

OPEN DEUREN

Open deuren

Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid

Redactie

Loes Verplanke

Radboud Engbersen

Jan Willem Duyvendak

Evelien Tonkens

Katja van Vliet

NIZW / Verwey-Jonker Instituut

© 2002 Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Open deuren is een gezamenlijke uitgave van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW en het Verwey-Jonker Instituut. De publicatie is totstandgekomen dankzij een financiële bijdrage van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Auteurs

Nico de Boer, Jan Willem Duyvendak, Godfried Engbersen, Radboud Engbersen, Hans van Ewijk, Harry Hens, Roelof Hortulanus, Lia Karsten, Jos van der Lans, Iris Leene, Sima Nieborg, Jantine Oldersma, Esther Plemper, Wilma Schakenraad, Frans Spierings, Ard Sprinkhuizen, Evelien Tonkens, Pieter Tops, Marja Valkestijn, Odile Verhaar, Loes Verplanke, Katja van Vliet, Rodney Weterings

Redactie

Loes Verplanke, Radboud Engbersen, Jan Willem Duyvendak, Evelien Tonkens, Katja van Vliet

Ontwerp omslag en basisontwerp binnenwerk

Caroline de Lint, Voorburg

Drukwerk

Krips, Meppel

ISBN

90-5050-941-X

NIZW-bestelnummer

E 53261

Deze publicatie is te bestellen bij

NIZW Uitgeverij

Postbus 19152

3501 DD Utrecht

Telefoon (030) 230 66 07

Fax (030) 230 64 01

E-mail Bestel@nizw.nl

Inhoud

- 7 Zware gebruikers**
*Loes Verplanke, Radboud Engbersen,
Jan Willem Duyvendak, Evelien Tonkens,
Katja van Vliet*
- 19 Brede school**
Marja Valkestijn
- 25 Burgerschap**
Godfried Engbersen
- 31 Dagindeling**
Lia Karsten
- 39 Diversiteit**
Odile Verhaar
- 49 Emancipatie**
Jantine Oldersma
- 59 Interactief en integraal**
Rodney Weterings en Pieter Tops
- 67 Leefbaarheid**
Ard Sprinkhuizen
- 75 Lokaal sociaal beleid**
Radboud Engbersen
- 85 Maatschappelijk middenveld**
Jos van der Lans
- 97 Monitoring**
Ard Sprinkhuizen
- 105 Participatie**
Sima Nieborg
- 115 Planning**
Jan Willem Duyvendak
- 121 Preventie**
Frans Spierings
- 129 Professionalisering**
Harry Hens
- 137 Sociaal kapitaal**
Godfried Engbersen
- 143 Sociale activering**
Iris Leene
- 151 Sociale cohesie**
Radboud Engbersen
- 163 Sociale infrastructuur**
Jan Willem Duyvendak
- 169 Sociale interventie**
Katja van Vliet, Wilma Schakenraad
- 177 Sociale uitsluiting**
Godfried Engbersen
- 183 Sociale vernieuwing**
Radboud Engbersen
- 193 Solidariteit**
Roelof Hortulanus
- 203 Territoriale aanpak**
Nico de Boer
- 211 Toegankelijkheid**
Hans van Ewijk
- 219 Vermaatschappelijking**
Katja van Vliet, Esther Plempers
- 227 Vraaggericht werken**
Katja van Vliet
- 235 Welzijn**
Jan Willem Duyvendak
- 243 Zelfredzaamheid**
Evelien Tonkens
- 253 Personalia**

Zware gebruikers

*Loes Verplanke, Radboud Engbersen, Jan Willem Duyvendak,
Evelien Tonkens en Katja van Vliet*

Het is klip en klaar waar het bij lokaal sociaal beleid om gaat. Om bevordering van participatie, sociale cohesie, vraagsturing en versterking van de sociale infrastructuur. Om bestrijding van uitsluiting en achterstanden, om preventie van jeugdcriminaliteit. Het is overduidelijk... en toch worden vergaderingen en conferenties vaak getekend door grote verwarring. Want de een blijkt bij vraagsturing toch een heel ander beeld te hebben dan de ander. En de een denkt bij sociale cohesie aan gezellig briggende bejaarden, een ander aan een onzichtbare magneet die Marokkaanse moeders, Surinaamse peuters en Turkse straatvoetballers bij elkaar houdt, en weer een ander aan een beleidsproces dat je in drie fasen kunt opdelen. Onder begrippen als vraagsturing en sociale cohesie gaan kortom allerlei dromen, idealen, beelden en meningsverschillen schuil. Ze leiden tot veel spraakverwarring. Over hun betekenis, hun bruikbaarheid en hun verhouding tot andere, nieuwere of oudere begrippen. Ze leiden ook tot veel ondoordachte napraterij. Ergens in een nota verschijnt het begrip sociale infrastructuur en iedereen zegt het vervolgens na: 'Ons beleid is gericht op versterking van de sociale infrastructuur.' 'Op wat precies?' 'Tja... dat weten we ook niet exact. Maar de subsidiegever houdt ervan en dus moeten wij het ook wel gebruiken, als we subsidie willen krijgen...'

Het doel van dit boek is om in die verwarring enige orde te scheppen, en om gebruikers van dergelijke woorden handvatten te bieden tot een wat bewuster en doordachter gebruik ervan. Daartoe passeren achtentwintig sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid de revue. Per sleutelwoord bekijken we de historische en internationale context, de diverse betekenissen, de verhouding tot verwante begrippen, de meningsverschillen over het begrip en een aantal praktische toepassingen, om te eindigen met een voorstel voor een definitie. De sleutelwoorden die in dit boek aan de orde komen, vormen een deel van een uitgebreidere professionele woordenschat. We duiden die beroepstaal aan als *Beleidsstaal Lokaal Sociaal Beleid*. Met behulp van deze beleidsvaktaal schrijven, spreken, vergaderen, overleggen en confereren politici, bestuurders, beleidsmakers en managers met elkaar. Het zijn in de eerste plaats beleidsmakers op de Haagse departementen en in de gemeente- en provincie-

huizen die deze begrippen gebruiken, op de voet gevolgd door enerzijds managers van landelijke, provinciale en gemeentelijke instituten die met strakke of minder strakke subsidiekoorden aan de verschillende overheden gebonden zijn, en anderzijds adviseurs van commerciële bureaus. Zij allen zijn vaak 'zware gebruikers'¹. Maar de taal sijpelt eveneens door naar andere plaatsen: naar de alledaagse taal, naar de werkvloer, naar de media. Er komen veel uit het Amerikaans vertaalde woorden in de beleidstaal voor, veel sociologische begrippen en ook steeds meer termen zijn ontleend aan de overheidsfinanciën en de bestuurskunde. In haar meest zuivere vorm is beleidstaal aan te treffen in beleidsnota's, beleidsbrieven, bestuursakkoorden, convenanten en subsidieaanvragen. In minder pure vorm kom je haar tegen in parlementaire debatten in de Tweede Kamer, in televisieprogramma's als Den Haag Vandaag, en zelfs op verjaardagspartijtjes ('Had je thuis wel genoeg draagvlak gecreëerd om de kinderkamer in te richten als rustige studeerkamer?'). De beleidstaal bestaat uit gemeenplaatsen of anders gezegd uit 'open deuren'. Een kenmerk van open deuren is dat ze de verstandelijke reflectie vaak weten te omzeilen. Ze functioneren min of meer onbewust. We worden erdoor beïnvloed zonder dat we ons dat voortdurend realiseren. De begrippen zijn letterlijk vanzelfsprekend. Open deuren hebben ook een mobiliserende functie. Ze doen niet zozeer een verstandelijk maar een emotioneel appèl op ons. Ze emotioneren vanwege hun 'natuurlijkheid', 'vertrouwdheid' en 'vanzelfsprekendheid'. *Sociale cohesie? Natuurlijk! Zelfredzaamheid? Vanzelfsprekend! Vraaggericht werken? Uiteraard! Leefbaarheid? Dat weten we toch allang! Preventie? Bestaat daar nog discussie over? Monitoring? Moet ik daar nog het belang van uitleggen? Interactieve beleidsvorming? Dat is toch evident! Participatie? Dat spreekt voor zich!*

Over de Beleidstaal Lokaal Sociaal Beleid worden vaak lelijke dingen gezegd. Het zou een taal zijn waarmee je om de dingen heen kunt praten en elkaar in de luren kunt leggen. Een taal die als een fraaie façade gebruikt wordt om minder fraaie praktijken te verbergen. Zij zou te wollig en te deftig en te duur en te sussend en te onprecies en te veelomvattend zijn. Ook de mensen die binnen het beleidscircuit werkzaam zijn, kunnen de terminologie trouwens soms wel vervloeken. Het is niet gemakkelijk om de provincie in te worden gestuurd met de opdracht om te midden van huisvesters, stedenbouwers en planologen uit te leggen wat 'sociale infrastructuur' inhoudt. Het is niet gemakkelijk, maar het kan wel! Sterker nog, tegenwoordig wordt juist overal om inbreng gevraagd van 'het sociale'. Andere sectoren nemen bovendien vandaag de dag met de grootste vanzelfsprekendheid sociale beleidstaal in hun mond. Ze spreken over de positie van de 'sociale pijler' alsof iedereen

¹ Een groot aantal commerciële bureaus is actief binnen de sociale sector. Cijfers zijn niet voorhanden, maar het is niet speculatief om te zeggen dat hun aantal het laatste decennium gegroeid is. Indicatief was de laatste jaarlijkse LCGW-conferentie, de conferentie voor ambtenaren werkzaam bij afdelingen Welzijn van gemeenten. Van de bezoekers maakten 'adviseurs' een tot dusver nog niet eerder vertoond groot deel uit.

weet waar die pijler voor staat. Met de publieke en politieke herwaardering van sociale kwesties sijpelt de Beleidstaal Lokaal Sociaal Beleid niet door naar andere gebieden; nee, andere terreinen worden door de beleidstaal overspoeld. 'Sociale cohesie' en 'sociale integratie' liggen voor in ieders mond; het zijn woorden van de straat geworden.

In deze inleiding gaan we na wat de meest gangbare kritiek is op deze beleidstaal en wat er ter verdediging aan te voeren valt. Hierbij letten we onder andere op de verhouding tussen taal en werkelijkheid, op concepten enerzijds en praktijken anderzijds. Aan de hand van deze reconstructie van aanval en verdediging stellen we ten slotte criteria op waaraan de beleidstaal idealiter zou moeten voldoen én welke houding zware gebruikers ten opzichte van de beleidstaal zouden moeten koesteren.

AANVAL 1: EUFEMISTISCH EN MAGISCH

Beleidstaal is te eufemistisch en te magisch, zo luidt het eerste kritiekpunt. Ze noemt de dingen niet bij hun naam, maar draait eromheen. Erger nog: ze gebruikt taal niet om te omschrijven, maar om te toveren. In de hoop dat, als we iets maar anders noemen, het ook anders wordt. Taal als toverstaf. Onder de vlag van 'stedelijke vernieuwing' worden op grote schaal flats gesloopt. Wie voortdurend praat over 'slopen' ontmoet echter meer weerstanden dan wie praat over 'stedelijk vernieuwen'. In de jaren tachtig van de twintigste eeuw weigerde de regering te spreken van 'arme mensen' en 'armoede'. Liever gebruikte ze begrippen als 'echte minima' en 'bestaansonzekerheid'. De eufemisering komt ook tot uiting in de manier waarop beleidscategorieën worden aangeduid. Bejaarden heten tegenwoordig 'senioren', onbemiddelbaren 'mensen met onbenutte kwaliteiten', en criminele jongens heten in beleidsnota's 'kwetsbare jongeren'.

Alleen maar mooipraterij, zeggen de critici. Senioren worden heus niet anders benaderd en behandeld dan bejaarden eertijds. Door groepen een mooiere naam te geven, verhul je alleen maar dat je ze benoemt omdat er een probleem met ze is. Men wil met woorden veranderen wat men niet in de praktijk kan veranderen. Althans, niet snel genoeg. De beleidsambities zijn altijd hoog. De achterstandsbuurt dient volledig getransformeerd te worden, de groep fase-4-cliënten dienen allemaal een baan te krijgen, de armoede moet uit de stad worden verbannen, de criminaliteit teruggedrongen, de onderlinge buurtcontacten versterkt enzovoort. De praktijken zijn echter weerbarstig. Sociale problemen zijn hardnekkig. En dat is iets waar beleidsmakers en politici onder lijden. Het gaat ze niet snel genoeg. De taal moet dan te hulp schieten. Als aan het woord 'inspraak' het odium van mislukking gaat kleven, gaat het in de ban en, hup, vanaf nu is er 'interactieve beleidsvorming'.

Waar leidt de permanente taalvernieuwing toe? Leidt zij tot betere praktijken? Worden senioren nu anders benaderd en behandeld dan bejaarden voorheen? Gaan er achter de nieuwe woorden werkelijk andere denkwerelden schuil? Komen deze groepen in een ander daglicht te staan of gaat het slechts om een wisseling van labels? Worden met nieuwe begrippen andere én succesvollere praktijken in gang zet? Er is bij politici en beleidsmakers een sterk geloof in taal magie. Maar: wat gaan achterstandswijken erop vooruit door ze ‘aandachts’- of zelfs ‘potentie’-wijken te noemen? Tover je ‘onmaatschappelijken’ en ‘asocialen’ de samenleving uit door deze woorden simpelweg uit de taal te schrappen?

Waar zijn de grenzen aan taalvernieuwing? Het probleem is en blijft namelijk dat veel termen beledigende connotaties blijven houden, of deze al snel weer krijgen. Was asocialen eerst een gangbare term, al snel werd dit beledigend geacht en vervangen door respectievelijk zwak-sociaal, kansarm, verkerend in een achterstandssituatie enzovoort. Het is een van de redenen waarom beleidstaal zo modieus is: de houdbaarheid van veel termen is maar heel kort, ook al omdat het effectief uitbannen van negatieve connotaties zelden lukt. De ‘positivering’ van begrippen gaat net zo lang door tot ze niets meer betekenen omdat ze niets meer uitsluiten: zo heten verstandelijk gehandicapten nu ‘mensen met mogelijkheden’ en achterstandswijken ‘impulswijken’ en ‘kansenzones’. Maar welk mens heeft er nu geen mogelijkheden en welke wijk geen kansen?

VERDEDIGING 1: BELEIDSTAAL DIENT EEN DROOM TE VERWOORDEN EN DAARMEE MENSEN TE MOBILISEREN

Beleidstaal is gericht op ingrijpen. Beleidstaal wil iets veranderen. Beleidstaal is vaak tegelijkertijd beschrijvend en voorschrijvend. Sociale cohesie bestaat, en sociale cohesie bestaat juist nog nauwelijks en moet daarom bevorderd worden. De meeste begrippen bevatten daarom ook een droom. Een droom van een betere wereld, die rechtvaardiger, toleranter, mooier en schoner is, en waarin meer mensen zich erkend en nuttig voelen. Vanwege die droom zijn beleidswoorden ook vaag, en moeten ze dat ook zijn. De droom is groter dan wat beleid kan doen om hem te verwezenlijken.

Sommige woorden zullen, omdat ze weinig dromerig zijn, hoogstens een functie vervullen binnen beleidscircuits. Het woord sociale infrastructuur bijvoorbeeld bevat de wens dat het sociale net zo veel bestaansrecht krijgt en net zo belangrijk wordt gevonden als de economische en de ruimtelijke ‘pijler’. Dat is een typische beleidsdroom waar burgers niet hun bed voor uit zullen komen. Andere woorden bevatten een algemenere droom, over een betere wereld, die ook gewone mensen kan aanspreken. Sociale cohesie bevat een

droom over een wereld waarin mensen niet eenzaam zijn en langs elkaar heen lopen maar elkaar (willen leren) kennen, respecteren en erkennen, en uit vrije wil met elkaar een praatje maken, hand- en spandiensten verrichten, op elkaars kinderen passen, en zo nodig de handen uit de mouwen steken om de straat op zaterdag schoon te veegen.

Vanwege de hoop op mobilisatie zijn beleidsmakers gevoelig voor de positieve of negatieve associatieve laag die aan begrippen gaat kleven. Sommige begrippen hebben dan ook maar een korte levenscyclus, omdat ze in de korte tijd van hun bestaan belast zijn geraakt met negatieve beelden. Zoals bij *Aanval 1* is geschetst, verklaart de begripsafbladdering voor een groot deel de aanmaak van nieuwe begrippen. Voor veel van die nieuwe begrippen gaat het verwijt 'oude wijn in nieuwe zakken' tot op zekere hoogte op. Maar waarom is dat een probleem? Enerzijds garandeert begripsvervanging in de praktijk voldoende continuïteit, anderzijds maakt het voorzichtig enige vernieuwing mogelijk. Achter de nieuwe woorden gaan namelijk soms wel degelijk andere werelden schuil. In die zin bieden nieuwe woorden altijd ook een beetje nieuwe wijn. Senioren staan nu in een ander daglicht dan toen ze nog bejaarden heetten. Stedelijke vernieuwing is ook méér en positiever dan het slopen van flats: er komen ook nieuwe woningen voor in de plaats. Naast fysieke programma's horen sociale te staan. Beleidsmakers kunnen daarop worden aangesproken, kunnen aan hun veelbelovende woorden worden gehouden. Van Lieshout (1993) illustreert de noodzaak van mobiliserende begrippen:

'Een nieuw, paars kabinet treedt aan en plotseling is het integraal veiligheidsbeleid het leidende concept. Gemeenten zijn druk bezig om veel van wat ze deden onder de noemer sociale vernieuwing, nu om te labelen tot integraal veiligheidsbeleid. Is zoiets nu fout? Nee, dat zou politiek-bestuurlijk gezien een naïeve gedachte zijn. Eens in de zoveel tijd is er een mobiliserend politiek concept nodig dat zorgt voor de nodige actie. Dat concept moet beslist niet te strak omschreven zijn. Juist door de grote mate van abstractie biedt het velen de mogelijkheid er een eigen invulling aan te geven. Zo werkt het niet alleen mobiliserend, maar ook bindend.'

AANVAL 2: DEPOLITISEREND

Beleidstaal is te depolitisierend. Neem het woord 'dagindeling'. Dit woord heeft in een aantal contexten het begrip 'emancipatie' afgelost. Is emancipatie nog verbonden met beelden van ongelijkheid, strijd en politieke tegenstellingen, in het geval van dagindeling lijkt iedereen het met elkaar eens te zijn. Wat een heerlijk begrip! De wethouder glundert. De dag moet beter worden ingedeeld. Voor ouders, voor tweeverdieners, voor eenverdieners, voor iedereen. En de tijden en ritmen van scholen, kantoren, winkels en voorzieningen

dienen zich aan de verschillende leefstijlen aan te passen. Wie kan daar nu tegen zijn? Het begrip dagindeling drukt echter aspecten weg die essentieel zijn in de discussies over het combineren van arbeid en zorg en het geven van kansen aan vrouwen op de arbeidsmarkt. Is er voldoende kinderopvang, zijn de beloningen eerlijk, zijn carrièremogelijkheden aanwezig? Nieuwe begrippen zorgen dus ook (zoals alle begrippen) voor selectieve blindheid. In het geval van het nieuwe woord 'diversiteit' kan hetzelfde gezegd worden. 'Diversiteitsbeleid' lost in veel gemeenten 'achterstandsbeleid voor allochtone groepen' af. Want, denken in termen van doelgroepen, achterstanden en problemen zou iedereen zwak, zielig en slachtofferachtig maken en de beleidsmensen en politici gedeprimeerd. Denken in termen van unieke potenties van etnische groepen is natuurlijk op het eerste gezicht plezieriger, maar geeft het diversiteitsperspectief een Marokkaanse jongen uit een probleemwijk ook werkelijk meer impulsen en kansen?

VERDEDIGING 2: VOOR EEN HETEROGEEN PUBLIEK

Terverdediging van het depolitiserende van de beleidstaal kan worden aangevoerd dat beleidsteksten gericht zijn op een heterogeen publiek van allerlei (politieke) gezindten. Vandaar dat de beleidstaal een grote mate van openheid en meerduidigheid bezit, zodat ze door uiteenlopende groepen voor verschillende situaties en voor verschillende doelen ingezet kunnen worden. Met begrippen als 'sociale cohesie', 'sociale integratie' en 'participatie' moet de CDA-wethouder van een plattelandsgemeente uit de voeten kunnen, en ook de GroenLinks-wethouder van een grote stad. 'Sociale vernieuwing' is daarvan een goed voorbeeld. Het CDA kon het begrip adopteren omdat in het aan het begrip ten grondslag liggende gedachtegoed plaats ingeruimd was voor een 'krachtig maatschappelijk middenveld', de VVD kon ermee sympathiseren omdat er ook aandacht was voor een actieve rol van het bedrijfsleven, en de PvdA vond het mooi omdat het appelleerde aan een krachtige (lokale) overheid.

AANVAL 3: VAAG, INGEWIKKELD, KIL EN BLOEDELOOS

Je kunt met woorden de schaal instellen waarop je over iets praat. Het ene woord geeft de werkelijkheid gedetailleerder weer dan een ander woord. Nu zijn beleidsbegrippen vaak grootschalig. De Beleidstaal Lokaal Sociaal Beleid legt een heel grofmazig raster over de sociale werkelijkheid. (Ook al zou het over lokaal sociaal beleid moeten gaan, aangezien de taal relevant moet zijn voor alle lokale situaties in Nederland, overstijgt ze noodzakelijkerwijs het werkelijk lokale.) Deze grootschaligheid en grofmazigheid zorgt voor vervreemding. Wat moet je bij 'maatschappelijk middenveld', 'bestuurlijke vernieuwing' of 'sociale vernieuwing' voorstellen? Kan het conceptueel niet

iets preciezer? Nu komen er veel begrippen voor in de Beleidsaal Lokaal Sociaal Beleid waaronder van alles en nog wat kan worden verstaan, waaronder van alles en nog wat kan worden begrepen. Een volgens sommigen stuitende subcategorie van vage begrippen zijn de zogenoemde *mood transformers* en *spirit energizers*. Dat zijn woorden (of holle frases) die gekozen zijn om te enthousiasmeren. Uitdrukkingen als ‘sociale vernieuwing’, ‘sociaal investeren’ en ‘hart voor de start’ zijn daar voorbeelden van. Ze brengen een gevoel over, maar geen duidelijke af te bakenen inhoud.

Daarbij is beleidsaal vaak nodeloos ingewikkeld. Typerend is de reactie van een recensent uit 1965 op de taal van het blad *Maatschappelijk welzijn*. In plaats van te zeggen: ‘Wat wordt er gedaan voor Pietje en zijn gezin als hij op een of andere manier in de knoei raakt?’, zo merkt de recensent op, gebruikt men zinsneden als ‘het geheel van voorzieningen en activiteiten, dat is gericht op een adequate inrichting van samenwerkingsverbanden en het sociaal functioneren van individuen en groepen daarbinnen’ (zie Van Tienen 1965).

