2020). Het in ogenschouw nemen van alle drie tegelijk is ook van belang omdat de drie dimensies niet los van elkaar staan, maar met elkaar kunnen interacteren. Zo geniet iemand met een hoog inkomen of veel vermogen (dimensie van verdelende rechtvaardigheid) vaak een hogere sociale status (dimensie van erkenningsrechtvaardigheid) wat de kans vergroot dat die persoon eerder wordt betrokken bij of meer invloed heeft op de besluitvorming (dimensie van procedurele rechtvaardigheid). Omgekeerd kunnen heersende normen in de samenleving (onbewust en/of onbedoeld) zorgen voor beperkingen. Zo kan het negeren van de stem van minderheden bij de inrichting van de publieke ruimte (dimensie van erkenningsrechtvaardigheid) ertoe leiden dat hun behoeften onvoldoende worden meegenomen bij de ontwikkeling van voorzieningen in de publieke ruimte. Denk aan het aanbod van rolstoeltoegankelijke toiletten. Het ontbreken van dat soort voorzieningen kan resulteren in ongelijkheid in het gebruik maken van de publieke ruimte, zoals het bezoeken van festivals door rolstoelgebruikers (dimensie van verdelende rechtvaardigheid).

Analytisch onderscheid zinvol om twee redenen

Hoewel het dus belangrijk is om erkenningsrechtvaardigheid in samenhang met de andere dimensies van rechtvaardigheid te beschouwen, is het om analytische redenen wel zinvol om elke dimensie afzonderlijk te bekijken. Elke dimensie kent een eigen focus. Hierdoor levert het bekijken van een situatie vanuit erkenningsrechtvaardigheid andere inzichten op dan wanneer diezelfde situatie wordt bekeken vanuit verdelende rechtvaardigheid of procedurele rechtvaardigheid.

Oog hebben voor elke dimensie afzonderlijk kan ook bijdragen aan een beter begrip van de achterliggende oorzaak van een bepaalde ongewenste situatie. Dat is van belang voor beleid om te komen tot een structurele oplossing. Zo kunnen regionale inkomensverschillen verschillende oorzaken hebben die ieder een andere oplossing vragen. Als de oorzaak ligt in verschillen in het type werk dat beschikbaar is in regio's, is economische herstructurering of herverdeling van inkomens nodig. Als de oorzaak daarentegen voortkomt uit de lagere sociale status van bepaalde groepen waardoor die structureel minder krijgen betaald, dan is er een culturele verandering nodig die bijdraagt aan de waardering van die groepen. Deze herwaardering zal op termijn ook doorwerken in de inkomensverdeling. Wel is er bij de meeste onrechtvaardigheden in de praktijk sprake van een mix van verschillende oorzaken, wat mogelijk ook vraagt om een mix van interventies (Schlossberg 2007).

Daarnaast kan door een situatie vanuit erkenningsrechtvaardigheid te bekijken, helpen om beter te begrijpen waarom er weerstand is tegen beleid. Zo wordt vaak geopperd dat het aanbieden van financiële participatie een geschikt middel is om omwonenden van windmolenprojecten te compenseren voor de overlast die zij hebben van de windmolens. Deze oplossing volstaat als de omwonenden het oneerlijk vinden dat zij alle lasten dragen, terwijl de lusten ten goede komen aan de samenleving als geheel. Dat is echter niet het geval als hun weerstand voortkomt uit het verlies van het landschap waar zij aan zijn gehecht en zich mee identificeren. Omwonenden hebben dan behoefte aan erkenning van de symbolische waarde die het landschap voor hen heeft. Als dat niet wordt gezien door de overheid, kunnen omwonenden zich onbegrepen en niet gezien voelen en

kan het bieden van financiële participatie hun weerstand zelfs vergroten⁶ (Jørgensen, Anker en Lassen 2020; Wolsink 2007).

In dit rapport richten wij ons specifiek op welke inzichten aandacht voor erkenningsrechtvaardigheid oplevert voor het beleid in het ruimtelijk domein, aanvullend aan die vanuit verdelende en procedurele rechtvaardigheid. Kort samengevat is dat van belang om beter zicht te krijgen op of en zo ja, welke identiteiten, waarden en behoeften van verschillende groepen onvoldoende worden erkend door de overheid en de mogelijke belemmeringen die dit veroorzaakt voor hun mogelijkheden om gebruik te maken van de leefomgeving in lijn met wie zij (willen) zijn en hun waarden en behoeften.

2.2 Wanneer is een gebrek aan erkenning onrechtvaardig?

2.2.1 Algemeen streven

Het algemene streven bij erkenningsrechtvaardigheid is ‘morele gelijkwaardigheid’ van mensen (Fraser & Honneth 2003). Gelijkwaardigheid is niet hetzelfde als dat iedereen gelijk is of dat moet zijn; erkenning gaat juist over dat er sprake is van grote diversiteit tussen mensen en dat die waardevol is. Elke identiteit en cultuur kennen hun eigen behoeften, waarden en voorkeuren. Erkenning draait om het erkennen, respecteren en waarderen van al die verschillen, in plaats van dat iedereen zou moeten voldoen aan homogene dominante culturele normen (Young 1990). Wel mag het respecteren en waarderen van de normen, waarden, behoeften, praktijken of identiteiten van de één niet ten koste gaan van de fundamentele rechten en vrijheden van de ander (Fraser & Honneth 2023).

2.2.2 Het belang van erkenning volgens Fraser en Honneth

Nancy Fraser en Axel Honneth zijn de twee bekendste filosofen die zich specifiek richten op de vraag wanneer een gebrek aan erkenning onrechtvaardig is. Beide streven morele gelijkwaardigheid na. Ze verschillen echter in op welke gronden zij een gebrek aan erkenning beoordelen en conceptualiseren. Anders gezegd, hun antwoord op de vraag wanneer een gebrek aan erkenning moreel onwenselijk is, verschilt. Hieronder beschrijven we beide perspectieven. We baseren ons daarbij op de uitwisseling tussen Nancy Fraser en Axel Honneth in het boek ‘Redistribution or Recognition’ (Fraser & Honneth 2003), behalve als anders aangegeven.

Fraser: participatieve gelijkheid

Fraser stelt dat iedereen het recht heeft om als gelijke deel te kunnen nemen aan de samenleving. Het gaat daarbij om de samenleving in brede zin: op de werkvloer, in de politiek, op straat of in de klas. Volgens Fraser vormt *participatory parity*, of ‘participatieve gelijkheid’ het normatieve uitgangspunt van een rechtvaardige samenleving. Zij stelt dat naast een rechtvaardige verdeling van

⁶ Dit moet niet worden gezien als een pleidooi tegen het bouwen van windmolens in gebieden die waardevol zijn voor de lokale bewoners. Het betekent wel dat het belangrijk is om deze waarden serieus te nemen bij de beleidsafweging en -vorming.

middelen en een rechtvaardige representatie in besluitvorming, dit ook vraagt om rechtvaardige sociale relaties en daarmee om erkenning (Fraser 2009).

Fraser hanteert het zogenoemde ‘statusmodel van erkenning’. Zij stelt dat sociale relaties onrechtvaardig zijn als er in een samenleving geïnstitutionaliseerde waardepatronen bestaan waarin een zekere sociale hiërarchie ligt besloten die mensen met een lagere sociale status belemmert om als gelijken te kunnen deelnemen aan de samenleving. Het gaat dan niet om individuele waardeoordelen, maar om waardeoordelen die breed worden gedeeld in de samenleving en die zijn verankerd in allerlei formele en informele instituties, inclusief beleid (Van Uffelen 2022, 2024). Alhoewel erkenning zich uit in hoe individuele personen elkaar zien en met elkaar omgaan, zit de onrechtvaardigheid volgens Fraser in hoe die interactiepatronen worden beïnvloed door brede, geïnstitutionaliseerde patronen van erkenning die bepalend zijn voor wat ‘goed’ en wat ‘fout’ wordt bevonden. Denk aan heteronormativiteit (de overtuiging dat heteroseksualiteit de standaard en/of de natuurlijke toestand van de mens is), verschillen in de waardering van bepaalde beroepen of waardeoordelen over ‘laagopgeleiden’ versus ‘hoogopgeleiden’. Mensen gebruiken waardepatronen om de wereld te ordenen en het sociale leven te begrijpen. Zulke patronen kunnen behulpzaam zijn, maar ze kunnen er ook toe leiden dat bepaalde groepen minder kansen hebben om als gelijken deel te nemen aan de samenleving (zie kader 2.1 voor een voorbeeld). Als dat zo is dan is er, volgens Fraser, sprake van een onrechtvaardigheid.

Kader 2.1 Voorbeeld van de invloed van culturele waardepatronen

Tegenwoordig vinden we het heel normaal in Nederland dat vrouwen werken, maar enkele decennia geleden was de buitenshuis werkende vrouw de uitzondering en werd zij als, als zij wel buitenshuis werkte, ontslagen op het moment dat ze ging trouwen of zwanger was. Inmiddels is de gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen op de arbeidsmarkt enorm toegenomen, maar toch zijn er nog steeds verschillen in salaris (de zogenoemde *gender pay gap*) en nemen vrouwen nog altijd een groter deel van de zorg voor de kinderen op zich dan mannen wat resulteert in meer parttime werken onder vrouwen (Merens 2022).

Voor een deel komen die verschillen voort uit verwachtingspatronen die diep zijn verankerd in onze samenleving. Zo kwam de term ‘papadag’ op in de samenleving om te verwijzen naar de vader die een dag vrij neemt om voor zijn kind(eren) te zorgen, terwijl als moeders hetzelfde doen, dit zelden specifiek werd benoemd. Dit laat zien dat het zorgen voor de kinderen en daarom minder werken als meer vanzelfsprekend wordt gezien voor vrouwen dan voor mannen.

De verschillen in verwachtingen die we hebben in onze samenleving ten aanzien van de rol van mannen en vrouwen vertalen zich ook in meer formele instituties en interacties. Denk aan de regelingen rondom ouderschapsverlof en andere verwachtingen over parttime werken bij beroepen die voornamelijk uitgeoefend worden door vrouwen, zoals in de zorg en het onderwijs. Deze regelgeving versterkt (onbewust) de verschillen tussen mannen en vrouwen in hun afweging tussen werken en de zorg voor de kinderen.

Doordat de heersende normen rondom de rol van mannen en vrouwen in onze samenleving veranderd zijn in allerlei formele en informele instituties, blijven deze twee groepen verschillen in hun

mogelijkheden om als gelijken deel te nemen aan de samenleving als het gaat om werken en zorgen, en zich op zo'n manier te ontwikkelen als dat zij zelf zouden willen.⁷

Honneth: recht op een ongeschonden relatie tot zichzelf

Terwijl Fraser de nadruk legt op de sociale positie van het individu binnen de samenleving, hanteert Honneth een psychologisch perspectief op het belang van erkenning. Volgens Honneth heeft iedereen recht op een ongeschonden relatie tot zichzelf. Daarvoor is het van belang dat iemands zelfvertrouwen, zelfrespect of eigenwaarde niet wordt geschaad, en dat mensen voldoende mogelijkheden en respect krijgen van anderen om op ongedwongen wijze hun eigen identiteit te ontwikkelen en deze zonder schaamte te kunnen uiten. Vernedering of een gebrek aan (sociaal en cultureel) respect en waardering binnen sociale relaties kunnen mensen daarin belemmeren en dit is volgens Honneth daarom onrechtvaardig (Honneth 2004).

Honneth onderscheidt drie sferen van sociale relaties waarop mensen erkenning willen, nodig hebben en verwachten: via liefde, via regelgeving en via maatschappelijke waardering. In kader 2.2 lichten we elk van die sferen nader toe. Het bekijken van een situatie vanuit elk van deze drie sferen kan bijdragen aan een meer genuanceerd beeld van de wijze waarop er sprake is van miskennen (Van Uffelen 2024). Zo kan in het politieke proces iemand niet worden erkend omdat het onnodig wordt gevonden om diegene te betrekken bij de besluitvorming ('miskennen door regelgeving'), maar ook omdat die persoon het idee heeft dat zijn/haar input tijdens de besluitvorming niet serieus werd genomen en daardoor onvoldoende is meegewogen ('miskennen door gebrek aan maatschappelijke waardering').

Kader 2.2 De drie sferen van erkenning volgens Honneth

Sfeer van liefde: de erkenning die mensen nodig hebben binnen intieme relaties met andere personen, zoals de ouders/familie, partner(s) of vrienden. Door erkenning via liefde krijgt het individu de emotionele steun en veiligheid die nodig is voor het ontwikkelen van zelfvertrouwen.

Sfeer van regelgeving: de algemene en generieke rechten en verplichtingen die we hebben jegens elkaar als mens. Het gaat niet om directe persoonlijke relaties, maar om hoe we ons gedragen en opstellen naar andere mensen in de bredere gemeenschap. Via formele en informele rechten kunnen mensen elkaars waardigheid, vrijheid, gelijkheid en autonomie erkennen. Zo is in Nederland, als democratische rechtstaat, het uitgangspunt dat alle leden van de samenleving gelijk zijn voor de wet en gelijke waardigheid en autonomie als rechtspersonen kennen (gelijkheidsprincipe). Het bestaan van zulke regelgeving maakt dat we onszelf kunnen zien als autonome, morele, vrije personen en dat draagt bij aan ons zelfrespect. Als mensen deze erkenning niet krijgen, kan het voelen alsof ze 'minder mens' zijn dan anderen of het niet waard zijn om bepaalde rechten ook te krijgen.

Sfeer van maatschappelijke waardering: de erkenning die individuen krijgen voor hun bijdrage aan de maatschappij. Dit draagt bij aan hun eigenwaarde: je ervaart dat je prestaties als waardevol worden

⁷ Het gaat hier ons nadrukkelijk om de *mogelijkheid* die mannen en vrouwen hebben om als gelijken deel te kunnen nemen aan de samenleving en zich op zo'n manier te ontwikkelen als zij zelf zouden willen. Als dat de situatie zou zijn, kunnen vrouwen er nog steeds zelf voor kiezen om een grotere zorgtaak op zich te nemen en zich minder in te zetten voor betaald werk (zie SCP 2025).

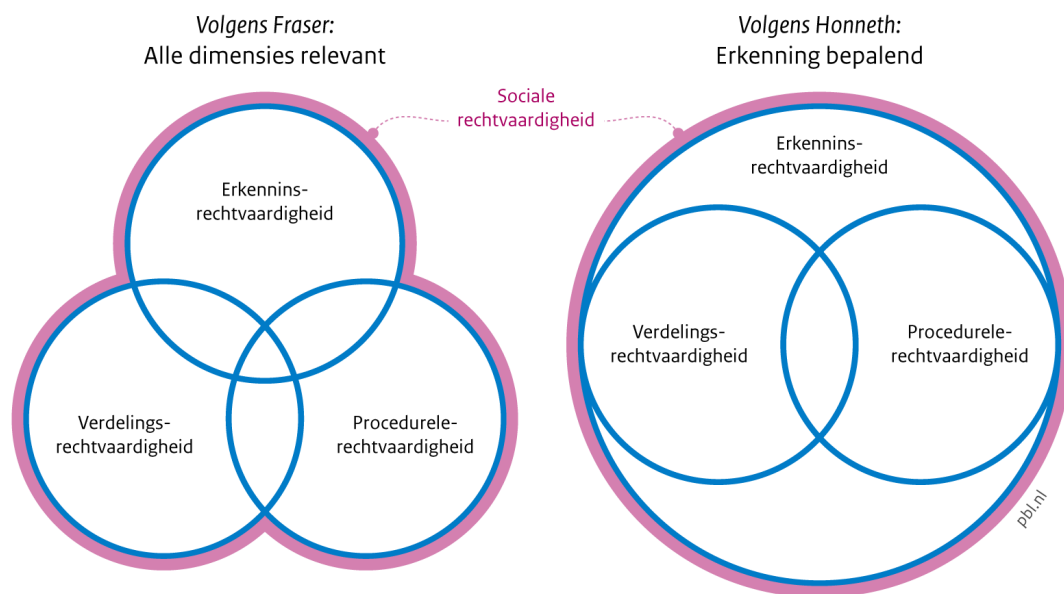
gezien door anderen in de samenleving (principe van verdienste). Deze maatschappelijke waardering hangt af van wat binnen een bepaalde waardengemeenschap van meer en van minder van waarde wordt gevonden. Denk aan het verschil in waardering voor zorgtaken en betaald werk. Gebrek aan maatschappelijke waardering kan er volgens Honneth toe leiden dat mensen hun motivatie en betrokkenheid bij de samenleving verliezen.

2.2.3 Samenhang tussen erkenning en de andere dimensies

Fraser en Honneth hebben ieder een andere visie op hoe erkenningsrechtvaardigheid zich verhoudt tot verdelende en procedurele rechtvaardigheid. In figuur 2.1 is dat verschil weergegeven. Fraser stelt dat het belangrijk is om een onderscheid te maken tussen de drie dimensies omdat deze wel overlappen en interacteren maar niet geheel tot elkaar te reduceren zijn. Dat betekent dat enkel het bevorderen van erkenning niet automatisch in een rechtvaardige verdeling van middelen of eerlijke besluitvorming resulteert, en vice versa. Hierdoor kunnen er dus tegelijkertijd maatregelen nodig zijn die primair zijn gericht op het bevorderen van erkenning als maatregelen die zich specifiek richten op herverdeling of het komen tot rechtvaardige procedures.

Figuur 2.1

Perspectieven op hoe de drie dimensies van sociale rechtvaardigheid samenhangen



Bron: PBL

Volgens Honneth daarentegen is alle onrechtvaardigheid binnen de samenleving uiteindelijk terug te brengen tot een gebrek aan erkenning. Als er sprake is van een onrechtvaardige verdeling, ligt de oorzaak volgens Honneth altijd in een inadequate erkenning in de sfeer van maatschappelijke waardering. Het gebrek aan waardering voor de sociale bijdragen van bepaalde individuen en groepen uit zich dan alleen in onrechtvaardige verschillen in verdeling. Zo is de lagere sociale status van vrouwen in de samenleving ten opzichte van mannen volgens Honneth de oorzaak van de lagere beloning voor beroepen die veelal door vrouwen worden vervuld, zoals in de zorg en het onderwijs. Hierdoor is het in de eerste plaats een erkenningsvraagstuk dat zich uit als een verdelingsvraagstuk. Het wegnemen van de (verdelende) ongelijkheid ligt dan ook in de erkenning van de bijdragen van vrouwen aan de samenleving als net zo waardevol als die van mannen.

Volgens de zienswijze van Honneth kan bij het streven naar een rechtvaardige samenleving dus in principe worden volstaan met het zorgdragen voor erkenning. Volgens Fraser is er juist altijd oog nodig voor alle drie de dimensies van rechtvaardigheid en kan elke dimensie afzonderlijk aandacht vragen.

2.3 Uitingsvormen van een gebrek aan erkenning

Om miskenning tegen te gaan, is zicht op een gebrek aan erkenning noodzakelijk. Dat is niet makkelijk omdat een gebrek aan erkenning vaak besloten ligt in waardepatronen die diep zijn ingesleten in onze samenleving en waarvan mensen zich niet altijd bewust zijn. Daarom is een belangrijke vraag hoe een gebrek aan erkenning tot uiting komt. Fraser onderscheidt drie uitingen daarvan: culturele dominantie, negeren en disrespect. Honneth (2004) benoemt zelf geen expliciete uitingvormen, maar in zijn werk benadrukt hij het vooral disrespect en een gebrek aan waardering als indicaties voor miskenning.

Culturele dominantie

Bij culturele dominantie worden de zienswijzen van een andere cultuur als ondergeschikt aan de eigen cultuur gezien, omdat die andere cultuur vreemd is aan de eigen cultuur of zelfs als een bedreiging daarvan wordt beschouwd. Denk aan dat het in Nederland normaal wordt gevonden dat veel christelijke feestdagen publieke feestdagen zijn waarop iedereen vrij is, maar dat dit niet geldt voor feestdagen van andere religies zoals de islam. Dominante culturele normen kunnen ook leiden tot discriminatie van mensen die niet aan die norm voldoen. Zo kan heteronormativiteit leiden tot het afkeuren van homoseksualiteit, wat zich bijvoorbeeld uit in het uitschelden of geweld gebruiken tegen mensen met een seksuele voorkeur voor iemand van hetzelfde geslacht.

De theorie over rechtvaardigheid van Iris Marion Young (2009) raakt sterk aan de theorie over erkenningsrechtvaardigheid. Zij richt zich in haar denken over een rechtvaardige samenleving specifiek op dominantie en onderscheidt daarbij vijf vormen van onderdrukking (zie kader 2.3). Deze geven een nadere uitwerking van hoe miskenning zich kan uiten.

Kader 2.3 Vijf vormen van onderdrukking

Een rechtvaardige samenleving vraagt volgens Young (2009) om het wegnemen van geïnstitutionaliseerde vormen van dominantie en onderdrukking. Daarvoor is herverdeling van middelen niet voldoende; het vraagt ook om het aanpakken van de sociale structuren en processen die (morele) ongelijkheid en onderdrukking veroorzaken en in stand houden.

Volgens Young is er sprake van onderdrukking als groepen structureel en systematisch door anderen worden uitgesloten van de mogelijkheid om zelf hun acties of de condities van hun acties te mogen bepalen ('gebrek aan zelfbeschikking'). Onderdrukking betreft de institutionele processen waardoor mensen niet de mogelijkheid krijgen om te leren en vaardigheden op te bouwen, of die mensen belemmeren in de mogelijkheid om met anderen te communiceren of om hun gevoelens en perspectief op het sociale leven te kunnen uitdrukken in een context waarin anderen luisteren ('gebrek aan persoonlijke ontwikkeling').

Volgens Young kan onderdrukking zich op vijf manieren uiten:

- 1) Uitbuiting van arbeid zowel op de werkvloer als in de persoonlijke levenssfeer;
- 2) Marginalisatie: het wegduwen van sociale groepen naar de randen van de samenleving;

- 3) Machteloosheid: gebrek aan autonomie in het werk en dagelijkse leven;
- 4) Cultureel imperialisme: het ondergeschikt stellen van de ene (culturele) groep aan de andere;
- 5) Geweld zowel binnen de familie als binnen de maatschappij als geheel.

Negeren

Negeren betekent geen oog hebben voor of het onzichtbaar maken van een bepaalde cultuur, levenswijze of waarden door autoriteiten. Een voorbeeld hiervan is de keuze van de Zweedse overheid om economische activiteiten ten behoeve van de energietransitie te stimuleren in Noord-Zweden. In hun ogen is Noord-Zweden een gebied met veel ruimte en grondstoffen, maar daarmee heeft de Zweedse overheid geen oog voor de Sami, een volk dat leeft in Noord-Europa, die de daar beschikbare ruimte nodig hebben voor hun nomadische leefstijl (Eriksson et al. 2025).

Voortbouwend op het werk van Fraser en Honneth heeft Nanke Verloo (2024) inzichtelijk gemaakt hoe negeren tot uiting kan komen, waarbij zij specifiek heeft gekeken naar de interactie tussen burgers en de overheid. Op basis van haar onderzoek onderscheidt zij vijf vormen van negeren die ook breder relevant zijn (zie kader 2.4).

Kader 2.4 Vijf vormen van negeren

- 1) Het verwaarlozen van het verhaal van de ander: het (onbewust) creëren van een dominant narratief dat een specifiek verhaal vertelt over een situatie en de verhalen of elementen daarvan van de ander negeert. Een dominant verhaal impliceert een machtsverhouding en geeft richting aan het handelen en de interpretatie van gebeurtenissen. Denk aan het vernoemen van straten naar sleutelfiguren uit de koloniale geschiedenis, zoals Jan Pieterszoon Coen en daarbij zijn bijdrage aan de slavernij onbenoemd laten. Of het inzetten op sloop en duurdere nieuwbouw ten behoeve van de leefbaarheid en veiligheid in kwetsbare wijken zonder aandacht te hebben voor passende alternatieve woningen voor de huidige inwoners;
- 2) Weglaten van de geschiedenis: ook hierbij ontstaat van een dominant narratief maar in dit geval worden in het verhaal delen van de geschiedenis van de ander of delen over de interactie met de ander weggelaten. Denk aan het weglaten van de geschiedenis over de oorsprong van gastarbeiders in Nederland in het huidige migratiedebat;
- 3) Klein maken via spraakgebruik: het gebruik van nieuwe of alternatieve concepten door de dominante groep om een situatie te beschrijven waarbij de concepten van de ander worden genegeerd. Denk aan het omschrijven van het handelen van de Nederlandse overheid in Indonesië tijdens de onafhankelijkheidsstrijd daar als 'politieke acties' in plaats van als oorlog voeren. Ook kunnen verkleinwoorden en het afzetten van formeel tegen informeel taalgebruik de positie van de ander marginaliseren, bijvoorbeeld een groep actieve burgers omschrijven als 'een clubje dat leuk bezig is in de buurt';
- 4) Minachten van emoties: de dominante groep gebruikt woorden die de ander kleineren en/of de emotie van de ander niet serieus nemen. Denk aan het wegzetten van argumenten van inwoners van een wijk die verandert als sentimenteel of zorgen van omwonenden als het gaat om de gevolgen van windmolenparken voor hun gezondheid als onzinnig;
- 5) Afwezig zijn: miskennen vindt plaats via de fysieke afwezigheid van de dominante groep bij een situatie die voor de ander belangrijk is, zoals de aan- of afwezigheid van de regering bij

evenementen die voor minderheden belangrijk zijn zoals de onthulling van een monument voor een specifieke groep.