Beleidsaal is te algemeen, te abstract en ook te kil. Ze brengt alles in brede categorieën onder. Het effect daarvan is dat de aandacht weggetrokken wordt van het tastbare, zichtbare, hoorbare en voelbare. Beleidsaal streeft naar neutraliteit en het uitbannen van emotionaliteit. Individuele, als uniek ervaren problemen komen in abstracte categorieën terecht. Beleidsaal anonimiseert individuele ervaringen. De wanhoop van de bijstandsmoeder, het verdriet van de vluchteling en de dagelijkse malaise van de verslaafde verdwijnen uit het zicht. De taal is kil en gedistantieerd.

VERDEDIGING 3: ABSTRACT MOET

Beleid moet abstraheren. Natuurlijk is ‘sociale activering’ uiteindelijk terug te voeren op de wanhoop van de bijstandsmoeder, en het moet ook duidelijk te maken zijn hoe het haar minder wanhopig kan maken. Maar daarmee hoeft een beleidsnota niet direct over haar persoonlijk leed te gaan. Beleidsaal mag abstract zijn, mits maar duidelijk is waarvan er geabstraheerd is.

Toegegeven, aan dat laatste ontbreekt het nogal eens. Beleidsaal is vaak abstract maar nergens van geabstraheerd. Althans, waarvan men geabstraheerd heeft is vaak niet duidelijk. Beleidsaal hangt dan maar wat in de lucht. Het is daarom wel zaak duidelijk te maken en steeds in het oog te houden *waarvan* geabstraheerd wordt.

AANVAL 4: TE MODIEUS

Beleidsaal is te modieus, zo luidt het laatste kritiekpunt. In het geval van taalvernieuwingen zijn er altijd koplopers en achterblijvers, maar onmiskenbaar lijken beleidsmakers, managers en politici per definitie in de kopgroep te

willen zitten en weinig behoefte te voelen verzet te plegen tegen de nieuwe modewoorden. Ze nemen de nieuwe woorden heel serieus, en schrappen trouweloos termen die lang van grote waarde zijn geweest. Zij willen 'de juiste woorden' gebruiken, dat wil zeggen de meest salonfähige woorden, en zijn als de dood voor ouderwets versleten te worden.

De snelle modewisselingen nodigen uit tot een cynisch gebruik van de taal. De taal is in deze visie louter een instrument om subsidies binnen te halen. Geef ons maar de nieuwe noemer onder welke we onze projecten moeten onderbrengen! Probleemaccumulatiebeleid? Sociale vernieuwing? Stedelijke vernieuwing? Grotestedenbeleid? U zegt het maar. Begrippen komen en gaan, en de praktijken blijven onveranderd bestaan.

Deze modes worden bovendien autoritair, van bovenaf, opgelegd. Taal is natuurlijk per definitie polariserend, uitsluitend en autoritair, maar beleidsmakers lijken 'de juiste woorden' ook nog eens dwingend op te kunnen leggen. Kijk niet langer door de bril van 'emancipatie', maar door de bril van 'dagindeling'! Schuif het perspectief van 'achterstand' ter zijde, en bekijk het nu eens vanuit het perspectief van 'diversiteit'! Hou op met 'aanbodgericht werken', werk voortaan 'vraaggericht'!

De beleidstaal wordt vooral op de departementen gemaakt. Slechts sporadisch worden begrippen aan lokale contexten ontleend (zoals 'sociale vernieuwing'). Bovendien reiken de Haagse taalmakers een soort termen-hitlijst aan, die aangeeft welke begrippen belangrijk ('met stip') en minder belangrijk zijn. Het zijn de gemeenten die vervolgens met de uitverkoren begrippen aan de slag moeten.

VERDEDIGING 4: MODIEUS MOET! MODIEUS IS GOED!

Beleidsmakers kunnen domweg niet besluiten om de mode te negeren, dan schakelen zij zichzelf uit. Niet zij kiezen de woorden, maar de woorden kiezen hen. Managers, beleidsmakers en politici zijn het passieve instrument waarop de tijdgeest zijn deuntje blaast. Ze kunnen niet origineel zijn in de keuze van hun idioom. Aangezien er zoiets bestaat als een beleidstaal, dient zij ook gebruikt te worden. Zoals een sollicitant een briefschrijft in het Algemeen Beschaafd Nederlands, en een wetenschapper een internationaal artikel in de Engelse taal, dient een beleidsmaker, zeker in de gremia waar deze taal vooral functioneert, gebruik te maken van de beleidstaal en zich voortdurend aan te passen aan taalinnovaties. Doet hij dat niet, dan scheidt hij verwarring en maakt hij zichzelf ongelofwaardig.

Elk beleidsveld heeft zijn eigen jargon. Natuurlijk mist de beleidstaal het prestige van de medische of juridische beroepstaal, en dus ook het ontzag voor de begrippen die men daar hanteert. Erger nog: de Beleidstaal Lokaal

Sociaal Beleid kampt met hetzelfde euvel als de sociale wetenschappen dat buitenstaanders van mening zijn dat met gezond verstand en alledaagse taal rakere diagnoses te stellen zijn dan met de bezweringsformules van de beleidstaal. Maar dat is voor beleidsmakers geen voldoende reden om van hun taal af te zien. Wel dwingt het hen om extra kritisch te kijken naar modieuze begrippen om de meerwaarde ervan te bepalen. Zij kunnen begrippen afwijzen nadát ze er blijk van hebben gegeven het courante idioom te kennen. Uitgangspunt van deze bundel is dat geen enkel begrip evident en vanzelfsprekend is, maar dat elke open deur, ook al is zij nog zo lang in omloop, elke keer weer haar bestaansrecht dient te bewijzen. Dat betekent dat beleidsmakers niet langer begrippen achteloos en gedachteloos kunnen overnemen. Zij dienen zich af te vragen wat de zeggingskracht van een begrip is en bereid te zijn begrippen te schrappen als de inhoud niet enigszins nauwkeurig te omschrijven is.

CRITERIA

Hiervoor hebben we – impliciet – een aantal criteria aangedragen voor ontwerp én gebruik van beleidstaal, die enerzijds recht doen aan de kritiek maar anderzijds ook aan specifieke problemen waar beleidstaal mee te kampen heeft, en aan specifieke eisen waaraan beleidstaal moet voldoen.

De houding van grootgebruikers van Beleidstaal LSB dient:

- 1 *reflexief* te zijn, met besef van de betrekkelijkheid van een begrip. De grootgebruiker erkent de voor- maar ook de nadelen ervan, het omstrede karakter en het feit dat een begrip een geschiedenis heeft en een toekomst kent. Geen enkel begrip luidt dus het einde der tijden in. Vandaag heeft iedereen het over vraaggericht werken, maar er komt een dag dat iedereen erop zal afgeven, waarschijnlijk nog met goede redenen ook.
- 2 *bescheiden* te zijn: het betrekkelijke van hedendaagse begrippen maant zware gebruikers ook tot een bescheiden pleidooi ervoor in plaats van een jubelverhaal.
- 3 *tolerant* te zijn: het besef van de betrekkelijkheid impliceert tolerantie ten aanzien van andere, net wat minder modieuze woorden. Verschillende woorden moeten naast elkaar bestaansrecht kunnen houden. Oudere woorden hoeven niet plotseling in de ban gedaan te worden als gevolg van de laatste mode.
- 4 *gepast* te zijn: deze gepastheid manifesteert zich vooral in de keuze van stijl, voorbeelden en *best practices*. Nota's met beleidstaal mogen zeker wervend zijn, maar glossy brochures met sprookjesachtig simpele casuïstiek, veel alliteratie, slogan-achtige *oneliners* en herhalingsfiguren, infantiliseren het lezerspubliek.

De beleidstaal zelf kenmerkt zich door:

- 1 *abstract te zijn, maar wel ergens van geabstraheerd.* Beleidstaal moet niet in de lucht hangen, het moet duidelijk zijn van welke concrete problemen men abstraheert, aan welke praktijken men refereert.
- 2 *aanschouwelijk te zijn:* beleidstaal mag abstract zijn, maar moet ook hier en daar vlees en bloed kunnen krijgen in aanschouwelijke voorbeelden.
- 3 *interne differentiatie:* vanwege de droom en de mobiliserende werking mogen begrippen breed en vaag zijn, maar dat neemt niet weg dat het nuttig kan zijn verschillende subcategorieën te onderscheiden. Zo is het zinvol om verschillende soorten solidariteit te benoemen, evenals verschillende soorten zelfredzaamheid, zoals in dit boek wordt voorgesteld.
- 4 *programmatisch:* beleidstaal moet ten slotte concrete en heldere programma's bevatten, dan wel aanleiding geven om deze te formuleren. Termen moeten consequenties hebben, 'sociale' woorden moeten aanzetten tot daden.

SLEUTELS DIE DEUREN OPENEN?

We hebben aan een groot aantal mensen die beroepshalve betrokken zijn bij het lokaal sociaal beleid gevraagd om de open deuren van het lokaal sociaal beleid kritisch onder de loep te nemen. Zijn het inderdaad sleutelwoorden die deuren openen naar trefzekere beleidspraktijken? Zijn ze enerzijds abstract, anderzijds aanschouwelijk? Kunnen ze vertaald worden in alledaagse taal, en nog belangrijker: leiden ze tot daden? Kennen ze voldoende interne differentiatie? En laten ze ruimte voor alternatieven? De auteurs laten zien dat veel woorden voldoen aan de criteria die we – achteraf – hebben geconstrueerd. Sleutelwoorden van lokaal sociaal beleid blijken vaak hecht verbonden met (lokale) praktijken, hoe uiteenlopend die praktijken soms ook zijn. Daar waar de woorden minder voldoen, stellen auteurs precisering en vernieuwing voor. Waar dit alles toe leidt, en hoe met de sleutelwoorden zal worden omgegaan na lezing van dit 'woordenboek', hebben wij niet in de hand. We hebben wel wensen, dat moge duidelijk zijn. We formuleerden immers niet alleen criteria voor sleutelwoorden maar ook voor de gewenste houding van gebruikers, zeker van grootgebruikers. Als die niet reflexief, bescheiden en tolerant zijn in hun woordgebruik, dan kunnen we eeuwig aan de termen blijven sleutelen. Of nog preciezer: uit het sleutelen aan de termen, uit taalvernieuwing, betekenisverschuiving en conceptverscheping moet een tolerante, bescheiden en reflexieve houding gaan blijken.

De filosofe Patricia de Martelaere (2000) schrijft in haar essaybundel *Wereldvreemdheid* dat als zij het voor het zeggen zou krijgen, haar eerste daad zou zijn om de taal te veranderen. De lezer moet aan het eind van deze bundel zelf

beoordelen of dit ook zou moeten gebeuren met de Beleidstaal Lokaal Sociaal Beleid. En als het moet, dan hopen we ook dat de lezer weet hóé het moet.

Literatuur

- Lieshout, P.A.H. van (1993) Over probleemdefinities. *Samen werken voor stedelijk welzijn. Vernieuwing lokaal welzijnsbeleid*, p. 63-68.
Rijswijk: Ministerie van vws
- Martelaere, P. de (2000) *Wereldvreemdheid*. Amsterdam: Meulenhoff
- Tienen, A.J.M. van. (1965) Jargon. *Trefpunt*, jrg. 1965/1966, p. 102-103

Brede school

zie ook: DAGINDELING, EMANCIPATIE

Marja Valkestijn

Het begrip brede school is midden jaren negentig in Rotterdam uitgevonden, ongeveer tegelijkertijd met het begrip vensterschool in Groningen. Het is een concrete vorm van geïntegreerd jeugdbeleid met de school als spil. Maar brede school is meer dan school of onderwijs alleen. Het benoemt ook een samenwerkingsverband tussen onderwijs (primair of voortgezet) en andere instellingen die zich met jeugdwelzijn, opvang, sport, kunst en jeugd- (gezondheids)zorg bezighouden.

Inmiddels figureert de term op vele politieke agenda's en in nota's van schoolbesturen, welzijns- en andere educatieve instellingen of organisaties. Alsof brede school een wondermiddel is om de belangrijke doelen op het kruispunt van jeugdbeleid, onderwijsbeleid en welzijnsbeleid in één klap te verwezenlijken, of het nu gaat om onderwijsvernieuwing, naschoolse opvang, bestrijding van jeugdcriminaliteit of efficiënt gebruik van (onderwijs)accommodaties.

Geschiedenis

De gemeenten Rotterdam en Groningen besloten halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw het onderwijs en de school een centrale functie toe te kennen in het achterstandsbeleid. Dat betekende niet dat de school alleen de verantwoordelijkheid zou moeten dragen voor de bestrijding van achterstanden. Allerlei mensen en instellingen uit de buurt van de school die iets met opvoeding en onderwijs te maken hadden, zouden moeten samenwerken. In Rotterdam gebruikte men hiervoor de slogan: 'It takes a whole village to raise a child.' Hoewel de inhoud van de brede scholen en vensterscholen elkaar niet veel ontloopt, is er wel verschil. In Rotterdam is het idee in nauw overleg met vertegenwoordigers van onderwijs en andere instellingen tot stand gekomen, terwijl de vensterschool in Groningen door de gemeente gelanceerd is. In Groningen zijn de vensterscholen voor het merendeel gekoppeld aan nieuwbouw of verbouwing. Zo veel mogelijk voorzieningen worden onder één dak gebracht. Rotterdam heeft gekozen voor samenwerkingsverbanden tussen scholen en buitenschoolse instellingen die apart gehuisvest zijn. Dat deze ontwikkeling in de lokale praktijk ontstaan is, heeft alles te maken

met het feit dat gemeenten de laatste jaren meer ruimte hebben gekregen voor de ontwikkeling van eigen beleid. Door de decentralisatie van het welzijns-, het onderwijsachterstanden-, het onderwijshuisvestingsbeleid en de financiering van onderwijsbegeleidingsdiensten kunnen de gemeenten de regie voeren in de ontwikkeling van brede scholen.

Na Rotterdam en Groningen volgden andere gemeenten vrij snel met soortgelijke initiatieven, onder dezelfde of een andere naam. Deze initiatieven delen het uitgangspunt dat de school kinderen en jongeren meer kan bieden dan cognitieve ontwikkeling. De school vormt voor de jeugd een dagelijkse leefomgeving. Sociale betrokkenheid en verantwoordelijkheid kunnen er gestimuleerd worden. De school hoeft deze pedagogische opdracht niet alleen te vervullen, maar zoekt samenwerking met andere jeugdvoorzieningen. De bundeling van kennis, ervaring, krachten en middelen kan veel voordelen opleveren. Het ligt voor de hand om allerlei voorzieningen in en om de school te concentreren, omdat verreweg de meeste kinderen daar dagelijks komen. Ook de ouders hebben altijd op de een of andere manier contact met de school. Daar kunnen de diverse activiteiten dus het beste op een continue basis georganiseerd worden.

De brede school is tot nu toe meer in het primair dan in het voortgezet onderwijs ingevoerd. Dat heeft verschillende oorzaken. Veel gemeenten willen de invoering faseren en beginnen met de leeftijdscategorie van 0-12-jarigen. Achterstanden kan men zo vanaf jonge leeftijd aanpakken. Een andere reden is dat veel scholen voor voortgezet onderwijs leerlingen uit meerdere wijken hebben. Een wijk- of buurtgerichte aanpak is daardoor lastig, hoewel niet onmogelijk. Gemeenten hebben weinig greep op scholen voor voortgezet onderwijs. Brede-schoolinitiatieven in het voortgezet onderwijs komen meestal uit de scholen zelf voort en niet uit de gemeenten.

Het nieuwe aan de brede school is niet gelegen in de activiteiten. Verlengde schooldag, opvoedingsondersteuning voor ouders, buitenschoolse opvang en dergelijke waren er al voor de term brede school ingevoerd. Nieuw is dat de brede school door een structurele inbedding aan al deze losse activiteiten of projecten een betere kans biedt.

Overigens bestaat sinds 1984 onder de noemer onderwijsvoorrangsbeleid al samenwerking tussen onderwijs en andere instellingen als bibliotheken, welzijnsinstellingen, sport- en cultuurclubs. Dit werd destijds gekoppeld aan een gebiedsgewijze aanpak. Hierdoor zijn er op veel plaatsen netwerken tussen al die organisaties ontstaan. Sommige netwerken functioneerden heel goed en dit waren vaak de plekken waar de brede school het eerste van de grond kwam. De buurtnetwerken jeugdhulpverlening kunnen ook als een voorloper van de brede school gezien worden. Zij richten zich primair op het verbeteren van

begeleiding, ondersteuning en lichte hulpverlening aan risicokinderen (en hun gezinnen) op school, voor school, na school, en buiten school.

Ten tijde van de sociale vernieuwing, begin jaren negentig, was er veel te doen over de positie van de school in de samenleving. De uitkeringen voor het onderwijs waren niet in het Fonds Sociale Vernieuwing opgenomen. Hierdoor hadden gemeenten minder beleidsruimte om hun regierol op dit terrein naar behoren uit te voeren.

In 2000 kwamen de ministeries van ocw en vws met de nota *Brede scholen*. De brede school wordt hierin omschreven als een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg voor kinderen en hun ouders. De school en de voorzieningen op het gebied van zorg, cultuur en sport, maar ook de politie bijvoorbeeld, hebben als doel kinderen actief aan de samenleving te laten deelnemen, een goede dagindeling te bieden, achterstanden van kinderen weg te werken en hun sociale competentie te vergroten. In de nota scharen de ministeries van ocw en vws zich achter de ontwikkeling van brede scholen en houden de lokale overheden daarvoor verantwoordelijk. Ze willen de ontwikkeling ondersteunen via het gericht inzetten van beschikbare instrumenten (regelgeving, ondersteuning, communicatie en onderzoek), maar er komt geen extra budget voor brede-schoolactiviteiten – alleen voor het aanbieden van programma's in het kader van voor- en vroegschoolse educatie. De lokale betrokkenen bij de brede school zijn niet blij met deze houding. Inmiddels is er een aantal provincies dat pilotprojecten brede school financiert.

Buitenland

In landen buiten Nederland zijn ontwikkelingen gaande die lijken op 'onze' brede school.

Rond 1960 is men in Flint, Michigan, in de Verenigde Staten gestart met de term 'community schools'. Dit initiatief vond navolging in vele andere staten. Vanaf 1990 gebruikt men daarnaast de termen 'multi-service schools' 'full-service schools' en 'school-community initiatives'. Ook op federaal niveau ontstaan nu initiatieven in deze richting, zoals de '21st century schools'. Opvallend is dat de brede school in de Verenigde Staten toch vooral op de bestrijding van (onderwijs)achterstand gericht is. Voorzieningen die buiten school ontbreken – zoals naschoolse activiteiten en (jeugd)gezondheidszorg – probeert men in de school te halen. Alles in het schoolgebouw concentreren komt ook de veiligheid ten goede. Vaak is de school de enige veilige plek in de buurt. De brede school in de Verenigde Staten heeft altijd nauwe contacten met de families en de buurt. Veel brede scholen hebben bijvoorbeeld een familiekamer.

In Engeland bestaat vanaf de jaren veertig al zoiets als een brede school. 'Community college' of 'community school' bood onderwijs aan kinderen, maar ook aan volwassenen. Het schoolgebouw werd gebruikt door lokale organisaties en er konden specifieke voorzieningen gevestigd worden, zoals programma's in het kader van de bestrijding van jeugdwerkeloosheid. In de jaren tachtig traden deze scholen steeds meer naar buiten. Er werden ook activiteiten in de vrije tijd en verlengde-schooldagprogramma's opgezet. Sinds een aantal jaren staat de 'community school' in Engeland opnieuw in de belangstelling. Ouders en de lokale gemeenschap hebben grote invloed op de keuze en uitvoering van programma's. Landelijke regels daarvoor bestaan tot op heden niet.

In Schotland maken de 'new community schools' sinds 1999 deel uit van de nationale onderwijspolitiek en ook in Zweden, Denemarken, Portugal, Duitsland en andere West- en Oost-Europese landen bestaat de community school in een of andere variant.

Strijdveld

De term brede school wordt te pas en te onpas gebruikt, vooral door beleidsmakers. Vanaf het begin is er veel discussie over geweest. Sommigen vinden dat de term te veel alleen aan school doet denken. In Utrecht heeft men het woord 'school' zelfs helemaal geschrapt. In plaats daarvan heet het daar nu 'forum' of 'forumvoorziening'. Anderen willen de term exclusief voor achterstandsbestrijding reserveren. Ook vraagt men zich voortdurend af of het nu om het gebouw gaat of om de samenwerking tussen voorzieningen. Beleidsmakers uit de 'dagindelingshoek' willen verschillende voorzieningen in één gebouw onderbrengen. School en buitenschoolse opvang onder één dak met als argument dat dat gemakkelijk is, vooral voor ouders die zorg en werk combineren. Een grote groep politici en architecten interpreteert de brede school in de eerste plaats als een multifunctionele accommodatie waarin onderwijs en andere voorzieningen efficiënt samen kunnen worden gehuisvest. Met name bij stadsvernieuwings- en nieuwbouwprojecten (onder andere op de Vinex-locaties) zien we deze visie op brede school. De snelheid waarmee een en ander gerealiseerd moet worden heeft echter vaak tot gevolg dat het gebouw al staat zonder dat de tijd is genomen om met de (toekomstige) gebruikers om de tafel te gaan zitten. Waarmee men zijn doel voorbij schiet. Op veel plaatsen blijft de brede school steken in goede bedoelingen, organisatorische vraagstukken en ruimtelijke kwesties. Er is te weinig aandacht voor inhoud en samenhang.

In het boek *Starten met de brede school* (Van Oenen e.a. 1999) staat de volgende

omschrijving van de brede school. De brede school staat voor 'een geïntegreerde aanpak ter verbetering van de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren in hun diverse leefmilieus: op school, in het gezin en in hun vrije tijd. Het gaat daarbij om de inrichting van een netwerk van onderwijs, welzijn en zorg rond kind en gezin, ter bevordering van de sociale competentie van kinderen en jongeren en van hun actieve deelname aan samenleving, onderwijs, recreatie en werk.' Daar waar sprake is van geslaagde aanzetten blijkt de brede school het beste te gedijen door een pedagogisch uitgangspunt te kiezen: 'De Brede-schoolaanpak is erop gericht het vermogen van kinderen en jongeren te stimuleren zelf in hun eigen omgeving de beste melange van ontwikkelingsmogelijkheden te vinden,' aldus Van Oenen en medeauteurs. Zij willen, ondanks alle discussies, voorlopig nog aan het begrip brede school vasthouden. Daarvoor gebruiken ze een zinnig argument:

'Het (begrip brede school) werkt de verwarring in de hand maar het houdt ook een wens in. De school staat in onze samenleving voor het systeem waarmee de maatschappij verantwoordelijkheid neemt voor kinderlijke ontwikkeling. De school(tijd) is bedoeld voor het leren van dingen die van algemeen maatschappelijk belang geacht worden voor iedereen. Het concept brede school heeft het voordeel dat het de noodzakelijke discussie hierover levendig houdt. Als het dat niet meer doet, kunnen we het beter weer laten varen.'

Praktische toepassing

Inmiddels werkt men in 179 gemeenten aan de vormgeving van brede scholen. In nog eens 175 gemeenten is men van plan op korte termijn met de ontwikkeling van brede scholen te starten. Samen is dat ruim tweederde deel van de Nederlandse gemeenten.

Hoe betrokkenen de brede school daadwerkelijk invullen, hangt af van wat kinderen en jongeren (en hun families) nodig hebben, van het gemeentelijk beleid en van het voorzieningsniveau. Zijn er veel kinderen en jongeren in de wijk met een vorm van achterstand, dan zal daar in het aanbod van de school en de keuze voor samenwerkingspartners de nadruk op liggen. Dit aanbod kan programma's van voor- en vroegschoolse educatie bevatten, verlengde schooldag, allerlei vormen van opvoedingsondersteuning aan ouders en schoolmaatschappelijk werk.

In wijken waar geen of weinig kwetsbare kinderen wonen, zal de nadruk meer liggen op samenwerking tussen de school, de kinderopvang en aanbieders van naschoolse activiteiten om een sluitend aanbod te ontwikkelen.

Scholen voor voortgezet onderwijs zijn geneigd de activiteiten in eigen hand

te houden. Zij organiseren vooral activiteiten op het gebied van sport en cultuur. Dit kan te maken hebben met hun onbekendheid met andere organisaties of met het feit dat het aanbod van de organisaties niet aansluit bij hun vraag. Het kan ook komen door hun wens om de regie zelf in handen te houden. Scholen voor voortgezet onderwijs die wél goede samenwerkingspartners op het terrein van welzijn, sport, kunst en cultuur hebben gevonden, zien na verloop van tijd echter altijd de voordelen. Samenwerking met de jeugdzorg, al dan niet onder de noemer brede school, groeit ook.

Literatuur

- Burgwal, G. van de, H. Geelen, F. Hajer, S. van Oenen en G. Verheijden (1998) *Bouwen aan een community school. Een werkboek van de Children's Aid Society uit New York voor Nederland bewerkt.* Utrecht: NIZW
- Burgwal, G. van de (2000) Are you good enough to teach us? De brede school in internationaal perspectief. *Jong c.s.*, jrg. 8, nr. 2, december, p. 8-11
- De brede school. It takes a whole village to raise a child* (1995) Rotterdam: Dienst Stedelijk Onderwijs
- De Groninger Vensterscholen* (1995) Groningen: Dienst Onderwijs Sport Welzijn
- Brede scholen in Nederland. Jaarbericht 2001* (2001) Utrecht: Oberon
- Naar een school met open ramen. Meester worden over je eigen situatie* (1991) Werkvoorstel van de Interbestuurlijke Projectgroep Sociale vernieuwing Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Notitie Brede Scholen. De ontwikkeling van brede scholen* (2000) Zoetermeer: Ministerie van ocw en vws
- Oenen, S. van (1996) Met het oog op de tijd. De rol van onderwijsvernieuwing bij achterstandsbestrijding in Nederland sinds 1945. *Verlengde schooldag theorie en praktijk.* Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink, p. 3-35
- Oenen, S. van, J. van der Zwaard en M. Huisman m.m.v. G. Rotmans (1999) *Starten met de brede school.* Utrecht: NIZW
- Oenen, S. van, F. Hajer (red.) (2001) *De school en het echte leven. Leren binnen en buiten de school.* Utrecht: NIZW
- Tonkens, E. (2001) *Naar meer samenhang tussen onderwijs, kinderopvang en vrijetijdsvoorzieningen. Good practices in Europa en de Verenigde Staten.* Utrecht: NIZW
- Valkestijn, M. and G. van de Burgwal (eds.) (2001) *New opportunities for children and youth. Good practices and research regarding community schools. Report on the European conference April 2001 Ede The Netherlands.* Utrecht: NIZW
- Veen, D. van, C. Day en G. Walraven (eds.) (1998) *Multiservice Schools. Integrated Services for Children and Youth at Risk.* Leuven/Apeldoorn: Garant
- Wissen M. van and G. Walraven (eds.) (2001) *Reader European Conference New opportunities for children and youth. Good practices and research regarding community schools.* Utrecht: NIZW

Burgerschap

zie ook: PARTICIPATIE, SOCIALE ACTIVERING

Godfried Engbersen

Eind jaren tachtig van de vorige eeuw verscheen het begrip burgerschap in een andere gedaante aan het firmament van de sociale wetenschappen. Burgerschap had eerder een belangrijke rol gespeeld in de politieke filosofie en het debat over de verzorgingsstaat – met name in het werk van Marshall over de ontwikkeling van mensenrechten, naar politieke rechten en sociale rechten. In de jaren tachtig kreeg het een bredere betekenis. Een fraai voorbeeld daarvan is het project *Burgerschap in praktijken* (1992) dat als achtergrondstudie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid verscheen. Het project bestond uit deelstudies over burgerschap van en binnen organisaties, over allochtonen en burgerschap, arbeid en burgerschap, gestoord burgerschap (burgerschap van psychiatrische patiënten), krijgsmacht en burgerschap, onderwijs en burgerschap, kindbescherming en burgerschap, journalistiek en burgerschap en sociale zekerheid en burgerschap.

Na verloop van tijd kristalliseerde zich een viertal terreinen uit waar burgerschap een centrale rol vervulde: de migratie- en etnische studies (gaan over toelating tot en competenties voor burgerschap, oftewel: inburgering), de relatie arbeid en burgerschap (gaat over de verhouding tussen sociale rechten en sociale verplichtingen), het vraagstuk van arbeid en zorg (waarbij vaak gepleit wordt voor institutionele hervormingen in de sfeer van arbeid en sociale zekerheid waardoor mannen en vrouwen arbeid en zorg kunnen combineren) en publieke en politieke participatie (waar het neo-republikeinse ideaal van de competente burger die meeregeert en tegelijkertijd geregeerd wordt centraal staat). Het is goed om deze terreinen van burgerschap uit elkaar te leggen – de beleidsmatige discussies op deze terreinen zijn anders – maar er is ook veel onderlinge verwantschap. Hier spitsen we ons toe op arbeid en burgerschap, in het bijzonder op de verhouding tussen sociale rechten en plichten van burgers. Dit thema speelt op lokaal niveau een belangrijke rol, onder meer in het lokale armoede- en arbeidsactiveringsbeleid. De discussie over de relatie tussen arbeid en burgerschap mag als exemplarisch gelden voor de opvattingen over burgerschap op de andere terreinen.

Drie modellen

Elk jaar zijn veel Nederlanders weer bezorgd over de problemen met het aantrekken van bollenpellers en ander oogstpersoneel. Meestal is er onvoldoende personeel beschikbaar in de oogsttijd – ondanks de potentiële arbeiders in de bijstand. Deze terugkerende problematiek vergroot een aantal belangrijke vragen en problemen uit met betrekking tot arbeid en burgerschap in Nederland. Mag de overheid haar burgers verplichten tot werken in de tuinbouw in ruil voor uitkeringen die zij verstrekt? Zo ja, welke eisen en sancties zijn daarbij gerechtvaardigd?

Alvorens deze vragen te beantwoorden schetsen we drie modellen van de relatie tussen arbeid en burgerschap: het aansprakenmodel, het verplichtingenmodel en het wederkerigheidsmodel.

HET AANSPRAKENMODEL

Het sociale aansprakenmodel is geformuleerd door de socioloog Dahrendorf. In *The Modern Social Conflict* (1988) betoogt hij dat sociale rechten van kwetsbare burgers, in het bijzonder langdurig werklozen, in toenemende mate zijn verslechterd. Om marginalisering van deze groep tegen te gaan, moet naar zijn mening meer accent worden gelegd op het garanderen van sociale rechten ('toegangsbewijzen') waardoor mensen de kans hebben om als volwaardige burgers te participeren in de samenleving. Voor Dahrendorf is burgerschap een niet-economisch concept. Het definieert iemands positie, onafhankelijk van diens bijdrage aan het economische proces. Burgerschap is bij hem onvoorwaardelijk – dat geldt zowel voor rechten als plichten. Dahrendorf is een uitgesproken tegenstander van het Amerikaanse idee van 'workfare', waarin het recht op een uitkering verbonden wordt met een arbeidsverplichting. In een vrije samenleving is 'het recht om niet te werken' een belangrijk beginsel, stelt hij. Wie werk eist in ruil voor aanspraken, maakt burgers – extreem gesteld – tot dwangarbeiders. Aanspraken zijn toegangsbewijzen en het is aan de burgers zelf om met die toegangsbewijzen iets te doen. Dahrendorf gaat er daarbij impliciet van uit dat burgers op een adequate wijze gebruikmaken van hun sociale rechten. Hij pleit voor aanspraken die kansen verschaffen. In concreto impliceert dit dat hij de voorkeur geeft aan een basisinkomen of negatieve inkomstenbelasting boven voorzieningen die afhankelijk zijn van vermogenstoetsen (huursubsidie, bijstandsuitkeringen). In de stelling over het onvoorwaardelijke karakter van sociale rechten schuilt een probleem. Het impliceert dat van overheidswege geen dwang kan worden uitgeoefend op burgers die geen arbeid wensen te verrichten. Tegelijkertijd maakt Dahrendorf zelf duidelijk dat arbeidsparticipatie een cruciaal mecha-

nisme is om maatschappelijke marginalisering tegen te gaan. Hij pleit voor het ontwikkelen van een sociaal beleid dat mensen prikkelt om te gaan werken. Hoe moet de overheid omgaan met burgers die, om wat voor reden dan ook, zich niet laten prikkelen?

HET VERPLICHTINGENMODEL

Diametraal tegenover Dahrendorf staat het werk van Lawrence Mead. In *Beyond Entitlements. The Social Obligations of Citizenship* (1986) beargumenteert Mead dat het evenwicht tussen rechten en plichten van uitkeringsafhankelijken uit balans is geraakt. Hij baseert zich op communitaristische noties van burgerschap en betoogt dat de verplichting tot arbeid onvoldoende is ontwikkeld. Naar zijn mening moet de relatie tussen burgers en de gemeenschap wederkerig zijn. Burgerschap impliceert dat alle competente burgers dezelfde gemeenschappelijke verplichtingen nakomen. Het is de taak van de overheid om, indien nodig, een minimale competentie van de burger te realiseren – Mead noemt het een ‘pakket van minimale competentie’. Daarvoor is een autoritaire en paternalistische overheid nodig die welbewust bepaalde sociale verplichtingen afdwingt, zoals het verrichten van arbeid (tenzij ouderdom en arbeidsongeschiktheid dat onmogelijk maken), het zelfstandig ondersteunen van het eigen gezin (slechts als men te weinig verdient is bijstand geoorloofd), schrijf- en spreekvaardigheid in het Engels, het bereiken van een bepaald onderwijsniveau (om geschikt te zijn voor de arbeidsmarkt en de wet te kunnen naleven), alsmede enige sociale verantwoordelijkheid voor medeburgers. Het recht op een uitkering is bij Mead verbonden met de plicht om te werken, ongeacht de kwaliteit van het werk. In zijn ogen is workfare (arbeid in ruil voor een uitkering) een cruciale vorm van publieke educatie. Van alle competente leden van een samenleving mogen we verwachten dat ze onderwijs volgen en werken, dit alles ‘for their own good and society’s’.

Meads analyse is sterk gericht op de individuele verplichtingen van burgers en amper op de publieke verplichtingen van overheden om goede voorwaarden te scheppen voor burgers (het argument van Dahrendorf). Meads critici zijn daarom van mening dat een samenleving die niet in staat is om goede scholen, redelijke huisvesting en een verantwoorde gezondheidszorg voor alle burgers te realiseren de morele autoriteit verliest om plichten op te leggen. Een tweede bezwaar tegen Mead is dat hij ervan uitgaat dat werk voor iedereen is weggelegd. Velen hebben erop gewezen dat de arbeidsmarkt afgesloten is voor bepaalde groepen en dat andere groepen zijn aangewezen op werk waarmee zij te weinig verdienen om een zelfstandig bestaan op te kunnen bouwen.

HET WEDERKERIGHEIDSMODEL

De derde visie op burgerschap is van Nederlandse makelij. Deze visie is terug te vinden in een serie rapporten van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) van eind jaren tachtig en begin jaren negentig. Daarin wordt het concept van de ‘activerende verzorgingsstaat’ ontwikkeld als reactie op de apathiserende werking van de verzorgingsstaat. Burgerschap is gekoppeld aan maatschappelijke participatie en integratie van burgers. Die moet vergroot worden. De rechten van burgers zijn niet onvoorwaardelijk. Tegenover het recht op onderwijs of uitkering moet een adequate inspanning staan van de kant van de burgers. Tegelijkertijd verplicht de overheid zich om behoorlijke voorzieningen te realiseren. De visie van de WRR staat onder meer verwoord in een rapport over allochtonenbeleid: ‘De raad is zich ervan bewust dat zijn voorstellen om de positie van minderheden in de Nederlandse samenleving structureel te verbeteren een grote inspanning vragen van alle betrokkenen – allochtonen en autochtonen en hun organisaties, de sociale partners en de overheid. Mogelijkheden om van toegekende rechten te kunnen genieten, als om opgelegde plichten te kunnen waarmaken, zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden aspecten van een volwaardig burgerschap.’ (WRR 1989, p.13)

Dit burgerschapsmodel is ook in andere rapporten uitgewerkt, waaronder *Werkend perspectief* (1990). In dit rapport wordt de economische en sociale noodzaak van arbeid beargumenteerd. Om het voorzieningenniveau van de Nederlandse verzorgingsstaat op een decent niveau te kunnen handhaven, is het nodig de arbeidsparticipatie van burgers te vergroten. Tegelijkertijd merkt de WRR op dat arbeid in een geïndividualiseerde samenleving het integratiemiddel bij uitstek is. Een grotere arbeidsparticipatie is daarom niet alleen goed voor de nationale gemeenschap en de overheidskas, maar ook voor het maatschappelijk functioneren van haar burgers. Werkende burgers zijn, in vergelijking met uitkeringsafhankelijken, ‘betere’ burgers (in termen van psychologisch welbevinden en zelfrespect). De WRR voegt dus twee nieuwe elementen aan de discussie toe: de wederkerigheid van prestaties en de economische noodzaak tot grotere arbeidsparticipatie om het draagvlak voor een brede verzorgingsstaat te versterken. Dit laatste argument ontbreekt in de twee andere beschouwingen (in het bijzonder bij Dahrendorf).

Op het concept van de ‘activerende verzorgingsstaat’ is de nodige kritiek gekomen. De wederkerigheid van prestaties werkt niet in de praktijk, is het argument. De ervaringen met huidige vormen van activerend arbeidsmarktbeleid zijn inderdaad weinig bemoedigend. Mensen blijven vaak gevangen in een gesubsidieerd segment van de arbeidsmarkt. Burgers raken ‘ingeburgerd’ in een eigen werklozen- of opleidingscircuit en het uiteindelijke effect is een vorm van ‘uitburgering’. Op het moment dat de overheid niet in staat is ade-

quate voorwaarden te realiseren (bijvoorbeeld kinderdagverblijven, taalcur-
sussen en scholingsplaatsen), leidt het concept van de activerende verzor-
gingsstaat in de praktijk tot een verkapte vorm van workfare. Kwetsbare bur-
gers worden geactiveerd om 'dead end jobs' te verrichten. Anderen dienen
zich te scholen of werkervaring op te doen, maar als adequate voorzieningen
ontbreken, leveren de inspanningen geen resultaat op en/of worden slechts
opleidingsnomaden gecreëerd die nimmer zelfstandigheid zullen verwerven.

Drie antwoorden

De drie opvattingen over burgerschap geven verschillende antwoorden op de
'bollen casus'. Naar de mening van Dahrendorf zouden burgers het recht moe-
ten hebben om dergelijke afgedwongen arbeid te weigeren zonder dat hun
(basis)uitkering in gevaar komt. Mead daarentegen zal geen probleem heb-
ben met de verplichting tot seizoensgebonden arbeid in de tuinbouw. De
wijze waarop het arbeidsbureau te Den Haag begin jaren negentig omging
met de bollenproblematiek geeft een mooi beeld van de WRR-variant. Er wer-
den toen banen aangeboden tegen CAO-loon. Tevens werd vervoer geregeld.
Laag- en ongeschoolde werkzoekenden die in aanmerking kwamen voor der-
gelijk werk en die toch weigerden, kregen een korting op de uitkering van
ongeveer 20%. Daarmee kwamen de bestrafden onder het sociaal minimum te
zitten. Uit de verschillende antwoorden komt helder de verschillende status
van de verhouding tussen rechten en plichten naar voren: onvoorwaardelijk
(de Dahrendorf-variant), voorwaardelijk (de Mead-variant) en wederkerig (de
WRR-variant).

Dilemma's

De analyse van het begrip burgerschap in relatie tot arbeid maakt een aantal
vragen en problemen zichtbaar. Deze zijn te beschouwen als dilemma's. Ze
spelen een grote rol op het niveau van het lokale armoede-, activerings- en
inburgeringsbeleid.

Een eerste dilemma betreft de spanning tussen vrijheid en dwang. Moeten
burgers die niet genegen zijn om aan het arbeidsproces of aan een inburge-
ringscursus deel te nemen – bijvoorbeeld moeders met heel jonge kinderen of
oudere arbeidsongeschikte allochtonen – hiertoe worden gedwongen op
straffe van een korting op de uitkering? Waar houdt motiveren en overtuigen
op?

Een tweede dilemma sluit hierbij aan. Is arbeidsdeelname gedurende de vol-
wassen levensfase essentieel voor sociaal burgerschap? Zijn er equivalente

vormen van maatschappelijke participatie? En zo niet, leidt het niet-hebben van betaald werk tot tweederangs burgerschap?

Het derde dilemma heeft betrekking op het inkomensniveau. Is een inkomen op het niveau van het sociaal minimum de absolute ondergrens van een aanvaardbaar bestaan? Of is er een decent bestaan mogelijk met een inkomen dat onder het sociaal minimum ligt? Staan financiële sancties op gespannen voet met sociale burgerschapsrechten? Is het toelaatbaar om in gevallen van werkweigering een uitkering blijvend stop te zetten? Of anders geformuleerd: wat zijn de grenzen van het sanctiebeleid?

Het vierde dilemma treedt op als de overheid voor wat betreft haar publieke verplichtingen in gebreke blijft. Wat voor 'rechten' heeft een activerende overheid als zij onvoldoende perspectief op reguliere arbeid kan bieden? In dat geval leidt de activerende verzorgingsstaat met zijn scholing, jeugdwerkgarantiebanen en additionele arbeidsplaatsen tot een verkapte vorm van workfare. Sommige deelnemers zullen hier niettemin baat bij hebben, anderen geheel niet.

De verhouding tussen burgers en overheid, de spanning tussen vrijheid en dwang, de vraag naar de maatschappelijke plichten en rechten – niet alleen van burgers maar ook van de overheid, de vraag wanneer en in hoeverre de overheid sancties mag toepassen, allemaal zijn het vraagstukken die ook op andere beleidsterreinen dan die van arbeid en burgerschap een rol spelen. En allemaal zijn het zaken waarvan lokale overheden, maatschappelijke voorzieningen, bedrijfsleven en burgers zich nadrukkelijk en expliciet rekenschap zullen moeten geven.

Literatuur

- Dahrendorf, R. (1988) *The modern Social Conflict: An Essay on the Politics of Liberty*. Londen: Weidenfeld & Nicolson
- Engbersen G. e. a. (red.) *Balans van het armoedebeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Gunsteren, H. van en P. den Hoed (red.) (1992) *Burgerschap in praktijken* (twee delen). Den Haag: Sdu
- Mead, L.M. (1986) *Beyond Entitlements: The Social Obligations of Citizenship*. New York: Basic Books
- WRR (1989) *Allochtonenbeleid*. Den Haag, Sdu
- WRR (1990) *Een werkend perspectief*. Den Haag, Sdu

Dagindeling

zie ook: BREDE SCHOOL, EMANCIPATIE, TERRITORIALE AANPAK

Lia Karsten

In november 1996 werd de Commissie Dagindeling geïnstalleerd door de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ad Melkert. De hilariteit en de scepsis in de pers waren groot. Ging de overheid zich voortaan bemoeien met de dagindeling van haar burgers? Was hier geen sprake van een ongebruikelijk grote 'staatsinmenging' in de privé-sfeer? En hoezo sociaal beleid? Ging het hier in feite niet om het ondersteunen van yuppen die zo nodig 60 uur per week wilden werken? Konden die niet een beroep doen op de markt en zelf betalen voor hun werkster, 24-uurs kinderopvang en de aan huis bezorgde maaltijd?

Het is duidelijk dat het 'nieuwe' beleidsterrein dagindeling niet juichend ontvangen werd. De Commissie Dagindeling, bestaande uit vertegenwoordigers uit allerlei sectoren van de samenleving, is er echter gedurende haar bestaan redelijk in geslaagd de publieke opinie gunstiger te stemmen. De belangrijkste boodschap die zij naar buiten bracht was dat Nederland een probleem had, dat in omvang alleen maar groter zou worden en steeds meer mensen zou raken, niet alleen de bovenlaag van de bevolking.

Ingrijpende verschuiving

Wat was dat probleem? In Nederland, zo verhaalt de commissie in haar eerste brochure, is een ingrijpende verschuiving gaande van een seksspecifieke taakverdeling – waarbij vrouwen zich met zorgtaken thuis en mannen zich met betaalde arbeid elders bezighouden – naar een taakverdeling waarbij mannen en vrouwen dagelijks arbeid en zorg combineren. Vrouwen zijn nog steeds de eerstverantwoordelijken voor de zorgtaken thuis, maar zij zijn ook in versnelde mate betrokken geraakt bij betaalde arbeid. Mannen zijn vaak nog steeds de hoofdverantwoordelijken voor de inkomensverwerving, maar beginnen ook een voorzichtige bijdrage te leveren aan de zorgtaken thuis. Kortom het aantal taakcombineerders – mensen die arbeid en zorg combineren – groeit, maar het aantal knelpunten waar zij mee te maken hebben groeit ook. Terwijl individuen steeds vaker proberen meerdere activiteiten op een dag te combineren, blijkt de tijd-ruimtelijke ordening van de samenleving nog

steeds gebaseerd op een traditionele levenswijze waarbij de een zorgt en de ander werkt. Het begrip dagindeling wordt in de beleidsstukken van het ministerie van szw op twee niveaus gebruikt. Op individueel niveau, voor de wijze waarop mensen hun dagelijkse activiteiten in tijd en ruimte indelen. Wat doen ze zoal op een dag, waar vinden die activiteiten plaats en hoe verplaatsen ze zich in dat activiteitspectrum? Bij dagindeling gaat het dus om het tijd-ruimtelijk gedrag van mensen. Maar het begrip dagindeling wordt ook gebruikt om de tijd-ruimtelijke structuur van de samenleving mee aan te duiden. Waar zijn voorzieningen gesitueerd, welke openingstijden hebben zij en hoe zijn ze bereikbaar? Het zijn de fricties tussen de individuele tijd-ruimtelijke gedragingen en de tijd-ruimtelijke structuur van de samenleving die knelpunten opleveren voor taakcombineerders. Deze knelpunten worden ook wel aangeduid met de term 'afstemmingsproblemen'.