Disrespect

Bij disrespect wordt een bepaalde groep of cultuur weggezet als kwaadaardig of verguisd via stereotype publieke representaties en/of in alledaagse interacties. Denk aan de toeslagenaffaire waarbij specifieke groepen burgers een grotere kans hadden om door de Belastingdienst te worden geselecteerd voor een handmatige beoordeling of zij terecht een inkomenstoeslag hadden ontvangen. De Belastingdienst beoordeelde mensen op hun nationaliteit en uiterlijk bij het inschatten van frauderisico's (Ministerie van Financiën 2022). Hierdoor werden mensen met een niet-Nederlandse achtergrond als groep bij voorbaat benaderd als fraudeurs.

Gebrek aan waardering

Gebrek aan waardering gaat over het niet zien of (onvoldoende) waarderen van de bijdrage van individuen of groepen aan de samenleving. Een voorbeeld is het gebrek aan waardering voor onbetaald werk zoals zorgtaken. Hoewel de zorg voor anderen binnen het gezin of voor burens van groot belang is voor het welzijn van mensen, heeft dit minder aanzien dan het hebben van betaald werk.

2.4 Vaststellen van miskennen

Honneth en Fraser hebben elk een andere opvatting over hoe kan worden vastgesteld of er sprake is van een onrechtvaardig gebrek aan erkenning en dus miskennen.

2.4.1 Komen tot een oordeel

Honneth: ervaringen van miskennen

Volgens Honneth komen in een rechtvaardige samenleving de heersende sociale en culturele normen overeen met de verwachtingen van het individu. Hij stelt dat mensen beschikken over een 'moreel kompas' waardoor zij intuïtief weten wanneer dit niet het geval is en er sprake is van miskennen. Mensen ervaren dan een gebrek aan respect of zelfs vernedering. Als meerdere personen vergelijkbare ervaringen van miskennen hebben, kan dat leiden tot het bekritisieren van de heersende normen en het in twijfel trekken van de rechtvaardigheid daarvan. Denk aan de *black lives matter* beweging die aandacht vraagt voor de waardigheid van zwarte mensen en strijdt tegen onder andere zwart racisme, etnisch profileren en politiegeweld tegen zwarte mensen.

Om tegen te gaan dat elke ervaring en mening even zwaar telt, heeft Honneth toegevoegd dat om te bepalen of er werkelijk sprake is van een onrechtvaardige situatie elke subjectieve claim moet worden beoordeeld in het licht van morele vooruitgang. Volgens Honneth is er sprake van morele vooruitgang als het aantal verschillende identiteiten binnen een samenleving toeneemt. Zo'n toename in identiteiten kan zich in elk van de drie sferen voordoen (Honneth 2004). Denk aan in de persoonlijke sfeer dat ouders de homoseksualiteit van hun kinderen accepteren en in de sfeer van maatschappelijke waardering de toename in de acceptatie van niet-voltijds werken onder mannen. In de sfeer van regelgeving is het hoogst haalbare dat iedereen gelijk is voor de wet. Dit is al de basis van de Nederlandse Grondwet, maar in de praktijk wordt dit niet altijd nageleefd. Zo blijkt uit het onderzoek van de Staatscommissie tegen discriminatie en racisme dat discriminatie binnen en door de overheid systematisch voorkomt (Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2026). Ook hier is dus nog morele vooruitgang te boeken.

Fraser: deliberatie

Fraser stelt dat het beter is om een onafhankelijke benadering te hanteren bij het vaststellen of er sprake is van miskenning dan af te gaan op subjectieve claims. De morele intuïtie is volgens haar niet altijd betrouwbaar en daarmee niet voldoende om onrechtvaardige situaties te kunnen vaststellen. Zo zijn mensen zich niet altijd bewust van het onrecht dat hun wordt aangedaan, bijvoorbeeld omdat ze niet anders gewend zijn dan dat het zo is en de situatie van onrecht als normaal zijn gaan beschouwen.

Fraser ziet (publieke) deliberatie, dat wil zeggen een geïnformeerd debat tussen burgers om te komen tot een oordeel, als beste methode voor het vaststellen van miskenning. Zo'n deliberatie vraagt om het onderzoeken en bevragen van geïnstitutionaliseerde waardepatronen en het effect daarvan op de sociale status van individuen en groepen en hun mogelijkheid om als gelijken deel te nemen aan de samenleving. Juist in situaties waarin er sprake is van een moreel vraagstuk en verschillende waarden is er geen eenduidig antwoord op wat leidt tot een gelijke deelname aan de samenleving. In deze situaties is publieke deliberatie van belang.

Uitingen van miskenning en onderdrukking zoals beschreven in paragraaf 2.3, kunnen dienen als signalen dat deliberatie nodig kan zijn. Als meerdere personen signaleren dat zij te maken hebben met of zien dat anderen te maken hebben met zaken als kleinerend taalgebruik of stereotypering, of als zij steeds worden genegeerd door anderen, kan dat een aanleiding vormen om die situatie te beoordelen als onrechtvaardig (zie ook Young 1990).

2.5 Toewerken naar erkenning

Het wegnemen van onrechtvaardigheden op het vlak van erkenning vraagt om culturele veranderingen op zo'n manier dat deze ook doorwerken in de vormgeving van formele en informele instituties en de verdeling van middelen en rechten. Zo'n culturele verandering kan een lange adem vragen. Waardepatronen zijn vaak diep ingesleten in de samenleving en instituties en veranderen daardoor niet snel. Wel kunnen concrete maatregelen worden genomen om toe te werken naar die uiteindelijke culturele verandering. Zo kan positieve discriminatie bijdragen aan het inlopen van de achterstand van ondervertegenwoordigde groepen in het bedrijfsleven, zoals vrouwen of mensen met een migratieachtergrond. In hoofdstuk 6 gaan we nader in op de rol van de overheid bij het aanpakken van onrechtvaardigheid door een gebrek aan erkenning in het ruimtelijk beleidsdomein.

2.6 Samengevat

In tabel 2.1 vatten we kort samen wat de voornaamste uitgangspunten zijn van Fraser en Honneth. In het vervolg van dit rapport hanteren we beide perspectieven bij het reflecteren op of en hoe (een gebrek aan) erkenning tot uiting kan komen in de ruimtelijke structuur en de gevolgen die dat kan hebben. Het naast elkaar laten bestaan van de verschillende interpretaties biedt ons een breder kader om mogelijke situaties van (een gebrek aan) erkenning te kunnen duiden, en geeft meer mogelijkheden tot nuance in het benoemen waarin de erkenning of miskenning zit in een specifieke situatie (zie ook Van Uffelen 2022, 2024).

Waar het de vaststelling van miskenning betreft, volgen we wel specifiek de lijn van Fraser, dat een onafhankelijke beoordeling nodig is om uitspraken te kunnen doen over de (on)rechtvaardigheid van een ervaren gebrek aan erkenningsrechtvaardigheid. Dat is in het bijzonder van belang voor

besluiten van de overheid omdat beleid vraagt om de afweging van conflicterende waarden. Het is de taak van de overheid om oog te hebben voor de identiteit, behoeften en waarden van alle groepen en de mogelijke veranderingen in hun sociale positie en op basis van al die inzichten een besluit te nemen. In hoofdstuk 6 gaan we dieper in op hoe erkenning deel uitmaakt van de bredere beleidsafweging.

Tabel 2.1
Wat is erkenningsrechtvaardigheid?

Streven bij erkenning	Of dit kan hangt af van:	Gebrek aan erkenning uit zich in:
Nancy Fraser		
Iedereen kan als gelijke deelnemen aan de samenleving.	Iemand's sociale status en positie in de sociale hiërarchie die voortkomt uit de culturele en sociale waardenpatronen binnen een samenleving. Die patronen liggen besloten in formele instituties (wet- en regelgeving) en informele instituties (zoals sociale verwachtingen, geaccepteerde wijzen van met elkaar omgaan).	- Culturele dominantie, - Negeren - Gebrek aan respect
Axel Honneth		
Iedereen heeft recht op een ongeschonden relatie tot zichzelf.	Het kunnen opbouwen en behouden van zelfvertrouwen, zelfrespect en eigenwaarde via wederzijds respect en waardering binnen sociale relaties op het niveau van individuele relaties (sfeer van liefde), formele en informele instituties (sfeer van regelgeving) en de samenleving als geheel (sfeer van maatschappelijke waardering).	- Gebrek aan respect in individuele sociale relaties - Gebrek aan respect in regelgeving - Gebrek aan waardering voor maatschappelijke bijdrage
De mogelijkheid tot het ontwikkelen en uitdragen van de eigen identiteit.		

3 Rechtvaardigheid en de ruimtelijke structuur

Om te kunnen begrijpen en identificeren hoe erkenning tot uiting komt in de ruimtelijke structuur is, naast inzicht in erkenningsrechtvaardigheid, ook begrip nodig van de ruimtelijke structuur en waarom en hoe deze relevant is voor het leven van mensen. Daar gaan we in dit hoofdstuk nader op in. Zoals we in hoofdstuk 1 al aangaven, hangen de mogelijkheden die de leefomgeving mensen biedt af van de ruimtelijke structuur van de plek waar zij verblijven en hoe die aansluit bij wat zij kunnen, wie zij (willen) zijn en van wat zij van waarde vinden. In paragraaf 3.1 en 3.2 lichten we toe waarom dat zo is. In paragraaf 3.3 beschrijven we welke rechtvaardigheidsvraagstukken zijn verbonden aan het belang van de ruimtelijke structuur voor het leven van mensen. Dit laat zien voor welke verschillende aspecten van het menselijk leven de ruimtelijke structuur relevant is en welke gevolgen deze kan hebben voor mensen om hun leven vorm te geven.

3.1 Verschillen in de ruimtelijke structuur

3.1.1 Elke plek is anders

Mensen verblijven altijd op een bepaalde plek, dat wil zeggen een afgebakend gebied ergens op de wereld (zie kader 3.1). Elke plek kent een unieke ruimtelijke structuur. Dit komt ten eerste omdat de omstandigheden per plek verschillen. Het gaat dan zowel om de omstandigheden die daar van nature aanwezig zijn, zoals bodemtype, reliëf, temperatuur en neerslagpatronen, als om hoe mensen de plek in de loop der tijd hebben vormgegeven, zowel in fysiek opzicht als qua regels, normen, waarden en sociale structuren. Daarnaast verschilt de ruimtelijke structuur van elke plek vanwege de vaste ligging van een plek op de wereld. Die ligging bepaalt hoe ver het vanaf die plek is tot andere plekken.

Kader 3.1 Wat is een plek?

Een plek is een afgebakend gebied, maar dat gebied kan op vele manieren worden afgebakend. Het ruimtelijk schaalniveau kan variëren – van een specifieke woning tot een groot deel van de wereld zoals de ‘Global South’ – en het kan zowel gaan om een bestuurlijk gebied zoals een gemeente als om een niet-bestuurlijk gebied zoals een buurt, winkelcentrum of plein. Wat een passende afbakening is van een plek, hangt af van naar welk aspect van het leven wordt gekeken. Zo is het schaalniveau van het sociaal netwerk van mensen anders dan het gebied waarin ze naar banen zoeken, of waar ze naar op vakantie gaan. Ook verschilt het per persoon wat een passende afbakening van een plek is, omdat mensen verschillen in hoe mobiel ze zijn zowel qua mogelijkheden als behoefte.

3.1.2 Vier manieren waarop de ruimtelijke structuur relevant is

Omdat de omstandigheden en ligging van elke plek anders is, biedt elke plek mensen andere mogelijkheden om hun leven vorm te geven.⁸ Hoeveel en welke mogelijkheden dat zijn is afhankelijk van de ruimtelijke structuur van die plek. We onderscheiden vier aspecten van een plek die gezamenlijk de ruimtelijke structuur vormen.

1. Wat en wie er is op een plek ...

Omdat de leefomgeving op elke plek anders is, verschilt het per plek hoeveel en wat voor zaken daar zijn waar mensen behoefte aan hebben (denk aan scholen, banen of zorginstellingen) of waarde aan hechten (zoals rust en ruimte of juist uitgaansplekken, een specifieke regionale cultuur of gewoonten maar ook nabijheid tot familie en vrienden). Hoeveel mogelijkheden mensen hebben om te voorzien in hun identiteit, behoeften en waarden is daardoor afhankelijk van wat en wie er is op de plek waar zij verblijven.

2. ... of op vanuit daar bereikbare plekken

Verbindingen tussen plekken zorgen ervoor dat niet alles wat van belang is voor mensen op één plek aanwezig hoeft te zijn (Thissen & Content 2022). De meeste plekken zijn geen geïsoleerde gebieden maar verbonden met andere plekken, via de weg, het spoor, de lucht of het water. Dankzij die verbindingen kunnen mensen vanuit de ene plek andere plekken bereiken en zo de daar aanwezige functies benutten of andere plekken bezoeken die voor hen van waarde zijn.⁹

Het verschilt per plek hoeveel en wat of wie er vanuit daar bereikbaar is binnen een bepaalde reistijd (Bastiaanssen & Breedijk 2024). Niet elke plek is even goed verbonden met andere plekken. Dit beïnvloedt hoe groot het gebied is dat binnen een bepaalde reistijd kan worden bereikt. Zo kan vanaf station Utrecht Centraal in een uur reizen met het openbaar vervoer een veel groter gebied worden bereikt dan vanaf een bushalte in het nabijgelegen Nieuwegein. Daarnaast zijn er niet overal in het land evenveel en dezelfde type mensen, banen en voorzieningen zoals ziekenhuizen of middelbare scholen. Hierdoor kan wat en wie bereikbaar is vanuit een plek toch verschillen tussen twee plekken, ook al zijn beide plekken even goed verbonden met de rest van het land.

3. Inrichting van de fysieke ruimte

De inrichting van de fysieke ruimte op een plek en van de verbindingen tussen plekken beïnvloeden de mogelijkheden voor het gebruik daarvan. Zo heeft een straat meerdere fysieke kenmerken die voortkomen uit ontwerpkeuzes: het is een strook die is bedekt met asfalt of klinkers, er is wel of

⁸ Het uitgangspunt dat wij hier hanteren komt overeen met de capability benadering zoals ontwikkeld door Amartya Sen. Dit is een benadering waarin de vrijheden en mogelijkheden van mensen om te zijn en doen wat zij waardevol vinden centraal staan (Sen 2009).

⁹ Door technologische ontwikkelingen, in vervoer en ICT, is het belang van dit soort verschillen tussen plekken wel afgenomen. Zo zorgde de komst van de auto ervoor dat mensen binnen dezelfde reistijd een groter gebied konden bereiken en dat zij meer flexibel werden in waar ze heen konden reizen dan via het spoor. Het internet heeft sommige reizen zelfs overbodig gemaakt, omdat mensen steeds meer zaken vanuit huis kunnen regelen en ondernemen. Denk aan internetbankieren, online zorg, thuis films kijken en videobellen. Toch heeft afstand tussen plekken nog steeds een grote invloed op ons leven. Zo kan niet alle zorg digitaal plaatsvinden, heeft digitaal onderwijs ook nadelen voor de ontwikkeling van kinderen, hechten mensen waarde aan face-to-face contact en is thuiswerken voor veel soorten banen geen optie of alleen beperkt mogelijk.

geen stoep en/of fietspad, het heeft een bepaalde lengte, breedte en vorm die het ene punt met het andere punt verbindt. Die kenmerken bepalen welke mogelijkheden de straat biedt: zo is het veilig kunnen lopen of fietsen op een straat afhankelijk van of er een stoep of fietspad is en hoe breed deze is en welke voorzieningen er zijn voor kinderwagens en rolstoelen. Ook beïnvloedt de breedte van de straat en de hoogte van eventuele doorgangen wat voor vervoermiddel er doorheen kan en bepalen de kwaliteit van de weg en bochten hoe hard er veilig kan worden gereden en dus hoe snel via de straat de afstand tussen twee plekken kan worden afgelegd.

4. Wetten, regels en normen over toegang en gebruik

Via formele en informele regels en normen over wie deze waarvoor mag en kan gebruiken, geven mensen betekenis aan een plek (Tennekes et al. 2024). In het geval van een straat gaat het bijvoorbeeld om regels over welke vervoermiddelen daar zijn toegestaan, wie welk deel van de straat mag gebruiken, wie waar voorrang heeft en wat de maximale snelheid is. Of om informele normen zoals of bewoners van een straat voetballen of skateboarden op straat zien als overlast of juist als belangrijk. Of dat het sociaal geaccepteerd is om bij mooi weer op de stoep voor de woning te zitten of dat dit als ongepast wordt gezien. Zulke normen kunnen cultuurgebonden zijn. Zo is de fiets als dagelijks transportmiddel in Nederland heel gebruikelijk, maar in andere culturen niet (Durand et al. 2023). In verschillende landen, maar ook tussen verschillende groepen in Nederland, kan daardoor anders worden gedacht over of de fiets alleen recreatief wordt gebruikt of voor alle verplaatsingen en daarmee op welke plekken fietsen wordt geaccepteerd.

3.2 Aansluiting op de persoonlijke situatie

Hoeveel mogelijkheden een plek iemand *werkelijk* biedt, hangt naast van de ruimtelijke structuur ook af van hoe deze aansluit bij de persoonlijke situatie van die persoon. We onderscheiden drie kenmerken die daar een rol bij spelen.

3.2.1 Invloed van persoonskenmerken op de mogelijkheden

1. Persoonlijke behoeften en waarden

Mensen hebben verschillende behoeften en waarden en die beïnvloeden wat zij nodig hebben om hun leven vorm te geven zoals zij dat kunnen en willen. De mate waarin personen in hun behoeften en waarden kunnen voorzien, is daardoor mede afhankelijk van in hoeverre de ruimtelijke structuur van de plek waar zij verblijven aansluit bij hetgeen zij nodig hebben of waarde aan hechten.

Welke ruimtelijke structuur aansluit bij wat iemand nodig heeft, hangt grotendeels samen met persoonlijke kenmerken zoals leeftijd en gezinssituatie. Zo is de nabijheid van een school belangrijk voor mensen met kinderen, maar niet voor alleenstaande ouderen. En heeft de ene alleenstaande oudere vooral behoefte aan nabijheid tot een buurthuis om daar andere mensen te kunnen ontmoeten, terwijl voor andere alleenstaande ouderen een busverbinding met het stadscentrum belangrijk is omdat zij graag naar het theater gaan.

Waar iemand waarde aan hecht, beïnvloedt aan wat voor ruimtelijke structuur iemand de voorkeur geeft. Voor de één is natuur en groen nabij de woonplek belangrijk om te kunnen ontspannen en voor de ander juist horeca of culturele voorzieningen zoals theaters of bioscopen. Daarnaast kan iemand ook waarde hechten aan een specifieke plek, zoals iemands geboorteplek, terwijl diezelfde plek voor iemand die daar niet vandaan komt geen bijzondere betekenis heeft.

Ook iemands sociale en culturele achtergrond kan beïnvloeden aan wat voor ruimtelijke structuur iemand waarde hecht. Zo hechten bepaalde groepen meer waarde aan dicht bij de eigen familie wonen zodat het makkelijker is om elkaar regelmatig te zien. Of kan iemands culturele achtergrond ervoor zorgen dat iemand het belangrijk vindt om dicht bij een kerk, moskee of synagoge te wonen om daar mensen met dezelfde geloofsovertuiging te ontmoeten.

2. Individueel vermogen

Niet elke persoon is even vrij om te kiezen waar zij wonen of even goed in staat om alle mogelijkheden te benutten die de ruimtelijke structuur van hun woonplek hen biedt. Persoonlijke kenmerken die daar een rol bij spelen zijn onder andere iemands financiële situatie en fysieke gesteldheid, maar ook culturele normen.

Niet iedereen kan op die plekken wonen waar zij dat het liefst zouden willen. De hoeveelheid financiële middelen die iemand heeft of kan krijgen van de bank beïnvloedt welke woningen zij zich kunnen veroorloven. Niet overal zijn evenveel goedkope woningen beschikbaar en ook hoeveel mensen op zoek zijn naar een (goedkope) woning varieert per plek. Daarnaast kunnen mensen met fysieke beperkingen zijn aangewezen op een aangepaste woning. Het aanbod van zulke woningen is ook beperkt en niet overal in dezelfde mate beschikbaar. Door dit soort beperkingen kunnen mensen dus noodgedwongen wonen op plekken waarvan de ruimtelijke structuur niet geheel aansluit bij hun behoeften en waarden.

Daarnaast verschillen mensen ook in hun vermogen om de mogelijkheden die de plek waar zij verblijven biedt te kunnen benutten. Iemand met beperkte financiële middelen kan minder makkelijk de kosten opbrengen om verder weg gelegen plekken te bezoeken of regelmatig naar het theater te gaan dan iemand met meer geld. Mensen die slecht ter been zijn of minder goed zien kunnen minder makkelijk lopen, fietsen en autorijden en zijn daardoor vaak aangewezen op de beschikbaarheid en toegankelijkheid van het openbaar vervoer op de plek waar ze wonen.

Ook culturele normen die voorschrijven wat wel en niet geaccepteerd is in de publieke ruimte kunnen de mogelijkheden van mensen beperken. Zo kunnen vrouwen die vanwege hun culturele achtergrond een boerka dragen niet de school van hun kinderen bezoeken als deze een verbod hanteert op het dragen van gezichtsbedekkende kleding.

3. Ervaring van de ruimtelijke structuur

Niet iedereen ervaart de ruimtelijke structuur van een plek op dezelfde manier en ook dat kan van invloed zijn op wie wel en wie niet gebruik maakt van de mogelijkheden die een plek biedt (Tennekes et al. 2024). Die ervaring kan samenhangen met iemands behoeften, waarden en verwachtingen. Zo zullen sommigen een drukke straat vooral zien als onveilig en deze mijden, terwijl anderen diezelfde straat beschouwen als een essentiële verbinding om hun werk of school te bereiken. En ervaart de één bepaald gedrag van anderen in de publieke ruimte als bedreigend of overlast, terwijl een ander dit ziet als een uiting van vreugde; denk aan het afsteken van vuurwerk of toeterend rondrijden in auto's om iets te vieren. Ook verwachtingen over welke consequenties het gebruik van de ruimte heeft voor een persoon kunnen leiden tot een ander gebruik van de straat. Zo kiezen vrouwen ervoor om bepaalde plekken te mijden uit angst te worden aangerand of verkracht, ook al komt dergelijk seksueel geweld door vreemden feitelijk gezien weinig voor (Schram et al. 2024).

Kortom, welke mogelijkheden een plek iemand werkelijk biedt, hangt af van de ruimtelijke structuur (wie of wat daar is, de fysieke inrichting van een plek of verbinding en welke regels en normen

er zijn voor toegang en gebruik) op de plek waar zij verblijven in combinatie met de behoeften, waarden en het vermogen van die persoon inclusief hoe die de ruimtelijke structuur van een plek ervaart.

3.2.2 Dynamiek in mogelijkheden

Welke mogelijkheden een plek iemand biedt staat niet vast, maar verandert in de tijd. De ruimtelijke structuur van een plek is continu in ontwikkeling, zowel door economische, demografische en andere maatschappelijke ontwikkelingen als door de keuzes van de mensen die daar verblijven of via beleid. Zo kunnen economische ontwikkelingen zorgen voor de groei en krimp van bedrijven, verandert wie ergens woont door demografische ontwikkelingen en verhuizingen en kan door beleid de bereikbaarheid van een plek verbeteren of ertoe leiden dat bepaalde voorzieningen ergens verdwijnen. Ook de behoeften, waarden en het individueel vermogen van mensen veranderen in de tijd. Zo kan dezelfde persoon dezelfde ruimtelijke structuur heel anders gaan ervaren zodra iemand kinderen krijgt of wordt geconfronteerd met beperkingen in de fysieke gesteldheid.