Afstemmingsproblemen

De opdracht van de Commissie Dagindeling luidde: ontwikkel voorstellen voor een nieuwe tijd-ruimtelijke ordening van de samenleving die meer ruimte laat voor het individueel combineren van taken. Een maatschappelijke dagindeling die beter is afgestemd op de leefwijzen van taakcombineerders raakt aan verschillende beleidsterreinen. De commissie onderscheidt in haar werkplan vijf prioriteitsgebieden: afstemmen in tijd en ruimte op lokaal niveau, afstemmen van arbeidstijden en zorgtaken, verruimen van schoolopeningstijden en flexibele opvangvoorzieningen, verbeteren van het aanbod persoonlijke dienstverlening en tot slot het respecteren van activiteiten en wensen van kinderen. Het lokale niveau wordt uitdrukkelijk gezien als het niveau waarop oplossingen gegenereerd dienen te worden. De gemeente zou hierin de regiefunctie op zich moeten nemen. Voor wat betreft het eerste prioriteitsveld geldt dat voorzieningen logischer ten opzichte van elkaar gesitueerd kunnen worden en openingstijden en bereikbaarheid vergroot. De functiescheiding die veel woonwijken kenmerkt, maakt dat winkels voor dagelijkse levensbehoeften, arbeidsplaatsen en scholen meestal ver uit elkaar liggen. Dat betekent dat er veel tijd gemoeid is met het bereiken van verschillende 'activiteitplaatsen' op een dag. Soms is dat zelfs geheel onmogelijk omdat (openbaar)vervoersmogelijkheden ontbreken.

Een slechte afstemming van werk- en zorgtijden is een tweede belangrijk knelpunt. In de praktijk blijken arbeidstijden weinig ruimte te bieden aan werknemers die zorgtaken hebben. Hetzelfde geldt voor onverwachte calamiteiten als ziekte van kinderen of andere zorgafhankelijken.

In het verlengde van de gebrekkige afstemming van arbeid en zorg ligt een

tekortschietend aanbod van kinderopvang en te krappe schoolopeningstijden. De mogelijkheid om kinderen 's morgens een halfuur eerder op school af te leveren, ontbreekt vaak. Ook de opvang na schooltijd en een flexibel gebruik daarvan staan een soepele afhandeling van de dag in de weg. Veel taakcombineerders hebben behoefte aan het uitbesteden van steeds terugkerende klussen als schoonmaken, strijken, koken, et cetera. De ontwikkeling van persoonlijke dienstverlening, diensten die aan huis of op het werk geleverd worden, staat in Nederland nog in de kinderschoenen. Tot slot blijkt het begeleiden van opgroeiende kinderen een tijdsintensieve aangelegenheid die met behoorlijk wat afstemmingsproblemen gepaard kan gaan. Ouders moeten niet alleen rekening houden met hun eigen en elkaars agenda, ook kinderen zelf hebben in toenemende mate een drukke agenda. Omdat voorzieningen voor kinderen zoals sport en muziek niet altijd binnen loopafstand aanwezig zijn, routes lang niet altijd vrij zijn van verkeers- en sociale onveiligheid, moeten kinderen vaak gehaald en gebracht worden. Dit is een belasting voor ouders, maar ook voor kinderen. De zelfstandige bewegingsvrijheid van kinderen zou in lokaal beleid meer prioriteit moeten krijgen. Op bovenstaande beleidsterreinen zijn tal van experimenten gestart en voorstellen voor oplossingen geformuleerd. Langzamerhand zijn nieuwe beleidsterreinen betrokken bij projecten dagindeling. Een voorbeeld hiervan is het lokaal sociaal beleid (zie verder 'Experimenten').

Nieuw beleidsveld?

Was met de instelling van de Commissie Dagindeling een geheel nieuw beleidsveld geboren? Nee en ja.

Nee, omdat de problematiek van het combineren van taken al veel eerder op de agenda van ten minste twee beleidssectoren stond: emancipatie en ruimtelijke ordening. Vanaf de jaren zeventig staat binnen het emancipatiebeleid de participatie van vrouwen op de arbeidsmarkt en het zichtbaar maken en ondersteunen van het onbetaald werk op de agenda. Zowel vrouwen als mannen moesten in staat worden gesteld om betaald werk te combineren met zorgtaken thuis. Vanuit de ruimtelijke wetenschappen werd toen al benadrukt dat voor het welslagen van emancipatiedoelstellingen een andere ruimtelijke inrichting van Nederland nodig was. Er verschenen verschillende studies waarin over de afstemmingsproblemen van tweeverdieners en andere taakcombineerders gerapporteerd werd. Het waren met name Vrouwenstudies in de ruimtelijke wetenschappen en de 'Vrouwen, bouwen en wonen beweging' die destijds de problematiek van het dagelijks combineren van taken aan de orde stelden.

In 1982 verscheen het boek *Vrouwendomicilie/Mannendominantie* (Meyel e.a. 1982) waarin de mannelijke optiek in het ontwerpen van woningen en wijken bekritiseerd werd. Een van de hoofdkritiekpunten was dat door de monofunctionele inrichting van woonwijken betaalde arbeid voor vrouwen onbereikbaar was en daarmee de combinatie van arbeid en zorg onmogelijk. Een van de eerste empirische onderzoeken op het terrein van de taakcombinatie vond plaats in opdracht van de planologische dienst van Noord-Holland. Onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam voerden een onderzoek uit naar het combineren van taken door tweeverdieners, alleenstaande ouders en alleenwonenden in verschillende woonmilieus in Noord-Holland. Deze studie liet zien dat nabijheid en bereikbaarheid van werk, aanwezigheid en frequentie van vervoerslijnen, locatie en openingstijden van scholen, winkels en andere voorzieningen belangrijke voorwaarden vormden in het leven van taakcombineerders. Men constateerde dat de bestaande ruimtelijke ordening nog steeds de traditionele seksespecifieke taakverdeling tussen mannen en vrouwen als uitgangspunt nam en daarmee ruimtelijk vastlegde, hetgeen de ontwikkeling van nieuwe vormen van dagindeling belemmerde. Het rapport eindigde met de aanbeveling dat een nieuwe mensgerichte benadering in de ruimtelijke planvorming noodzakelijk was. Het tijd-ruimtelijk handelen van mensen zou mede maatgevend moeten zijn voor het beleid zoals dat in streekplannen wordt vastgelegd. Het ontwikkelen van een methodiek waarmee op systematische wijze gegevens over het tijd-ruimtelijk handelen van mensen in de planvorming zou kunnen worden ingebracht, werd noodzakelijk gevonden. Andere rapporten, studies en proefschriften volgden, maar langzamerhand werd het stil in de wereld van de ruimtelijke ordening. De problematiek was verhelderd, de methodiek bleek een struikelblok. Die vroeg namelijk om interdisciplinair onderzoek en intersectoraal beleid. In de praktijk van alledag was die ver te zoeken.

Met de instelling van de Commissie Dagindeling heeft de intersectorale aanpak van beleid een goede start gekregen. In die zin is er – ja – sprake van nieuw en vernieuwend beleid. Het verder ontwikkelen van een methodiek heeft totnogtoe echter weinig aandacht gekregen. Zo'n methodiek behelst met name het vertalen van individuele tijd-ruimtelijke patronen naar een afgestemd aanbod van voorzieningen en infrastructuur.

Experimenten

De Commissie Dagindeling bouwde voort op het eerder door het ministerie van szw ontwikkelde combinatiescenario. Dit scenario schetst een toekomst-

beeld waarin betaalde en onbetaalde werkzaamheden eerlijk over mannen en vrouwen verdeeld zijn en waarin ruimte is voor het uitbesteden van een deel van de huishoudelijke en zorgarbeid. Om dit toekomstbeeld te realiseren, werd een forse som geld voor nieuw beleid gereserveerd.

In 1998 volgde de Stuurgroep Dagindeling de inmiddels opgeheven Commissie Dagindeling op en ging zich bezighouden met het verder promoten van dagindelingsbeleid en het toekennen van subsidies voor experimenten. In totaal zijn 137 gesubsidieerde experimenten dagindeling van start gegaan en daarmee is de subsidie voorlopig op.

Aanvankelijk werden de experimenten gekoppeld aan de vijf – door de Commissie Dagindeling gedefinieerde – prioriteitsgebieden. Om in aanmerking te komen voor subsidie moest er verder sprake zijn van samenwerking tussen verschillende beleidssectoren. Het ontschotten van gemeentelijke (en landelijke) instanties verliep in de praktijk moeizaam, maar kreeg met de instelling van gesubsidieerde experimenten een impuls. Veel van de gesubsidieerde experimenten vonden plaats in het kader van de brede school waarbij onderwijs met opvang en naschoolse activiteiten wordt gecombineerd. Ook experimenteerde men met de combinatie van kinderopvang en persoonlijke dienstverlening (maaltijden- of boodschappenservice).

Lokaal sociaal beleid werd tot nieuw speerpunt van dagindeling gemaakt. Het ondersteunen van informele hulpnetwerken en mantelzorg werd als experiment gesubsidieerd, evenals het vergroten van de toegankelijkheid van voorzieningen. Ook projecten die gericht waren op het versterken van de sociale cohesie in wijken kregen subsidie. Er ging bijvoorbeeld een project van start waarin allochtone (startende) ondernemers met onder meer opleidingen en kinderopvang werden ondersteund, zodat zij zorg en werk konden combineren. In een ander experiment werd geprobeerd de talenten van drukbezette taakcombineerders voor buurt en wijk te behouden door vrijwilligerswerk aantrekkelijker te maken. Vrijwilligersklussen werden strak gedefinieerd en van een 'tijdkaartje' voorzien.

Uit het overzicht van de gesubsidieerde experimenten blijkt dat de samenwerking tussen ruimtelijke ordening en welzijn nog steeds stroefverloopt. Er zijn maar weinig experimenten gestart waarbij geprobeerd is een hele wijk vanuit dagindelingsperspectief te (her)inrichten. Een gebrek aan kennis, hoe dit aan te pakken, speelt hierbij zeker een rol.

Dagindeling in Europa

In verschillende Europese landen heeft de arbeidsparticipatie van vrouwen een langere traditie dan in Nederland. In deze landen wordt al veel langer een

beleid gevoerd dat het makkelijker maakt taken te combineren. Zo zijn er in Frankrijk – waar de meeste vrouwen, evenals hun mannelijke partners, full-time werken – al sinds jaar en dag vakantiezomerkampen voor kinderen. In Scandinavië bestaat een uitgebreid kinderopvangsysteem en in België krijgen kinderen een warme maaltijd op school. Ook wat betreft de openingstijden van veel voorzieningen is elders meer vooruitgang geboekt dan in Nederland. Hoewel er meer voorzieningen zijn, blijven tijdgebrek en onpraktische tijdroosters ook in het buitenland dagelijkse problemen. Met name de vrouwenbeweging formuleert nieuwe beleidsvoorstellen om die op te lossen. Het zijn vooral vrouwen die de druk van het combineren voelen. De bijdrage van hun mannen aan de zorg thuis is niet groter dan in Nederland.

In Italië, Duitsland en Denemarken zijn al veel tijdexperimenten gestart. Openingstijden van gemeentelijke instanties zijn verruimd, werktijden veranderd (een vierdaagse werkweek met dagen van negen uur) of het traject van een lokale busonderneming is gewijzigd – zodat het industrieterrein (werkplek) verbonden wordt met een woonwijk. In verschillende Italiaanse steden zijn zogeheten tijd winkels geopend, waar mensen zich kunnen vervoegen als zij problemen hebben met het afstemmen van tijden in de stad. De staf van de winkel organiseert naar aanleiding van de geïnventariseerde knelpunten ronde tafelgesprekken met betrokken winkeliers, busondernemingen, ambtenaren en burgers. Samen probeert men nieuwe oplossingen te bedenken.

In Europees verband is de aandacht voor de problematiek van de dagindeling gekoppeld aan de kwaliteit van leven. Onder de noemer *Times in the City and Quality of Life* is in 1998 een internationaal beschrijvend en vergelijkend onderzoek gestart (European Foundation Dublin). Opvallend is dat het beleid in Europese landen zich veelal beperkt tot het regelen van nieuwe tijddelingen. Men heeft het dan ook niet over dagindelingsbeleid maar over 'time policies'. De ruimtelijke dimensie van dagindeling is in de Nederlandse context echter minstens zo belangrijk als de dimensie van tijd : ruimte is in Nederland bijzonder schaars en mobiliteit (files en vertragingen) is een groot probleem.

Tot slot

Als we de beleidsvoorstellen van de Commissie Dagindeling – zoals geformuleerd in het werkplan – confronteren met veranderingen in de tijd-ruimtelijke ordening van de samenleving dan valt een aantal zaken op. Flexibele arbeidstijden zijn bespreekbaar geworden, verlofregelingen zijn uitgebreid en verschillende bedrijven zijn – mede onder invloed van de krapte op

de arbeidsmarkt – gestart met zogeheten arbeid/zorgarrangementen. Dat neemt niet weg dat in veel organisaties de fulltime (of meer) beschikbare werknemer nog steeds de norm is.

Hier en daar zijn vormen van persoonlijke dienstverlening ontwikkeld. Gebrek aan personeel is er soms debet aan dat experimenten niet gecontinueerd kunnen worden (witte werkster). Wat commercieel interessant is zal zich verder ontwikkelen, wordt vaak gedacht. Dat betekent echter wel dat bepaalde vormen van dienstverlening niet voor iedereen betaalbaar zijn.

Het aanbod van kinderopvang is uitgebreid en zal zich verder uitbreiden.

Combinaties van school, opvang en vrijetijdsclubs lijken vooralsnog succesvol. Maar waar in het werkplan wensen van kinderen een van de vijf prioriteitsvelden is, blijken die bij de toekenning van subsidies niet meer expliciet als criteria genoemd. Zo wordt in de wens zo veel mogelijk voorzieningen te clusteren veel aandacht besteed aan de vormgeving en inrichting van gebouwen, maar komt het typisch kindeigene van buitenspeelruimte er vaak bekaaid af. Kinderen en hun wensen zouden weer wat hoger op de prioriteitenlijst van het dagindielingsbeleid moeten worden gezet.

De relatie met ruimtelijke ordening blijft lastig. Opdrachtgevers en ontwerpers lijken nog weinig overtuigd dat het perspectief van dagindeling leidt tot een kwalitatief betere omgeving. Ook kennis ontbreekt. Het gebruikersperspectief is tamelijk onbekend in de wereld van het postmoderne ontwerpen, waar het grote gebaar nu eenmaal meer scoort dan een eenvoudige voorziening (fietspad, speelplek).

Ondanks bovenstaande kritiekpunten moet gezegd worden dat met dagindeling een uitdagend en veelbelovend beleidsterrein op de rails is gezet. Om te voorkomen dat na de experimentfase het beleid stagneert, is het belangrijk om de uitgevoerde experimenten te evalueren, kennis over te dragen, methodieken te ontwikkelen en inspirerende voorbeelden te blijven ontwikkelen.

Het beleidsveld dagindeling zet emancipatie opnieuw op de agenda. Emancipatie was als beleidsterrein 'uit', maar is met dagindeling (beleid) weer helemaal terug. Beleidsmakers herkennen het probleem, zij hebben er zelf dagelijks mee te maken. Het gaat niet langer 'alleen' over vrouwen en vrouwenkwesties, maar over een vorm van modern leven. Emancipatie vereist dat mensen de mogelijkheid krijgen zorgtaken en werk te combineren en dit vraagt een andere ordening van tijd en ruimte, zoveel onderkent men nu. De zachte sector van emancipatie is voorzichtig in contact gekomen met de harde sector van ruimtelijke ordening en mobiliteit. Dat proces verloopt nog aarzelend, maar niettemin is er een kleine cultuuromslag bewerkstelligd.

Literatuur

Brochures Commissie en Stuurgroep Dagindeling

Er zijn verschillende brochures, waaronder Werkplan (maart 1997) en Eindadvies (april 1998). In het eindadvies staat een overzicht van alle verder door de Commissie Dagindeling uitgebrachte rapporten. Van belang voor lokaal sociaal beleid is vooral de brochure *Gemeenten stemmen af op Dagindeling* waarin de regisserende rol van gemeenten wordt besproken (1997). Op internet is een overzicht te vinden van de toegekende experimenten, vervolginiciatieven en nieuwsbrieven: www.dagindeling.nl.

Empirische studies

Droogleever Fortuijn, J., S. Hietbrink en L. Karsten (1987) *Van hot naar her. Het combineren van taken in tijd en ruimte door tweeverdieners, alleenstaande ouders en alleenwonenden in Haarlem, Enkhuizen en Stedebroec*. Haarlem: PPD

Droogleever Fortuijn, J. (1993) *Een druk bestaan*. Amsterdam: Spinhuis (proefschrift)

Renou, M. (1988) *Bouwen in haar perspectief*. Amersfoort: Acco (proefschrift)

Hendriks, G. (1989) *Ruim baan voor vrouwen*. Nijmegen: KUN

Sociaal en Cultureel Planbureau: tijdbudgetonderzoeken vanaf 1975 met gegevens over de tijdbesteding van verschillende typen huishoudens in Nederland.

Korte artikelen, bundels en beleidsnotities

Meyel, S. e.a. (1982) *Vrouwendomicilie/Mannendominantie*. Amsterdam: SUA

Droogleever Fortuijn, J. (1999) Het gezinsleven in een 24-uurs economie. S. Grotenhuis en J. van der Zwaard (red.) *Met de beste bedoelingen*. Amsterdam: Elsevier, p. 151-159

Karsten, L. (1999) Naar een nieuwe dagindeling: feminisering van de arbeid, masculinisering van de zorg en een lokale aanpak. S. Grotenhuis en J. van der Zwaard (red.) *Met de beste bedoelingen*. Amsterdam: Elsevier, p. 161-168

Karsten, L. (1999) *Aandacht voor emancipatie en diversiteit. Een analyse van de Startnota Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Tecena

Karsten, L. (2000) *Naar een soepele dagindeling: emancipatieanalyse van de plannen voor de Vinex lokatie Oosterheem*. Den Haag: Provincie Zuid-Holland

Europees beleid

Informatie over Europees beleid kan verkregen worden bij European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Voor wat betreft de Nederlandse bijdragen zijn Koen Breedveld (SCP), Martin Dijkstra (Universiteit Utrecht) en Lia Karsten (Universiteit Amsterdam) betrokken geweest bij het project *Times in the city*. (Publicatie: *Times in the city, the Dutch case*. Utrecht: Nethur).

Diversiteit

zie ook: EMANCIPATIE

Odile Verhaar

Als er één begrip is dat een hoge vlucht heeft genomen in Nederlandse beleidskringen, dan is het wel diversiteit. Zo voert vrijwel iedere grote gemeente in Nederland momenteel een diversiteitsbeleid (Amsterdam: ‘De Kracht van een Diverse Stad’; Rotterdam: ‘Rotterdam Divercity’), is zogeheten diversiteitsmanagement erg in zwang en bestaat er inmiddels ‘Diversiteits Effect Rapportage’ (DER) om te onderzoeken of een organisatie is afgestemd op diversiteit. Overal streeft men diversiteit na: in de wijk, op scholen, in arbeidsorganisaties, in het ambtelijk apparaat, in de gezondheidszorg, in de politiek – ja, waar eigenlijk niet? Dat er ook tendensen zijn die tegen het diversiteitsdenken ingaan – denk aan de discussie die is gevoerd in het kader van het ‘multiculturele drama’ – laat onverlet dat het diversiteitsdenken momenteel veel invloed heeft in beleidskringen.

Als we het hebben over het begrip diversiteit in beleid, kunnen we constateren dat het vaak een weinig precieze inhoud heeft. In veel gevallen is zogeheten diversiteitsbeleid simpelweg synoniem met gedifferentieerd beleid, dat rekening houdt met ‘verschillen’. Zo betekent de focus op diversiteit in het Amsterdamse huisvestingsbeleid gewoon dat gevarieerde woningbouw wordt nagestreefd die voorziet in de behoeften van autochtonen, allochtonen, jongeren en ouderen. Beleid dat uitgaat van diversiteit houdt – behalve met verschillen tussen groepen – ook rekening met verschillen binnen groepen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de Leidse vrouwengezondheidszorg, waar diversiteit impliceert dat rekening wordt gehouden met leeftijds-, klasse- en opleidingsverschillen tussen vrouwen. Ten slotte kan diversiteit als sleutelterm van sociaal beleid betekenen dat er rekening wordt gehouden met individuele verschillen.

Diversiteitsbeleid omvat dus eigenlijk alle mogelijke typen van sociale differentiatie. Als zodanig is het enerzijds gericht tegen algemeen beleid, dat bedoeld is voor iedereen, ongeacht etnische afkomst, sekse, leeftijd, klasse, seksuele voorkeur, et cetera. Anderzijds is het ook gericht tegen categoriaal beleid dat uitgaat van doelgroepen, dat te ‘grofmazig’ zou zijn.

Diversiteit en multiculturaliteit

Diversiteit krijgt een preciezere inhoud tegen de achtergrond van een ander populair concept: multiculturaliteit (of multiculturele samenleving). Dit begrip is geïmporteerd uit het buitenland, met name uit de Verenigde Staten. Maar ook in Canada en Australië wordt het veel gebruikt. Deze naties profileerden zich aanvankelijk als multiculturele samenlevingen in reactie op de oorspronkelijke aanwezigheid van inheemse culturele minderheidsgroepen op hun grondgebied (zoals Native Americans, Inuit en Aboriginals). Diversiteit in deze landen verwijst daarom in de eerste plaats naar verschillen in etniciteit, cultuur, religie en taal – en veel minder naar verschillen in sekse, leeftijd of seksuele voorkeur.