Deze veranderingen kunnen interacteren. Door veranderingen in de ruimtelijke structuur kan de waarde van een plek voor bepaalde mensen afnemen, bijvoorbeeld als lokale gebruiken verdwijnen met de komst van nieuwe inwoners. Omgekeerd kunnen veranderende behoeften van mensen ervoor zorgen dat de inrichting van de ruimte of regels ten aanzien van het gebruik worden aangepast. Zo kunnen mensen zodra ze kinderen krijgen een weg gevaarlijk gaan vinden en de overheid vragen daar drempels aan te leggen of de maximumsnelheid te verlagen.

3.3 Ruimte en rechtvaardigheidsvraagstukken

De mogelijkheden die mensen hebben om hun leven vorm te geven zijn dus mede afhankelijk van de plek waar zij verblijven, de ruimtelijke structuur van die plek en hoe die aansluit bij wat zij willen, kunnen en waarderen. In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag in hoeverre deze verschillen in mogelijkheden wel of niet rechtvaardig zijn.

In algemene zin hangt dit af van het antwoord op de vraag wie waar recht op heeft en waarom en hoe dat wel of niet geborgd is of kan worden via de ruimtelijke inrichting van de leefomgeving. Om deze vraag beter behapbaar te maken, splitsen we deze op in zeven meer specifieke rechtvaardigheidsvraagstukken. In tabel 3.1 staan deze geordend naar de verschillende manieren waarop de ruimtelijke structuur van een plek relevant is voor mensen om hun leven vorm te geven met daarachter welk rechtvaardigheidsvraagstuk daaraan is verbonden.

Voor een deel zijn de zeven vraagstukken gebaseerd op een door Moroni en De Franco (2024) beschreven onderscheid tussen ‘verdeling’, ‘afstand’, ‘bezit van ruimte’, ‘publieke ruimte’ en ‘ruimtelijke segregatie’. Wij hebben bezit van ruimte aangepast naar kans op woonruimte. In het geval van ruimte betreft bezit specifiek het eigendom van woningen of grond. Voor de meeste mensen is het bezit van ruimte vooral belangrijk om een eigen plek te hebben waar zij zich kunnen terugtrekken van anderen en veilig zijn. Dit kunnen ze echter ook bereiken door woonruimte te huren. Daarom richten wij ons op de kans op woonruimte, zowel via kopen als huren.

Daarnaast hebben we de ‘kwaliteit van de fysieke leefomgeving’ en ‘waarde van een plek’ toegevoegd aan het onderscheid van Moroni en De Franco. Beide ruimtelijke concepten raken aan een aantal van de vraagstukken die zij noemen, maar ze komen niet expliciet naar voren in hun

onderscheid terwijl ze wel aanvullende rechtvaardigheidsvragen oproepen. Door een nader onderscheid te maken kunnen we die vraagstukken duidelijker benoemen wat het makkelijker maakt om deze te herkennen in de praktijk. Algemeen geldt ook dat de zeven rechtvaardigheidsvraagstukken niet los van elkaar staan; ze kunnen elkaar beïnvloeden.

Tabel 3.1

Verschillende manieren waarop de ruimtelijke structuur relevant kan zijn voor rechtvaardigheid en de bijbehorende rechtvaardigheidsvraagstukken

Wijze waarop de ruimtelijke structuur relevant is voor het leven van mensen	Hoe speelt rechtvaardigheid?
Verdeling	De (eerlijke) verdeling van middelen en basisvoorzieningen over de ruimte.
Afstand	Overbruggen van afstanden tot basisvoorzieningen om te kunnen voorzien in basisrechten.
Woonruimte	Toegankelijkheid van woonruimte, via huur of koop, om te voorzien in onderdak.
Publieke ruimte	Recht op publieke ruimte; wie mag daar gebruik van maken en voor wat.
Ruimtelijke segregatie	(On)wenselijkheid van ruimtelijke uitsortering van groepen mensen en de gevolgen daarvan voor de afgezonderde groep(en).
Kwaliteit van de fysieke leefomgeving	Kwaliteit van de leefomgeving op een plek ten behoeve van de gezondheid, welbevinden en veiligheid.
Waarde van een plek	Emotionele binding van (groepen) mensen met een plek en het belang dat daaraan wordt gehecht in de samenleving.

Hoewel alle zeven manieren gaan over de mogelijkheden die de ruimtelijke structuur mensen biedt om hun leven vorm te geven, wisselt het wel per vraagstuk hoe naar de ruimtelijke structuur wordt gekeken. Het kan gaan om specifieke plekken (een woning, de publieke ruimte), om de kwaliteit van plekken (van de fysieke leefomgeving maar ook over hoe waardevol een plek is voor mensen), de relatieve ligging van een plek (afstand tot voorzieningen) en de spreiding van voorzieningen en mensen over plekken (verdeling van basisvoorzieningen en ruimtelijke segregatie). Ook wisselt het per vraagstuk aan welke basisrechten of behoeften de ruimtelijke structuur raakt.¹⁰ Dit varieert van het recht op onderdak, veiligheid, zorg, onderwijs, rust of juist interacties met anderen, gezondheid en subjectief welzijn. Naast basisrechten en behoeften gaat het ook om hoe in de samenleving

¹⁰ Hierbij dient opgemerkt te worden dat er niet één algemeen geaccepteerd beeld bestaat van wat de basisrechten en -behoeften van mensen zijn. In de wetenschappelijke literatuur bestaan verschillende benaderingen, zoals de basisbehoeftebenadering en de capability approach met elk een andere theoretische basis die gevolgen heeft voor wat zij beschouwen als noodzakelijk voor een menswaardig bestaan of goed leven (Laderchi et al. 2003). Ook is het beeld van wat mensen nodig hebben contextafhankelijk (Sen 1999). Er bestaan daardoor meerdere lijsten waaronder de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (UVRM) en de 'basic capabilities' van Nussbaum (2003).

wordt gedacht over het mogen bestaan van ruimtelijke verschillen in middelen en basisvoorzieningen en in de segregatie van groepen mensen.

3.3.1 De verdeling van middelen over de ruimte

Veel middelen, zoals woningen, banen, ziekenhuizen of kinderopvanglocaties, zijn niet gelijkmatig verdeeld over het land, binnen regio's of steden. Hierdoor verschillen de mogelijkheden van mensen die wonen in verschillende delen van het land, regio of stad om te voorzien in bepaalde basisrechten. Zo is of, hoeveel en wat voor type scholen iemand binnen een bepaalde afstand van de woonplek kan bereiken afhankelijk van de verdeling van scholen over het land. Ook de verdeling van overlastgevende activiteiten, zoals afvalcentrales of industriële activiteiten, is relevant. Wie in een land, regio of stad wordt blootgesteld aan vervuiling of geur- en geluidsoverlast hangt af van keuzes in waar deze activiteiten wel en niet zijn toegestaan en hoeveel vrijheid mensen hebben in hun keuze waar te wonen.

Het is dus de vraag: wat is een eerlijke verdeling van middelen over de ruimte? Op die vraag bestaat niet één juist antwoord. Elke verdeling heeft voor- en nadelen. Zo zorgt de concentratie van gespecialiseerde zorg op één of enkele plekken in het land ervoor dat mensen die op grote afstand van die plekken wonen ver moeten reizen, maar kan die concentratie wel bijdragen aan het vergroten van de kwaliteit en betaalbaarheid van die zorg voor iedereen. De vraag is dan wat zwaarder weegt: het bereikbaar houden van dit soort zorg ongeacht waar mensen wonen of de beste zorg voor het grootste aantal mensen. Ook de ideeën over waar overlastgevende activiteiten zijn toegestaan kunnen verschillen. Volgens de één is het beter afvalcentrales daar te plaatsen waar weinig mensen wonen zodat zo min mogelijk mensen overlast ervaren, terwijl een ander vindt dat nabij de grootste groep die het afval veroorzaakt de juiste plek is.

3.3.2 Overbruggen van afstand tot (basis)voorzieningen

Wie kan voorzien in basisrechten zoals het recht op scholing, zorg of recreatie, is ook afhankelijk van wie de afstand tot de daarvoor benodigde voorzieningen kan overbruggen. Hoe makkelijk dat is hangt af van het vervoersaanbod en de infrastructuur (is er een weg-, bus- of spoorverbinding en in het geval van openbaar vervoer wat is de frequentie), maar ook van persoonlijke omstandigheden. Zo heeft niet iedereen evenveel te besteden. Dat bepaalt wie de reiskosten kan opbrengen of een auto kan veroorloven. Maar ook niet-financiële omstandigheden zijn relevant zoals of iemand een rijbewijs heeft, hoe goed iemand ter been is en hoe veilig iemand zich voelt op straat, in een auto op de weg of in het openbaar vervoer.

Praktisch gezien is het onmogelijk dat de afstand tot basisvoorzieningen voor iedereen gelijk is; dat zou betekenen dat er naast elke woning een school of ziekenhuis wordt gebouwd. De rechtvaardigheidsvraag hierbij is daarom welke afstand tot basisvoorzieningen acceptabel wordt gevonden en of er publieke inzet gewenst is als iemand niet of beperkt in staat is om die afstand te overbruggen.

3.3.3 Toegang tot woonruimte

Het hebben van woonruimte (via koop of huur) is van belang voor meerdere aspecten van het leven. Het biedt mensen de mogelijkheid om te schuilen voor weersinvloeden, veilig te zijn, zich te kunnen terugtrekken van anderen of als groep ongestoord gezamenlijk hun identiteit, cultuur of religie te beleven. Het belang hiervan is ook vastgelegd in artikel 22 van de Nederlandse Grondwet dat stelt dat de overheid verplicht is te voorzien in voldoende woongelegenheid.

Wie wel of niet toegang heeft tot woonruimte, hangt af van de regels ten aanzien van wie recht heeft op een woning, waarvoor zij deze mogen gebruiken en wie de woning mag overdragen aan anderen en onder welke voorwaarden (Moroni & De Franco 2024). Zo kunnen aan het gebruik van woonruimte beperkingen en verplichtingen worden gesteld die zijn gericht op het voorkomen van overlast voor derden. Ook kunnen er regels zijn over wie in aanmerking komt als potentiële eigenaar of huurder van bepaalde woonruimte, zoals bij sociale huur en seniorenwoningen. Ook regels gericht op de overdacht van woningen tussen personen beïnvloedt wie in aanmerking komt voor woonruimte: mogen ouders bijvoorbeeld hun woning schenken aan hun kinderen of is onderhuur toegestaan en onder welke voorwaarden.

Niet iedereen heeft dus evenveel toegang tot woonruimte. Hoe acceptabel die verschillen zijn, is een rechtvaardigheidsvraagstuk. Dat is mede afhankelijk van op welke gronden de regels over wie wel of niet in aanmerking komt voor woonruimte zijn gebaseerd. Daarnaast is het ook relevant om oog te hebben voor of deze regels volstaan om de gewenste situatie in de praktijk te realiseren. Zo is in Nederland discriminatie op welke grond dan ook niet toegestaan, maar komt discriminatie op de woningmarkt nog altijd voor (Coenders et al. 2025). Sommige groepen hebben structureel minder kans op een woning vanwege vooroordelen bij verhuurders of verkopers over of zij wel de kosten kunnen opbrengen of hoe zij zich gaan gedragen (Britt et al. 2023).

3.3.4 Beschikbaarheid en toegankelijkheid van publieke ruimte

De publieke ruimte betreft alle plekken die een publieke functie hebben, waar mensen elkaar ontmoeten en waar het publieke leven zich afspeelt (Rli 2009). Naast ruimte die in handen is van de overheid, kan het ook gaan om ruimtes die in privaat bezit zijn maar wel publiekelijk toegankelijk, zoals winkelcentra, stations, landgoederen of musea. Publieke ruimtes vervullen verschillende functies waaronder het faciliteren van interactie met bekenden en minder bekenden, mogelijkheid tot recreatie of gezamenlijke vieringen of demonstraties om culturele normen en praktijken te bevestigen of te bevragen (Schram et al. 2024; Low 2022).

Niet iedereen heeft in dezelfde mate toegang tot de publieke ruimte, en kan de functies hiervan dus benutten. Zo kan bepaalde groepen bij voorbaat al de toegang tot een bepaald gebied worden ontzegd op basis van hun kenmerken of intenties. Denk aan het weren van straatverkopers. Ook kunnen er restricties worden opgelegd aan welk gedrag wordt geoorloofd in de publieke ruimte, zoals dat er niet mag worden gefietst in een drukke winkelstraat. Naast formele regels kunnen ook informele verwachtingen over wie waar welkom is of wat voor gedrag ergens geoorloofd is de toegang tot en het gebruik van publieke ruimtes beïnvloeden. Denk aan homoseksuele stellen die op bepaalde plekken wel hand-in-hand durven lopen en op andere plekken niet uit angst voor negatieve reacties of erger.

Waarom de publieke ruimte nodig is voor een rechtvaardige samenleving, wie wel en wie geen toegang heeft tot de publieke ruimte en welk gedrag daar wel en niet geoorloofd is, formeel en informeel, zijn rechtvaardigheidsvraagstukken.

3.3.5 Ruimtelijke segregatie van groepen

Ruimtelijke segregatie betekent dat bepaalde bevolkingsgroepen zich concentreren in specifieke delen van het land, regio of een stad of dorp waardoor zij in ruimtelijk opzicht apart wonen van andere groepen in de samenleving. Een dergelijke segregatie kan op verschillende manieren ontstaan.

Zo kan er sprake zijn van vrijwillige segregatie als mensen graag nabij gelijkgestemden wonen. Ook kan segregatie ontstaan door selectieve verhuisstromen. Zo verhuizen mensen als ze meer gaan verdienen vaak naar buurten met een aantrekkelijkere woonomgeving, terwijl de mensen met weinig inkomen dit niet kunnen. De overheid kan ook bewust segregatie stimuleren. Bijvoorbeeld omdat dat noodzakelijk wordt geacht om overlast voor anderen te beperken, zoals bij het voorzien in aparte woonvoorzieningen voor studenten.

In welke mate ruimtelijke segregatie van groepen als acceptabel wordt gezien, op welke gronden en waarom, is een rechtvaardigheidsvraag. Ruimtelijke segregatie van groepen mensen kan op zichzelf als niet acceptabel worden gezien, maar ook vanwege de gevolgen die het kan hebben. Zo verkleint segregatie de kans op contacten tussen groepen, wat kan leiden tot minder begrip voor elkaars standpunten of positie. Ook kan segregatie stigmatisering in de hand werken. Zo kunnen bewoners van buurten met een negatief imago, omdat daar meer sociale problemen en criminaliteit is, minder kans hebben op stageplekken of werk dan mensen uit andere buurten (Lehman-Frisch 2011). Anderen kunnen veronderstellen dat mensen uit zulke buurten eerder problemen veroorzaken en daardoor minder geneigd zijn om iemand uit zo'n buurt aan te nemen, ongeacht of die persoon werkelijk medeveroorzaker is van de problemen in de buurt.

3.3.6 Kwaliteit van de fysieke leefomgeving

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving is van grote invloed op de gezondheid van mensen. Zo kan lucht-, water- en bodemvervuiling de gezondheid van mensen schaden. Is groen in de directe woonomgeving van belang om negatieve gezondheidseffecten van hittestress te beperken en draagt groen ook bij aan de mentale gezondheid. Ook de veiligheid van mensen is afhankelijk van welke risico's er in de leefomgeving zijn op de plek waar zij verblijven. Denk aan een gevaarlijke verkeerssituatie, kans op ongelukken bij bedrijven op nabijgelegen bedrijventerreinen of (lucht)havens of natuurlijke gevaren zoals overstromingen.

De kwaliteit van de fysieke leefomgeving verschilt sterk per plek. Afhankelijk van de genomen beschermingsmaatregelen lopen mensen die wonen in lagergelegen gebieden nabij de zee, meren of rivieren meer risico op een overstroming dan anderen. De kwaliteit van de lucht en het water hangt sterk samen met de hoeveelheid verkeer in de buurt en ook het gebruik en de uitstoot van schadelijke stoffen door industriële en agrarische bedrijven slaat deels lokaal neer of verplaatst zich via rivieren naar stroomafwaarts gelegen plekken. Hoeveel en wat voor risico mensen lopen als gevolg van de kwaliteit van de leefomgeving is dus afhankelijk van waar ze wonen.

In Nederland streeft de overheid naar het beperken van deze risico's, maar de risico's kunnen vaak niet volledig worden weggenomen. Het is dus de vraag hoe hoog dat risico mag zijn en voor wie op welke plek. Denk aan het wonen in de uiterwaarden: veel mensen vinden dat een aantrekkelijk woonplek, maar de risico's op wateroverlast zijn daar hoger. In hoeverre hebben mensen die er voor kiezen daar te gaan wonen even veel recht op bescherming of compensatie bij waterschade als mensen die op minder kwetsbare plekken wonen?

3.3.7 Emotionele binding en waardetoekenning aan een plek

Mensen kunnen een emotionele band hebben met bepaalde plekken. Bijvoorbeeld vanwege de binding die ze voelen met anderen die daar wonen doordat hun familie al vele generaties op die plek woont of door ervaringen en herinneringen die ze koppelen aan een plek. Ook kan een plek een speciale betekenis hebben voor mensen vanwege de unieke fysieke kenmerken van een plek

zoals de daar aanwezige natuur, landschap of (historische) bebouwing (van Dam et al. 2024). Daarnaast kunnen groepen mensen gezamenlijk waarde hechten aan een plek, bijvoorbeeld omdat die plek symbolische waarde heeft in hun religie of cultuur of voor hun familie. Het kan daarbij gaan om plekken op allerlei schaalniveaus: van een boom tot een buurt, en van een streek tot een land.

In de psychologische literatuur worden vele redenen genoemd waarom mensen zich hechten aan een plek (Scannell & Gifford 2010). Eén reden is dat mensen zich daar veilig of geborgen voelen en daardoor zekerder. Ook kan een plek iemand psychologische stabiliteit of continuïteit bieden bijvoorbeeld omdat deze hen herinnert aan hun jeugd of aan iemand die ze zijn kwijtgeraakt. Een andere reden is dat een plek van functionele waarde kan zijn voor mensen, omdat die plek hen in staat stelt hun behoeften te vervullen of hun doelen te halen. Dat kunnen bepaalde prestaties zijn, zoals het volgen van een bepaalde opleiding volgen of het vinden van werk, maar ook het tot rust komen of de aansluiting van de omgeving bij iemands persoonlijke waarden of de waarden die centraal staan in hun identiteit, cultuur of religie.

De binding die mensen voelen met een plek kan zich op meerdere manieren uiten en positief of negatief zijn. Iemand kan (de fysieke of sociale kenmerken van) een plek als onderdeel zien van de eigen identiteit. Denk aan mensen die zichzelf 'Tukker' of 'Rotterdammer' noemen. Ook kan de binding met een plek keuzes van mensen beïnvloeden, bijvoorbeeld door daar te blijven wonen ook al hebben zij daar minder mogelijkheden om zich te ontwikkelen dan op andere plekken. Daarnaast kunnen mensen als zij de plek toch moeten verlaten, bijvoorbeeld door onteigening, er alles aan doen om weer terug te keren of proberen emotionele nabijheid te creëren door te verhuizen naar vergelijkbare plekken of de nieuwe plek zo in te richten dat deze lijkt op de plek die ze moesten verlaten. Omgekeerd kunnen traumatische ervaringen ervoor zorgen dat mensen bepaalde plekken juist mijden.

Het belang van de emotionele binding met een plek roept uiteenlopende rechtvaardigheidsvragen op: welke plekken zijn zo waardevol voor de samenleving dat deze beschermd moeten worden tegen veranderingen (denk aan monumenten, beschermde stadsgezichten, landschappen of nationale parken) of voor bepaalde groepen vanwege hun (regionale) identiteit, cultuur of religie? En wie heeft het recht om dat te bepalen? En in hoeverre kan worden verwacht dat mensen vertrekken naar andere plaatsen gezien de eventuele gevolgen daarvan voor hun identiteit?

3.4 Samengevat

Mensen verblijven altijd op een plek ergens op de wereld. Op elke plek is de leefomgeving anders door natuurlijke en historisch gegroeide omstandigheden en menselijke interventies. Bovendien is een plek niet verplaatsbaar en bevindt zich daarom altijd op een vaste afstand tot andere gebieden. Daardoor verschilt de ruimtelijke structuur per plek.

De mogelijkheden die een woonplek mensen biedt om hun leven vorm te geven in lijn met wie zij willen zijn en hun waarden en behoeften hangen samen met vier aspecten van de ruimte die samen de ruimtelijke structuur vormen:

- Wat en wie er is op een plek;
- Wat en wie er is op andere plekken die vanuit een plek kunnen worden bereikt;
- De fysieke inrichting van de plek zelf en de verbindingen tussen plekken;
- De regels en normen die er op een plek of verbinding gelden over toegang en gebruik voor wat en wie.

Hoeveel mogelijkheden de ruimtelijke structuur een specifieke persoon werkelijk biedt, hangt af van hoe deze aansluit bij hun persoonlijke situatie. Drie persoonskenmerken zijn daarbij van belang:

- Iemands behoefte aan de mogelijkheden die een plek biedt of hoeveel waarde iemand hecht aan de beschikbare mogelijkheden of de plek zelf;
- Iemands vermogen om te kiezen waar te wonen en om de op een plek beschikbare mogelijkheden te benutten (financieel, fysiek, cultureel);
- Hoe iemand de leefomgeving en ruimtelijke inrichting daarvan ervaart en op basis daarvan de beschikbare mogelijkheden kan en durft te benutten.

In hoeverre verschillen tussen groepen als het gaat om hun mogelijkheden om hun leven vorm te geven gegeven de ruimtelijke structuur wel of niet rechtvaardig zijn, is afhankelijk van het antwoord op de vraag wie, waar recht op heeft en waarom. Meer specifiek zijn er zeven rechtvaardigheidsvraagstukken te onderscheiden die voortkomen uit het belang van de ruimtelijke structuur voor mensen hun leven:

- De verdeling van middelen over de ruimte;
- Overbruggen van afstanden tot (basis)voorzieningen;
- Toegang tot woonruimte;
- Beschikbaarheid en toegankelijkheid van de publieke ruimte;
- Ruimtelijke segregatie van groepen;
- Kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- Emotionele binding en waardetoekenning aan een plek.

In het volgende hoofdstuk verbinden we erkenningsrechtvaardigheid met zowel de aspecten van de ruimtelijke structuur als hoe deze doorwerkt op hoeveel mogelijkheden individuen hebben om hun leven vorm te geven.

4 Erkenning en de ruimtelijke structuur

In dit hoofdstuk combineren we de inzichten uit hoofdstuk 2 en 3 en beantwoorden zo de vraag hoe (een gebrek aan) erkenning tot uiting kan komen in de ruimtelijke structuur, welke gevolgen dat kan hebben op individueel niveau en hoe dat kan worden beoordeeld vanuit erkenningsrechtvaardigheid. We hebben onze inzichten samengevat in het conceptueel model in figuur 4.1, dat we nader toelichten in dit hoofdstuk. We beschrijven eerst de algemene opzet van het model en gaan daarna nader in op elk van de verschillende blokken en hoe die met elkaar samenhangen.

4.1 Algemene samenhang

Het conceptueel model bestaat uit meerdere blokken verspreid over vier kwadranten (zie figuur 4.1). Via de kwadranten maken we een onderscheid tussen de blokken die ‘op maatschappelijk niveau’ (boven) en ‘individueel niveau’ (onder) spelen en tussen de blokken die aangeven ‘hoe het is’ (links) en ‘wat gewenst is vanuit erkenningsrechtvaardigheid’ (rechts).

De vijf blokken in het kwadrant linksboven beschrijven gezamenlijk de bestaande situatie op maatschappelijk niveau. Het gaat dan om welke dominante normen en waarden heersen binnen de samenleving, of en wat voor welke sociale hiërarchie daarin ligt besloten, en hoe deze de keuzes van beleidsmakers bij de ruimtelijke inrichting van de leefomgeving beïnvloedt. Die keuzes beïnvloeden, in combinatie met allerlei algemene ontwikkelingen, hoe de ruimtelijke structuur van verschillende plekken eruitziet.

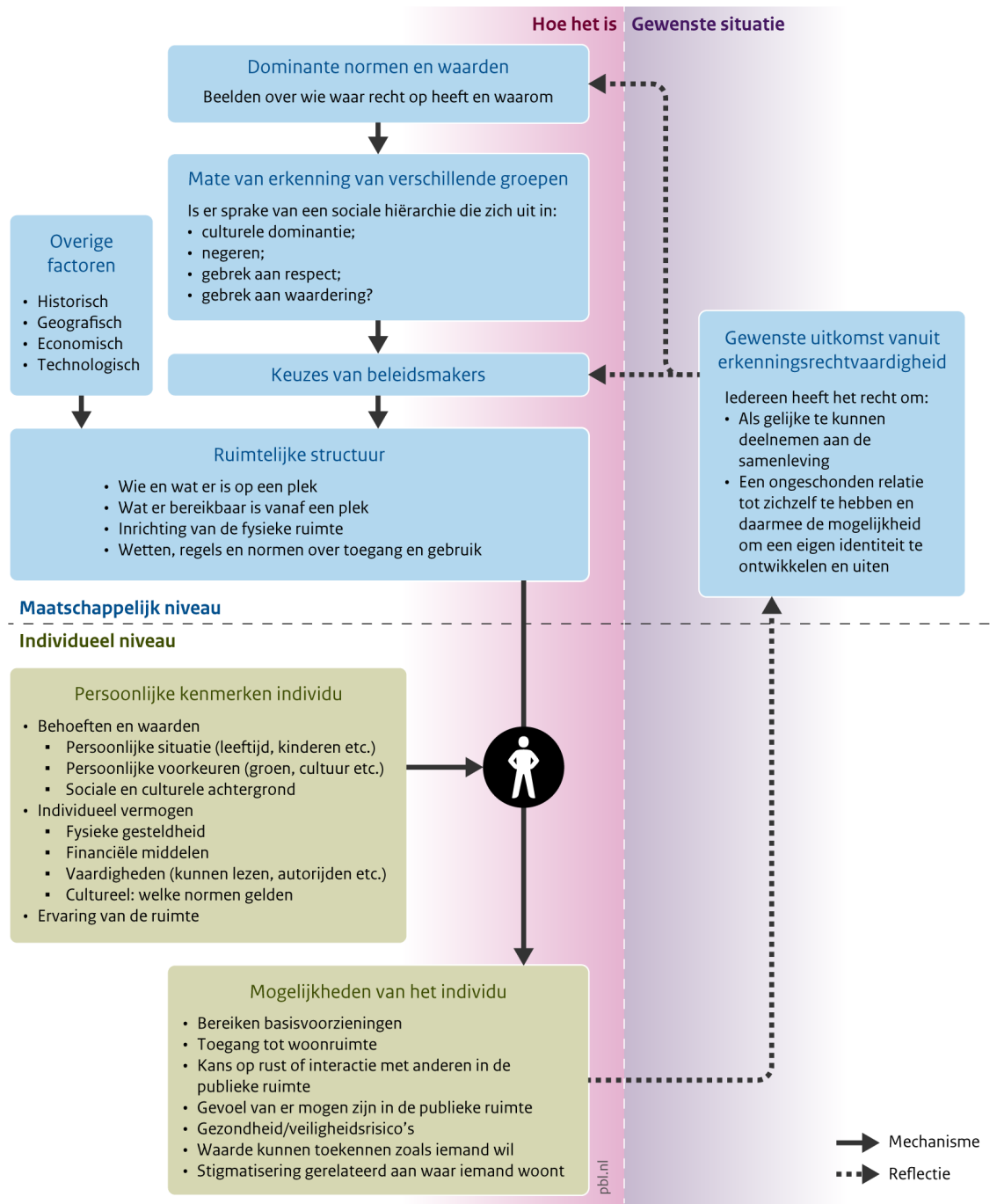
In de blokken in het kwadrant linksonder staat centraal welke mogelijkheden verschillende typen individuen in de samenleving hebben om hun leven vorm te geven gegeven de bestaande ruimtelijke structuur van de plek waar zij verblijven. Wat de gevolgen zijn de ruimtelijke structuur voor de mogelijkheden van individuen hangt af van hoe deze aansluit bij hun persoonlijke situatie.

Het kwadrant rechtsboven geeft aan wat wordt nagestreefd bij erkenningsrechtvaardigheid volgens de normatieve criteria van Fraser en Honneth. Die criteria kunnen worden gebruikt om te reflecteren op de bestaande situatie (alle blokken links) en op basis daarvan te beoordelen of daar vanuit het oogpunt van erkenningsrechtvaardigheid veranderingen in nodig zijn. Bij wat gewenst is maken we geen nader onderscheid tussen het maatschappelijk en gewenst niveau; het gaat om wat nodig wordt geacht voor de erkenning van iedereen die deel uitmaakt van de samenleving.

In de volgende drie paragrafen gaan we per kwadrant nader in op elk blok en hoe die samenhangt met de andere blokken binnen dat kwadrant.

Figuur 4.1

Samenhang tussen erkenning en de ruimtelijke structuur



Bron: PBL

4.2 Hoe het is op maatschappelijk niveau

Dominante normen en waarden

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben toegelicht bestaan in elke samenleving dominante normen en waarden over hoe we met elkaar omgaan, zowel binnen persoonlijke relaties als op de werkvloer of in (semi-)publieke ruimten als de straat of winkelcentra. Het gaat om breed gedeelde beelden die voortkomen uit de culturele waardepatronen van onze samenleving en die zijn verankerd in allerlei

informele en formele instituties. Deze normen en waarden bevatten ideeën over wat voor gedrag, rollen of eigenschappen ‘normaal’ of ‘wenselijk’ worden gevonden.

Mate van erkenning van verschillende groepen in de samenleving

De mate van erkenning van verschillende groepen in de samenleving is afhankelijk van in hoeverre er een sociale hiërarchie ligt besloten in bestaande dominante normen en waarden van een samenleving. Als zo’n hiërarchie bestaat, worden bepaalde groepen of waarden (bewust of onbewust) als ondergeschikt gezien aan anderen. Er heersen dan beelden in de samenleving dat de ene groep meer recht op iets heeft dan de andere groep of dat de identiteit, waarden en behoeften van de ene groep zwaarder wegen dan die van andere groepen. Ook de personen die zelf tot de groep behoren kunnen dat beeld uitdragen als zij het beeld dat in de samenleving over hen bestaat dusdanig hebben geïnternaliseerd dat zij dit niet als onrechtvaardig zien en hun eigen denken, gedrag en handelingen daarop hebben aangepast.

Op basis van hoofdstuk 2 onderscheiden we vier manieren waarop zo’n sociale hiërarchie tot uiting kan komen in hoe personen die behoren tot de ondergeschikte groep worden gezien of behandeld:

- Culturele dominantie: het ondergeschikt maken van de normen, waarden, gebruiken en zienswijzen van de groep aan die van de eigen cultuur;
- Negeren: het onzichtbaar zijn of bewust maken van de groep in gezaghebbende instituties, het niet zien van de identiteit, waarden en behoeften van de groep of het onderkennen of meewegen daarvan bij de beeldvorming over bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen of beleidsvormgeving;
- Gebrek aan respect: stereotypering van de groep, hun uitingen en gedragingen in publieke culturele representaties en dagelijkse interacties;
- Gebrek aan waardering: het niet waarderen van de bijdragen die personen die behoren tot de groep leveren aan de samenleving.

Keuzes van beleidsmakers

Beleidsmakers en bestuurders maken zelf onderdeel uit van de samenleving. Ook hun denken en handelen kan daardoor worden beïnvloed door de dominante normen en waarden die heersen in die samenleving en de sociale hiërarchie die daarin ligt besloten. Hoeveel rekening beleidsmakers en bestuurders bij hun keuzes houden met de identiteit, waarden en behoeften van een groep kan daardoor afhankelijk zijn van de sociale positie van die groep. Zij nemen verschillen in de mate van erkenning voor groepen dan (onbewust) mee in de beleidsafweging. Als dat gebeurt, worden de beelden die in de samenleving bestaan over wie waar recht op heeft of wiens identiteit, waarden en behoeften zwaarder wegen, verankerd in en gereproduceerd door formele instituties zoals de wet- en regelgeving en de uitvoering van beleid.

Ruimtelijke structuur

Verschillen in de mate van erkenning van groepen kunnen ook de keuzes van beleidsmakers in het ruimtelijk domein beïnvloeden. De wijze waarop de ruimtelijke structuur via beleid wordt vormgegeven hangt dan mede af van de beelden die er – bewust of onbewust – binnen de samenleving en beleid leven over wie wat nodig heeft op de plek waar zij verblijven, wie waar mag of moet kunnen wonen en in welke vorm of wie recht heeft op bepaalde plekken. Die beelden kunnen van invloed zijn op de vormgeving van alle vier de aspecten van de ruimtelijke structuur die we in hoofdstuk 3 hebben geïdentificeerd. We geven per aspect aan hoe dat werkt:

- *Wie en wat er is op een plek:* hoe beleidsmakers denken over wie wat waar nodig heeft of last van mag ondervinden, kan hun keuzes in de verdeling van basisvoorzieningen of overlastgevendende activiteiten over het land of regio beïnvloeden. Zo kan het onnodig worden

gevonden om scholen of ziekenhuizen open te houden op plekken waar de bevolking krimpt als het beeld is dat iedereen in het landelijk gebied over een auto beschikt en dus wel verder kan reizen of dat de ov-verbindingen goed genoeg zijn. Beelden over wie waar recht op heeft kunnen van invloed zijn op wie waar mag wonen of waar welke woonvormen worden toegestaan. Denk aan het faciliteren van groepen met specifieke woonvoorkeuren, zoals woonwagenlocaties voor Roma en Sinti of mensen de ruimte bieden om hun eigen huis te ontwerpen. Of aan de keuze om bepaalde groepen aparte woonlocaties toe te wijzen vanwege veronderstellingen over dat de leefstijl van die groep overlast voor anderen veroorzaakt.

- *Wat er vanuit een plek bereikbaar is:* dit hangt mede af van hoe beleidsmakers denken over voor wie het van belang is om naar andere plekken te reizen, waarvoor en op welke manier. Door zulke denkbeelden kunnen de behoeften van de ene groep zwaarder wegen dan die van andere groepen bij keuzes in de ontsluiting van plekken. Denk aan dat buslijnen minder vaak plekken aandoen waar weinig mensen wonen omdat het vooral van belang wordt gevonden dat een lijn rendabel is. Of dat er bij nieuwbouw minder parkeerplekken per woning worden ingepland voor sociale huurwoningen dan voor koopwoningen omdat wordt verondersteld dat mensen met een lager inkomen minder vaak een auto bezitten.
- *Inrichting van de fysieke ruimte:* ook het ontwerp van de fysieke ruimte kan worden beïnvloed door denkbeelden over wie wat nodig heeft of recht op heeft. Zo vinden we het in Nederland vanzelfsprekend om de fiets te gebruiken voor verplaatsingen binnen de stad waardoor al dan niet bewust het vervoerssysteem en de straten in lijn daarmee worden vormgegeven. Of dat projectontwikkelaars sociale huurwoningen vaker langs drukke wegen bouwen en koopwoningen op grotere afstand daarvan omdat de nadelen hiervan niet doorwerken in de prijs van huurwoningen maar wel in die van koopwoningen (Van de Beld, Van den Braak & Salomons 2024).
- *Wetten, regels of normen over toegang tot en gebruik van de ruimte:* Denk aan dat verhuurders onbewust de voorkeur geven aan mensen waar zij zich in herkennen, omdat zij die mensen sneller zien als betrouwbare huurders (Britt et al. 2023). Of dat als er veel waarde wordt gehecht aan de auto, verkeersregels minder zijn gericht op het beschermen of ontsluiten van andere weggebruikers en functies.

Overige factoren

Hoe de mate van erkenning van groepen doorwerkt in de keuzes van beleidsmakers in het ruimtelijk domein is wel één factor die van invloed is op de ruimtelijke structuur. Er zijn ook nog allerlei andere factoren die de ruimtelijke structuur beïnvloeden, zoals hoe de leefomgeving historisch is gegroeid en vormgegeven en economische, demografische en technologische ontwikkelingen.

4.3 Hoe het is op individueel niveau

Interactie tussen persoonlijke kenmerken en de ruimtelijke structuur

Zoals we in paragraaf 3.1 hebben toegelicht is de ruimtelijke structuur van elke plek anders. Hoeveel mogelijkheden iemand heeft is dus afhankelijk van waar iemand verblijft en hoe de ruimtelijke structuur op die plek is. Iemand in Groningen heeft dus andere mogelijkheden dan iemand uit Middelburg, ook al is hun persoonlijke situatie verder hetzelfde.

Maar twee personen die op dezelfde plek verblijven hebben niet per se dezelfde mogelijkheden. Dat hangt ervan af hoe goed de ruimtelijke structuur van die plek aansluit bij hun persoonlijke behoeften, hun vermogen om de beschikbare mogelijkheden op een plek te benutten en de wijze waarop zij hun leefomgeving ervaren. Die drie persoonskenmerken in combinatie met hoe de

ruimtelijke structuur eruitziet op de plek waar zij verblijven, bepaalt hoeveel mogelijkheden de leef-omgeving individuele personen werkelijk biedt om hun leven vorm te geven in lijn met wat zij willen en waar zij waarde aan hechten.

Gevolgen voor de mogelijkheden van het individu

De ruimtelijke structuur van een plek en de mate waarin deze aansluit bij de waarden, behoeften, mogelijkheden en ervaring van een persoon, hebben gevolgen voor uiteenlopende zaken die van belang zijn voor mensen om hun leven vorm te geven.

Kunnen bereiken van basisvoorzieningen: basisvoorzieningen zoals scholen en zorginstellingen zijn van belang voor mensen om te voorzien in basisrechten zoals onderwijs en zorg. Welke vervoersmogelijkheden er zijn en de regels voor het gebruik daarvan in combinatie met of een persoon voldoet aan de regels voor gebruik en in staat is deze te gebruiken – zowel financieel als qua toegankelijkheid en veiligheid – bepalen wie wel en wie niet de afstand kan overbruggen tussen hun woonplek en de locatie van die voorzieningen. Als er bijvoorbeeld weinig oog is voor de specifieke voorwaarden voor mensen met een fysieke of mentale beperking om met het openbaar vervoer te kunnen reizen, kunnen zij worden belemmerd in het kunnen bereiken van basisvoorzieningen.

Toegang tot woonruimte: huisvesting wordt als een grondrecht gezien in Nederland en in grondwet is vastgelegd dat de overheid hiervoor dient zorg te dragen. Maar wie wel en wie niet een eigen woonplek kan krijgen, hangt in belangrijke mate af van hoeveel woningen er beschikbaar zijn op de plek waar iemand wil wonen, welke regels er gelden over wie daar mag wonen (zoals binding met de regio of wachttijd), wat iemand kan betalen, en of het type woning aansluit bij iemands behoeften (bijvoorbeeld of de omvang geschikt is voor iemands gezinssituatie). Al die zaken kunnen worden beïnvloed door een gebrek aan erkenning voor de identiteit, behoeften en waarden van bepaalde groepen. Denk aan de gevolgen van het niet toestaan van permanente bewoning van woonwagens voor Roma en Sinti of van alle nieuwbouw alleen nog toekennen aan mensen die al binding hebben met de regio voor mensen die voor hun kleinkinderen of werk naar een andere regio willen verhuizen.

Kans op rust of interactie met anderen in de publieke ruimte: hoeveel en wat voor (semi-)publieke ruimte er is en regels en normen over wie deze waarvoor mag gebruiken, in combinatie met of een persoon voldoet aan de criteria voor toegang en gebruik en of de beschikbare publieke ruimte aansluit bij de behoeften van die persoon, bepalen de mogelijkheden van mensen om de publieke ruimte te gebruiken zoals zij dat willen. Zo vermindert het plaatsen van bankjes in een park die zo zijn ontworpen dat er niet op kan worden gelegen en dus geslapen voor de één de overlast, maar bemoeilijkt dit het leven van daklozen verder.

Gevoel van er mogen zijn in de publieke ruimte: de mate waarin iemand de vrijheid voelt om zich in de publieke ruimte te kunnen uiten en gedragen in lijn met hoe die persoon dat zelf graag wil, is afhankelijk van hoe wordt gereageerd door anderen op iemands persoonlijke behoeften. Denk aan dat mannen zich geremd voelen om zich in een jurk op straat te begeven omdat ze bang zijn voor negatieve reacties of erger door andere mannen.

Gezondheid/ veiligheidsrisico's: de mate van milieuvervuiling of geluidsoverlast verschilt per plek. Dit is afhankelijk van bijvoorbeeld welke industriële activiteiten daar zijn of ooit waren of hoeveel verkeer er is. Ook de kans op overstromingen of aardbevingen is op de ene plek groter dan de andere plek en de mate waarin iemand zich daartegen kan beschermen verschilt. Sommige groepen wonen

noodgedwongen op plekken waar de mate van vervuiling of risico's groter is dan elders. Bijvoorbeeld omdat ze minder zeggenschap hebben over waar ze kunnen wonen als ze vanwege hun lage inkomen aangewezen zijn op sociale woningbouw. Als sociale huurwoningen vaker worden gebouwd langs drukke wegen of nabij industriële activiteiten, betekent dit dat huurders meer worden blootgesteld aan gezondheids- en veiligheidsrisico's dan kopers.

De mogelijkheid tot het toekennen van waarden aan ruimte(s): voor veel mensen zijn bepaalde plekken betekenisvol. Het kunnen bezoeken van zo'n plek kan op zichzelf waarde hebben of deze waarde kan voortvloeien uit het feit dat zo'n bezoek zorgt voor ontspanning of waardevolle sociale contacten. Hoe goed iemand in staat is om waarde toe te kennen aan voor hen betekenisvolle plekken, hangt mede af van of iemand toegang heeft tot die plek en deze mag gebruiken zoals die persoon graag wil. De kans daarop is groter als anderen zien en begrip hebben voor hoe belangrijk de plek is voor een bepaalde groep. Denk bijvoorbeeld aan landschapswaarden die in het geding kunnen komen bij de plaatsing van windmolens en of deze waarden wel of niet meegenomen worden in de beleidsafweging.

Stigmatisering gerelateerd aan waar iemand woont: het wonen in buurten waar veel goedkope woningen staan, sociale problemen zijn, relatief veel criminaliteit is of mensen een eigen unieke leefstijl hebben (zoals woonwagenbewoners), kan leiden tot vooroordelen over de bewoners van die plek. Anderen kunnen denken dat iemand die daar woont eerder problemen veroorzaakt of minder goed in staat is zich te ontwikkelen gezien de sociale omgeving. Hierdoor kunnen de kansen op werk voor bewoners uit die buurten lager zijn dan voor vergelijkbare personen die daar niet wonen. Ook kunnen zulke vooroordelen doorwerken in het beeld dat de inwoners van zichzelf hebben. Dat kan zowel in negatieve zin zijn, als het leidt tot frustraties en een gebrek aan eigenwaarde, als in positieve zin, omdat het mensen kan aanzetten tot bewijzen dat zij anders zijn of om uit te dragen dat zij trots zijn op hun buurt (Lehman-Frisch 2011).

4.4 Gewenst vanuit erkenningsrechtvaardigheid

Het moreel beoordelen van de bestaande situatie

Op basis van het werk van Honneth en Fraser, dat we hebben beschreven in hoofdstuk 2, zijn er twee normatieve criteria op basis waarvan kan worden beoordeeld of de manier waarop dominante normen en waarden tot uiting komen in de ruimtelijke structuur en de gevolgen daarvan voor de mogelijkheden van verschillende groepen, moreel gezien problematisch zijn. Zoals in paragraaf 2.4 is beschreven is een voorwaarde hierbij wel dat de erkenning van de één niet ten koste gaat van de ander. Anders is er geen sprake van een onrechtvaardig gebrek aan erkenning.

Het eerste criteria is of de bestaande ruimtelijke structuur iedereen in staat stelt om als *gelijke deel te nemen aan de samenleving*. Hier wordt niet aan voldaan als door het bestaan van een sociale hiërarchie de ruimtelijke structuur zo is vormgegeven dat dit een ondergeschikte groep belemmert in het voorzien in hun basisrechten. Een voorbeeld daarvan is de bouw van sociale huurwoningen nabij wegen; dat vergroot de kans op gezondheidsklachten bij een groep die al minder zeggenschap heeft over waar zij kunnen wonen dan anderen. Het kan ook gaan om wie zich wel en wie niet 'als gelijke' op straat of in andere (semi-)publieke ruimten durft te begeven. Bijvoorbeeld omdat hun uiterlijk of gedrag afwijkt van de norm waardoor er meer op ze wordt gelet dan degenen die wel qua uiterlijk en gedrag aan de norm voldoen.

Het tweede criteria is of de bestaande ruimtelijk structuur zo is vormgegeven dat iedereen in staat is *de eigen identiteit te ontwikkelen en te uiten en daardoor een ongeschonden relatie tot zichzelf heeft*. Zo is het voor de identiteitsontwikkeling van jongeren van belang dat zij zich kunnen terugtrekken in de publieke ruimte buiten het zicht van volwassenen (Middendorp et al. 2023). Dat betekent dat er veilige plekken moeten zijn waar jongeren kunnen zijn. Een ander voorbeeld van wanneer er niet aan dit criteria wordt voldaan is als een homoseksueel stel hand in hand loopt en zij wordt nageroepen of zelfs bedreigd. Homoseksuelen worden dan belemmerd in uiten van hun identiteit wat negatieve gevolgen kan hebben voor hun zelfrespect, zelfvertrouwen en eigenwaarde.

Als de conclusie is dat in de bestaande situatie bepaalde groepen worden belemmerd door de ruimtelijke structuur waardoor zij niet als gelijke kunnen deelnemen aan de samenleving of hun identiteit niet volledig kunnen ontwikkelen en uiten, is er vanuit de hier geschetste perspectieven op erkenningsrechtvaardigheid een verandering nodig. Die verandering kan zich op twee zaken richten, die in figuur 4.1 zijn weergegeven als stippellijnen van de gewenste situatie (rechts) naar de bestaande situatie (links). De eerste is het wegnemen van de miskennen bij de bron via het veranderen van de dominante normen en waarden en de daarin besloten denkbeelden over de miskende groep. De tweede is het verminderen van de gevolgen van de miskennen via het aanpassen van de ruimtelijke structuur zodat deze de miskende groep minder belemmerd.

Verschillende partijen kunnen bijdragen aan het teweegbrengen van die veranderingen: de miskende groep of organisaties die hen vertegenwoordigen kunnen daartoe oproepen, anderen in de samenleving die vinden dat de groep onjuist wordt behandeld, maar ook de overheid. In hoofdstuk 6 gaan we in op de mogelijkheden voor beleidsmakers en bestuurders om zulke veranderingen tot te stand te brengen.

5 Reflectiekader ruimte en erkenning

De conceptuele verkenning in de voorgaande hoofdstukken heeft duidelijk gemaakt dat als er een sociale hiërarchie ligt besloten in de dominante normen en waarden van een samenleving, deze kan doorwerken in de ruimtelijke structuur en dit ondergeschikte groepen op uiteenlopende manieren kan belemmeren bij het vormgeven van hun leven. De vervolgvraag is hoe beleidsmakers in het ruimtelijk domein een gebrek aan erkenning in hun beleidspraktijk kunnen herkennen en hier een (moreel) oordeel over kunnen vormen, zodat zij erkenningsvraagstukken meer bewust kunnen meenemen in de beleidsafweging. In dit hoofdstuk presenteren we een reflectiekader dat beleidsmakers hiervoor kunnen gebruiken. We beschrijven eerst het reflectiekader (paragraaf 5.1) en vervolgens illustreren we in paragraaf 5.2 de toepassing ervan aan de hand van drie voorbeelden uit de Nederlandse beleidspraktijk.

5.1 Het reflectiekader

5.1.1 Doel en toepassing

Het reflectiekader staat in het blauwe kader hieronder. Het kader bestaat uit vier stappen die elk meerdere vragen omvatten. Bij elke stap is kort aangegeven wat het doel is van de vragen daar. De vragen in het reflectiekader zijn een vertaling van de theorie uit de voorgaande hoofdstukken naar de beleidspraktijk. Het reflecteren op deze vragen draagt bij aan een beter bewustzijn en begrip van:

- of en hoe dominante normen en waarden en de beeldvorming van een bepaalde groep doorwerken in de ruimtelijke structuur in de voorliggende situatie;
- als dat zo is, wat de gevolgen daarvan zijn voor betrokken groepen in hun mogelijkheden om hun leven vorm te geven in lijn met wie zij willen zijn en hun waarden en behoeften;
- en hoe de situatie kan worden beoordeeld vanuit het moreel perspectief van erkenningsrechtvaardigheid.

Het reflectiekader kan worden toegepast op zowel een maatschappelijke situatie of ontwikkeling in het ruimtelijk domein als op beleid gericht op het beïnvloeden van zo'n situatie. Het is vooral nuttig om te gebruiken tijdens de beleidsvormgeving, zodat de rol van erkenning bij een maatschappelijk vraagstuk al vanaf het begin meer bewust wordt meegenomen in beleid. Maar het kan ook worden gebruikt om te reflecteren op of er bij lopend beleid voldoende oog is voor erkenningsrechtvaardigheid. Het biedt dan concrete aangrijpingspunten voor hoe dat beleid aan te passen als wordt geconstateerd dat er sprake is van een onrechtvaardig gebrek aan erkenning.