In de Europese politieke context verwijst multiculturaliteit vooral naar de culturele, etnische, religieuze en linguïstische diversiteit die is ontstaan door migratie van uitheemse culturen. Multiculturaliteit verwijst hier naar de culturele diversiteit die het resultaat is van relatief recente, grootschalige en wereldwijde migratiestromen. Die zijn op gang gekomen door toedoen van de postkoloniale politiek, de ‘gastarbeid’ in de jaren zestig en zeventig, en het politiek asielbeleid van de laatste decennia. In Europese landen draagt de term altijd de suggestie van een breuk met zich mee: de breuk met een homogeen en monocultureel ‘vroeger’ waarin iedereen nog hetzelfde was, dat wil zeggen autochtoon Nederlands (of Duits, Frans, et cetera), met een gedeelde christelijke achtergrond en een gemeenschappelijke taal.

Diversiteit als waarde

De begrippen diversiteit en multiculturaliteit lijken neutrale begrippen die de feitelijke situatie van groeiende culturele, etnische, religieuze en linguïstische diversiteit beschrijven. Deze voorstelling van zaken is echter bedrieglijk. Multiculturaliteit en diversiteit zijn sterk normatieve, waardegeladen begrippen. Er wordt een realiteit, maar evenzeer een ideaal mee aangeduid, iets wat waardevol is en nastrevenswaardig. Anders dan het ideaal van multiculturaliteit – dat inmiddels gepolitiseerd is en openlijke inzet van politiek en maatschappelijk debat – lijkt de waarde van culturele diversiteit vooralsnog onbetwist. Diversiteit is ‘goed’, want ‘mooi’, ‘leuk’, ‘verrijkend’, ‘boeiend’ enzovoort. Wie is er nu voor dat iedereen hetzelfde is? Dat iedereen Sinterklaas en Kerstmis viert, en boerenkool met worst eet? Dat is toch saai eenheids-worst?

Hoewel diversiteit vaak als een positieve waarde wordt gepresenteerd, is dikwijls onduidelijk waarom en ook wanneer diversiteit zo’n belangrijke waarde

is. Waarom en wanneer is een cultureel diverse ('gemengde') wijk eigenlijk te verkiezen boven een cultureel homogeen? Waarom zou een cultureel divers, 'kleurrijk' personeelsbestand beter presteren dan een cultureel homogeen bestand? Onder welke voorwaarden geldt dat en wanneer niet? En waarom is een gemengde school eigenlijk beter dan een ongemengde, in wat voor opzicht en voor wie?

Wat er nieuw is aan diversiteit is niet zozeer het feit van toenemende culturele, religieuze en linguïstische diversiteit, maar de positieve *waardering* ervan, naast ook de erosie van de meerderheidscultuur en haar vermeende superioriteit. De idee is dat geen enkele cultuur, etniciteit, religie of taal dominant of superieur is ten opzichte van andere; minderheidsculturen zijn gelijkwaardig aan meerderheids- of 'mainstream'-culturen. Dit uitgangspunt van gelijkwaardigheid is de reden dat sommigen multiculturaliteits- en diversiteitsdenken in verband brengen met cultureel relativisme.

De passieve tolerantie voorbij

In de Europese context is de oorspronkelijk nogal esoterische 'filosofie van het verschil', via de sociale wetenschappen, aangewend voor de sociologische praktijk. Culturele diversiteit is leidraad geworden voor sociale politiek en sociaal beleid. Het diversiteitsdenken zet aan tot culturele tolerantie. Dit gaat verder dan het passief tolereren van culturele minderheden. Politiek die zich laat leiden door het ideaal van diversiteit wil er actief aan bijdragen dat minderheden zo veel mogelijk volgens de cultuur, religie en taal van hun eigen keuze kunnen leven en is ook bereid om bestaande wet- en andere regelgeving daarop aan te passen. De reeds doorgevoerde aanpassing van de Wet op de lijkbezorging, die bedoeld is om de begrafenisrituelen van minderheidsgroepen te respecteren, is hier een voorbeeld van. Een ander voorbeeld is het (uiteindelijk afgewezen) voorstel om de uniforme politiekledingvoorschriften te versoepelen opdat deze institutie even toegankelijk zou worden voor religieuze moslims met een hoofddoek als voor iedere andere Nederlandse burger. De overheid krijgt een grote rol toebedeeld in het diversiteitsbeleid, ook al wordt er iets anders gesuggereerd door het uitgangspunt van datzelfde diversiteitsbeleid: 'het geloof in de eigen kracht, creativiteit en verantwoordelijkheid' van minderheidsgroepen. Dit uitgangspunt werd geformuleerd in reactie op het 'slachtofferdenken' dat ten grondslag zou liggen aan het (vroegere) achterstandsbeleid.

Diversiteit en gelijkheid

Hoe komt het dat diversiteit ineens zo'n succesvolle leidraad is geworden voor sociale politiek en sociaal beleid? Wat is er gebeurd met andere begrippen en idealen die vroeger leidraad waren, zoals gelijkheid en solidariteit?

Op zijn best zijn ze op het tweede plan terechtgekomen. Gelijkheid (gelijke rechten, gelijke kansen) wordt in beleidsdocumenten vaak naast diversiteit gezet, maar de nadruk ligt onmiskenbaar op diversiteit. Hoewel de suggestie wordt gewekt dat diversiteit en gelijkheid heel goed samen op kunnen gaan, dat ze elkaar aanvullen en versterken, bestaat er regelmatig een spanning verhouding tussen beide. In geval van conflict moet er een keuze voor een van beide worden gemaakt, maar dat wordt onvoldoende erkend.

Voor de dominantie van diversiteit in hedendaags beleid is een aantal redenen aan te voeren. Eén reden is dat men het erover eens is dat ongelijkheid niet meer (alleen) door sociaal-economische factoren (sociaal-economische positie, klasse, opleiding) kan worden verklaard. Men raakt er steeds meer van overtuigd dat cultuur een belangrijke veroorzaker van ongelijkheid is (denk bijvoorbeeld aan verwijzingen naar het 'glazen plafond' en de 'bedrijfscultuur' ter verklaring van de uitsluiting en marginalisering van werknemers die afwijken van de 'normwerknemer', zoals vrouwen en allochtonen).

Een andere belangrijke reden waarom 'het gelijkheidsparadigma' naar de achtergrond is geraakt, is omdat het een eenduidig verband suggereert tussen gelijkheid en assimilatie (aanpassing). Gelijkheid veronderstelt een norm. Immers, wie is er gelijk aan wie? En dus: wie past zich aan wie aan? Diversiteitsdenken daarentegen stelt geen norm maar propageert de gelijkwaardigheid van de verschillende culturele groepen. Dit heeft als voordeel dat leden van etnische minderheidsgroepen zich niet hoeven te meten aan mensen die behoren tot de dominante cultuur. Ze hoeven hun cultuur niet te verloochenen om eersterangs burgers of volwaardige werknemers te zijn. Het begrip diversiteit maakt het met andere woorden mogelijk om gelijkheid te verzoenen met de erkenning van verschillen.

Nu lijkt het erop dat de nagestreefde gelijkheid van culturele groepen in diversiteitsbeleid wordt gerealiseerd via de gepostuleerde gelijkwaardigheid van culturele verschillen. Alsof gelijke behandeling en gelijke rechten volgen uit de gelijke waarde(ring) die mensen krijgen toegekend, in plaats vanuit het rechtvaardigheidsbeginsel. Hoe absurd deze veronderstelling is laat een vergelijking met homoseksualiteit zien. Niet iedereen hoeft eerst overtuigd te zijn van de gelijke waarde van homo- en heteroseksualiteit alvorens de gelijke rechten van homoseksuelen te erkennen.

Accentverschillen

Hoewel het erop lijkt dat gelijkheid in beleid is vervangen door diversiteit, kunnen we ons afvragen of er werkelijk sprake is van een radicale breuk met het verleden. Is de erkenning van de eigen culturele identiteit inderdaad iets geheel anders dan gelijkheids- of achterstandsbeleid, of is het beleid slechts in naam veranderd?

Dat het vaak om een oppervlakkige verandering in het sociale beleid gaat, wordt geïllustreerd in het volgende voorbeeld. De eis dat instellingen ‘een afspiegeling van de samenleving moeten zijn’ wordt tegenwoordig niet meer gerechtvaardigd door het doel van gelijkheid, maar door het doel van diversiteit. In dit kader is voorkeursbehandeling een instrument geworden om het personeelsbestand van instellingen en bedrijven ‘diverser’ te maken. Over achterstand en ongelijkheid wordt nauwelijks meer gerept, over diversiteit en kwaliteit des te meer.

Dat bestaand beleid hier dus wordt voortgezet onder een nieuwe titel, neemt niet weg dat er accentverschillen zijn tussen achterstands- en diversiteitsbeleid. Zo krijgen allochtone sollicitanten niet meer een voorkeursbehandeling om hen ‘gelijk’ te maken aan autochtonen, maar moeten organisaties ‘divers’ worden en zich derhalve aanpassen aan allochtonen. Niet de doelgroep en zijn achterstand staan centraal in het beleid, maar de (overheids)organisatie die diversiteit nastreeft, en daarmee kwaliteit. Het accent verschuift naar de kwaliteit van de organisatie. Diversiteit en kwaliteit horen bij elkaar, want ‘diversiteit is een bron van kwaliteit’ – zo staat in menige beleidsnota. Het perspectief op allochtonen is daarmee veranderd. Zij zijn geen probleemgroep van kneuzen en losers, maar mensen met kwaliteit en potentieel talent. Dat moet alleen nog worden erkend. Ook de rol van de overheid verandert hierdoor. Deze is van ‘dwingende’ tot ‘verleidende’ overheid geworden, die organisaties voorhoudt dat ze alleen maar te winnen hebben bij culturele diversiteit omdat het onverstandig (lees: oneconomisch) is om het potentieel aan kwaliteit dat culturele minderheden vertegenwoordigen, onbenut te laten. De overheid wil middelgrote arbeidsorganisaties weliswaar nog steeds wettelijk verplichten om een ‘evenredig’ aantal leden van bepaalde allochtone groepen in dienst te nemen (de Wet SAMEN), maar haast zich er nu bij te vermelden dat het in het belang van de bedrijven zelfs is om zulk kwalitatief hoogwaardig personeel aan te nemen.

Het diversiteitsverhaal heeft dus aandacht voor fenomenen die het oude sociaal-economische (klasse)verhaal over ongelijkheid liet liggen. Het is ook een aanzienlijk positiever, optimistischer en meer ‘empowering’ verhaal over culturele minderheidsgroepen en hun integratie dan het wat sombere en – in de

ogen van velen – wat klagerige verhaal over ongelijkheid en achterstelling van allochtonen. Dat laatste zet allochtonen voornamelijk neer als passieve slachtoffers die alle heil van de overheid verwachten. En zoals we in de Amsterdamse en Rotterdamse diversiteitsbeleidsnota's kunnen lezen, gaat het nieuwe beleid uit van de 'eigen kracht, creativiteit en verantwoordelijkheid' van allochtone groepen. Deze verschuiving in beleid schetst een sympathiek alternatief voor een beleid dat waarschijnlijk nog maar weinig tot de verbeelding sprak.

Discussie en suggesties

De nadruk op diversiteit in beleid is echter bepaald niet onproblematisch. Zo moeten we, ten eerste, bedenken dat het begrip diversiteit nogal selectief is. Bepaalde verschillen, zoals culturele, worden geaccentueerd terwijl andere, zoals sociaal-economische, veel minder aandacht krijgen. Verschillen waarvan velen menen dat die relevant zijn voor ongelijkheid, zoals leeftijd en het dragen van zorgverantwoordelijkheid, worden vaak genegeerd. Bovendien worden sommige culturele verschillen benadrukt en bejubeld terwijl andere, minder positieve, niet worden genoemd.

De nadruk op culturele diversiteit kan bovendien verhullen dat er soms een gespannen verhouding bestaat tussen diverse beleidsdoelen, bijvoorbeeld tussen 'culturele diversiteit' en '(seks)gelijkheid' of tussen 'diversiteit' en 'vrijheid', en verhult dus dat er soms keuzes moeten worden gemaakt. Moeten mensen bijvoorbeeld kunnen vasthouden aan de culturele vereiste dat eerstgeborenen van het mannelijk geslacht zijn, ook bij beslissingen aangaande abortus? Maar hoe zit het dan met het beginsel van seksegelijkheid dat hierdoor in het gedrang komt?

Welke culturele verschillen willen we tolereren en welke niet? Om dat te kunnen bepalen hebben we een andere maatstaf nodig dan diversiteit.

Een ander probleem van beleid dat culturele diversiteit als leidraad heeft, is dat het begrip cultuur uitermate onduidelijk is: naar wiens cultuur (opvatting) wordt er verwezen? Is het de 'authentieke' cultuur van het land van herkomst zoals vooral de eerste generatie migranten die zich herinnert? Of is het de gemengde, 'hybride' cultuur van tweede en derde generaties? En wat te doen indien, zoals veelal het geval is, deze twee opvattingen van cultuur botsen? De vraag is of een diversiteitsbeleid niet een te statisch cultuurbegrip hanteert dat migranten afschildert als culturele gemiddelden die zijn opgebouwd uit clichés over hun 'oorspronkelijke', 'authentieke' cultuur. Dergelijke culturele stereotypen belemmeren leden van culturele minderheden sterk in hun individuele vrijheid. Want hoe groot is de kans dat een jonge bejaardenverzorgster

van Turkse komaf zo lief, respectvol en geduldig met ouderen omgaat als men op basis van haar 'traditionele cultuur' verwacht? En hoe groot is haar 'culturele meerwaarde' als zij in de praktijk een assertieve meid blijkt te zijn die opkomt voor haar rechten? Het impliciete beroep op culturele stereotypen lijkt moeilijk te verenigen met de aandacht voor individuele verschillen die diversiteitsbeleid ook nastreeft.

En ook al is het ongetwijfeld waar dat de talenten van allochtone Nederlanders miskend worden en daardoor onvoldoende benut, we moeten toch erkennen dat het hameren op de 'culturele meerwaarde' van allochtonen soms ronduit misplaatst is. De eenzijdige nadruk op 'diversiteit als bron van kwaliteit' is – in het merendeel van de gevallen – afgestemd op een elite van hooggekwalificeerde migranten. Het kan zelfs hypocriet genoemd worden om mensen – die meestal aan de onderkant van de samenleving werken – te omschrijven in termen van talent, kwaliteit en culturele meerwaarde.

Dat een beleid dat zich exclusief richt op diversiteit kan *ontaarden*, laat het voorbeeld van een Haags verpleeghuis zien. Dit 'multiculturele' verpleeghuis zegt er trots op te zijn uitsluitend allochtonen aan te nemen 'die iets met hun culturele achtergrond willen doen' en andere allochtonen die dit niet willen of hun achtergrond irrelevant vinden, de deur te wijzen. Hier verschijnt diversiteitsbeleid als discriminatie en willekeur.

We moeten bedenken dat wanneer diversiteit synoniem is met kwaliteit, er impliciet een nuttigheids- of productiviteitsperspectief op culturele minderheden wordt gehanteerd: de idee is bijvoorbeeld dat een instelling profijt heeft van 'de andere invalshoek' die wordt ingebracht. Dat het nut van mensen vooropstaat mag in het bedrijfsleven niet zo vreemd zijn, bij de overheid is dit nogal bedenkelijk. Daar horen overwegingen van gelijkheid en rechtvaardigheid minstens zo zwaar te wegen. Nog los daarvan zijn de claims omtrent de kwaliteit, het talent en de meerwaarde van mensen die behoren tot culturele minderheidsgroepen, een van de grootste zwaktes van het huidige diversiteitsbeleid, omdat ze *onbewezen* zijn. Men lijkt te vergeten dat kwaliteit moet *blijken* en niet per decreet kan worden afgekondigd. Daarbij komt dat het spaarzame onderzoek dat tot op heden is gedaan naar de waarde van culturele diversiteit voornamelijk sceptisch stemt. Zo blijkt bijvoorbeeld uit onderzoek dat de medewerkers van een verzekeringsbedrijf kwaliteit in het geheel niet met etnische of culturele verschillen associëren, maar met verschillen in leeftijd en ervaring. Meer onderzoek naar de positieve vooronderstellingen met betrekking tot de kwaliteit van diversiteit is dringend gewenst voor een beleid dat stelt dat diversiteit 'een bron van kwaliteit' is.

Tot slot

Het voorafgaande laat zien dat een sociaal beleid met diversiteit als uitgangspunt, gebaseerd is op een aantal dubieuze vooronderstellingen en dat er, mede daardoor, vele nadelen en zelfs gevaren aan kleven. Zo kan diversiteitsbeleid in haar concrete uitwerking effecten hebben die ingaan tegen haar eigen aspiraties: denk aan meer aandacht voor verschillen binnen groepen, en aan aandacht voor individuele verschillen, alsook aan de kritiek op het doelgroepen denken dat uitgaat van grove gemiddelden. Ernstiger is dat al te eenzijdige nadruk op diversiteit in strijd kan zijn met principes van gelijkheid en rechtvaardigheid (en ook van rechtsgelijkheid, zoals diverse gevallen van onzorgvuldig gebruik van voorkeursbeleid in dienst van diversiteit laten zien). Betekent dit nu dat we diversiteit als beleidsdoel voortaan achterwege moeten laten en we weer terug moeten naar het vroegere beleid? Niet per se. Wat bovenstaande wel suggereert is dat diversiteit minder centraal moet staan in sociaal beleid en dus niet tot *algemeen principe* van beleid moet worden gemaakt. Omdat beleidsmakers zich moeten blijven afvragen *waarom* diversiteit in een bepaald geval gewenst is en of diversiteit wel een voldoende *compelling interest* is om (vaak nogal vergaande) beleidsmaatregelen mee te rechtvaardigen, en ook omdat andere principes van beleid, zoals bestrijding van ongelijkheid en ongelijke machtsverhoudingen, allesbehalve achterhaald zijn.

Diversiteit kan onmogelijk de enige pijler van sociaal beleid zijn, alleen al omdat diversiteit zelf geen norm stelt en alle verschillen gelijk waardeert. Nadruk op gelijkheid blijft nodig omdat te grote nadruk op diversiteit onrecht en willekeur in de hand kan werken. Om dit te voorkomen moet een minimalistere, dat is minder 'ge vulde' (*thick*) opvatting van diversiteit worden gehanteerd dan gebruikelijk is in het denken over diversiteit als (meer)waarde en (top)kwaliteit. In plaats van waarderen, kan worden volstaan met respecteren. Daarnaast moet gelijkheid een sleutelbegrip van sociaal beleid blijven. Als belangrijk principe van rechtvaardigheid moet gelijkheid voorrang krijgen wanneer de beleidsdoelen van diversiteit en gelijkheid met elkaar botsen. We kunnen ons afvragen of gelijkheid niet een *voorwaarde* voor diversiteit is. Of cultureel verschil niet alleen onder die voorwaarde kan floreren en als een kwaliteit kan worden gezien.

Dit besef impliceert, nogmaals, dat sociaal beleid niet op voorhand diversiteit als algemeen uitgangspunt moet hanteren, maar dat het soms, *afhankelijk van de context*, gewenst kan zijn om een diversiteitsbeleid te voeren.

Literatuur

- Appiah, K.A. (1999) Het multiculturele misverstand. *de Volkskrant* 23 oktober 1999
- Baghrarian, M. and A. Ingram (eds.) (2000) *Pluralism. The Philosophy and Politics of Diversity*. London: Routledge
- Barry, B. (2001) *Culture & Equality*. Cambridge: Polity Press
- Benschop, Y. (2001) Pride, Prejudice and Performance: relations between HRM, diversity and performance. *The International Journal of Human Resource Management*, 12.7, november 2001, p. 1168-81
- Favell, A. (1998) *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*. London: MacMillan
- Hensbroek, P.B. (2000) Zwarte verleiding. Identiteitsvertoog, culturalisme en Afrika. *Krisis, tijdschrift voor empirische filosofie*, nr. 4, jrg. 1, p. 77-87
- Kymlicka, W. (ed.) (1995a) *The Rights of Minority Cultures*. Oxford: Oxford University Press; (1995b) *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press
- Nussbaum, M.C. (1999) *Sex and Social Justice*. Oxford: Oxford University Press
- Okin, S. et al. (1999) *Is Multiculturalism Bad for Women?* Princeton: Princeton University Press
- Poel, I. van der and S. Berto (eds.) (1999) *Traveling Theory. France and the United States*. London: Associated University Press
- Shachar, A. and R. Hirschl (1997) *What We Talk about When We Talk about Multiculturalism?* Paper conference KNAW on 'Nationalism, Multiculturalism and Liberal Democracy'. Amsterdam november 1997 (ongep.)
- Taylor, Charles (1997) The Politics of Recognition. Amy Gutmann (ed.) *Multiculturalism and the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, p. 25-73
- Tonkens, E. (1999) Betekent diversiteit het einde van de gelijkheid en solidariteit? *Socialisme & Democratie*, nr.1, p. 8-13
- Verhaar, O. (1999) *Recht doen aan pluriformiteit als politieke opgave. Het Nederlandse debat over voorkeursbehandeling*. Amsterdam: Thela Thesis
- Williams, M.S. (2001) Tolerantie Canadese stijl. Beschouwingen van een Yankee-Canadees. *Krisis, tijdschrift voor empirische filosofie*, nr.1, jrg. 1
- Winden, F. van der en Y. Benschop. (1998) Het diverse team in de praktijk: verschillend en creatief? Paper WESPA-congres, Rotterdam 25 november 1998 (ongep.)

Emancipatie

zie ook: DAGINDELING, DIVERSITEIT, SOCIALE UITSLUITING

Jantine Oldersma

Emancipatie is een oud begrip. Gedurende zijn lange geschiedenis is de betekenis steeds verschoven. In de sociale vernieuwingsbewegingen van de westerse samenlevingen, die vaak met strijd gepaard gingen, speelde emancipatie een belangrijke rol. Al naar gelang het tijdsgewricht werden onder de banier van emancipatie slaven vrij gemaakt, streden bevolkingsgroepen voor hun rechten, voor verbetering van hun positie, voor gelijkwaardigheid en voor zelfontplooiing. In Nederland is emancipatie zelfs doorgedrongen tot het overheidsbeleid.

Geschiedenis

In de Romeinse tijd was emancipatie de juridische term voor de vrijlating van een minderjarige uit de vaderlijke macht. De term werd ook gebruikt voor de vrijlating van slaven.

Toen het woord in de zestiende en zeventiende eeuw opdook in West-Europa, werd het aanvankelijk nog steeds in juridische zin gebruikt. Emancipatie sloeg toen op het verlenen van meerderjarigheid en de daarbij behorende rechten. In de achttiende eeuw kreeg de term een nieuwe populariteit.

De betekenis ervan veranderde. Emancipatie had toen betrekking op de bevrijding van autoriteit; van formele gezagsdragers in sociale instituties zoals overheid en kerk, of van geestelijke banden, zoals gewoonten en tradities.