Alhoewel het reflectiekader is vormgegeven als een vragenlijst, is het niet noodzakelijk om alle vragen één voor één af te lopen. Het kader is bedoeld als middel om reflectie op een situatie te stimuleren en dient dus meer als een gespreksleidraad. Wel is het voor een goed begrip van hoe een gebrek aan erkenning in de praktijk een rol speelt, van belang om voorafgaand aan de reflectie zoveel mogelijk informatie en kennis te verzamelen over de voorliggende situatie én betrokken groepen te bevragen over hun perspectief hierop en de gevolgen die deze voor hen heeft. Zonder zulke gesprekken is het voor personen die niet tot die groep behoren moeilijk om echt te begrijpen en zien wat de situatie betekent voor groepen wiens identiteit, behoeften en waarden verschillen van de dominante beelden binnen de samenleving.

Reflectiekader om (een gebrek aan) erkenning op te sporen in de beleidspraktijk

Het uitgangspunt is dat degenen die de vragen beantwoorden al uitgebreide kennis hebben van de voorliggende situatie en wat deze betekent voor de daarbij betrokken groepen. De lijst met vragen moet als richtinggevend worden gezien. Niet elke vraag is voor elke casus relevant.

Stap 1: Grip krijgen op de situatie en de groep

Identificeren van de situatie

Doel: kort schetsen van de situatie, ontwikkeling of beleid waarvoor wordt verkend of daarbij sprake is van een gebrek aan erkenning van bepaalde groepen die tot uiting komt in de ruimtelijke structuur en of dit negatieve gevolgen heeft voor één of meerdere van die groepen. In het vervolg van de vragenlijst noemen we dit de voorliggende situatie.

- Welke situatie, ontwikkeling of beleid staat centraal? Probeer zo concreet, feitelijk mogelijk te maken wat deze is.

Identificeren van betrokken groep(en)

Toelichting: het gaat om de groep(en) mensen voor wie de situatie die gevolgen kan hebben voor hun dagelijks leven. In veel gevallen ondervindt niet één groep mensen maar meerdere groepen gevolgen van de situatie. In dat geval kan de vragenlijst het beste voor elke groep afzonderlijk worden doorlopen, omdat de gevolgen vaak per groep verschillen.

- Welke groep(en) mensen ondervind(t)en mogelijk gevolgen van de voorliggende situatie? Het kunnen zowel positieve als negatieve gevolgen zijn.

Identificeren van de gevolgen van de situatie voor de betreffende groep(en)

Toelichting: De ruimtelijke structuur kan op verschillende manieren invloed hebben op de mogelijkheden van de betreffende groep(en). Door breed naar alle mogelijke gevolgen te kijken ontstaat een completer beeld; wel kan het per situatie verschillen welke gevolgen relevant zijn.

Voor het reflecteren op welke gevolgen de situatie kan hebben voor de groep, kan het behulpzaam zijn om te bedenken wat de groep uniek maakt. Denk aan kenmerken zoals: leeftijd, geslacht, seksuele voorkeur, etnische of culturele achtergrond, sociaaleconomische positie, fysieke kenmerken, leefstijl of specifieke waarden of behoeften.

- Welke gevolgen heeft de situatie voor de mogelijkheden die mensen hebben om hun leven vorm te geven in lijn met wie zij willen zijn en hun waarden en behoeften, als het gaat om:
 - o Het kunnen bereiken van basisvoorzieningen
 - o Kans op een eigen woonplek
 - o Kans op rust of interactie met anderen in de publieke ruimte
 - o Gevoel van er mogen zijn in de (publieke) ruimte

- Gezondheid/veiligheidsrisico's
- Waarde kunnen toekennen aan de ruimte zoals iemand wil
- Stigmatisering gerelateerd aan waar iemand woont

Stap 2: Grip krijgen op de beeldvorming, waardering en behandeling van de groep

Doel: concreet maken van de wijze waarop anderen de groep zien en/of hen waarderen en behandelen en hoe de groep zichzelf ziet of beoordeeld in de voorliggende situatie; en of er indicaties zijn die wijzen op een gebrek aan erkenning.

- In hoeverre is er aandacht voor de mogelijke gevolgen van de voorliggende situatie voor de specifieke behoeften of leefstijl van de groep? Bijvoorbeeld in beleidsdebatten of in de media. En hoe ziet die aandacht eruit?
 - Denk aan het verwaarlozen of klein maken van het verhaal van de ander, weglaten van de geschiedenis waarin de groep een rol speelt, klein maken via spraakgebruik, minachten van emoties of behoeften, afwezigheid op momenten dat de groep aandacht vraagt voor hun situatie.
 - In hoeverre zijn er geluiden of acties van anderen gericht op het versterken of verbeteren van de sociale positie van de groep?
- In hoeverre wordt de groep anders gezien, neergezet of behandeld in deze situatie dan anderen in de samenleving?
 - Denk aan marginalisatie, wegzetten als minder, kwaadaardig of verguizen, geweld tegen de groep, ondergeschikt stellen van de cultuur van de ander aan de eigen cultuur.
- In hoeverre is er waardering voor de bijdragen van de groep aan de samenleving?
 - Gebrek aan respect/waardering voor iemand in individuele sociale relaties (bijvoorbeeld tussen burens of mensen op straat), via regelgeving of voor de bijdrage aan de maatschappij via bijvoorbeeld (vrijwilligers)werk.
- Is de groep zelf in staat om de eigen situatie en sociale positie te beïnvloeden en te verbeteren, of zijn ze daarvoor afhankelijk van anderen?
 - In hoeverre is deze groep machteloos of juist zelfredzaam?
- In hoeverre zijn er meldingen of signalen vanuit de groep zelf over hoe anderen in de samenleving hen aanspreken of behandelen – voor zover daar zicht op is?

Stap 3: Grip krijgen op hoe de beeldvorming van een groep doorwerken in de ruimtelijke structuur

Doel: concreet maken op welke manieren de dominante normen en waarden en de daarin besloten beeldvorming van een groep en hoe zij gewaardeerd en behandeld worden tot uiting komen in de ruimtelijke structuur.

- Hoe komt de in stap 2 geïdentificeerde beeldvorming over de groep tot uiting in de (beoogde) ruimtelijke inrichting van de leefomgeving?
- Wijst de (beoogde) ruimtelijke structuur (wie/wat er is op een plek, of vanuit een plek bereikbaar is, de inrichting van de fysieke ruimte of regels en normen over toegang en gebruik) op een onderliggend idee over wie waar mag zijn en/of recht op bepaalde plekken heeft? En hangt dat samen met hoe de groep wordt gezien/behandeld, zoals beschreven in stap 2?
 - In hoeverre wijst de voorliggende situatie op veronderstellingen over wie waar mag of kan wonen in het land, regio of binnen een gemeente? Of over welke ruimte zij mogen of kunnen gebruiken en voor wat?

- In hoeverre spelen er onderliggende aannames over of is er oog voor wie recht heeft op een bepaalde plek omdat die van waarde is voor hen (bijvoorbeeld vanwege de sociale binding met de mensen die daar wonen of vanwege het belang die de groep hecht aan specifieke fysieke kenmerken van die plek)?

Stap 4: Reflectie op de situatie vanuit erkenningsrechtvaardigheid

Doel: reflectie op hoe de situatie in moreel opzicht kan worden beoordeeld vanuit een perspectief van erkenningsrechtvaardigheid, uitgaande van de normatieve criteria van Fraser en Honneth (2003).

- Belemmeren de beelden, waardeoordelen en behandeling van de groep zoals die tot uiting komen in de ruimtelijke structuur in de voorliggende situatie, de groep om: 1) als gelijke deel te nemen aan de samenleving? Of 2) het hebben van een ongeschonden relatie tot zichzelf of het kunnen ontwikkelen en uiten van een eigen identiteit onder negatieve gevolgen voor hun zelfrespect, zelfvertrouwen of eigenwaarde. Denk aan:
 - Gelijke in kunnen voorzien in basisrechten: welke gevolgen heeft de ruimtelijke structuur voor de groep om basisvoorzieningen te kunnen bereiken, een eigen woning te kunnen vinden, gezondheids- en veiligheidsrisico's, het vinden van rust of juist interactie met anderen in de publieke ruimte, het bezoeken van plekken die waardevol zijn voor de groep?
 - Gelijke in de publieke ruimte: welke gevolgen heeft de ruimtelijke structuur voor de groep om zich op straat te durven begeven, en zich vrij voelen om daar de eigen identiteit te uiten zonder angst of schaamte of het risico te lopen op negatieve reacties of zelfs bedreiging door anderen? Wat zijn de gevolgen van de ruimtelijke structuur voor of de groep in staat is waarde toe te kennen aan voor hen betekenisvolle plekken, bijvoorbeeld door daar symbolen aan te brengen of langere tijd te verblijven?

Omgaan met stereotypering

Om een gebrek aan erkenning van een bepaalde groep te kunnen herkennen, is het van belang om expliciet te maken hoe anderen in de samenleving in algemene zin denken over die groep. Het benoemen van die beelden kan ongemakkelijk voelen. Algemeen is het uitvergroten van bepaalde beelden over groepen ook niet wenselijk omdat het stereotypering of stigmatisering van individuen in de hand werkt (Van Uffelen 2024). Binnen de context van deze studie is het echter wel relevant om dit te doen. Juist dat soort algemene denkbeelden laten zien in hoeverre er aandacht en respect is voor de identiteit, waarden en behoeften van een groep en welke gevolgen het voor hen heeft als dit (deels) ontbreekt. Alleen als duidelijk is wat de heersende denkbeelden zijn, kan de rechtvaardigheid van die beelden en de gevolgen die deze hebben voor de groep worden bevraagd. Het onbenoemd laten, kan een gebrek aan erkenning zelfs in stand houden (zie kader 5.1).

Wel is het schetsen van zo'n algemeen beeld van een groep alleen een hulpmiddel voor het identificeren van hoe een gebrek aan erkenning mogelijk speelt, met als uiteindelijk doel om miskennen te voorkomen bij de uitwerking van beleid. De uiteindelijke beleidsvormgeving vraagt juist om genuanceerd en feitelijk denken over verschillen tussen én binnen groepen.

Kader 5.1 Risico van het onbenoemd laten van algemene denkbeelden

In haar essay in een bundel van de Staatscommissie Racisme en Discriminatie, licht Judi Mesman (2023) toe wat het risico is van het onbenoemd laten van algemene denkbeelden als het gaat om racisme. In de tijd van slavernij en kolonialisme was een algemeen denkbeeld dat mensen met een witte huidskleur superieur waren aan mensen met een zwarte huidskleur en dat daarom fysieke uitbuiting van die laatste groep geoorloofd was. Hoewel inmiddels algemeen wordt erkend dat dit idee nergens op is gebaseerd, is die raciale hiërarchie van toen nooit helemaal uit de samenleving verdwenen. Racisme belemmert nog steeds de mogelijkheden van zwarte mensen. Volgens Mesman (2023) is om deze hiërarchie te doorbreken het noodzakelijk om te benoemen dat kleur ertoe doet en van invloed is op iemands positie in de samenleving. Ze pleit daarom voor ‘kleurbewustheid’. Dit staat in contrast met de nu dominante ‘kleurenblinde’ aanpak waarin witte mensen het liefst negeren dat kleur ertoe doet. Het niet benoemen van de onderliggende denkbeelden houdt het bestaande patroon in stand waardoor mensen met een donkere huidskleur nog steeds (onbewust) als minderwaardig worden gezien en behandeld.

5.2 Toepassing vragenlijst op voorbeelden

Om de toepassing van de vragenlijst te illustreren hebben we deze uitgewerkt voor drie verschillende voorbeelden uit het ruimtelijk beleidsdomein: 1. Grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied; 2. Gentrificatie; 3. Vrouwen en veiligheid op straat. We gebruiken deze voorbeelden om te laten zien hoe de vragenlijst in de beleidspraktijk kan worden gebruikt om te reflecteren op de *mogelijke* rol van (een gebrek aan) erkenning bij vraagstukken in het ruimtelijk domein. Voor de herkenbaarheid hebben we gekozen voor bestaande vraagstukken in het Nederlands beleidsdebat. We hebben echter niet onderzocht welke rol erkenning *werkelijk* speelt bij elk van deze vraagstukken. Op basis van de door ons uitgewerkte reflectie kunnen dus geen conclusies worden getrokken over de (on)rechtvaardigheid van deze vraagstukken of beleid daaromtrent.

Voor elk voorbeeld hebben we gebruik gemaakt van inzichten uit bestaand onderzoek en beleidsdocumenten. Wel moeten de voorbeelden worden gezien als een eerste reflectie op de drie situaties en de rol van erkenning daarbij. Ook kijken we steeds naar maar één groep. Voor een complete analyse is nader onderzoek nodig, inclusief gesprekken met alle betrokken partijen.

5.2.1 Grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten buiten de bebouwde kom

Stap 1: korte beschrijving van de situatie

Identificeren van de situatie

Veel van het werk bij bedrijven in de tuinbouw, logistiek en vleesverwerking is fysiek zwaar en laagbetaald. Dat werk wordt vooral uitgevoerd door mensen die afkomstig zijn uit het oosten en zuidoosten van Europa. In gemeenten waar veel van zulke bedrijven zijn gevestigd, is daarom behoefte aan (goedkope) huisvesting voor deze arbeidsmigranten. Maar omdat het vaak gaat om niet-stedelijke gemeenten is het aanbod van geschikte woningen beperkt (Baalbergen et al. 2023; Loomans et al. 2024).

Werkgevers en uitzendbureaus zochten daarom naar alternatieve vormen van huisvesting. Hierdoor wonen veel arbeidsmigranten in panden die niet zijn bestemd voor (langdurige) bewoning, zoals vakantieparken en hotels of op de bedrijfslocatie. Ook kochten werkgevers en arbeidsbureaus reguliere woningen in nabijgelegen dorpen om daar hun werknemers te huisvesten.

Deze wijze van huisvesten van arbeidsmigranten leidt echter tot problemen, voor de arbeidsmigranten zelf en voor omwonenden. In 2020 stelde de Commissie Roemer in haar advies 'Geen tweederangsburgers' dat naast de werksituatie ook de woonsituatie van mensen die naar Nederland komen om laagbetaald, vaak tijdelijk en fysiek zwaar werk te verrichten, achterblijft bij die van de meeste inwoners van Nederland. Er is soms sprake van erbarmelijke woonomstandigheden, zoals huisvesting in gebouwen die ongeschikt zijn om in te wonen vanwege het ontbreken van daglicht of sanitair. Ook in minder extreme gevallen worden de arbeidsmigranten vaak met meer personen in een woning gehuisvest dan waar die woning op is berekend. Hierdoor moeten zij hun kamer en sanitair delen, vaak met mensen die zij niet kennen (Commissie Roemer 2020).

Daarnaast veroorzaakt de huisvesting van arbeidsmigranten in reguliere woningen ook overlast voor omwonenden. Zo is er een kans op irritaties en overlast door overbewoning of door een scheve verhouding tussen aantallen arbeidsmigranten en lokale bewoners, maar ook door verschillen in levensstijlen, druk op lokale voorzieningen, parkeerdruk, een toename in verkeersbewegingen in de vroege ochtend en/of late avond (Manting et al. 2025).

Er zijn gemeenten die voorstellend om de situatie van zowel lokale bewoners als arbeidsmigranten te verbeteren door de bouw van nieuwe wooncomplexen buiten de bebouwde kom die specifiek zijn bestemd voor deze arbeidsmigranten (Baalbergen 2024). Dit zou de druk op de lokale woningmarkt verlagen en de overlast in woonwijken verminderen. Tegelijkertijd zou de kwaliteit van huisvesting van arbeidsmigranten verbeteren omdat de nieuwe woonruimte specifiek is ontworpen voor deze groep. Grootschalig bouwen maakt het bovendien mogelijk om op het terrein specifieke voorzieningen voor arbeidsmigranten aan te bieden, zoals winkels met spullen uit hun land van herkomst en sportvoorzieningen (Expertisecentrum Flexwonen 2022). Ook kan er zo sneller en goedkoper worden gebouwd.

Identificeren van de betrokken groep(en)

Hoewel vele groepen belangen hebben bij de huisvesting van arbeidsmigranten (De Lange & Van Meteren 2026), zijn er twee groepen voor wie de bouw van grootschalige wooncomplexen voor arbeidsmigranten in het buitengebied direct gevolgen heeft voor hun dagelijks leven:

- Arbeidsmigranten met laagbetaald werk in niet-stedelijke gemeenten;
- De overige inwoners van gemeenten waar veel arbeidsmigranten wonen.

We werken dit voorbeeld alleen uit voor de eerste groep, omdat de gevolgen voor die groep minder eenduidig zijn dan voor de overige inwoners. Voor de eenvoud omschrijven we deze groep in het vervolg van dit voorbeeld als 'arbeidsmigranten', hoewel het in werkelijkheid gaat om een specifiek deel van alle arbeidsmigranten.

De overheid heeft sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Roemer verschillende maatregelen genomen om de woonsituatie van arbeidsmigranten te verbeteren. In dit voorbeeld dat we uitwerken om het reflectiekader te illustreren richten we ons specifiek op hoe erkenning mogelijk een rol speelt bij de huisvesting in grootschalige wooncomplexen buiten de bebouwde

kom. Wel nemen we in onze uitwerking van dit voorbeeld waar relevant andere maatregelen en voorstellen mee.

Identificeren van de gevolgen van de situatie voor de betreffende groep

De huisvesting van arbeidsmigranten in grootschalige woonlocaties buiten de bebouwde kom, kan vier ruimtelijke gevolgen hebben voor hun mogelijkheden om hun leven vorm te geven in lijn met hun waarden en behoeften:

- Het kunnen bereiken van basisvoorzieningen: de afstand die arbeidsmigranten moeten overbruggen om gebruik te maken van het bestaand aanbod van basisvoorzieningen kan toenemen omdat die voorzieningen zich hoofdzakelijk binnen de bebouwde kom bevinden. Een grotere afstand tot voorzieningen kan hun kans op zorg of om Nederlands te leren beperken (Ulceluse et al. 2021; Van Liempt & Miellet 2021). Ook de Adviesraad Migratie (2025) waarschuwt dat dergelijke geïsoleerde woonlocaties de integratie van arbeidsmigranten kan belemmeren. Hoe groot deze gevolgen zijn en voor welke basisbehoeften, is afhankelijk van hoeveel en wat voor voorzieningen op de locaties worden aangeboden. Zo zijn bij sommige wooncomplexen winkels en sportgelegenheden voorzien (Expertisecentrum Flexwonen 2022).
- Kans op een woonplek: omdat het gaat om grootschalige wooncomplexen, neemt het woningaanbod voor arbeidsmigranten waarschijnlijk toe ten opzichte van de huidige situatie, zelfs als andere soorten huisvesting niet langer voor hen toegankelijk zijn. Wel kan het wonen in deze complexen hun kans verminderen om een eigen huur- of koopwoning te vinden. Omdat hun werkgever meestal woonruimte voor ze regelt, hebben arbeidsmigranten weinig kennis van de Nederlandse woningmarkt. Het wonen op een wooncomplex met alleen maar personen die in dezelfde situatie zitten en op grotere afstand van andere personen, kan de kans verlagen dat ze de benodigde informatie krijgen over hoe ze een eigen woonplek kunnen vinden.
- Gezondheid/veiligheidsrisico's: algemeen zullen deze risico's lager zijn dan in hun huidige huisvestings situatie. De woonruimte in de grootschalige wooncomplexen is specifiek bestemd voor bewoning door grotere groepen mensen, waardoor er minder problemen met hygiëne zijn en de kans op onderlinge spanningen beperkter. Wel zullen ze nog steeds vaak hun kamer moeten delen. Daarnaast is er op veel complexen een beheerder waar eventuele overlast kan worden gemeld (Expertisecentrum Flexwonen 2022). Tegelijkertijd kunnen bepaalde gezondheids- en veiligheidsrisico's ook toenemen, afhankelijk van waar het complex wordt gebouwd. Zo zijn er zorgen over dat deze wooncomplexen gebouwd worden op plekken waar voorheen geen woningbouw was toegestaan vanwege hinder of veiligheidsrisico's van nabijgelegen bedrijvigheid of infrastructuur (De Lange & van Meeteren 2026). Als de complexen worden gebouwd op plekken die de tot nu toe gebruikelijk norm voor geluid of vervuiling overschrijden, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid van arbeidsmigranten.
- Stigmatisering gerelateerd aan waar iemand woont: de arbeidsmigranten die gaan wonen op de wooncomplexen buiten de bebouwde kom worden in ruimtelijk opzicht afgezonderd van anderen in de samenleving. De ruimtelijke segregatie tussen arbeidsmigranten en andere inwoners neemt dus toe. De kans op contact tussen beide groepen neemt dan af wat de integratie van arbeidsmigranten kan bemoeilijken (Ulceluse et al. 2021). Ook betekent dit dat de arbeidsmigranten letterlijk uit het zicht van anderen verdwijnen.

Stap 2: identificeren hoe anderen de groep zien en/of hen waarderen en behandelen

Op basis van de berichtgeving over de huisvesting van arbeidsmigranten in grootschalige wooncomplexen – zowel in de media als in beleidsdocumenten – ontstaat het volgende beeld over hoe anderen deze groep zien:

- Is er beperkte aandacht voor hun situatie?
 - o Sinds het verschijnen van rapport van de Commissie Roemer in 2020 is de aandacht voor de huisvestingssituatie van arbeidsmigranten sterk toegenomen. Er verschijnen regelmatig

- berichten in de media over misstanden bij de huisvesting van arbeidsmigranten waardoor hun problemen meer zichtbaar zijn geworden voor de rest van de samenleving.
- Ook heeft de rijksoverheid meerdere maatregelen genomen om de positie van arbeidsmigranten in het algemeen en specifiek op de woningmarkt te verbeteren. Zo is de huurwet aangepast waardoor het niet langer is toegestaan om arbeidsmigranten een tijdelijk huurcontract te geven (Ministerie van SZW 2025, Ministerie van VRO 2025).
 - Daarnaast wordt via het door de overheid ondersteunde project Work in NL (WIN) getracht de rechtspositie van arbeidsmigranten te verbeteren en arbeidsmigranten te voorzien in informatie over huisvesting in Nederland (Alliantie Work in NL 2025).
 - Worden arbeidsmigranten anders gezien, neergezet en behandeld dan anderen in de samenleving door beleidsmakers, werkgevers en anderen in de samenleving?
 - Er is sprake van stereotypering en stigmatisering van arbeidsmigranten. Zo worden ze regelmatig neergezet als 'overlastgevers' (De Lange & van Meeteren 2026).
 - Soms wordt er in beleidsdiscussies gebruik gemaakt van taal die ontmenselijkt. In plaats van te spreken over arbeidsmigranten wordt er dan gesproken over het toegestane 'aantal bedden'. Er wordt dan op gewezen dat het toegestane 'aantal bedden' in een gemeente voor arbeidsmigranten in verhouding moet staan tot wat de plek aankan om de leefbaarheid te garanderen voor de huidige inwoners. Hiermee wordt het feit dat het om mensen gaat weggestopt met taal (De Lange & van Meeteren 2026).
 - Het algemene politieke standpunt is dat het de verantwoordelijkheid is van de werkgevers die de arbeidsmigranten inzetten om ervoor te zorgen dat zij onderdak hebben (Ministerie van SZW 2025). Het wordt dus als acceptabel gezien dat de werkgever bepaalt waar zij wonen, met wie en onder welke omstandigheden.
 - Is er sprake van een gebrek aan waardering voor hun bijdrage aan de samenleving?
 - In beleidsdocumenten van de rijksoverheid en in de Nederlandse samenleving wordt waardering gegeven aan arbeidsmigranten voor hun bijdrage aan de samenleving via het werk dat zij verrichten (CBS 2026, Ministerie van SZW 2026).
 - Arbeidsmigranten hebben inmiddels voor de wet dezelfde rechten als andere huurders, maar in de praktijk zijn veel van hen nog steeds gehuisvest via een logiescontract waardoor ze op korte termijn hun woning moeten verlaten als de verhuurder besluit het contract te stoppen (Ministerie van VRO 2025).
 - In hoeverre zijn arbeidsmigranten in staat om zelf hun situatie te verbeteren?
 - Via het project WIN wordt gewerkt aan het versterken van de positie van arbeidsmigranten, ook op de woningmarkt. Tegelijkertijd zijn velen van hen nog steeds afhankelijk van hun werkgever voor woonruimte. Door hun onbekendheid met de Nederlandse samenleving en een gebrek aan vertegenwoordigers van hun belangen, weten veel arbeidsmigranten niet waar ze terecht kunnen om misstanden in hun woonsituatie aan te kaarten.