Onder invloed van het verlichtingsdenken raakte de term verbonden met het geloof in rationaliteit. Mensen die zich lieten leiden door redelijkheid, zo was de gedachtegang, zouden zich bevrijden uit oude verbanden en vooroordelen afwijzen. In een op rationele inzichten gebaseerde maatschappelijke orde zouden achtergestelde groepen als slaven, kleurlingen, joden en vrouwen de kans krijgen zich te emanciperen, dat wilde vooral zeggen: zich te scholen.

In de loop van de negentiende eeuw werd de term emancipatie gebruikt voor positieverbetering of bevrijding van sociaal achtergestelde bevolkingsgroepen uit knellende juridische banden of politieke bevoogding. Er ontstond een verbinding tussen het begrip emancipatie en het denken over evolutie.

De achterstelling van slaven, joden, arbeiders en vrouwen was in strijd met de

voortgang, vonden de sociale hervormers. Zij waren ervan overtuigd dat de evolutie van de mensheid tot vrijheid van steeds meer groepen mensen leidde. Marx en Engels waren representanten van dit type voortgangsgedanken. Zij probeerden een wetenschappelijke theorie te ontwikkelen die verklaarde waarom de maatschappij zich – weliswaar met horten en stoten – noodzakelijkerwijs ontwikkelde in de richting van een steeds grotere vrijheid. In Nederland ging het in die tijd om de emancipatie van met name arbeiders en vrouwen, maar ook van een groepering die met Verlichting en marxisme niets te maken wilde hebben: de rooms-katholieken. Zij veroverden eind negentiende en begin twintigste eeuw een plaats in het Nederlandse staatsbestel.

Emancipatie is dus in de loop van de tijd synoniem geworden voor positieverbetering van achtergestelde groepen. Naast een juridische en politieke, heeft emancipatie een morele lading.

Het verlangen naar emancipatie verspreidde zich als een besmettelijke ziekte. Uit de ene beweging ontstond de andere. Zo is de arbeidersbeweging een loot aan de stam van de liberale bewegingen voor democratische rechten die in het midden van de negentiende eeuw over Europa trokken. Feministische ideeën kregen pas vaste voet aan de grond in het kielzog van de beweging voor de bevrijding van negerslaven en de anti-alcoholbeweging in de Verenigde Staten. Twee grondleggers van de Amerikaanse vrouwenbeweging (Elizabeth Cady Stanton en Lucretia Mott) bezochten in 1840 de wereldconferentie van de anti-slavernijbeweging in Londen. De Europese afgevaardigden waren tegen een actieve rol voor vrouwen op de conferentie. Terwijl ze wachtten op een beslissing over de vraag of vrouwen spreekrecht kregen, discussieerden Stanton en Mott over het werk van Mary Wollstonecraft, een revolutionair feministe uit de tijd van de Franse Revolutie. Spreekrecht kregen ze niet, maar vanaf dat moment ontstond wél een nieuwe beweging.

Merkwaardig genoeg wordt de term emancipatie in de Angelsaksische literatuur nauwelijks gebruikt. Daar spreekt men liever van ‘women’s rights’ of ‘women’s liberation’ en van ‘gay liberation’. Misschien omdat de term ‘liberty’ in de Verenigde Staten zo’n goede klank heeft – tenslotte schermen adverteerders er ook graag mee.

Het gebruik van de ene of de andere term duidt vaak op – soms subtiele, soms grote – verschillen in opvatting. Liesbeth van Zoonen laat in een studie van de manier waarop kranten schreven over de opkomst van de vrouwenbeweging (begin jaren zeventig) zien hoe emancipatie en feminisme een verschillende betekenis krijgen. Journalisten gebruiken de term emancipatie als het gaat over betere kansen voor vrouwen. Als het over feminisme gaat worden – vaak afkeurend – acties beschreven. Emancipatie krijgt zo de betekenis van een

soort natuurlijke ontwikkeling – waar eigenlijk niemand tégen kan zijn – terwijl feminisme een heel andere lading krijgt. De feministische beweging wordt gezien als extreem en eigenlijk overbodig. Geëmancipeerde vrouwen zijn dan ook ‘intelligent, geestig en sexy’, feministen ‘te fanatiek en te strijdvvaardig, en [hebben] een hekel aan mannen’. Niet toevallig voert de Nederlandse overheid sinds midden jaren zeventig een emancipatiebeleid – geen feministisch beleid.

Onderzoek naar emancipatiebewegingen

De jaren zeventig van de twintigste eeuw waren rijk aan emancipatiebewegingen. In wetenschappelijke kringen ging men zich afvragen of er een wetmatigheid te ontdekken viel in opkomst en verval daarvan. Aanvankelijk werd de discussie sterk beïnvloed door het marxisme.

Voor de marxist Wertheim was het begrip emancipatie gebaseerd op geloof in vooruitgang. Emancipatie heeft in zijn opvatting twee componenten: de mensheid maakt zich los uit de dwang van de natuurkrachten en individuen maken zich los van door mensen opgelegde overheersing. Beide zaken zijn voor hem onlosmakelijk verbonden. Emancipatie heeft voor Wertheim tevens betrekking op de verhouding tussen volkeren. ‘In grote trekken kan de emancipatie, als het kernelement in de maatschappelijke evolutie, worden begrepen als een proces dat zich realiseert in het kader van een groeiende menselijke samenwerking,’ aldus Wertheim (1997). Volgens hem voltrekt het emancipatieproces zich in drie fasen.

- 1 De ‘wij ook’-fase: een groep die zich uitgesloten voelt van wettelijke, economische, sociale of culturele invloed wil er óók bijhoren.
- 2 De ‘zelf doen’-fase: de groep trekt zich terug op de eigen culturele waarden en ontwikkelt een gevoel van superioriteit.
- 3 De ‘wij samen’-fase: de groep wordt solidair met andere onderdrukte groeperingen.

Na die fase gaat de emancipatiestrijd zich ‘(...) op universalistische basis richten op de bevrijding van de mensheid als geheel; het doel van de strijd wordt een volledige verandering van het maatschappelijk bestel,’ schrijft Wertheim (1977).

Zo’n visie, waarin emancipatiebewegingen worden gezien als onderdeel van ‘de bevrijding van de mensheid’ fungeert niet alleen als analysemodel, maar vormt ook een sterke legitimatie voor die bewegingen.

Verwey-Jonker zet zich af tegen de suggestie van wetmatigheid van Wertheim (en anderen). Zij wil eerst wel eens beter naar de Nederlandse bewegingen kijken. Volgens haar vechten groeperingen – niet noodzakelijk minderheden –

de dominantie van andere groeperingen aan vanuit een machteloze (of minder machtige) positie.

Verwey-Jonker maakt een onderscheid tussen emancipatieproces en emancipatiebeweging. Veranderingen komen niet noodzakelijkerwijs door een beweging tot stand. Ze ziet grote verschillen tussen de emancipatiebewegingen in Nederland en meent dan ook dat het niet mogelijk is een algemeen geldig model te schetsen. Wel noemt ze een aantal voorwaarden die het ontstaan van een beweging bevorderen. Om te beginnen hebben alle bewegingen 'de ervaring van ondergeschiktheid' gemeen. Daarnaast moeten er mogelijkheden zijn voor communicatie en interactie, zijn er potentiële leiders nodig en moet de groep in ieder geval een zekere mate van toegang hebben tot de machtscentra. Ten slotte is een beweging zonder interne cohesie onmogelijk.

Uit deze reeks van voorwaarden valt te begrijpen waarom de negentiende en twintigste eeuw, eeuwen van grotere mobiliteit, opkomst van nieuwe communicatiemedia en een toenemende gelijkheid, een explosie van emancipatiebewegingen hebben opgeleverd. De vrouwen, de homo's, de gehandicapten, de jeugd en de ouderen... de wens tot emancipatie komt bij steeds meer groeperingen op. Niet als de omstandigheden verslechteren, maar juist als ze verbeteren. En volgens Verwey-Jonker is het einde nog lang niet in zicht.

In de jaren negentig van de twintigste eeuw legden onderzoekers in Nederland en daarbuiten zich toe op het nauwkeurig analyseren van bewegingen. Wat beweegt hen? Onderzoek naar de relatie tussen sociale bewegingen en overheidsbeleid liet zien dat 'buitenparlementaire actie' en 'de politiek' meestal geen tegenpolen vormen, maar naadloos in elkaar overgaan. Onderzoekers ontdekten dat emancipatie en emancipatiebewegingen niet een vanzelfsprekend gevolg van onrecht en onderdrukking zijn.

De ontwikkeling van homobewegingen bijvoorbeeld, is volgens Duyvendak (2000) in verschillende landen vooral beïnvloed door het politieke bestel van het land.

'In Canada zoekt de homobeweging aansluiting bij het recht op zelfbeschikking van een (taal)minderheid, als een culturele minderheid; in de Verenigde Staten presenteert de beweging zich als een van de vele "communities"; in Frankrijk als een beweging gericht op gelijke rechten, passend in het republikeinse discours; in Zuid-Afrika als een pure anti-discriminatiebeweging; in de voormalige communistische landen als een beweging voor democratische rechten op gelijke behandeling; in Nederland als een beweging van een van de vele minderheden.'

De aandacht van onderzoekers voor de praktijk van sociale bewegingen maakt de soms problematische verhouding tussen individu en groep zichtbaar.

Leden van een groep die zich niet kunnen verenigen met de voorgestelde veranderingen of zich niet herkennen in de identiteit van de beweging, hebben een probleem. Of is het de groep die dan een probleem heeft? In menige feministische tekst wordt gefulmineerd tegen vrouwen die niet inzien dat het belang van vrouwen gediend is met intellectuele ontwikkeling of economische zelfstandigheid. En wat te denken van homo's die niets van *gay parades* moeten hebben? Een groepering die zich slecht kan vinden in de dominant geworden visie op emancipatie van vrouwen is de actiegroep Vrouwen in de Bijstand. Het Nederlandse emancipatiebeleid is sterk gericht op het bevorderen van de arbeidsdeelname van vrouwen. Maar vrouwen met weinig opleiding zijn aangewezen op zwaar, niet-flexibel en/of slecht betaald werk. Pogingen van het kabinet om, als onderdeel van het emancipatiebeleid, deze vrouwen te helpen uit de bijstand te komen, worden dan ook fel bestreden. 'Wij hebben al een baan; wij voeden kinderen op' is het tegenargument. Het voorbeeld laat zien dat opvattingen over emancipatie en discussies over de relatie tussen groepsidentiteit en eenling niet slechts van academisch belang zijn. Ze hebben – op het moment dat emancipatie tot beleid wordt – gevolgen voor de beslissingen van ambtenaren.

Vrouwenemancipatie en lokaal sociaal beleid

Midden jaren zeventig begon de Nederlandse overheid, als een van de eerste, met het opzetten van een vrouwenemancipatiebeleid. In eerste instantie was dat beleid gericht op het inhalen van achterstanden door vrouwen en het bevorderen van een mentaliteitsverandering. In de loop van de jaren tachtig breidde het emancipatiebeleid zich uit, met tentakels op landelijk niveau – in de verschillende ministeries – en op provinciaal en lokaal niveau.

Midden jaren tachtig veranderde de doelstelling van het beleid. Volgens het invloedrijke *Beleidsplan Emancipatie* werden ongelijke machtsverhoudingen tussen de seksen in stand gehouden door regelgeving, onder andere op het gebied van arbeid en sociale zekerheid. Ook beleid op het gebied van onderwijs en volwasseneneducatie, gezondheidszorg en hulpverlening, ter bestrijding van seksueel geweld en op het gebied van wonen en ruimtelijke ordening moest zorgvuldig bezien worden op effecten voor vrouwen. Daarmee werd de overheid zelf een van de belangrijkste objecten van haar vrouwenemancipatiebeleid.

Het verleggen van de doelstelling naar het veranderen van overheidsbeleid en maatschappelijke ordening, zorgt voor een paradoxale situatie. Naarmate vrouwen zich met meer succes ontplooiën, neemt de kritiek op het emancipa-

tiebeleid toe. Door een meer gelijke deelname van vrouwen en mannen op de arbeidsmarkt ontstaan knelpunten waar steeds meer mensen last van ondervinden. De kritiek laat zich als volgt samenvatten:

- Beleidsmakers trekken zich te veel terug op het arbeidsmarktbeleid en doen te weinig aan het bewerken van belendende ministeries. De personele bezetting van die ministeries ten behoeve van het emancipatiebeleid is bovendien onvoldoende.
- Beleidsmakers richten zich te veel op vrouwen en te weinig op mannen, die ook moeten veranderen om ongelijke machtsverhoudingen te bestrijden.
- De emancipatie-effectrapportage en de N-toets kunnen beleidsmakers helpen om een consequent beleid, gericht op eerlijke verhoudingen tussen de seksen te voeren. Deze instrumenten worden echter te weinig gebruikt.
- Er is te weinig oog voor het feit dat beleid wordt gemaakt door mensen en middels procedures. Emancipatiebeleid blijft daardoor vaak steken in retoriek en krijgt geen praktische uitwerking.

De meeste provincies hebben een emancipatiebureau of provinciaal steunpunt. In de loop van de jaren tachtig ontwikkelden de meeste gemeenten een emancipatiebeleid. Vaak is dat – analoog aan het landelijk beleid – een zogeheten facetbeleid, dat wil zeggen: gericht op verschillende beleidsterreinen. Eén component daarvan beoogt ‘meervrouwen’ als ambtenaar of in de gemeentelijke politiek te krijgen. Recentelijk is er ook meer aandacht ontstaan voor het aandeel van vrouwen in gemeentelijke adviescommissies. De andere component van emancipatiebeleid is de inhoudelijke. Welzijn, onderwijs en volwasseneneducatie waren van oudsher belangrijke terreinen; daar kon immers worden gezorgd dat vrouwen de kans kregen onderwijsachterstanden in te halen en daar moest ook kinderopvang worden geregeld. Meer dan vijftwintig jaar emancipatiebeleid hebben er niet voor gezorgd dat het lokale emancipatiebeleid zichzelf overbodig heeft gemaakt. Integendeel, aanpassing van lokaal beleid aan veranderende posities van vrouwen en mannen wordt belangrijker naarmate meer burgers op een ‘geëmancipeerde’ manier willen leven. Een goed gemeentelijk voorzieningenniveau blijkt een belangrijke voorwaarde voor mannen en vrouwen om taken te kunnen combineren. De behoefte aan kinderopvang en buitenschoolse opvang stijgt door de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen sterker dan het aanbod. Veiligheidsbeleid is belangrijk – niet alleen omdat een actieve opstelling tegenover geweld tegen vrouwen noodzakelijk blijft, maar ook omdat het raakvlakken heeft met het ruimtelijke orderingsbeleid (een kindvriendelijke inrichting van de openbare ruimte, veilige fiets- en wandelroutes). En gezien de vele wijken in aanbouw, zal dit nog wel geruime tijd belangrijk blijven. De uitvoering van

de Bijstandswet – in overweldigende mate in gebruik door vrouwen – is nog zo'n gemeentelijke taak die het emancipatiebeleid niet uit het oog mag verliezen, zeker nu het overheidsbeleid steeds meer wordt gericht op begeleiding van werklozen – ook van moeders van jonge kinderen – naar de arbeidsmarkt. Helaas blijft in de lokale politiek de vertegenwoordiging van vrouwen achter bij de landelijke trend. Ambtenaren met kennis van emancipatiebeleid, die vaak een miniem deel van hun tijd aan het onderwerp kunnen besteden, lijken nogal eens het loodje te leggen in de reorganisaties die het openbaar bestuur teisteren.

De bedoeling van 'gendermainstreaming' is om de aandacht voor emancipatieaspecten in het reguliere beleid te verbeteren. Als het inhoudt dat emancipatiebeleid beter wordt ingebed in bestaande procedures en er meer aandacht komt voor de ontwikkeling van expertise op dit terrein, kan gendermainstreaming voor een betere sturing in het emancipatiebeleid zorgen. Bezuinigen op scholen houdt bijvoorbeeld vaak in dat taken naar ouders worden overgeheveld of dat kinderen minder vaak of minder lang op school zijn. Dat gaat direct ten koste van de mogelijkheid van ouders en dan met name van de ouder – lees moeder – met een deeltijdbaan om zich op werk buitenshuis te concentreren. Minieme stappen voorwaarts in het emancipatiebeleid worden op deze manier tenietgedaan doordat op een ander beleidsterrein in feite een anti-emancipatiebeleid gevoerd wordt.

Maar er zijn gemeenten waar de term gendermainstreaming een dekmantel is voor het feitelijk afschaffen van emancipatiebeleid. Als emancipatie een zaak wordt van 'ons allen' en er geen duidelijke verantwoordelijkheidsstructuur is, gekoppeld aan expertise op het terrein, dan verdwijnt de aandacht voor het onderwerp.

Sommige gemeenten willen vrouwenemancipatiebeleid samenvoegen met minderhedenbeleid tot diversiteitbeleid. Dat kan leiden tot wederzijdse bevruchting: uitsluiting van vrouwen volgt soms dezelfde patronen als uitsluiting van andere buitenstaanders, terwijl vrouwen uit minderheidsgroeperingen vaak te kampen hebben met dubbele uitsluiting. Maar bij minderheidsgroeperingen leven soms heftige verschillen van mening over de verhoudingen tussen de seksen. Binnen diversiteitbeleid zou het mogelijk moeten zijn die verschillen uit te diepen, want als ze worden ontkend of verdoezeld kan dat tot anti-emancipatiebeleid leiden.

Tot slot

Emancipatie is geëvolueerd tot een begrip dat een maatschappelijk gewenst proces aanduidt. Maatschappelijke processen zijn niet te vergelijken met

natuurwetenschappelijke. Emancipatie is niet zoïets als het oplossen van suiker in thee: het heeft geen keurig meetbaar begin- en eindpunt. Wat vrouwenemancipatie is en welke vorm het moet krijgen, is een normatieve vraag die alleen beantwoord kan worden door de mannen en vrouwen die er vorm aan willen geven. Voor lokaal beleid is het daarom van belang emancipatie te verbinden met wat burgers beschouwen als 'het goede leven'. Juist op lokaal niveau zullen opvattingen daarover uiteen lopen: mensen hebben immers steeds meer mogelijkheden een woonplaats te kiezen op grond van hun voorkeur voor een bepaalde stijl van leven. Het is jammer dat emancipatie in sommige lokale gemeenschappen wordt gezien als achterhaald. Een lokale gemeenschap speelt een essentiële rol in het vergroten van de mogelijkheden van vooral vrouwelijke en – vrouwelijke – allochtone burgers. Het combineren van zorg en arbeid vergt landelijke regelingen, maar de benodigde voorzieningen moeten op lokaal niveau tot stand komen. Veiligheid van vrouwen en bescherming tegen huiselijk geweld is een landelijke zaak, maar hangt in laatste instantie af van de inzet van de plaatselijke vertegenwoordigers van politie, justitie en welzijn. Een goed functionerend netwerk van politiek verantwoordelijken, ambtenaren en organisaties van – allochtone – vrouwen is de beste garantie voor goed beleid. Hoe dat beleid genoemd wordt is in laatste instantie van ondergeschikt belang.

Literatuur

- Duyvendak, J.W., H.A. van der Heijden, R. Koopmans en L. Wijmans (eds.) (1992) *Tussen verbeelding en macht. 25 jaar nieuwe sociale bewegingen in Nederland*. Amsterdam: SUA
- Hendriks, J. (1981) *Emancipatie. Relaties tussen minoriteit en dominant*. Alphen aan de Rijn/Brussel: Samsom
- Meijer, I.C. (1996) *Het persoonlijke wordt politiek. Feministische bewustwording in Nederland 1965-1980*. Amsterdam: Het Spinhuis
- Sunier, T., J.W. Duyvendak, S. Saharso en F. Steijlen (red.) (2000) *Emancipatie en subcultuur. Sociale bewegingen in België en Nederland*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek
- Verwey-Jonker, H. (1983) *Emancipatiebewegingen in Nederland*. Deventer: Van Loghum Slaterus
- Wertheim, W.F. (1977) *De lange mars der emancipatie*. Amsterdam: Kritiese Bibliotheek Van Genep
- Zoonen, L. van (1991) 'Moeten strijdende vrouwen zo grof zijn?' *De vrouwenbeweging en de media*. Amsterdam: SUA

Over emancipatiebeleid

- Brouns, Margo en Monika Scholten (1997) *Een kwestie van mannelijkheid. Een onderzoek naar mannelijkheid, normativiteit en beleid*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (2000) *Handleiding gendermainstreaming*. Den Haag: Afdeling Voorlichting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Directie Coördinatie Emancipatiebeleid

(2001) *Handleiding Emancipatie-effectrapportage*.

Den Haag: Afdeling Voorlichting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Mossink, M. en T. Nederland (1993) *Beeldvorming in beleid: een analyse van vrouwelijkheid en mannelijkheid in beleidsstukken van de rijksoverheid*.

Den Haag: Vuga

Verloo, M. en C. Roggeband (1994) *Emancipatie-Effectrapportage: Theoretisch kader, methodiek en voorbeeldrapportages*. Den Haag: Vuga

Lokaal emancipatiebeleid

Graaff, M. de e.a. (1992) *Praktijkboek lokaal emancipatiebeleid: wisselend bewolkt met zonneschijn*.

Den Haag: VNG/SLEA

Nora Kornalijnslijper (1998) *Emancipatie-effectrapportage door gemeenten: model en praktijkvoorbeelden*. Den Haag: VNG

Mieke de Wit (1992) *Beleid met een geschiedenis*. Den Haag: SLEA

Nuttige websites

www.emancipatie.nl (website van de Joke Smit Stichting)

www.iiav.nl (website van het Internationaal Informatiecentrum en Archief voor de Vrouwenbeweging)

Interactief en integraal

zie ook: TERRITORIALE AANPAK

Rodney Weterings en
Pieter Tops

Ambtelijk ondernemerschap, beroepsburgers, coproductie, driehoeksoverleg, wijkgericht werken, hindermacht, inspraakcijfers, kwaliteitskring, klankbordgroepen, makelaarsrol, netwerkinspecteurs, nimby, omnibusenquêtes, Opzoomeren, sleutelfiguren, wijkdagen. Het is een kleine greep uit het jargon dat is opgetekend toen we in 1996 een bundel maakten over initiatieven van politieke en bestuurlijk vernieuwing in Noord-Brabantse gemeenten. Moeiteloos wisten we een woordenlijst van bijna tien pagina's bestuurlijke-vernieuwingsjargon uit de bijdragen te destilleren.