Stap 3: Reflectie op hoe de beeldvorming over de groep doorwerkt in de (beoogde) ruimtelijke structuur

De bouw van grootschalige wooncomplexen voor arbeidsmigranten buiten de bebouwde kom sluit op twee manieren aan bij de in stap 2 geschetste beelden die anderen hebben over deze groep. Aan de ene kant past de bouw van woningen die specifiek zijn bestemd voor arbeidsmigranten bij de uitgesproken intentie van de overheid om de huisvestingssituatie van arbeidsmigranten te verbeteren. Omdat de woningen meer geschikt zijn voor bewoning door grote groepen, zal de kwaliteit van de woonsituatie van arbeidsmigranten verbeteren.

De keuze om deze wooncomplexen buiten de bebouwde kom te bouwen lijkt echter meer in lijn met het stigma van 'overlastgevers'. Die locatie is logisch om praktische redenen zoals dat daar meer ruimte is en de grond goedkoper, maar kan grote gevolgen hebben voor de mogelijkheden van arbeidsmigranten (zie stap 1). De keuze voor de ligging van de wooncomplexen lijkt dus vooral

te zijn gebaseerd op het beperken van de overlast die anderen ervaren van de huisvesting van arbeidsmigranten binnen de bebouwde kom en niet met het oog op het verbeteren van de positie van de arbeidsmigrant binnen de samenleving. Dit komt onder andere naar voren in de titel van een rapport van het Expertisecentrum Flexwonen uit 2022: 'We merken er niets van: tien inspirerende voorbeelden van goede huisvesting voor arbeidsmigranten'.

Ook lijken er achter de keuze voor dit soort wooncomplexen impliciete veronderstellingen schuil te gaan over de positie van arbeidsmigranten binnen de samenleving. De huisvesting in grootschalige wooncomplexen verandert niets aan hun beperkte vrijheid om zelf te kiezen waar zij wonen, met wie en onder welke omstandigheden. De arbeidsmigranten blijven voor hun huisvesting afhankelijk van de intenties van hun werkgever en hoe zeer die begaan is met hun woonsituatie, ook als er geen werk meer is of de arbeidsmigrant niet langer kan werken.

Stap 4: Reflectie op de situatie vanuit erkenningsrechtvaardigheid

De keuze om arbeidsmigranten op specifiek voor hen bestemde locaties buiten de bebouwde kom te huisvesten lijkt dus slechts in beperkte mate bij te dragen aan het wegnemen van de achtergestelde positie van de arbeidsmigranten in vergelijking met anderen. Mits er expliciete eisen worden gesteld bij de bouw en verhuur, zoals het maximale aantal mensen op een kamer, kunnen deze wel bijdragen aan het verbeteren van hun woonomstandigheden. In veel andere opzichten verandert dit idee weinig aan de positie van de arbeidsmigranten en kan het hun mogelijkheden om als gelijke deel te nemen aan de samenleving in bepaalde opzichten zelfs verder verslechteren:

- Het huisvesten van arbeidsmigranten buiten de bebouwde kom vermindert de kans op contact met andere inwoners en – indien dit soort voorzieningen niet op het wooncomplex worden aangeboden – hun kans op onder andere zorg en onderwijs en mogelijkheden tot recreëren. Dit beperkt hun kansen om zich verder te ontwikkelen en te integreren in de Nederlandse samenleving, als zij dit willen.
- De positie van arbeidsmigranten op de woningmarkt verbetert niet; deze blijft dus achtergesteld bij die van andere inwoners. Omdat de grootschalige woonlocaties worden beheerd door werkgevers dragen deze niet bij aan het vergroten van hun vrijheid om zelf te mogen kiezen waar te wonen, met wie en onder welke omstandigheden. Ook neemt de kans om zelf verbetering aan te brengen in hun woonsituatie eerder af dan toe omdat ze minder snel in contact komen met personen die hen daarbij kunnen helpen.

Het voorstel om arbeidsmigranten te huisvesten buiten de bebouwde kom kan het signaal afgeven dat arbeidsmigranten niet evenveel recht hebben op het wonen in de bebouwde kom als andere inwoners. Ook suggereert dit dat het acceptabel wordt gevonden om arbeidsmigranten op plekken te huisvesten waardoor zij letterlijk onzichtbaar zijn voor anderen in de samenleving. Bovendien wordt overwogen om ze te huisvesten op plekken die voorheen als ongeschikt werden gezien voor woningbouw. Al deze zaken kunnen negatieve gevolgen hebben voor hun zelfrespect, zelfvertrouwen en eigenwaarde:

- Er lijkt weinig oog te zijn voor de behoeften van arbeidsmigranten aan veiligheid, gezondheid en de kans om in Nederland te gaan wonen met hun gezin of te integreren in de samenleving;
- Het letterlijk minder zichtbaar maken van deze groep, kan het beeld bevestigen dat zij alleen goed zijn voor het opknappen van zware werkzaamheden, maar er verder niet te mogen zijn.
- Het toegekend krijgen van specifieke woonlocaties terwijl anderen in de samenleving vrij zijn om te kiezen in waar en met wie zij willen wonen, benadrukt dat zij niet dezelfde rechten hebben als anderen of minder waard zijn dan anderen.

Kortom, het voorstel om arbeidsmigranten te huisvesten op grootschalige woonlocaties buiten de bebouwde kom als oplossing voor de problematiek omtrent de huisvesting van arbeidsmigranten roept vanuit het perspectief van erkenningsrechtvaardigheid meerdere fundamentele

rechtvaardigheidsvragen op: in hoeverre is het acceptabel dat arbeidsmigranten niet de vrijheid hebben om zelf te beslissen waar te wonen, met wie en onder welke omstandigheden?; Is het acceptabel om bepaalde groepen in ruimtelijk opzicht af te zonderen van de rest van de samenleving, ook als de insteek is dat zij veelal tijdelijk in Nederland verblijven? En welke gevolgen mag die beperkte vrijheid en ruimtelijke afzondering hebben voor de arbeidsmigranten ook wat betreft hoe zij over zichzelf denken? Hoe verhoudt dit gebrek aan erkenning zich tot de bijdrage die zij leveren aan de maatschappij?

5.2.2 Stimuleren van gentrificatie

Stap 1: korte beschrijving van de situatie

Identificeren van de situatie

Gentrificatie is een proces waarbij in een wijk waar van oudsher vooral lagere-inkomensgroepen wonen steeds meer inwoners met (zicht op) een hoger inkomen komen wonen. Dit proces kan bijvoorbeeld ontstaan als een groeiende groep in een bepaalde stad wil wonen waardoor daar de huuizenprijzen stijgen. De woningen in de meest aantrekkelijke delen van die stad worden dan voor een steeds kleinere groep betaalbaar. Degenen die minder te besteden hebben zijn dan aangewezen op alternatieve locaties en kiezen steeds vaker voor wijken die voorheen niet zo populair waren maar wel gunstig liggen.

In Nederland wordt gentrificatie vaak door de overheid gestimuleerd met als doel het verbeteren van de leefbaarheid in wijken die veel problemen hebben, zoals hoge werkloosheid, criminaliteit en verloedering van de publieke ruimte (Custers et al. 2024; Knieriem 2025; Uitermark et al. 2007). Om de leefbaarheid in deze wijken te vergroten geven gemeenten bijvoorbeeld woningcorporaties toestemming om in die wijken een deel van hun sociale huurwoningen te verkopen en projectontwikkelaars om daar duurdere koopwoningen te bouwen. Soms wordt ook een deel van de sociale huurwoningen gesloopt en vervangen door duurdere koopwoningen. Het doel van dit beleid is het opwaarderen van de wijk via de instroom van groepen die meer te besteden hebben (Van Eijk 2010).

Als gevolg van gentrificatie verandert de wijk vaak van karakter. Omdat de nieuwkomers meer te besteden hebben en vaak behoefte hebben aan andere voorzieningen dan de oorspronkelijke bewoners, verandert het lokale voorzieningenaanbod. Er komen steeds meer hippe koffiebarretjes of duurdere biologische supermarkten en restaurants, terwijl goedkopere supermarkten of ontmoetingsplaatsen verdwijnen (Knieriem 2025). Ook de publieke ruimte in de buurt kan van karakter veranderen. Nieuwkomers kunnen het initiatief nemen om deze op te knappen of hierop aandringen bij de gemeente. Ook kan er publieke ruimte verdwijnen. Bijvoorbeeld als bij de bouw van nieuwe wooncomplexen de collectieve buitenruimte in privaat eigendom komt (Hamers & Tennekes 2008).

Ook kan, als de levensstijlen van de oorspronkelijke bewoners en die van de nieuwkomers verschillen, het aantal contacten tussen de inwoners van de wijk afnemen; mensen in de wijk leven dan meer naast elkaar in plaats van met elkaar (Van Beckhoven & Van Kempen 2003; Van Eijk 2010). Bij grote verschillen, kunnen de leefstijlen van beide groepen ook schuren of botsen. Mensen kunnen zich ongemakkelijk voelen in de nabijheid van medebewoners die er in hun ogen andere leefgewoonten of normen op nahouden, wat ertoe kan leiden dat mensen vinden dat ze niet 'passen' in de buurt en zich afzijdig houden van omgang met die buurtbewoners (Van Eijk 2010). Ook kunnen de nieuwkomers overlast ervaren van bepaalde gewoontes van oorspronkelijke bewoners, zoals

elkaar 's avonds op straat ontmoeten (Doff & Van der Sluis 2017) of bepaald gedrag zelfs als bedreigend ervaren (Uitermark et al. 2007).

Identificeren van de betrokken groep(en)

Er zijn grofweg twee groepen voor wie gentrificatie gevolgen heeft voor de mogelijkheden die zij hebben om hun leven vorm te geven:¹¹

- Oorspronkelijke bewoners van de wijk;
- Nieuwkomers.

We werken dit voorbeeld uit voor de oorspronkelijke bewoners van de wijk. Hierbij dient te worden opgemerkt dat gentrificatie vaak een geleidelijk proces is waarvan de snelheid sterk afhankelijk is van de woningmarktsituatie. Er is dus niet altijd een scherp onderscheid te maken tussen de oorspronkelijke inwoners en de nieuwkomers. We gaan hier uit van de personen die er al woonden voordat de wijk aantrekkelijker werd en woningprijzen gingen stijgen.

Identificeren van de gevolgen van de situatie voor de betreffende groep

De veranderingen in de ruimtelijke structuur die gentrificatie veroorzaakt, kan uiteenlopende gevolgen hebben voor verschillende aspecten van het leven van de oorspronkelijke bewoners:

- Kunnen bereiken van basisvoorzieningen: als de oude winkels in de buurt verdwijnen en in plaats daarvan er duurdere alternatieven komen die niet passen bij de portemonnee of behoeften van de oorspronkelijke inwoners, zullen zij naar andere wijken moeten om te voorzien in hun basisbehoeften. De afstand tot deze voorzieningen en de kosten om er te komen nemen dan toe. Als er beperkt openbaar vervoer is naar die andere plekken, is dit een probleem voor bijvoorbeeld mensen die slecht ter been zijn.
- Kans op rust of interactie in de publieke ruimte/ gevoel van er mogen zijn in de (publieke) ruimte: de oorspronkelijke bewoners kunnen worden beperkt in hun toegang tot de publieke ruimte, bijvoorbeeld als door nieuwbouw in de wijk voorheen collectieve buitenruimte in privaat bezit komt. Dit kan de oorspronkelijke inwoners beperken in hun mogelijkheden om elkaar te ontmoeten op straat of juist om zich terug te trekken en rust te vinden. Daarnaast kunnen de oorspronkelijke inwoners worden beperkt in de wijze waarop zij voorheen de publieke ruimte gebruikten als nieuwkomers dat als onaangepast gedrag zien of daar overlast van ondervinden (Doff & Van der Sluijs 2017).
- Kans op woonplek: voor woningeigenaren die hun woning willen verkopen, verbeteren de kansen op de woningmarkt. De waarde van hun woning stijgt waardoor hun opties om een ander, beter, huis te kopen toenemen. Voor huurders daarentegen nemen de kansen op de woningmarkt juist af als de gemeente of woningcorporatie besluit een deel van de sociale huurwoningen te verkopen of te slopen. Het aanbod van sociale huurwoningen in de wijk neemt dan af waardoor de bewoners van die woningen naar elders moeten verhuizen (Uitermark et al. 2007). Vaak zijn zij dan aangewezen op het alternatief dat hun woningcorporatie ze aanbiedt, zowel wat betreft de kwaliteit als de locatie van de woning (Knieriem 2025).
- Kans om waarde te kunnen toekennen aan de ruimte: gentrificatie kan zorgen voor een dusdanige verandering in de sociale structuur en culturele identiteit van de wijk dat de oorspronkelijke inwoners zich er niet meer thuis voelen (Lehman-Frisch 2011). De betekenis die de wijk had voor hen neemt hierdoor af. Dat kan komen doordat sociale contacten binnen de wijk afnemen

¹¹ De 'oorspronkelijke bewoners' en 'nieuwkomers' hoeven geen intern homogene groepen te zijn. Zo kan een wijk dat oorspronkelijk een arbeiderswijk was in de loop der jaren veel multicultureler zijn geworden. Wij gaan in dit voorbeeld voorbij aan deze nuances om het voorbeeld simpel te houden.

of door een verandering in de normen en waarden die gelden in de wijk, maar ook door het verdwijnen van plekken die van symbolische waarde waren voor de inwoners. Deze gevolgen wegen vooral zwaar voor degenen die zich sterk verbonden met de wijk voelen bijvoorbeeld omdat ze daar al hun hele leven wonen en/of hun identiteit deels ontleent aan de wijk (Scan-nell & Gifford 2010). Ook kan het verdwijnen van een sociaal netwerk in de buurt negatieve ge-volgen hebben voor degenen die daarvan afhankelijk zijn voor zorg en dagelijkse sociale contacten.

- Stigmatisering gerelateerd aan waar iemand woont: de leefbaarheid van de wijk kan verbete-ren door het opknappen van woningen en de publieke ruimte. Dit is gunstig voor de oorspron-kelijke inwoners. Bijvoorbeeld omdat het imago van de wijk daardoor verbetert en daarmee het stigma van de inwoners verdwijnt. Dat kan hun kans op het vinden van werk en het krijgen van een hypotheek vergroten (Uyterlinde en Engbersen 2018; Knieriem 2025). Tegelijkertijd kan menging van groepen met uiteenlopende levensstijlen in een wijk ook zorgen voor spanningen tussen de groepen (Doff & Van der Sluijs 2017). Als daar sprake van is, kan de stigmatisering van de oorspronkelijke bewoners juist toenemen.

Stap 2: Identificeren hoe anderen de groep zien en/of hen waarden en behandelen

Op basis van berichtgeving in de media, onderzoeksrapporten en beleidsdocumenten over gentrifi-catie, kan de wijze waarop anderen in de samenleving de oorspronkelijke inwoners zien, waarden en behandelen als volgt worden getypeerd:

- Is er beperkt aandacht voor hun situatie?
 - o Uit onderzoek van Knieriem (2025) naar door de overheid gestimuleerde gentrificatiepro-cessen in verschillende wijken blijkt dat de oorspronkelijke bewoners zich genegeerd voel-den door de overheid of corporaties. Ze vonden dat ze weinig invloed hadden op wat er in de wijk veranderde. Ook was er weinig oog voor hun verbondenheid met elkaar en met de wijk en het belang daarvan voor hen. Dat gaf hun het gevoel dat de veranderingen in de wijk niet op hen, maar op de nieuwe inwoners waren gericht; naar hun behoeften en waar-den werd niet geluisterd.
- Worden de oorspronkelijke inwoners anders gezien, neergezet en behandeld dan anderen in de samenleving?
 - o In algemene zin is er sprake van stigmatisering van de inwoners van wijken waar de leef-baarheid onder druk staat en die dus volgens de logica van de overheid in aanmerking kun-nen komen voor het stimuleren van gentrificatie. Die wijken hebben vaak een slecht imago (Custers et al. 2024). Dat imago kan ook negatief afstralen op de inwoners. Zij kunnen wor-den gezien als mensen die problemen veroorzaken en onaangepast gedrag vertonen (Ui-termark et al. 2007).
 - o Beleid gericht op het stimuleren van gentrificatie gaat ervan uit dat de komst van nieuwe, meer welvarende, inwoners bijdraagt aan het verbeteren van de leefbaarheid van de wijk; impliciet wordt hiermee verondersteld dat een concentratie van de oorspronkelijke inwo-ners (deels) de oorzaak is van de problemen van de wijk.
 - o Nieuwkomers beschouwen het gedrag van (een deel van) de oorspronkelijke inwoners als afwijkend of zelfs bedreigend (Van Eijk 2010).
- Is er sprake van een gebrek aan waardering voor hun bijdrage aan de samenleving?
 - o De keuze van de overheid om gentrificatie te stimuleren, kan het signaal afgeven dat de bijdrage aan de samenleving van de oorspronkelijke inwoners niet wordt gezien als waar-devol en als van belang om in stand te houden (Knieriem 2025). Bijvoorbeeld als het gaat om de sociale activiteiten die zij organiseren voor de buurt of de zorg en ondersteuning die ze elkaar bieden.
 - o Door stigmatisering kan hun mogelijke bijdrage aan de samenleving worden onderschat, bijvoorbeeld ten aanzien van het soort werk dat ze kunnen verrichten.
- Zijn de oorspronkelijke bewoners beperkt in staat om zelf hun situatie te verbeteren?

- Bij sloop of verkoop van sociale huurwoningen zijn degenen die daar woonden afhankelijk van de woningcorporatie bij het vinden van een nieuwe woning en aangewezen op het beperkte aanbod van sociale huurwoningen.
- Vaak betreft de groep die afhankelijk is van sociale huur mensen met een laag inkomen die in het algemeen minder goed in staat om op te komen voor hun belangen en waarden dan meer welvarende inwoners (WRR 2023). Ze beschikken over minder vermogen, middelen en contacten om hun belangen en waarden in te brengen in het beleidsproces.

Stap 3: Reflectie op hoe de beeldvorming over de groep doorwerkt in de (beoogde) ruimtelijke structuur

De onderliggende aanname bij beleid gericht op het stimuleren van gentrificatie is dat de komst van meer welvarende mensen naar de wijk nodig is om de leefbaarheid in wijken te verbeteren. Dit sluit aan bij het in stap 2 geschetste beeld dat de oorspronkelijke inwoners worden gezien als de oorzaak voor de slechte situatie in de wijk of daar in elk geval aan bijdragen. Er zijn immers andere, meer welvarende groepen, nodig om de situatie in de wijk te verbeteren.

Dat het soms geoorloofd wordt gevonden dat door de sloop of verkoop van sociale huurwoningen een deel van de oorspronkelijke bewoners is genooddaakt elders te gaan wonen, suggereert het bestaan van een zekere sociale hiërarchie. Het wekt het beeld dat mensen uit de wijk die zijn aangewezen op sociale huur minder rechten hebben om in hun wijk te kunnen blijven wonen dan mensen in koopwoningen, terwijl hun keuzevrijheid op de woningmarkt al beperkter is.

Stap 4: Reflectie op de situatie vanuit erkenningsrechtvaardigheid

De gevolgen van gentrificatie voor de mogelijkheden van de oorspronkelijke inwoners om als gelijke deel te nemen aan de samenleving lopen sterk uiteen en zijn afhankelijk van hun uitgangssituatie en hoeveel oog er is voor hun behoeften:

- Voor woningeigenaren die willen vertrekken naar elders nemen de kansen op een betere woning toe dankzij de stijging van de waarde van hun woning. Maar de positie van de bewoners van sociale huurwoningen verslechtert. Voor de beslissing of zij in de wijk kunnen blijven zijn ze bovendien afhankelijk van keuzes van de gemeente en woningcorporaties.
- Voor degenen die in de wijk willen en kunnen blijven wonen, kan de kans op werk en het krijgen van een hypotheek verbeteren als de stigmatisering van de oorspronkelijke inwoners afneemt door het verbeterde imago van de wijk. Maar die stigmatisering kan ook toenemen als de levensstijl van de oorspronkelijke inwoners botst met die van de nieuwkomers. Het wederzijds respect tussen wijkgenoten neemt dan af.
- Als beleid weinig oog heeft voor of gehoor geeft aan de identiteit, behoeften en waarden van de oorspronkelijke inwoners die daar willen blijven wonen, hebben zij beperkt inspraak op de wijze waarop de wijk verandert. Hierdoor kunnen plekken die voor hen van waarde zijn, maar ook de verbondenheid en steun die zij ervaren van hun buurtgenoten verdwijnen. Ook kunnen zij worden beperkt in de wijze waarop zij graag met anderen samenleven.

Gentrificatie kan ook negatieve gevolgen hebben voor het zelfrespect, zelfvertrouwen en de eigenwaarde van de oorspronkelijke bewoners:

- Het negeren van de identiteit, behoeften en waarden van de oorspronkelijke bewoners door beleid kan ertoe leiden dat zij zich niet serieus voelen genomen. Het beeld dat hun behoeften, waarden en levensstijl minder waard zijn dan die van de nieuwkomers kan ontstaan.
- Beleid gericht op gentrificatie of het niet ingrijpen door beleid bij natuurlijk ontstane gentrificatie kan ervoor zorgen dat bepaalde groepen niet langer kunnen wonen op een plek die voor hen betekenisvol is. Hierdoor krijgen zij het gevoel dat de plek niet langer van en voor hen is,

maar van en voor de nieuwkomers. Als die plek onderdeel uitmaakt van hun identiteit, kan dit hun eigenwaarde aantasten.

Kortom, het stimuleren van gentrificatie om de leefbaarheid van een wijk te verbeteren vraagt vanuit het perspectief erkenningsrechtvaardigheid om reflectie op verschillende rechtvaardigheidsvragen: in hoeverre is het geoorloofd om via beleid mensen die zijn aangewezen op sociale huurwoningen te laten vertrekken uit hun wijk om zo de leefbaarheid van die wijk te vergroten? Welke gevolgen mag het verbeteren van de leefbaarheid van een wijk hebben en voor wie? Ook als gentrificatie spontaan optreedt als gevolg van stijgende woningprijzen, staat de overheid voor de vraag in hoeverre die ontwikkeling wenselijk is gezien de gevolgen voor de oorspronkelijke bewoners die niet kunnen of willen vertrekken. Niet ingrijpen impliceert dat de overheid deze (mogelijke) gevolgen acceptabel vindt.

5.2.3 Vrouwen en veiligheid op straat

Stap 1: Korte beschrijving van de situatie

Identificeren van de situatie

Vrouwen voelen zich minder veilig en thuis in de publieke ruimte dan mannen, en dat verschil is nog groter als het donker is (Keel et al. 2025). Een belangrijke reden daarvoor is dat vrouwen daar vaak worden geconfronteerd met seksueel grensoverschrijdend gedrag door mannen. Dat kan variëren van fluiten, sissen en naroeppen tot beledigen en zelfs fysiek lastigvallen (Vansetti Miranda & Van Nes 2020).

Het ontwerp van de publieke ruimte draagt op verschillende manieren bij aan het onveiligheidsgevoel van vrouwen (Schram et al. 2024). Onvoldoende verlichting en obstakels, zoals veel begroeiing, beperken zichtlijnen waardoor vrouwen zich kwetsbaar voelen voor kwaadwillende mannen op bepaalde plekken. Hetzelfde geldt voor plekken met weinig ‘ogen op de straat’, zoals tunnels of straten die niet op de looproute liggen waardoor er weinig mensen komen of waar geen huizen op uitkijken (Vansetti Miranda & Van Nes 2020). Maar ook plekken waar veel mannen samenkomen kunnen bedreigend voelen voor vrouwen, zeker als die mannen in groepen rondhangen en alcohol of drugs gebruiken.

Dit verschil in veiligheidsgevoel draagt eraan bij dat vrouwen de publieke ruimte minder vaak, anders en minder onbezorgd gebruiken dan mannen (Schram et al. 2024). Veel vrouwen passen hun gedrag aan om te voorkomen dat ze slachtoffer worden (zogenoemde ‘safety work’). Ze lopen of fietsen niet alleen in het donker, vermijden donkere, verlaten en onoverzichtelijke plekken of plekken waar veel mannen rondhangen, vermijden interacties met vreemden door niet op hen te reageren en sommige vrouwen blijven zelfs thuis.

Ook gebruiken vrouwen de publieke ruimte veelal om te reizen van huis naar school, werk, winkels of de woning van familie of vrienden, terwijl mannen meer tijd in de publieke ruimte zelf doorbrengen. Jonge vrouwen verblijven wel vaker in de publieke ruimte dan oudere vrouwen, maar vertonen ander gedrag dan jonge mannen. Terwijl jonge mannen vaker in groepen rondhangen op vaste plekken zoals sportveldjes of pleinen, lopen jonge vrouwen vaker rond of gebruiken ze hun verblijf in de publieke ruimte voor dagelijkse bezigheden zoals een bezoek aan een winkelcentrum.

Identificeren van de betrokken groep(en)?

Er zijn twee groepen voor wie deze situatie gevolgen heeft voor de mogelijkheden die zij hebben om hun leven vorm te geven¹²:

- Vrouwen
- Mannen

We werken dit voorbeeld uit voor vrouwen omdat zij in dit geval worden beperkt in het kunnen benutten van de mogelijkheden die hun leefomgeving in principe biedt.

Identificeren van de gevolgen van de situatie voor de betreffende groep

De onveiligheid die vrouwen ervaren in de publieke ruimte heeft op drie manieren gevolgen voor of en hoe zij hun leven kunnen vormgeven in lijn met hun waarden en behoeften:

- Het kunnen bereiken van basisvoorzieningen: als vrouwen zich dusdanig onveilig voelen in de publieke ruimte dat zij omrijden of zelfs thuisblijven als het donker is, worden zij beperkt in hun mogelijkheden om te werken, onderwijs te volgen, zorg te ontvangen of andere mensen of voorzieningen zoals cafés en restaurants te bezoeken;
- Kans op rust of interactie met anderen in de publieke ruimte: het niet of beperkt gebruik durven maken van de publieke ruimte beperkt vrouwen in hun kansen om andere mensen te ontmoeten of hun mogelijkheden om zich te kunnen terugtrekken van anderen en hun dagelijkse verplichtingen en zo te ontspannen. Vooral voor jongeren is de publieke ruimte een belangrijke plek waar zij tijd kunnen doorbrengen met andere jongeren, buiten het zicht van volwassenen en de normen die thuis en in de eigen sociale groep gelden (Filius & Melik 2011);
- Waarde kunnen toekennen aan de ruimte zoals iemand dat zelf wil: als vrouwen het gevoel hebben dat zij minder aanspraak kunnen maken op bepaalde delen van de publieke ruimte dan mannen, kan dit hun toegang tot plekken die zij waardevol vinden beperken. Denk aan plekken waar ze goede herinneringen aan hebben of tot rust kunnen komen. Hun beperktere veiligheid belemmert hen dan in hun kans om betekenis te geven aan een plek op een manier die zij willen, bijvoorbeeld door langere tijd op die plek te verblijven.

Stap 2: Identificeren hoe anderen de groep zien en/of hen waarderen en behandelen

Op basis van berichtgeving in de media, wetenschappelijke artikelen en beleidsdocumenten kunnen we de wijze waarop anderen in de samenleving zich gedragen of opstellen ten aanzien van de veiligheid van vrouwen in de publieke ruimte als volgt typeren:

- Is er beperkt aandacht voor hun situatie?
 - o Het maatschappelijk debat over de onveiligheid van vrouwen op straat nam in 2025 weer sterk toe in reactie op meerdere heftige incidenten dat jaar. Zo werd met de campagne 'Wij eisen de nacht op' in Nederland opnieuw aandacht gevraagd voor de onveiligheid van vrouwen op straat en de verantwoordelijkheid van overheden en het belang van gedragsverandering om de veiligheid van vrouwen te waarborgen. De daaropvolgende campagne #Echt mannelijk spreekt mannen aan op hun verantwoordelijkheid in de oplossing van dit probleem. Ook in gemeenten zijn dergelijke campagnes gestart zoals de campagne 'Wees een baas' in Rotterdam die jonge mannen oproept tot respectvol gedrag (gemeente Rotterdam 2025).

¹² Naast vrouwen zijn er ook andere groepen in de samenleving die met vergelijkbare problematiek hebben te maken, waaronder niet-heteroseksuelen en mensen met andere genderidentiteiten dan 'man' of 'vrouw'. De hier geschetste situatie is dus niet uniek voor vrouwen.

- Tegelijkertijd laat onderzoek zien dat er een structureel gebrek aan bewustzijn is voor de impact van seksueel grensoverschrijdend gedrag in publieke ruimten op vrouwen (Fileborn & O'Neill 2023). Zo zien veel mannen het toeteren of fluiten naar vrouwen niet als grensoverschrijdend gedrag. Ook vrouwen zelf zijn zich weinig bewust van hun ondergeschikte positie. Omdat zij van jongs af aan leren zich aan te passen om problemen te voorkomen, beschouwen ze het verschil met mannen als normaal.
- In de publieke ruimte worden vooral activiteiten gefaciliteerd die vaker door mannen dan door vrouwen worden beoefend zoals voetballen en skaten. Er is dus meer oog voor de behoeften van mannen dan die van vrouwen. Ook is er minder kennis over de behoeften van vrouwen en meisjes als het gaat om het gebruik van de publieke ruimte (Schram et al. 2024).
- Door hun aanpassingsgedrag zijn vrouwen minder zichtbaar in de publieke ruimte dan mannen waardoor hun behoeften voor het gebruik van die ruimte inclusief die om zich veilig te voelen minder worden gezien en begrepen (Schram et al. 2024).
- Worden vrouwen anders gezien, neergezet en behandeld dan anderen in de samenleving?
 - Het wordt algemeen als normaal gezien dat vrouwen zich anders dienen te gedragen dan mannen in de publieke ruimte om te voorkomen dat zij slachtoffer worden. De verantwoordelijkheid hiervoor wordt dus bij vrouwen gelegd. Vrouwen worden geacht voorzichtig te zijn in de publieke ruimte en bepaalde plekken te vermijden om te voorkomen dat ze slachtoffer worden. Vrouwen krijgen dit al van jongs af aan mee van hun ouders en anderen in hun omgeving. Ze mogen geen onveilige situaties uit te lokken via bijvoorbeeld hun manier van kleden, door zich niet in de buurt van mannen op te houden of in de manier van omgaan met mannen in de publieke ruimte. Als vreemde mannen hen nafluiten, aanspreken of lastigvallen in de publieke ruimte worden vrouwen geacht dit te negeren en uit de weg te gaan.
 - Deze normen leggen vrouwen ook zichzelf op. Als een vrouw iets overkomt, wordt de schuld vaak bij de vrouw gelegd, door anderen en zichzelf: had ze zich maar niet op die gevaarlijke plek moeten begeven of op die manier moeten gedragen, 'dan vraag je erom'.
 - Terwijl vrouwen worden geacht hun gedrag aan te passen, geldt dat niet voor mannen. De dominantie van jonge mannen in de publieke ruimte wordt geaccepteerd en zelfs aangemoedigd (Schram et al. 2024). Er is sprake van normalisering van seksueel grensoverschrijdend gedrag door mannen in de publieke ruimte. In tegenstelling tot vrouwen lijken mannen vaak te vinden dat zij het recht hebben om onbekende vrouwen op straat aan te spreken, te beledigen en ze zelfs fysiek lastig te vallen (Vansetti Miranda & Van Nes 2020).
- Is er een gebrek aan waardering voor hun bijdrage aan de Nederlandse samenleving?
 - Dat vrouwen zich onveilig voelen in de publieke ruimte kan ertoe leiden dat ze worden beperkt in het leveren van een bijdrage aan de samenleving, bijvoorbeeld via betaald of onbetaald werk te verrichten. Dat er nog steeds geen structurele oplossing is om hun gevoel van veiligheid te vergroten, suggereert dat de beperktere mogelijkheden van vrouwen om bij te dragen aan de samenleving niet als een probleem wordt gezien.
- Zijn vrouwen in staat om zelf hun situatie te verbeteren?
 - Vrouwen hebben weinig invloed op de situatie omdat ze geen controle hebben over wie ze tegenkomen in de publieke ruimte en hoe die persoon hen benadert. Ook hebben vrouwen beperkte mogelijkheden om zich hiertegen te verdedigen (Fischer & Sprado 2017). Vrouwen zijn in het algemeen erg op zichzelf aangewezen omdat ze weinig opties hebben die direct hulp opleveren, omdat er niet altijd andere mensen op straat zijn maar ook omdat omstanders vaak niet ingrijpen bij intimiderend gedrag van mannen richting vrouwen.

Stap 3: Reflectie op hoe de beeldvorming over de groep doorwerkt in de ruimtelijke structuur

Het nog altijd ontbreken van een structurele oplossing voor het grotere onveiligheidsgevoel van vrouwen in de publieke ruimte en het breed gedeelde beeld dat vrouwen hun gedrag moeten

aanpassen om ongewenste situaties te voorkomen, suggereert dat binnen onze samenleving impliciet wordt verondersteld dat vrouwen minder recht hebben op of behoefte hebben aan de publieke ruimte dan mannen. Dat komt tot uiting in een inrichting van de publieke ruimte die minder 'geschikt' is en rekening houdt met de behoeften van vrouwen inclusief hun gevoel van veiligheid.

Stap 4: Reflectie op de situatie vanuit erkenningsrechtvaardigheid

De wijze waarop wordt gedacht over en omgegaan met het grotere onveiligheidsgevoel van vrouwen in de publieke ruimte belemmert hen om als gelijke te kunnen deelnemen aan de samenleving:

- Mannen en vrouwen worden niet als gelijke gezien en behandeld als het gaat om de toegang tot en het gebruik van de publieke ruimte. Hierdoor worden vrouwen meer beperkt in het gebruik van die ruimte zoals zij dat zouden willen dan mannen. Door het aanpassingsgedrag van vrouwen en omdat veel vrouwen dit zelf als normaal beschouwen, blijft dit verschil onzichtbaar. Ook is er weinig bekend over hoe vrouwen de publieke ruimte zouden willen gebruiken en daarmee welke veranderingen in de vormgeving van de publieke ruimte nodig zijn. Al deze zaken houden de ongelijke positie van mannen en vrouwen ten aanzien van de toegang tot en het gebruik van de publieke ruimte in stand.
- Ook belemmert dit vrouwen om onbezorgd de deur uit te gaan, zeker 's avonds, waardoor ze in vergelijking met mannen minder gebruik kunnen maken van voorzieningen, minder makkelijk op bezoek kunnen gaan bij familie of vrienden, minder makkelijk kunnen interacteren met anderen of ontspannen in de publieke ruimte en worden beperkt in hun mogelijkheden om betekenis te geven aan een plek op een manier die voor hen waardevol is.

De impliciete veronderstelling dat vrouwen minder recht hebben op of behoefte hebben aan de publieke ruimte dan mannen kan negatieve gevolgen hebben voor de ontwikkeling van een eigen identiteit en het zelfrespect, zelfvertrouwen en eigenwaarde van vrouwen:

- De publieke ruimte is een plek waar mensen zichzelf kunnen zijn op een manier die zij zelf willen, los van maatschappelijke en eigen opgelegde verwachtingen. Voor jongeren is dit van groot belang voor het kunnen vormen en experimenteren met hun eigen identiteit, maar ook voor volwassenen is het zonder schaamte durven uiten van de eigen identiteit in de publieke ruimte belangrijk. Onveiligheidsgevoelens of het ervaren van beperkte bewegingsvrijheid in de publieke ruimte maakt dat vrouwen hier minder mogelijkheden toe hebben dan mannen.
- Het niet aanpassen van het ontwerp van de publieke ruimte en de verwachtingen dat vrouwen zich aanpassen om problemen te voorkomen, kunnen het signaal afgeven dat de behoeften en veiligheid van vrouwen minder waard zijn dan die van mannen. Ook kan hen dat het idee geven dat de publieke ruimte hen in mindere mate toebehoort dan mannen. Dit kan de eigenwaarde van vrouwen negatief beïnvloeden: zij voelen zich ondergeschikt aan mannen.

De situatie dat vrouwen zich minder veilig voelen in de publieke ruimte dan mannen roept vanuit het perspectief van erkenningsrechtvaardigheid verschillende rechtvaardigheidsvragen op: Is het acceptabel dat de publieke ruimte meer is ingericht op en toebehoort aan mannen dan aan vrouwen?; Welke verantwoordelijkheid hebben mannen en de overheid om het veiligheidsgevoel van vrouwen te verbeteren?

6 Erkenning bevorderen

Als beleidsmakers in het ruimtelijk domein hebben vastgesteld dat er sprake is van een onrechtvaardig gebrek aan erkenning bij hun beleidsvraagstuk, is de vervolgvraag of en hoe hier iets aan kan worden gedaan en zo ja welke gevolgen de aanpak ervan mag hebben voor andere groepen dan de miskende groep. Die twee vragen staan centraal in dit hoofdstuk. In paragraaf 6.1 beschrijven we welke mogelijkheden de overheid heeft om erkenning in het ruimtelijk domein te bevorderen en in paragraaf 6.2 welke beleidsafwegingen dit kan vragen. We sluiten af met een aantal overkoepelende reflecties over wat kijken door een lens van erkenning naar ruimtelijke vraagstukken aan meerwaarde biedt voor beleid.

6.1 Beleidsopties in het ruimtelijk domein

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben toegelicht, ligt miskenning vaak besloten in de dominante normen en waarden over wat ‘normaal’ wordt gevonden en de daaruit volgende ideeën over hoe we elkaar zien en behandelen. De overheid kan de ideeën en beelden die heersen in de samenleving niet direct beïnvloeden. Wel kan zij op verschillende manieren ervoor zorgdragen dat iedereen in staat is om als gelijke deel te nemen aan de samenleving of op maatschappelijk niveau ongestoord de eigen identiteit kan ontwikkelen en uitdragen, in lijn met wat volgens Fraser en Honneth het streven is bij erkenningsrechtvaardigheid.

We onderscheiden vier opties die de overheid heeft als zij miskenning die tot uiting komt in de ruimtelijke structuur wil verminderen. Het kan zowel gaan om beleid door de Rijksoverheid als door provincies of gemeenten. De vier beleidsopties zijn weergegeven in figuur 6.1. Elke optie bestaat uit een combinatie van een beoogde route en een type maatregel in het ruimtelijk domein.

6.1.1 Mogelijke routes en maatregelen

Twee mogelijke routes

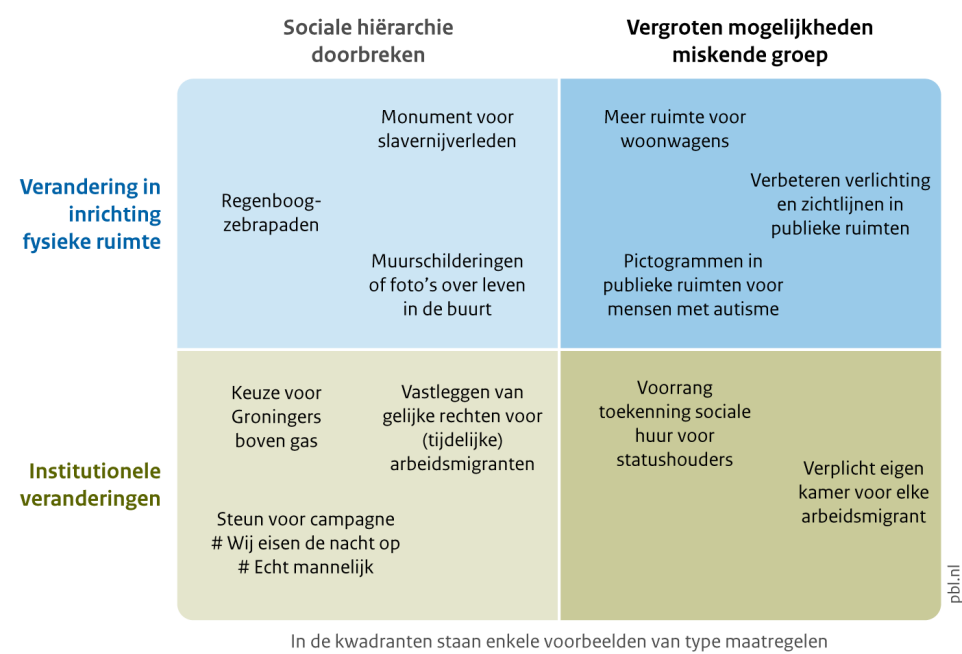
Beleid kan zich richten op het bij de bron aanpakken van de miskenning (de linkerkolom in figuur 6.1) of op het vergroten van de mogelijkheden van de miskende groep door het verminderen van de beperkingen die zij ondervinden van de huidige ruimtelijke structuur (de rechterkolom).

In de eerste route streeft beleid naar het *doorbreken van de sociale hiërarchie* die ten grondslag ligt aan de beperkingen die de miskende groep ondervindt van de huidige ruimtelijke structuur. Dat vraagt om maatregelen die bijdragen aan het dusdanig veranderen van de dominante culturele en sociale waardepatronen dat er meer oog en waardering komt voor de identiteit, behoeften en waarden van de miskende groep. Dergelijk beleid richt zich dus op het vergroten van de acceptatie en waardering van anderen voor de miskende groep. Die anderen betreffen ook de bestuurders en beleidsmakers zelf, aangezien de sociale hiërarchie ook hun keuzes en afwegingen kan beïnvloeden.

De tweede route is gericht op het *vergroten van de mogelijkheden van de miskende groep* via het aanpassen van de ruimtelijke structuur. Dit vraagt om maatregelen die de ruimtelijke structuur van de leefomgeving zo veranderen dat deze beter aansluit bij de identiteit, behoeften en waarden van de miskende groep. Het doel is dan dus het ‘herstellen’ of ‘repareren’ van de vormgeving van de

ruimtelijke structuur zodat deze de miskende groep minder belemmerd en zij beter in staat zijn om de mogelijkheden die hun leefomgeving biedt te benutten.

Figuur 6.1
Mogelijkheden om erkenning in het ruimtelijk domein te bevorderen



Bron: PBL

Twee typen maatregelen in het ruimtelijk domein

Bij beide routes kunnen beleidsmakers kiezen uit twee typen maatregelen: fysieke (de bovenste rij in figuur 6.1) en niet-fysieke ingrepen (de onderste rij).

Bij fysieke ingrepen gaat het om aanpassingen in de inrichting van de fysieke ruimte. Dat kan gaan om de verdeling van woningen, scholen of andere voorzieningen over het land of binnen een regio, de aanleg of aanpassingen in infrastructuur of het ruimtelijk ontwerp van straten of buurten. Voorbeelden van dat laatste zijn autoluwe straten, het creëren van plekken waar jongeren ongestoord samen kunnen komen (Middendorp et al. 2023) of het behoud van bepaalde plekken in de buurt die een speciale betekenis hebben voor degenen die daar van oudsher wonen bij grootschalige ingrepen in de buurt (Doff en van der Sluis 2017). Ook kan via het aanbrengen van fysieke symbolen in de publieke ruimte aandacht worden gevraagd voor de acceptatie van bepaalde groepen (bijvoorbeeld regenboogzebrapaden) of de unieke waarde van een plek voor de bewoners (bijvoorbeeld via muurschilderingen of beelden).

Niet-fysieke maatregelen zijn gericht op het veranderen van de formele en informele instituties die gelden in het ruimtelijk domein. Zo kan de overheid de wet- of regelgeving uitbreiden of aanscherpen als zij dat nodig acht om de positie van bepaalde groepen te versterken. Een voorbeeld hiervan is het niet langer toestaan van tijdelijke huurcontracten voor arbeidsmigranten om zo hun recht op onderdak beter te beschermen (zie voorbeeld in hoofdstuk 5). Het kan ook gaan om maatregelen gericht op het veranderen van de ongeschreven gedragsregels en normen over wat in het ruimtelijk domein wordt gezien als ‘normaal’ gedrag en hoe we daar met elkaar omgaan. Een voorbeeld daarvan is het steunen van maatschappelijke campagnes zoals ‘#wij eisen de nacht op’, gericht op het

vergroten van de aandacht voor de veiligheid van vrouwen op straat of de campagne ‘Wees een Baas’ tegen seksuele straatintimidatie in Rotterdam. Die campagne richt zich op jonge mannen tussen de 17 en 30 jaar en roept deze groep op om respectvol gedrag te vertonen (Gemeente Rotterdam 2025). De overheid kan ook de normen beïnvloeden via haar eigen handelen, bijvoorbeeld in hoe zij met elkaar omgaan en over verschillende groepen spreken in het beleidsdebat, en in hun interacties met burgers (zie kader 6.1).

Kader 6.1 Respectvol handelen door de overheid zelf

Het is belangrijk dat de overheid ook in haar eigen optreden respect en waardering uitdraagt voor alle groepen mensen binnen onze samenleving (Verloo 2024). Het handelen van de overheid kan (onbewust en onbedoeld) miskenning versterken. Zo kan selectief optreden door uitvoeringsorganisaties als de belastingdienst of politie miskenning in de hand werken. Als mensen met een bepaald profiel er bij controles steeds uit worden gepikt, kunnen zij zich minder vrij voelen om te gaan en staan waar zij willen. Ook kan dit de negatieve vooroordelen over die groepen bij omstanders bevestigen, zelfs als de persoon in kwestie niets heeft gedaan. Het is daarom belangrijk dat overheidsorganisaties zich bewust zijn van de gevolgen van hun acties en de beeldvorming die hierdoor kan ontstaan en dit zoveel mogelijk voorkomen. Naast selectief optreden, kan een gebrek aan respect van de overheid ook op andere manieren tot uiting kan komen in het alledaags contact van de overheid met burgers, bijvoorbeeld via kleinerend taalgebruik of het niet aanwezig zijn bij bijeenkomsten die van belang zijn voor bepaalde groepen (Verloo 2024). Daarnaast is het belangrijk dat als er toch sprake is geweest van miskenning door de overheid, zij de situatie laat onderzoeken en openlijk bekend een fout te hebben begaan. Dit kan bijvoorbeeld via parlementaire enquêtecommissies zoals die naar de aardgaswinning Groningen. In haar rapport ‘Groningers boven gas’ (2023) concludeert die commissie dat de veiligheid van de Groningers structureel is genegeerd bij de aardgaswinning en dat dit rampzalige gevolgen heeft gehad voor hen.

Voor beide typen maatregelen kan het gaan om zowel kleine als grote aanpassingen. Fysieke ingrepen kunnen variëren van het volledig anders ontwerpen van nieuwe woonwijken tot het snoeien van het groen langs fietspaden. En niet-fysieke ingrepen lopen uiteen van het aanpassen van de grondwet tot het openbaar steun uitspreken voor initiatieven uit de samenleving die aandacht vragen voor de achtergestelde positie van bepaalde groepen. Een grotere aanpassing is ook niet per se effectiever. Zo is het vastleggen in de grondwet van de rechten van bepaalde groepen fundamenteel voor de erkenning van die groep maar kunnen campagnes of berichtgeving in de media meer effect hebben op het algemeen denken over die groep binnen de samenleving.

6.1.2 Belang van combineren van beleidsopties

Maatregelen die bijdragen aan het verminderen van de beperkingen die miskende groepen ondervinden van de ruimtelijke structuur dragen niet per se bij aan het doorbreken van de sociale hiërarchie en vice versa. Zo stelt het verbeteren van de begaanbaarheid van straten mensen in een rolstoel beter in staat om voorzieningen te bereiken, maar zorgt dit er niet voor dat zij meer respect en waardering van anderen krijgen. Omgekeerd dragen regenboogzebrapaden wel bij aan meer aandacht voor de acceptatie en bekendheid van de lhbtq+ gemeenschap, maar zorgen deze er niet voor dat zij zich kunnen uiten op straat zoals zij dat willen zonder lastiggevallen te worden. Als de overheid zowel de mogelijkheden van miskende groepen in het ruimtelijk domein wil vergroten als hun acceptatie en waardering door anderen, zal zij dus meerdere maatregelen moeten combineren.

Daarnaast kan het van belang zijn om de twee routes te combineren om zo de voor- en nadelen van elke route te ondervangen. Als alleen de ruimtelijke structuur wordt aangepast, bestaat het risico dat de miskening in stand blijft en de groep daar negatieve gevolgen van blijft ondervinden maar dan op andere vlakken. Zo kan het verbeteren van zichtlijnen op stations de veiligheid van vrouwen op die plek wel vergroten, maar zullen zij zich elders onveilig blijven voelen als het gedrag van mannen richting vrouwen ongewijzigd blijft.

Tegelijkertijd is wachten met het aanpassen van de ruimtelijke structuur tot de sociale positie van miskende groepen is verbeterd ook niet altijd wenselijk, omdat het lang kan duren voor de positieve gevolgen van dergelijk beleid merkbaar zijn, in het algemeen en in de vormgeving van de ruimtelijke structuur. Omdat de culturele waardepatronen die ten grondslag liggen aan de miskening diep zijn ingesleten in het denken en doen van mensen, veranderen deze niet zomaar. Als beleid is beperkt tot maatregelen die zich hierop richten, kan dat betekenen dat de miskende groep nog lange tijd last heeft van de belemmeringen die dit met zich meebrengt voor hun dagelijks functioneren en hun identiteitsontwikkeling. Dit betekent dat ook om die reden het goed kan zijn beide routes te combineren om ook op korte(re) termijn verbetering te realiseren.