Elke vorm van vernieuwing heeft ook te maken met de ontwikkeling van nieuwe begrippen, verhalen en beelden die naar verloop van tijd een samenhangend en zingevend vertoog over nieuwe praktijken kunnen worden. Zo ook in het geval van politieke en bestuurlijke vernieuwing. Vernieuwing van beleid en bestuur voltrekt zich uiteindelijk in nieuwe wetten, regels en beleidspraktijken. Maar vernieuwing van beleid en bestuur is ook vernieuwing van taal: bestuurlijke vernieuwing is ook verbale vernieuwing. Door de ontwikkeling van een nieuwe 'taal', van een nieuw jargon, kunnen discourscoalities ontstaan, die bestaan uit actoren die op een bepaalde manier en met behulp van specifieke begrippen en verhalen hun werkelijkheid interpreteren en vormgeven, en op basis daarvan tot gezamenlijke activiteiten komen. Op die manier wordt zin en richting aan het handelen van de overheid gegeven.

In de afgelopen tien jaar heeft zich zo een vocabulaire ontwikkeld dat is ontstaan in de discussie over de kloof tussen burger en bestuur die sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 vrijwel permanent wordt gevoerd. Directe aanleiding voor deze discussie zijn de lage opkomstpercentages bij deze lokale verkiezingen. Het gegeven dat in sommige gemeenten minder dan 50% van de kiezers naar de stembus kwam, had een sterke symbolische betekenis. Hier was geen specifiek partijbelang meer in het geding, hier stond de legitimiteit van het lokaal bestuur als geheel op het spel. De onzekerheid over hoe deze situatie nu precies geduid en geïnterpreteerd moest worden, werd kernachtig verwoord in een passage in het collegeprogramma van de gemeente Den Haag, waarin men zich vertwijfeld afvroeg: er is iets aan de

hand, maar wat? Zo'n reactie was bovendien tekenend voor de onzekere toestand waarin de Nederlandse politieke elite zich in de jaren negentig van de twintigste eeuw bevond. Die manifesteerde zich onder meer in een grote gevoeligheid voor elke vorm van kritiek op zijn functioneren. Die gevoeligheid was ook op lokaal niveau sterk aanwezig. Uit onderzoek bleek dat kiezers in het algemeen nogal tevreden zijn over de kwaliteit van de ambtelijke dienstverlening, maar dat zij het functioneren van de lokale politiek veel minder positief beoordelen. Mede in reactie daarop ontstond in Nederlandse gemeenten veel aandacht voor politieke en bestuurlijke vernieuwingsprojecten. Op allerlei manieren ging men op zoek naar de verloren burger. In de modernisering van de lokale democratie zien we allerlei procesgerichte vernieuwingen, die relatief gemakkelijk ontstaan en omarmd worden. Het gaat hier om vernieuwingen in de manier waarop burgers en maatschappelijke organisaties in de praktijk bij de gemeentelijke besluitvorming worden betrokken. De dagelijkse betrekkingen en omgangsvormen tussen bestuurders, burgers en maatschappelijke organisaties zijn hier in het geding. Op allerlei manieren wordt geprobeerd om (de mening van) burgers en maatschappelijke organisaties een vooraanstaande plaats in de besluitvormingsprocessen te geven. Het is verrassend hoe snel deze procesgerichte vernieuwingen zich hebben verspreid. Zij worden in uiteenlopende projecten en beslissingen tot ontwikkeling gebracht.

Als we de collegeprogramma's van 1998 onder ogen nemen dan is te zien dat er aan ontwikkelingen op het gebied van participatieve besluitvorming nog lang geen einde is gekomen. Een inhoudsanalyse van 145 collegeprogramma's laat zien dat woorden zoals 'acceptatie', 'draagvlak', 'interactief' en 'samenspraak' vaak worden gebruikt. Om enkele voorbeelden te noemen: het Veldhovense college van Burgemeester en Wethouders schrijft: 'De burgers worden meer betrokken bij hun woon- en leefomgeving, waardoor de eigen verantwoordelijkheid wordt vergroot.' Het Utrechtse gemeentebestuur wil 'adequate bewonersinvloed op wijkbestedingen vormgeven (...) waarbij gemeente en bewoners samen een analyse van de problemen maken, samen keuzes maken en prioriteiten stellen en samen uitvoeren'. En in het Zuid-Hollandse Strijen wil de lokale politiek 'een gespreksagenda van wijkcontactavonden – waar op locatie met de bevolking van gedachten zal worden gewisseld – voorbereiden in samenspraak met enkele inwoners uit de buurtschappen en Strijense wijken.' Collegeprogramma's geven zo een goed beeld van de hedendaagse politiek-bestuurlijke etquette en het bijbehorende vocabulaire op lokaal niveau. Sleutelwoorden daarin zijn 'integraliteit' en 'interactiviteit'. In de jaarlijkse enquête die het magazine *Binnenlands Bestuur* laat uitvoeren onder raadsleden, is dit jaar voor het eerst gevraagd naar 'modewoorden' in

het openbaar bestuur. Dit zijn woorden die veel worden genoemd en daardoor verondersteld worden verband te houden met actuele trends en ontwikkelingen bij de overheid. Gedurende kortere of langere tijd drukken zij een stempel op discussies in politiek en bestuur. De begrippen 'dualisering', 'monitoring' en 'e-government' scoren hoog. Maar zij blijken lang niet zo populair als interactief en integraal. Dit zijn woorden die vrijwel alle geënuqueterden vooraan in de mond hebben liggen.

'Interactief' en 'integraal' zijn thema's die al jarenlang hoog op de politieke en bestuurlijke agenda staan. In vrijwel iedere moderne beleidsnota duiken ze op. Tijd voor een beschouwing over herkomst, betekenissen, associaties en gebruik van deze begrippen. In deze bijdrage gaan we na wat deze woorden 'doen' met de praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing, en met welke mechanismen en machinaties van eigentijds bestuur zij naar verloop van tijd verbonden raken.

Associaties en betekenissen

'Als je het écht interactief wilt doen, dan moet je wel integraal met elkaar praten.' Deze volzin is opgetekend in de afsluitende bijeenkomst van een symposium over wijkgericht werken. Het betrof een van de conclusies van een werkgroep die anderhalf uur lang over wijkbudgetten had gediscussieerd. Nog maar tien jaar geleden zouden veel mensen een beetje meewarig kijken wanneer een zin als deze zou worden uitgesproken. Nu leek iedereen te begrijpen wat deze deelnemer bedoelde te zeggen. Althans, afgemeten aan de driftig ja-knikkende hoofden in de zaal.

BESTUURDERS DOEN HET INTERACTIEF...

In termen van navolging en verspreiding is het woord interactief betrekkelijk succesvol gebleken. Interactieve besluitvorming groeit en bloeit in Nederland. Er zijn talloze experimenten met nieuwe werkvormen die zijn bedoeld om de wisselwerking tussen bestuurders, maatschappelijke organisaties en burgers te versterken. Of wat academischer gedefinieerd: om te komen tot processen van gemeenschappelijke beeldvorming in een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren waarin gezamenlijke beleidspraktijken kunnen ontwikkelen. Het voorlopige resultaat is een wilde tuin van varianten en praktijken, organisch gegroeid, dus zonder schema of plan. Er is echter nog nauwelijks aandacht besteed aan de vraag waarom interactief in de afgelopen jaren zo 'wild' om zich heen heeft gegrepen. Toch is die vraag interessant genoeg, niet alleen voor een beter begrip van het woord interactief, maar ook voor de verdere ontwikkeling van interactieve beleidspraktijken. Waarom spreekt

interactieve beleidsvorming zo enorm tot de verbeelding in het Nederlandse openbaar bestuur? Daarvoor is een aantal redenen.

De eerste reden heeft te maken met de zogenoemde doorwerking van de oude Nederlandse regentencultuur, van de 'elitetraditie van het schikken en plooiën' (Daalder 1995). Nederlandse bestuurders besturen van oudsher in colleges, collegiale lichamen, die min of meer op basis van gelijkwaardigheid tot besluitvorming trachten te komen. Voortdurend onderhandelen zit in de genen van de Nederlandse bestuurscultuur. Door de drie beproefde C's van consultatie, consensus en compromis groeide een bestel dat slechts stand kan houden als deelnemers steeds bereid blijven om niet tot het uiterste te gaan. Onderhandelend zoeken naar gemeenschappelijkheid wordt altijd belangrijker gevonden dan bestuurlijke heroïek. Het woord interactief appelt aan deze oude traditie.

Maar 'het interactief doen' is tegenwoordig soms ook een buitengewoon slimme manier om als bestuur in ingewikkelde processen toch gewoon je zin te krijgen. Veel beleid blijft nu eenmaal ineffectief als er geen draagvlak voor bestaat. Het moet op actieve of passieve instemming van betrokkenen kunnen rekenen. Anders wordt het gemakkelijk ondermijnd, ontkracht of genegeerd en is het dus ondoelmatig en inefficiënt. Interactief werken kan deze ondoelmatigheid verminderen doordat betrokkenen participeren of mee produceren in de totstandkoming van het beleid. In die zin ondersteunt interactief werken de doelmatigheid of functionele rationaliteit van overheidsbeleid; eisen die in toenemende mate aan overheidshandelen worden gesteld. Ook hierom geniet het woord interactief veel belangstelling.

Ten slotte is het woord interactief verbonden met het ideaal van de Atheense polis, met de wens te komen tot meer democratie in besluitvormingsprocessen, met de wens van burgers en maatschappelijke organisaties directe invloed uit te kunnen oefenen op de richting en het verloop van de lokale besluitvorming. Ook vanwege deze associatie wordt het woord interactief innig omarmd.

...EN INTEGRAAL

Het woord integraal mag zich sinds enkele jaren ook in een steeds grotere populariteit verheugen. Net als interactief valt het dan ook regelmatig in vrijwel alle beleidsnota's die in de laatste jaren zijn verschenen, in welke bestuurslaag dan ook. Integraal is ook een populair woord om te gebruiken in titels van beleidsnota's: niet langer gaat zo'n nota over lokaal sociaal beleid maar over *integraal* lokaal sociaal beleid. En ook in het regeerakkoord van 1998 valt het woord met enige regelmaat. Hierin wordt gesproken over *integraal* grotestedenbeleid, waarvan een *integraal* sociaal infrastructuurbeleid een van

de pijlers is, dat is gebaseerd op *integraal* minderhedenbeleid, *integraal* jongerenbeleid, *integraal* ouderenbeleid en *integraal* veiligheidsbeleid. Af en toe wordt het woord *integraal* overigens vervangen door het minder imponerende ‘samenhangend’. Maar ook in andere hoofdstukken van het regeerakkoord buitelen de integrale benaderingen over elkaar.

Samenhang of integraliteit is goed, verkokering en concurrentie is slecht. Dat is een belangrijk parool aan de hand waarvan tegenwoordig overheidsbeleid wordt ontwikkeld en overheidshandelen wordt beoordeeld. Het woord *integraal* is lastig te definiëren. Integraliteit van beleid wordt in ieder geval geassocieerd (of: spiegelt ons een wereld voor) met een overheid waarin departementen, diensten, sectoren en afdelingen nu eens *niet* langs elkaar heen werken. Of met een wereld van bestuur en beleid waarin de dingen volgens een bepaalde begrijpelijke, overzichtelijke logica met elkaar samenhangen. De behoefte aan samenhang, coördinatie en afstemming van beleid en bestuur is van alle tijden. In het verleden werd dit onder meer ‘harmonisatie’ of ‘kern-takendiscussie’ genoemd.

Dat overheidsbeleid samenhangend of *integraal* moet zijn, wordt door veel departementen, diensten, sectoren, afdelingen en individuele ambtenaren graag geïnterpreteerd als een politieke opdracht om overal aan tafel te mogen zitten, om overal over mee te mogen praten, ook als de inhoudelijke verbinding met het eigen beleidsterrein niet zo voor de hand ligt. En in toenemende mate worden functionarissen binnen de overheid vrijgesteld om de zorg voor de integraliteit van beleid op zich te nemen. Kijk maar eens om je heen hoeveel ambtenaren tegenwoordig een coördinerende functie hebben. Zo ontleenen aan het woordje *integraal* inmiddels heel wat onderdelen van de overheid hun bestaansrecht.

Integraliteit is, tot slot, ook erg geliefd geworden doordat het is verbonden met het hierboven besproken begrip interactief. Samenhang ontstaat alleen door samenwerking, zo luidt de veronderstelling. De wens om te komen tot *integraal* beleid is daarmee nogal eens een aanleiding voor het in gang zetten van allerhande coproducties, met andere afdelingen of met partners buiten de overheid. In het overheidshandelen zijn *integraal* en interactief zo gezien elkaar versterkende begrippen of praktijken.

Grenzen aan verbale vernieuwing

De woorden interactief en *integraal* zijn allebei begrippen die vooral in hun bezwerende betekenis moeten worden begrepen. Van beide begrippen gaat een onuitgesproken mobiliserende werking uit. Er klinkt samenwerking, samenhang, afstemming en gemeenschappelijkheid in door. Stuk voor stuk

‘waarden’ waarvan we geneigd zijn die belangrijk te vinden. Niet alleen voor partners van de overheid, maar ook (en vooral) voor de bureaucratie en politiek zelf. De populariteit van zulke woorden biedt bestuurders mogelijkheden hieraan vrij gemakkelijk beleidsvoornemens of nieuwe projecten te koppelen. Zolang hun plannen maar de stempels ‘interactief’ en ‘integraal’ dragen worden er geen al te ingewikkelde vragen gesteld of hardnekkige bureaupolitieke hindermacht georganiseerd.

En dat gaat een tijd lang goed. Maar naarmate het gebruik van een term toeneemt, krijgt een begrip steeds minder substantie en boet het in aan geloofwaardigheid, waardoor zulke trouvailles aan het eigen succes ten onder gaan, merkte Ed van Thijn hierover op in zijn laatste bundel *Publieke zaken*. En jammer maar helaas, dat is ook wel een beetje aan het gebeuren met de woorden interactief en integraal.

Zowel interactief en integraal zijn in de kern begrippen die te maken hebben met de cultuur van politiek en beleid. Ze zijn verbonden met intrinsieke waarden en betekenissen van samenhangende interactie tussen maatschappelijke partners bij het ontwikkelen van adequate antwoorden op maatschappelijke problemen. Interactief beleid dat integraal moet zijn, heeft te maken met opvattingen over democratie en burgerschap, met door burgers en maatschappelijke organisaties gekoesterde opvattingen over hoe de wereld, of het domein waarop de interactie plaatsvindt, in elkaar behoort te zitten en hoe de overheid hierin haar werk doet. Meedoen aan interactief beleid is de uitdrukking van de mogelijkheid en de wil van burgers en maatschappelijke organisaties om dingen in hun omgeving mee te veranderen en mee te sturen, van de wil om dat samen met de overheid op een ordentelijke (integrale) manier te doen. Beide begrippen worden echter langzaamaan meer en meer gezien als een stuk gereedschap van de overheid. Interactiviteit (ver)wordt in toenemende mate tot verbureaucratiseerd instrument of zelfs retorisch trucje om vooropgezette beleidsdoelen te bereiken. Bestuurders doen ‘het’ interactief omdat het nu eenmaal zo hoort en soms zelfs om zo bij voorbaat de scherpste kantjes van mogelijk maatschappelijk verzet af te slijpen. Niet de kwaliteit van de verbindingen met maatschappelijke partners, maar de interne politieke en ambtelijke legitimatie van de eigen agenda komt dan voorop te staan.

Zo vergaat het ook het begrip integraliteit. Een begrip waarvan we hebben laten zien dat het te pas en te onpas wordt gebruikt. Vermoedelijk steeds in heel uiteenlopende betekenissen in ontelbare beleidsnota’s. De samenhang of integraliteit waaraan in veel eigentijdse overheidsnota’s zoveel waarde wordt gehecht, zit echter niet zozeer in die nota’s zelf, maar vooral in de buitenwereld, in de werkelijkheid waarop die nota’s betrekking hebben. Gek genoeg wordt integraal beleid hoe langer hoe meer intern gedefinieerd en

gebruikt. Er komen plannen tot stand en er wordt een projectstructuur in het leven geroepen waarin bijna iedere afdeling die het wil een plekje krijgt. Maar dat is nog wat anders dan het organiseren van concrete samenhang, samenhang die zijn effect en doorwerking heeft in die talloze projecten en projectjes in de samenleving zelf. De overheid wil namelijk ook graag ‘vraaggericht werken’ (ook zo’n bestuurlijk modewoord). Bezien vanuit de concrete behoeften of vragen van burgers of maatschappelijke organisaties is integraliteit vaak ver te zoeken.

Jongleren met betekenissen

Interactief en integraal werken. Iedereen wil het. Iedereen schrijft en praat erover. Maar dat op een aansprekende en herkenbare manier in de praktijk te brengen, blijkt bepaald geen sinecure. De mobiliserende kracht van deze begrippen strandt niet zelden in de ordenende en structurerende machine van de bureaucratie, die op haar beurt –ironisch genoeg– met deze begrippen aan haar eigen tekortkomingen tegemoet wil komen. Als ambtenaren, politici en bestuurders op de man af gevraagd wordt de begrippen interactief en integraal te definiëren, ontstaat een heel uiteenlopend beeld van mogelijke betekenissen van deze woorden. Met nogal wat politiek-bestuurlijke modewoorden is dit het geval. Die uiteenlopende betekenissen verklaren een deel van de succesvolle verspreiding van zulke begrippen en de hierbij behorende vernieuwende praktijken, zo hebben we in deze bijdrage laten zien.

Een van de lessen is dat om nieuwe praktijken van beleid en bestuur tot de verbeelding te laten spreken, voldoende ruimte moet zijn om met begrippen en definities te spelen, associëren of jongleren. Het is de kunst om weerstand te bieden aan de verleiding om aan kernbegrippen of sleutelwoorden van nieuwe praktijken precieze definities te verbinden omdat dit bijvoorbeeld bij zou dragen aan de eenheid en overzichtelijkheid van beleid en bestuur. Dit is toch vooral een behoefte die onder beleidsmakers leeft. Bedenk steeds dat definities niet alleen *in*sluiten, maar vooral ook *uit*sluiten. Voorkomen moet worden dat door nauwgezet te omschrijven wat onder bepaalde dingen wordt verstaan, zaken soms wat te snel vastgezet of dichtgetimmerd worden doordat er onwrikbare betekenissen mee samenhangen. Door op een betrekkelijk ontspannen manier om te gaan met sleutelwoorden en smaakmakende begrippen in de vernieuwing van politiek en bestuur wordt mensen en organisaties met ‘andere’ standpunten of opvattingen de ruimte geboden om binnen boord te blijven. Op zulke momenten ontvouwt zich de werkelijke betekenis van verbale vernieuwing van overheidsbeleid dat interactief en integraal moet zijn.

Literatuur

Over de betekenis van taal voor politiek, bestuur en overheid is niet veel geschreven. In de groeiende interesse voor postmoderne theorievorming over overheidshandelen, wordt echter steeds meer aandacht besteed aan zogenoemde discoursanalyse. Taal en de ontwikkeling van taal is hierin soms een thema. Een mooie analyse van de herkomst van het woord interactief, althans van datgene waarvan het een uitdrukking is, is te lezen in *Van oude en nieuwe regenten. Politiek in Nederland*, van Hans Daalder (1995). Het boek van James Kennedy *Nieuw Babylon in aanbouw* (1995) is in dit verband ook een aanrader.

Verbazing en verwondering over het gebruik van het begrip integraal wordt gevoed als je de oratie van Herman Tjeenk Willink leest: *De mythe van het samenhangend overheidsbeleid* (1984). De uitdrukking 'verbale vernieuwing' is de titel van het proefschrift van Mark van Twist (1995). Discourscoalities is een begrip dat door Maarten Hajer in 1991 in het magazine *Beleidswetenschap* is geïntroduceerd. En ten slotte uit ook Ed van Thijn in zijn bundel *Publieke zaken* (2001) zijn verbazing over wat hij noemt 'integralisme' binnen de overheid.

Leefbaarheid

Zie ook: SOCIALE VERNIEUWING, TERRITORIALE AANPAK, WELZIJN

Ard Sprinkhuizen

Met het begrip leefbaarheid is iets vreemds aan de hand. Het is ontegenzeggelijk een cruciaal woord als lokaal sociaal beleid in het geding is. Een willekeurige zoektocht op internet levert minstens 15.000 hits op. Er bestaat een aparte site (leefbaarheid.pagina.nl), met talloze verwijzingen naar onderzoeksinstituten, vakbladen, buurtcomités en een veelheid aan organisaties. En de niet te stuiten opmars van lokale leefbaarheidspartijen kan niemand ontgaan, hoe goed je ook je best doet. Ook landelijk trekt het vogels van een bont pluimage, die allen hun fortuin denken te vinden in een leefbaar Nederland. Want leefbaarheid, nou daar kun je je nog eens op profileren! Alhoewel. Peter Smit, fractievoorzitter van de VVD in Den Haag, heeft zo zijn bedenkingen en koestert grotere ambities:

‘De term leefbaar wordt veel gebruikt in de politiek tegenwoordig. Ik vind “leefbaar” veel te mager. Stel je voor: een huwelijk dat alleen maar “leefbaar” is. Dat is toch een ramp? Er moet veel meer gebeuren om de kwaliteit op te krikken. De stad leefbaar maken is mij niet goed genoeg.’ (*Haagsche Courant*, 6 oktober 2001)

Antonpiekerig

Maar leefbaarheid heeft blijkbaar ook andere connotaties. Gerard Schouw, directeur van het kenniscentrum Grote Steden, wijdde een column aan het begrip onder de kop ‘Antonpiekerig’ in het *VNG-magazine* van 7 september 2001: ‘Toegegeven, leefbaarheid is een containerbegrip, maar in de kern is leefbaarheid niets anders dan de woon- en leefomgeving zo inrichten dat bewoners zich prettig voelen. Huiselijker beschreven: mooie brede straten om te wandelen en te fietsen, veel groen om van te genieten en water om bij weg te dromen.’ Schouw memoreert dat een wethouder dit verhaal veel ‘te Antonpiekerig’ vond. Onzin, vindt Schouw, en hij vervolgt met een pleidooi voor het aantrekkelijk inrichten van de openbare ruimte. Dit zal dan leiden tot grotere verantwoordelijkheid voor de buurt, contacten tussen jong en oud, autochtoon en allochtoon, werkenden en niet-werkenden. Leefbaarheid als een sociale resultante van fysiek-ruimtelijke ingrepen en inrichting.

Maar leefbaarheid heeft haar Antonpiekerigheid snel verloren. Hoewel lokale leefbaarheidspartijen een belangrijke functie hebben in het ontstoffen van lokale bestuurlijke culturen, voegen ze inhoudelijk vaak weinig toe aan het politieke discours. Erger nog, leefbaarheid dreigt recentelijk in de hoek te belanden van xenofobie, politiek opportunisme en populistische ijdeluiterij. Daarmee zijn we Anton Piek ver voorbij.

Ook Kees Schuyt signaleert deze teloorgang in een column in *de Volkskrant*: ‘(...) want naast al die andere woorden die al in omloop zijn is het woordje “leefbaarheid” van een waanzinnig hoog plasticgehalte. Waar slaat het toch in feite op? (...) Leefbaar staat voor alles en slaat op niets. Leefbaar is een zinloos woord.’