6.2 Onderdeel van de beleidsafweging

Het bekijken van ruimtelijke vraagstukken vanuit de lens van erkenningsrechtvaardigheid voorkomt dat de overheid bepaalde groepen en hun identiteit, waarden en behoeften over het hoofd ziet. Wel kan wat goed is voor de erkenning van de ene groep negatieve gevolgen hebben voor andere groepen. Als de overheid de erkenning van een groep wil bevorderen is het dus belangrijk dat zij oog heeft voor alle mogelijke gevolgen daarvan en de voor- en nadelen tegen elkaar afweegt. In paragraaf 6.2.1 gaan we in op wat voor spanningen tussen groepen een rol kunnen spelen bij het bevorderen van erkenning via beleid in het ruimtelijk domein. In paragraaf 6.2.2 gaan we in op hoe beleid hiermee om kan gaan.

6.2.1 Mogelijke spanningen bij erkenning bevorderen

Meer vraag dan aanbod van de benodigde ruimte

Het bevorderen van erkenning via het toekennen van rechten aan miskende groepen leidt niet tot beperkingen voor anderen. Dit komt omdat rechten niet schaars zijn (Buitelaar 2020). Als de één ook een bepaald recht wordt toegekend, krijgen de ander niet minder van dat recht. Ook hoeven zij daarvoor niet hun recht aan de ander over te dragen.

Maar schaarste kan wel tot spanningen leiden tussen groepen als de ruimtelijke structuur wordt aangepast om de mogelijkheden van een miskende groep te vergroten. De hoeveelheid beschikbare ruimte is immers wél beperkt en twee groepen kunnen behoefte hebben of waarde toekennen aan hetzelfde deel van de ruimte. Zo kan het vanuit moreel oogpunt noodzakelijk worden geacht om miskende groepen voorrang te geven bij de toekenning van een sociale huurwoning, zoals bijvoorbeeld de arbeidsmigranten uit het voorbeeld in hoofdstuk 5. Dit draagt eraan bij dat arbeidsmigranten niet langer afhankelijk zijn van hun werkgever voor huisvesting. Het gaat echter wel ten koste van de kansen die anderen hebben op zo'n woning omdat er een beperkte hoeveelheid sociale huurwoningen zijn. Dus hoewel huisvesting algemeen wordt beschouwd als een basisrecht waar iedereen voldoende toegang toe nodig heeft, is het voldoen aan dat recht in de praktijk beperkt door de schaarste van huurwoningen (Jonkman 2019).

Spanning tussen waarden en behoeften bij het gebruik van ruimte

Ook bij het gebruik van de ruimte kan er sprake zijn van conflicterende waarden en behoeften tussen groepen. Zo willen oorspronkelijke bewoners vaak graag de oude gewoonten in een buurt in stand houden, terwijl nieuwe bewoners andere gewoonten en gebruiken hebben en aan nieuwe tradities willen werken. Ook kan wat de één belangrijk vindt voor het gemeenschapsgevoel in de buurt, de ander zien en ervaren als overlast (Doff en van der Sluis 2017).

Spanning tussen wat goed is voor de miskende groep en voor de samenleving als geheel

Een derde mogelijke spanning is die tussen wat nodig is voor de erkenning van bepaalde groepen en wat goed is voor de samenleving als geheel of toekomstige generaties. Zo is het overschakelen op niet-fossiele energiebronnen van belang om de negatieve gevolgen van klimaatverandering voor toekomstige generaties te beperken maar kan het realiseren daarvan om offers van bepaalde groepen inwoners vragen. Een voorbeeld is de discussie over of de inwoners van de gemeente Moerdijk op termijn naar elders moeten verhuizen om meer ruimte te creëren voor duurzame energieproductie en industrie via een uitbreiding van het nabijgelegen industrieterrein (Rot et al. 2025).

6.2.2 Hoe omgaan met spanningen?

Gezien deze spanningen vraagt beleid gericht op het bevorderen van erkenning om een zorgvuldige afweging tussen de rechten, belangen, behoeften en waarden van alle groepen die betrokken zijn bij het vraagstuk of die worden geraakt door de aanpak.

Beoordelen van de rechtvaardigheid van bezwaren

De eerste stap in die afweging is beoordelen in hoeverre de mogelijke gevolgen voor andere groepen onrechtvaardig zijn. Dit beïnvloedt met wiens rechten, waarden en behoeften beleid vanuit moreel oogpunt rekening dient te houden in de beleidsafweging. Eén vraag daarbij is in hoeverre door het bevorderen van de erkenning van de ene groep, de erkenning van andere groepen in het geding komt. Bij maatregelen gericht op het bevorderen van erkenning klinken regelmatig bezwaren van andere groepen die stellen dat dit tegen hun waarden in gaat en dat zij door deze maatregelen worden beperkt. Om te beoordelen in hoeverre zulke bezwaren vanuit het morele oogpunt van erkenningsrechtvaardigheid terecht zijn, kunnen beleidsmakers en bestuurders ook gebruikmaken van de normatieve criteria van Fraser en Honneth (zie kader 6.2).

Kader 6.2 Beoordelen van bezwaren

Volgens de normatieve criteria van Fraser zijn bezwaren tegen het bevorderen van erkenning van een groep alleen terecht als dit andere groepen beperkt in het als gelijke deelnemen aan de samenleving. In het geval van de aanleg van regenboogzebrapaden is dat onwaarschijnlijk; zo'n zebrapad belemmert het functioneren van anderen op geen enkele manier. Bij genderneutrale toiletten ligt dat anders. Hoewel deze het toiletbezoek voor mensen die zich niet als man of vrouw identificeren vergemakkelijken, kan het verdwijnen van gescheiden toiletten de veiligheid van vrouwen beperken.

Honneth ziet het vergroten van het aantal identiteiten binnen de samenleving als morele vooruitgang. Vanuit dit perspectief hangt of een bezwaar tegen regenboogzebrapaden terecht is of niet, af van of de ene groep de ander beperkt in het ontwikkelen en uitdragen van hun identiteit. Op het moment dat religieuze groepen die homoseksualiteit afwijzen bezwaar uitspreken tegen

regenboogzebrapaden, dan is dit volgens Honneth een onterecht claim omdat zij homoseksuelen belemmeren in het uitdragen van hun identiteit.

Wat als het besluit is de erkenning van een groep niet te bevorderen?

Bestuurders kunnen tot de conclusie komen dat de belangen en behoeften van miskende groepen geen prioriteit krijgen. Dit kan praktische redenen hebben, zoals dat er onvoldoende mogelijkheden of middelen zijn om de miskening tegen te gaan of het gevolg zijn van dat andere waarden en/of belangen zwaarder wegen. Om te voorkomen dat zo'n besluit de miskening van de groep vergroot, is het wel van belang dat zij bewust aandacht besteden aan wat hun besluit betekent voor de miskende groep.

Wat nodig is, hangt af van de specifieke situatie en hoe groot de gevolgen voor de miskende groep zijn. Het kan voldoende zijn om de gevolgen voor de miskende groep expliciet te benoemen en aan de betrokkenen toe te lichten waarom, ondanks de gevolgen voor hen, toch deze keuze is gemaakt. Een andere optie is randvoorwaarden te stellen aan beleid om te voorkomen dat deze de positie van de miskende groep verder verslechtert of hen te compenseren voor negatieve gevolgen.

Afweging in samenspraak met alle betrokkenen

De verantwoordelijkheid voor het uiteindelijke besluit ligt bij bestuurders, maar om meerdere redenen is het behulpzaam om de afweging te maken in samenspraak met de verschillende betrokken groepen. Dit zorgt voor een beter begrip van wat de situatie betekent voor elke groep en de mogelijke gevolgen voor hen van de voorgestelde aanpak. Ook kan dit bijdragen aan een beter begrip van de groepen voor elkaars positie en groepen helpen begrijpen waarom bestuurders hun bezwaren als ongegrond beschouwen. Dit kan de acceptatie van het uiteindelijke besluit vergroten, ook als deze ongunstig is voor een groep.

6.3 Tot slot

Erkenningsvraagstukken komen niet vanzelfsprekend naar voren in beleidsoverwegingen omtrent de ruimtelijke inrichting van de leefomgeving. Het gaat vaak om blinde vlekken voor hoe de waarden en normen die heersen in onze samenleving uitpakken voor bepaalde groepen wiens identiteit, waarden en behoeften anders zijn dan wat algemeen als 'normaal' wordt gezien.

Het beschouwen van een situatie vanuit erkenningsrechtvaardigheid kan helpen om verschillen in hoe we met elkaar omgaan en hoe we over elkaar denken boven tafel te krijgen, zodat er meer bewust wordt stilgestaan bij de vraag wie op wat recht heeft en waarom. Hoewel bij erkenningsrechtvaardigheid de nadruk ligt op de culturele aspecten van rechtvaardigheid, zijn die ook relevant voor ruimtelijk beleid, omdat zulke verschillen tot uiting kunnen komen in de ruimtelijke structuur. Miskening kan beïnvloeden wat er is op een plek of wie daar kan wonen, hoe de ruimte is ingericht en wat de wet- en regelgeving en normen zijn in het ruimtelijk domein. Als miskening tot uiting komt in de vormgeving van de ruimtelijke structuur kan dat de miskende groepen belemmeren om als gelijke deel te nemen aan de samenleving en hun eigen identiteit te ontwikkelen en uit te dragen.

Het op een gestructureerde manier nadenken over rechtvaardigheid helpt beleidsmakers en bestuurders bij het komen tot een antwoord op de vraag wat wenselijk is, oftewel, wie wat toekomt waar, wanneer en waarom. Dit gaat vaak gepaard met (morele) dilemma's en verschillende perspectieven: er is lang niet altijd overeenstemming over wat we belangrijk vinden, en het kiezen voor

de ene waarde of het ene belang gaat vaak ten koste van een andere waarde of belang. Het is onmogelijk om tegemoet te komen aan alle behoeften en waarden. Maar door oog te hebben voor de verschillende behoeften, waarden en belangen die spelen in een situatie kunnen beleidsmakers en bestuurders wel een zorgvuldige en genuanceerdere afweging maken. Dat draagt bij aan bewuste en onderbouwde beleidskeuzes waarin ook oog is voor de negatieve gevolgen die hun beleid mogelijk met zich meebrengt.

Met de uitwerking van het concept erkenningsrechtvaardigheid en hoe dat eruitziet in het ruimtelijk domein bieden wij een extra perspectief in de (beleids)afweging. We bieden een taal, structuur, criteria en kaders om te identificeren of en hoe een gebrek aan erkenning speelt in het ruimtelijk domein en te reflecteren op de rechtvaardigheid. Zo kunnen beleidsmakers in dit domein situaties van mogelijke miskennen beter herkennen en beter begrijpen van wat de mogelijke consequenties daarvan zijn voor de betrokken groep. Zo'n scherpere probleemanalyse draagt bij aan het komen tot een bewustere afweging waarin ook oog is voor de behoeften en belangen van miskende groepen en rechtvaardigheid in het ruimtelijk domein wordt bevorderd.

Referenties

- Adviesraad Migratie (2025), *Investeren in Samenleven*, Den Haag: Adviesraad Migratie.
- Alliantie Work in NL, 2025, Work in NL: betere Ondersteuning voor arbeidsmigranten; <https://www.arbeidsmigratieingoedebanen.nl/onderwerpen/informatie-en-dienstverlening/work-in-nl-betere-ondersteuning-voor-arbeidsmigranten>.
- Anderson, E.S (1999), 'What is the point of Equality?' *Ethics*, 109, 2: 287-337.
- Baalbergen, I., G. Bolt, Y. Lin & P. Hooimeijer (2023), 'Governance networks and accountability patterns in the provision of housing migrants: the case of Central and Eastern European workers in the Netherlands.' *Housing, Theory and Society*, 40, 4: 411-434.
- Bastiaansen, J. & M. Breedijk (2024), *Beter bereikbaar? Veranderingen in de toegang tot voorzieningen en banen in Nederland tussen 2012 en 2022*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Britt, A., B. Tierolf, A. Hoogenbosch, M. Verstappen, Y. Dusault & D. Yassine (2023), *Monitor discriminatie bij woningverhuur 2023*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Bullard, R. D. (2001), 'Environmental justice in the 21st century: Race still matters', *Phylon*, 49,3/4: 151-171.
- Buitelaar (2020), *Perspectieven: vier perspectieven op de rechtvaardige stad: Maximaal, Gelijk, Voldoende, Vrij*, Haarlem: Trancity.
- CBS (2026), *Opvattingen over arbeidsmigranten*; <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2026/opvattingen-over-arbeidsmigranten?onepage=true>.
- Coenders, M., M. Verstappen & M. Yenga (2025), *Monitor discriminatie bij woningverhuur 2024/2025*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Commissie Roemer (2020), *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*. Den Haag: Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten.
- Custers, G. & J.J. Willems (2024), 'Rotterdam in the 21st century: From 'sick man' to 'capital of cool'', *Cities*, 150, 105009.
- De Lange, T. & M. van Meeteren (2026), 'Short-Stay Sedentarism: The Local Battle over Migrant Workers' Housing in The Netherlands', *Social Sciences*, 15, 245.
- Doff, W. & M. van der Sluis (2017), *De Invloed van Sterke Schouders. Een literatuurstudie naar mogelijk effecten van het Rotterdamse Woonbeleid*, Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Durand, A., B. Huang, T. Zijlstra & M.A. González (2023), *Multicultural diversity in mobility, The travel behaviour of migrants and children of migrants in the Netherlands*, Den Haag: Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Eriksson, M., A.S. Lundgren, R. H. Eriksson (2025), 'The heroes and killjoys of green megaprojects: a feminist critique', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 18, 2: 341-357.
- Expertisecentrum Flexwonen (2022), *We merken er niets van: Tien inspirerende voorbeelden van goede huisvesting voor arbeidsmigranten*, Expertisecentrum Flexwonen.
- Fileborn, B. & T. O'Neill (2023), 'From 'ghettoization' to a field of its own: a comprehensive review of street harassment research'. *Trauma, violence and abuse* 24, 1: 125-138.
- Filius, F. & R. van Melik (2011), *Jongeren in de openbare ruimte*, Universiteit Utrecht; <https://geografie.nl/sites/default/files/paragraph/attachment/file/filius-van-melik-jongeren-in-de-openbare-ruimte.pdf>.
- Fischer, T. & N. Sprado (2017), *Seksuele straatintimidatie in Rotterdam*, Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken, Erasmus Universiteit Rotterdam.

- Fraser, N. (2009), *Scales of justice: Reimagining political space in a globalizing world*. Columbia University Press, New York.
- Fraser, N. & A. Honneth (2003), *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, Verso, London, New York.
- Gemeente Rotterdam (2025), 'Rotterdam lanceert campagne 'Wees een Baas' tegen seksuele straatintimidatie'. Gemeente Rotterdam: <https://persberichtenrotterdam.nl/persberichten/rotterdam-lanceert-campagne-wees-een-baas-tegen-seksuele-straatintimidatie/>.
- Gross, C. (2007), 'Community Perspectives of Wind Energy in Australia: The Application of a Justice and Community Fairness Framework to Increase Social Acceptance', *Energy Policy*, 35, 5: 2727-36.
- Hamers, D. & J. Tennekes (2008), 'Voor een beperkt publiek. De effecten van besloten wooncomplexen op het publieke domein in Nederland', *Krisis Journal for contemporary philosophy*, 28, 2.
- Heshusius, S. et al. (2024), *Monitor RES 2024. Een voortgangsanalyse van de Regionale Energiestrategieën*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Honneth, A. (2004), 'Recognition and Justice: Outline of a Plural Theory of Justice', *Acta Sociologica*, 47, 4: 351-364.
- Iser, M. (2019), *Recognition*, Edward N. Zalta (ed.), *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*; [Recognition \(Stanford Encyclopedia of Philosophy/Summer 2019 Edition\)](https://plato.stanford.edu/archives/sum2019/doc/Recognition.html).
- Jenkins, K., D. McCauley, R. Heffron, H. Stephan, R. Rehner (2016), 'Energy justice: A conceptual review', *Energy Research & Social Science*, 11, 174-182.
- Jonkman, A.R. (2019), *Distributive justice of housing in Amsterdam*, Dissertation, University of Amsterdam.
- Jørgensen, M.L., H. T. Anker, J. Lassen (2020), 'Distributive fairness and local acceptance of wind turbines: The role of compensation schemes', *Energy Policy*, 138, 111294.
- Keel, C., R. Wickes, D. Reynald, C. Browning, Y. Lu & J. Corcoran (2025), 'Gendered spatial mobilities in urban neighbourhoods: Women's and men's victimisation, perceptions of risk, and gendered threat in their neighbourhood activity space', *Urban Studies*, 00,0.
- Knieriem, M.J.A. (2025), *Gentrification and the Struggle for Recognition*, Radboud Dissertation Series, Nijmegen: Radboud University.
- Laderchi, C.R., R. Saith & F. Stewart, 2003, 'Does it Matter that we do not Agree on the Definition of Poverty? A Comparison of Four Approaches', *Oxford Development Studies*, 31,3, 243-274.
- Lehman-Frisch, S. (2011), 'Segregation, Spatial (In)Justice, and the City', *Berkeley Planning Journal* 24, 1: 70-90.
- Loomans, D., C. Lennartz & D. Manting (2024), 'A longitudinal analysis of arrival infrastructures: The geographic pathways of EU labour migrants in the Netherlands', *Population, Space and Place*, 30, 4, e2747.
- Low, S. (2023), *Why Public Space Matters*, New York: Oxford Academic Press.
- Manting D., D. Loomans, C. Lennartz, P. Visser (2025), *Wie komt, wie blijft, wie vertrekt? Een analyse van vestigings- en verhuispatronen van EU-arbeidsmigranten op het platteland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Merens, A. (2022), *Een lange weg. De ondervertegenwoordiging van vrouwen in management en de top verklaard*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

- Mesman, J. (2023), 'Wie is wat waard? 'Raciale hiërarchieën uit het slavernijverleden in de samenleving en het onderwijs van nu', in Essaybundel Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme, Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.
- Middendorp, I., L. Brinkman, C. Barten, M. Rocak & I. Andriessen (2023), *Inclusieve publieke ruimte voor jongeren*, CoE Inclusive Society – Lectoraat Sociale Veerkracht & Lectoraat Diversiteit en (ortho-)pedagogisch handelen, Fontys Hogeschool Eindhoven.
- Ministerie van Financiën (2022), *Kamerbrief over Fraudesignaleringsvoorziening en vraagstuk institutioneel racisme*, Den Haag: Belastingdienst.
- Ministerie van SZW (2025), *Kamerbrief over verkenning inhoudingen op het minimumloon ten behoeve van huisvesting en zorg*, Den Haag: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ministerie van SZW (2026), *Kamerbrief over voortgang arbeidsmigratiebeleid en reactie op het IBO, SER-Advies en OVV-rapport*, Den Haag: Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Ministerie van VRO (2025), *Kamerbrief over het verbeteren van de huurbescherming voor arbeidsmigranten en het tegengaan van oneigenlijk gebruik van huurcontracten 'naar aard van korte duur'*, Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.
- Moris, M. (2021), 'Wie het meest nood heeft aan publieke ruimte, heeft die het minst', Sociaal.net; ['Wie het meest nood heeft aan publieke ruimte, heeft die het minst' — Achtergrond — Sociaal.Net](#).
- Moroni, S. (2020), 'The just City. Three background issues: Institutional justice and spatial justice, social justice and distributive justice, concept and conceptions of justice', *Planning Theory*, 19, 3.
- Moroni, S. & De Franco, A. (2024), 'Spatial justice: A fundamental or derivative notion?', *City, Culture and Society*, 38, 100593.
- Nussbaum, M. (2003), 'Capabilities as fundamental entitlements: Sen and social justice.' *Feminist Economics*, 9, 2-3, 33-59.
- Parlementaire enquête aardgaswinning Groningen (2023), *Groningers boven gas*, Den Haag.
- PBL (2024), *Programmacontract Ruime voor het leven van alledag: wat mensen kunnen doen en zijn in hun dagelijkse leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Raad van State (2025), *Recht op de toekomst. Rechtvaardigheid over de grenzen van generaties heen*, Den Haag: Raad van State.
- Rli (2009), *Publieke ruimte. Naar een nieuwe balans tussen beeld, belang en beheer*, Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- Robeyns, I. (2009), *Onzichtbare Onrechtvaardigheden*, Inaugurale rede, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Rot, C., D. ter Avest, David & P. van der Kooij (2026), 'De schaalparadox van ruimtelijke rechtvaardigheid', Rooilijn; <https://rooilijn.nl/artikelen/de-schaalparadox-van-ruimtelijke-rechtvaardigheid/>.
- Scannell, L. & R. Gifford, Robert (2010), 'Defining place attachment: A tripartite organizing framework', *Journal of Environmental Psychology*, 30, 1: 1-10.
- Schlosberg, D. (2007), *Defining Environmental Justice: Theories, Movements, and Nature*, New York: Oxford University Press.
- Schram, K., W. Doff, T. Fischer, J. Jansen, G. Slingerland & L. Zuiderwijk (2024), *Ruimte voor meiden zuid. Een ontwerpgericht onderzoek naar veiligheidsbeleving van meiden in de openbare ruimte*, Rotterdam: Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

- SCP (2025), *Wat is emancipatie? Emancipatie in de ogen van praktisch opgeleide vrouwen*, Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Sen, A. (1999), *Development as freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Sen, A. (2009), *An Idea of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Simcock, N. (2016), 'Procedural Justice and the Implementation of Community Wind Energy Projects: A Case Study from South Yorkshire, UK', *Land Use Policy*, 59:467–77.
- Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2026), *Discriminatie doorbreken: naar een overheid die discriminatie bestrijdt en voorkomt*, 2026-03, Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.
- Tennekes, J., P. van der Kooij, M. Kool, S. Scholte (2024), *Het Drieruimtenmodel. Een dynamische opvatting van ruimtelijke kwaliteit met toepassing op de RES 1.0*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Thissen, M. & J. Content (2022), *Brede welvaart in Nederlandse gemeenten: het belang van regionale samenhang*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Uitermark, J. & J. W. Duyvendak (2007), 'Gentrification as a governmental strategy: social control and social cohesion in Hoogvliet, Rotterdam', *Environment and Planning*, 39: 125-141.
- Ulculese, M., B. Bock & T. Haartsen (2022), 'A tale of three villages: Local housing policies, well-being and encounters between residents and immigrants', *Population Space Place*, 28, e2467.
- Uyterlinde, M. & R. Engbersen (2018), *Zijn vitale wijken maakbaar?*, Essay Kenniswerkplaats Leefbare Wijken Rotterdam, Platform 31.
- Van Beckhoven, E. & R. van Kempen (2003), 'Social Effects of Urban Restructuring: A Case Study in Amsterdam and Utrecht, the Netherlands', *Housing studies*, 18, 06: 853-875.
- Van Dam, F., L. Pols, M. Schoolenberg & C. Veerkamp (2024), *Naar een breder gedragen natuurbeleid in Nederland*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Van de Beld, J., S. van den Braak & M. Salomons (2024), 'Bijna 40 duizend nieuwbouwwoningen te dicht bij drukke wegen', Amsterdam: Investico onderzoeksjournalisten; <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/bijna-40-duizend-nieuwbouwwoningen-te-dicht-bij-drukke-wegen>
- Van Eijk, G. (2010). *Unequal networks. Spatial segregation, relationships and inequality in the city*. Delft University of Technology.
- Van Liempt, I. & S. Miellet (2021), 'Being far away from what you need: the impact of dispersal on resettled refugees' homemaking and place attachment in small to medium-sized towns in the Netherlands', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47, 11: 2377-2395.
- Vansetti M.J. & A. van Nes (2020) 'Sexual Violence in the City: Space, Gender, and the Occurrence of Sexual Violence in Rotterdam', *Sustainability*, 12,18, 7609.
- Van Uffelen, N. (2022), 'Revisiting recognition in energy justice', *Energy Research & Social Science*, 92, 102764.
- Van Uffelen, N. (2024), *Reconceptualising Energy Justice in light of Normative Uncertainties*, Dissertation, Delft University of Technology, The Simon Stevin Series in the Ethics of Technology.
- Van Vuuren et al. (2024), *Wat zijn rechtvaardige en haalbare klimaatdoelen voor Nederland?*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Verloo, N. (2024), 'Mensen negeren. De micropolitiek van miskenning in de participatieve democratie', *Beleid en Maatschappij*, 51, 2.

- Wolsink, M. (2007), 'Wind power implementation: The nature of public attitudes: Equity and fairness instead of 'backyard motives'', *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 11, 6: 1188-1207.
- WRR (2023), *Grip. Het maatschappelijk belang van persoonlijke controle*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Young, I. M. (1990), *Justice and the Politics of Difference*, Princeton University Press.