In deze bijdrage proberen we wat meer klaarheid te brengen in het begrip leefbaarheid en het enigszins te ontdoen van de ideologische ballast zoals die in de hierboven beschreven associaties bovendreef. Want ondanks de dubieuze connotaties die de term zijn gaan aankleven, lijkt leefbaarheid bruikbaar te zijn om lokaal sociaal beleid inhoud en vorm te geven. Maar dan moet de scherpte van het begrip wel weer terugkeren.

Om de leefbaarheid van het bestaan

De opmars van leefbaarheid in het beleidsvocabulaire van de sociale sector dateert van halverwege de jaren negentig van de twintigste eeuw. Met de opkomst van sociale vernieuwing werd het themagebied ‘dagelijkse leefomgeving’ een speerpunt in het sociaal beleid. Leefbaarheid was de totem waaromheen beleidsmakers en uitvoerders zich schaarden. De erfgenaam van de sociale vernieuwing, het grotestedenbeleid, formaliseerde de dans om de totem. Er werd een leefbaarheidsmonitor ontwikkeld en de leefbaarheid in de aandachtswijken moest worden versterkt.

Het is opvallend dat de term leefbaarheid in centrale beleidsteksten en in cruciale onderzoeken in de sociale sector in de eerste helft van de jaren negentig nauwelijks boven komt drijven. In de sociale vernieuwing is bijvoorbeeld ‘de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving’ een van de speerpunten, terwijl nu ‘leefbaarheid’ gebruikt zou zijn (getuige de terminologie die in het grotestedenbeleid wordt gebezigd). De term figureert echter wel al decennia sterk in twee andere sectoren: het plattelandsbeleid en het volkshuisvestingsbeleid. Leefbaarheid en het platteland zijn al sinds jaar en dag onverbreekbaar met elkaar verbonden. In het landelijke beleidsvocabulaire is dit nauwelijks zichtbaar, omdat daar de stedenproblematiek de aandacht blijft opeisen. Dat is niet terecht. Juist in het landelijk gebied is sinds jaar en dag leefbaarheid een opgedrongen bestaansvoorwaarde. Invulling van het begrip concentreerde

zich rond het voorzieningenniveau, mogelijkheden voor mobiliteit en het behoud van de sociale samenhang in kleine kernen. Daarbij gaat het dan inderdaad altijd om een minimaal noodzakelijke invulling van de (fysiek-ruimtelijke en sociale) leefomstandigheden in dorpen waar langzaam het draagvlak onder de voorzieningen wegglijdt. Zijn er nog voldoende kinderen om de basisschool te behouden? Kan de plaatselijke kruidenier nog voldoende omzet halen? Ziet de busonderneming nog kans om de bus een keer per uur in het dorp halt te laten houden?

In de stadsvernieuwingsoperaties in de jaren zeventig was leefbaarheid ook een centraal thema. Anders dan in plattelandsgebieden kreeg het woord hier echter vooral inhoud in termen van onveiligheid en sociale desintegratie en de afnemende kwaliteit van de ruimtelijke structuur (concurrerend gebruik van de schaarse ruimte in de buurt door groepen met verschillende leefstijlen, weinig groen, weinig speelvoorzieningen). Waar in het begin van de stadsvernieuwing vooral ingezet werd op het vervangen en verbeteren van de bestaande woningvoorraad, verschoof de aandacht allengs meer naar 'het sociaal beheer van buurten'. In 1994 werd dit geformaliseerd door leefbaarheid als aandachtsgebied op te nemen in het VBSH, het beleidskader waarbinnen de volkshuisvesters verantwoording dienen af te leggen.

Het is aardig om te signaleren dat in deze contexten de term leefbaarheid altijd haar maagdelijkheid heeft weten te behouden. In tegenstelling tot een begrip als welzijn, dat met golven soms wat smoezelig werd (zie Welzijn), heeft de term leefbaarheid altijd wervingskracht gehad. De afgelopen jaren echter, gaat het, bij nader inzien, minder met de term. Leefbaarheid is in de context van lokaal sociaal beleid geplaatst, en is in de eregalerij van wervende termen als participatie, sociale samenhang en activering opgenomen. Deze termen zijn ontegenzeggelijk aantrekkelijk, en hebben in het lokaal sociaal beleid een duidelijke functie: ze verwijzen naar breed gedeelde inzichten over de kwaliteiten waaraan de Nederlandse samenleving in sociaal opzicht dient te voldoen. Maar ze dragen het gevaar in zich om te verworden tot 'hoera-termen', die bewust oppervlakkig benut worden. En daarmee verliezen ze hun mobiliserende werking in de dagelijkse praktijk.

Marie Kamphuis (een van de iconen van het maatschappelijk welzijnswerk), die in 1959 een bundel publiceerde met de intrigerende titel *Om de leefbaarheid van het bestaan*, zal dit hebben betreurd. Voor haar was leefbaarheid namelijk vooral een mobiliserende en appellerende term.

Buitenland

Nederland heeft het patent op termen die in het buitenland onbruikbaar of in onbruik zijn. Welzijn (zie bij Welzijn) is een mooi voorbeeld, leefbaarheid is een ander. 'Livability' is een term die je niet snel tegen zal komen. Met enige goede wil raakt het aan termen als 'quality of life' en 'social welfare'.

De term leefbaarheid kent dan ook geen rechtstreekse vertaling in andere windstreken. Wel zijn talloze concepten benoembaar die raken aan de Nederlandse invulling van het begrip: quality of life, welfare, public housing. Het is wel mooi om te zien dat verscheepten methoden als ABCD (Asset Based Community Development) en RBA (Results Based Accountability), die niet direct met leefbaarheid van doen hebben (ABCD is bijvoorbeeld een methodiek die vooral gericht is op economische activering) in de Nederlandse context direct ingezet worden om de leefbaarheid op wijk- en buurtniveau te bevorderen.

Aantrekkelijke vaagheid

Mede omdat leefbaarheid een aantrekkelijke vaagheid aankleeft, kan het worden ingezet ter vervanging van bijvoorbeeld welzijn, (sociale) onveiligheid of van in onbruik geraakte termen als woonmilieus en woonsatisfactie. Zeker in de fysieke hoek verdringt leefbaarheid snel andere 'sociale' termen.

Doordat in het lokaal sociaal beleid in stedelijke gebieden de laatste jaren de invloed van de volkshuisvesting zich sterk laat gelden, zijn professionals, bestuurders en ambtenaren die sociaal beleid koesteren ook sterker genegen het vocabulaire van die aanpalende sector over te nemen. Stedelijke vernieuwing en herstructurering, waarin het vergroten van de leefbaarheid de drijvende kracht is, zijn immers dusdanig majeure operaties (in termen van financiën, maar ook vanwege de impact die zij hebben op het stedelijk wonen) dat het moeilijk is je daar niet toe te verhouden. Met name de 'wijkenpak', waar vaak 'grijs en groen' (stadsbeheer) domineren op lokaal niveau, heeft zich ook gretig op het gebruik van deze term gestort. En datzelfde geldt voor de sociale sector. Maar voegt het gebruik van de term iets toe aan de slagkracht in de sociale en fysieke sector? Uiteindelijk wel, denken we. Twee discussies laten zien dat leefbaarheid wel degelijk een meerwaarde heeft voor onder andere het lokaal sociaal beleid.

De 'lantaarnpalendiscussie' om te beginnen. Toen het welzijnsbeleid grondig werd gedecentraliseerd en de gelden voortaan werden verdeeld via het gemeentefonds (1987-1989) was de angst groot bij landelijke bestuurders dat het geld niet terecht zou komen bij reguliere welzijnsvoorzieningen (het buurthuis, de maatschappelijk werker, de peuterspeelzaal), maar zou gaan zitten in

de losliggende stoeptegel en de lantaarnpaal. Leefbaarheid zou voornamelijk fysiek-ruimtelijk ervaren worden. Dat bleek in de lokale praktijk dus reuze mee te vallen. Sociale factoren bleken in de ogen van gemeenten en bewoners wel degelijk een doorslaggevende (en dus subsidiewaardige) betekenis te hebben voor leefbaarheid. Het blijft echter op lokaal niveau een jeukend punt. Wordt er, als het gaat om leefbaarheid, wel een goede balans gezocht tussen sociale en fysieke investeringen?

Met behulp van de term leefbaarheid is ook de aanval geopend op het achterstandsscorescomplex dat in het Nederlandse lokale sociale beleid dominant is. De begeesterde voorvechter van de Amerikaanse potentiebeweging (ABCD), John McKnight, die door de G-21 enthousiast onthaald is, wijst op de blinde vlek in het Nederlands sociaal beleid voor het 'halfvolle glas'. In het beleid benoemde achterstandswijken zijn geen getto's waar ellende domineert. Vaak zijn er sterke krachten aanwezig: saamhorigheid en ondersteuningsnetwerken binnen groepen, hechte onderlinge verbanden ('kennen en gekend worden') door het veelvuldig gebruik van de openbare ruimte. Bovendien is de 'ellende' veel meer gedoseerd dan wordt gesuggereerd. Veel achterstandswijken kennen een grote differentiatie in termen van achterstandsindicatoren als opleiding, inkomen en werksituatie. En daarmee is nog niet de vraag beantwoord wie de leefbaarheid van een wijk dragen: de tweeverdieners die 's morgens de deur achter zich dicht trekken en zich 's avonds achter het internet nestelen, of de oudere die geworteld is in de buurt, de alleenstaande moeder die aan de buurt gebonden is, of de werkloze Marokkaanse vaders die zich om hun kinderen op straat bekommeren.

Discussies over leefbaarheid kunnen zich dus onttrekken aan stereotypen. Juist de aantrekkelijke vaagheid van de term kan de discussie over de inhoud van lokaal sociaal beleid voeden.

Definitie

In het voorgaande is betoogd dat leefbaarheid aan alles raakt dat het menselijk bestaan vreugde en ellende verschaft. Er zijn prachtige definities van leefbaarheid in omloop.

Een mooie en doorwrochte definitie en omschrijving is terug te vinden in *De belangen van Leefbaarheid* die werden opgesteld door Johannes Spyksma (LCO, 1999). Hij onderscheidt twaalf leefbaarheidsfactoren: ecologische, historische, economische, psychologische, demografische, sociale, geografische, culturele, educatieve, politieke, technologische en ethische. Elk van deze factoren wordt ontrafeld in tal van indicatoren voor de leefbaarheid van een lokale gemeenschap.

Een wat beter te behappen analyse van de term leefbaarheid, is terug te vinden in de GSB-monitor Leefbaarheid. Daarin staan oordelen van bewoners centraal: wat vinden zij van buurtproblemen (verloedering, dreiging, vermogensdelicten), criminaliteit, de kwaliteit van de woningen, de voorzieningen en de buurt als sociale eenheid? In dit verband is een meta-analyse van Intomart interessant. Dit onderzoeksbureau onderzocht de factoren die er toe doen als het gaat om de leefbaarheid van de buurt. Interessant is dan dat leefbaarheid voornamelijk bepaald lijkt te worden door de kwaliteit van sociale contacten in de buurt, naast het aantal diefstallen en de kwaliteit van de woning. In het oog springt ook dat het percentage werklozen een sterke samenhang vertoont met leefbaarheid. Leefbaarheid blijkt vooral verbonden met de kwaliteit van sociale relaties: durft men elkaar aan te spreken, is een buurt ondergedompeld in anonimiteit, vermijden bewoners elkaar? Of, zoals Duyvendak en anderen (2001) het uitdrukken: is er wel voldoende sprake van 'cognitieve samenhang'?

Als we nu al het voorgaande overzien, wordt het tijd om de blik te vernauwen. Hoe kan leefbaarheid resistent worden gemaakt tegen de talloze politieke en beleidsvirussen die haar voortdurend bestoken? Enerzijds kent leefbaarheid ruimtelijke, sociale en economische componenten, die onderling verweven zijn. Anderzijds verwijst leefbaarheid echter uitdrukkelijk naar gebeurtenissen in de fysiek-ruimtelijke omgeving. Daarmee onderscheidt leefbaarheid het zich bijvoorbeeld van een term als welzijn, die uitdrukkelijk het 'sociale' tot object heeft. Een gevoel van onbehagen, bijvoorbeeld, kan zowel veroorzaakt worden door slechte verlichting of zichtlijnen (ruimtelijk), rondhangende jongeren (sociaal) of dichtgetimmerde winkels (economisch). Leefbaarheid is dan te omschrijven als een kwalitatief en kwantitatief aanvaardbaar niveau binnen de volgende domeinen:

- De verzorgingssituatie: het voorzieningenniveau, inclusief mogelijkheden tot verplaatsing (mobiliteit).
- De woonsituatie: de kwaliteit van de woning en woonomgeving (rust, ruimte, groen).
- Het sociaal klimaat: 'cognitieve' samenhang, de kunst van het samenleven.
- Bestuurlijke omgeving: de toegankelijkheid en werkwijze van het politiek bestuur en gemeentelijk apparaat.
- Keuzemogelijkheden voor het individu om zich binnen de voornoemde domeinen te bewegen.

Met name het laatste domein, dat van de keuzemogelijkheden, is van groot belang omdat bewoners daaraan het *gevoel* van leefbaarheid zullen ontleen. In de overige domeinen kan worden voorzien. Het laatste domein vergt een open houding en een flexibel handelingsrepertoire van politiek bestuurders en professionals.

Tot slot

Leefbaarheid slingert zich door het alledaagse leven, door het politieke debat, door het beleidsvocabulaire. Tot nu toe is de overlevingskracht van de term groot geweest. Waarschijnlijk zal de term de recente politieke bezoedeling wel overleven. Het blijft echter wel zaak steeds in het oog te houden waar leefbaarheid naar verwijst: de kwaliteit van de alledaagse leefomgeving én de mogelijkheid daarin eigen keuzes te maken. De bewoners staan daarin centraal, in al hun diversiteit. En die diversiteit verwijst zeker niet alleen naar etniciteit, naar leeftijdsklassen, naar leefstijlen. Leefbaarheid wortelt ook diep in het landelijk gebied en kent daar een andere invulling dan in stedelijke regio's. Leefbaarheid is geen 'plastic term', zoals Kees Schuyt betoogde. Maar dan moet het wel mogelijk blijven de term te verbinden met concrete zaken in de werkelijkheid van het dagelijks leven: de spreekwoordelijke stoeptegels, het draagvlak voor de buurtsuper, het recht je buurtvrouw te negeren, de plicht je buurjongen te corrigeren als hij z'n bierfles kapot smijt op het schoolplein. En het begrip moet vooral weer ontftuseldt worden aan de politiek. Want daar komt niets goeds van.

Aanbevolen literatuur

Intomart (2000) *Voor het beleid achter de cijfers*.

Intomart

Een hele compacte en tot denken aansprekende analyse van de GSB-monitor Veiligheid en Leefbaarheid.

Jansen, U. en Rob Lammerts (1999) *Leefbaarheid op het platteland*. Utrecht: Verwey-Jonker

Instituut

Een goed inzicht in leefbaarheidsdefinities en een terechte compensatie voor het verstedelijkte denken over leefbaarheidsvraagstukken.

Duyvendak, J.W., G. Engbersen, E. Snel en

F. Spierings (2001) *De sociale pijler gefundeerd*.

Rotterdam/Utrecht: Erasmus Universiteit Rotterdam en Verwey-Jonker Instituut

Scherpe analyse van tekortkomingen en kansen in het leefbaarheidsdebat. Hieronder de noemer van de GSB-pijler en sociaal investeren.

Lokaal sociaal beleid

zie ook: SOCIALE VERNIEUWING, TERRITORIALE AANPAK, WELZIJN

Radboud Engbersen

Naast de term welzijnsbeleid duikt tegenwoordig in veel gemeenten de term lokaal sociaal beleid op. In een aantal gemeenten staat lokaal sociaal beleid niet naast welzijnsbeleid, maar zelfs *in de plaats van*¹. Is welzijnsbeleid de gaande en lokaal sociaal beleid de komende term? Zal over een aantal jaren in alle gemeenten de term welzijnsbeleid door lokaal sociaal beleid zijn vervangen? Uitgeverij Elsevier anticipeerde daar al een aantal jaren geleden op. In 1999 is de titel van het *Handboek Lokaal Welzijnsbeleid* vervangen door *Handboek Lokaal Sociaal Beleid*. Wat betekende deze naamsverandering? Werd het handboek nu dikker? Lokaal sociaal beleid suggereert immers een veel groter beleidsmatig speelveld. Een speelveld waarbinnen niet alleen plaats is voor welzijnsbeleid, maar eveneens voor onderdelen van het activerend arbeidsmarktbeleid, de volkshuisvesting, de gezondheidszorg, het veiligheidsbeleid, het justitieel beleid en het onderwijsbeleid. Toch hebben deze onderdelen maar zeer beperkt een plekje gekregen in het nieuwe handboek. Vertrekpunt bleef het lokaal welzijnsbeleid. Geldt dat ook voor gemeenten die de vlag van lokaal welzijnsbeleid omlaag hebben gehaald en die van lokaal sociaal beleid hebben gehesen? Valt onder de nieuwe aanduiding een ander beleidsveld of is slechts het label veranderd?

Geschiedenis

Wie de opkomst van lokaal sociaal beleid traceert, stuit op twee sporen. Er is een spoor dat uitkomt bij het jaar 1993, en een decentralisatiespoor dat teruggaat tot het midden van de jaren zeventig van de twintigste eeuw. Beide sporen leiden naar discussies over het aanbrengen van samenhang tussen de beleidsterreinen waarvoor het ministerie van CRM (later WVC, nog later VWS) verantwoordelijk is (ook wel 'specifiek welzijn' genoemd) en dat van aanpalende beleidsvelden.

DE WEG NAAR HET BELEIDSKADER LOKAAL SOCIAAL BELEID

Het eerste spoor is nog vers en stopt bij een met financiële steun van het ministerie van VWS georganiseerde conferentie in 1993 over het welzijnsbeleid

van de gemeente Dordrecht. De conferentiebundel kreeg de titel *Contouren van een nieuw lokaal welzijnsbeleid*, het slothoofdstuk van de bundel de titel: 'Naar een lokaal sociaal beleid'. Daar staan de twee termen: het oude begrip prijkt op de omslag, het nieuwe begrip komt in het slothoofdstuk aangesloten². Het slothoofdstuk van *Contouren van een nieuw lokaal welzijnsbeleid* is een exemplarisch tijdsdocument, dat wil zeggen typerend voor het einde van de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig. In die tijd werd de mobiliserende werking van welzijn laag ingeschat. Vandaar dat in het slothoofdstuk woorden vallen als 'besmet', 'weezin' en 'afzweren'. En er gepleit wordt voor een onbelast, nieuw begrip. Dat is lokaal sociaal beleid.

De schrijver van het slothoofdstuk heeft zijn materiaal ontleend aan brainstormsessies. Aan deze sessies namen mensen deel die mooi het verleden, het heden en (naar later bleek) ook de toekomst van het welzijnsbeleid vertegenwoordigden. Een van de brainstormers was Paul Kuypers. Ooit was hij lid van de Beraadsgroep Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid, die in de tijd van het kabinet-Den Uyl (1973-1977) de beruchte *Knelpuntennota* (1974) had gemaakt. De *Knelpuntennota* blijft tot de dag van vandaag een belangrijk referentiepunt bij debatten over vernieuwing van het welzijnsbeleid. In deze nota, verschijnend in de hoogtijdagen van het welzijnsdenken, werd betoogd dat het welzijnsbeleid te centralistisch was, het beleid van de verschillende departementen te weinig samenhangend en te ondoelmatig, de sectorale gerichtheid te dominant en de voorzieningen-lappendekens voor de burger te onoverzichtelijk. Deze kritiek bleef in de decennia nadien steeds weer terugkeren. Ook toen veel welzijnstaken bij lagere overheden terecht waren gekomen. De kritiek bleef: het beleid en de uitvoeringspraktijken kennen te weinig samenhang, zijn te ondoelmatig, te versnipperd en sluiten niet goed aan bij de wensen en noden van burgers.

Een tweede deelnemer was het hoofd van de directie Algemeen Sociaal Beleid van het ministerie van wvc, Peter Pennekamp. Deze directie was in 1992 na een departementale fusie ontstaan. Desondanks bleef het ministerie vasthouden aan het begrip welzijn. Ook in 1994 toen de naamgeving van het departement veranderde: de W van Welzijn bleef: wvc werd vws. De directie Sociaal Beleid gaf in de jaren 1993-1995 inhoud aan het project *Vernieuwing Lokaal Welzijnsbeleid*. Maar ook tijdens dit project werden weer voorstellen gelanceerd, onder andere door de toenmalige directeur van het nizw, Peter van Lieshout, om lokaal welzijnsbeleid te verruilen voor lokaal sociaal beleid. Twee argumenten doken steeds op: de uitgewerkte mobiliserende werking van welzijn en de verkeerde suggestie die ervan uitging, namelijk dat het welzijn van mensen in handen ligt van één beleidsveld (het welzijnsbeleid).

Een derde deelnemer was Nina Schuilwerwe. Zij had als wethouder van

² Wie nog verder teruggaat in de tijd en bijvoorbeeld het blad van het ministerie van CRM *Trefpunt* doorbladerd, komt het woord sociaal beleid regelmatig tegen. Sociaal beleid staat dan voor al die beleidsimpulsen van departementen die gericht zijn op het verbeteren van het welzijn van de burgers.

Dordrecht opdracht gegeven het welzijnsbeleid van haar gemeente te onderzoeken en zo aan de wieg gestaan van de bundel *Contouren van een nieuw welzijnsbeleid*. Vijf jaar later, in 1998, zou zij vanuit de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in het bijzonder het Landelijk Contact voor het Gemeentelijk Welzijnsbeleid (LCGW), een *Nieuwsbrief Lokaal sociaal beleid* gaan uitbrengen. De nieuwsbrief werd door het ministerie van vws gefinancierd. Want in 1998 was het dan eindelijk zo ver. Toen publiceerde het ministerie van vws zijn *Beleidskader Lokaal sociaal beleid. Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten*. Het beleidskader volgde op de ruim een jaar eerder naar de Kamer gestuurde beleidsbrief over lokaal sociaal beleid³. Lokaal sociaal beleid was met de publicatie van het beleidskader een officiële beleidsterm. De verwarring was echter groot. Want wat was nu de reikwijdte van dit beleidsveld? Had het ministerie van vws met een taalkundige vondst in één klap tal van beleidssectoren van andere ministeries geannexeerd? Of was er sprake van oude wijn in nieuwe zakken, en functioneerde het welzijnsbeleid slechts onder een nieuwe vlag verder?

DECENTRALISEREN

Om die vraag te beantwoorden, is het goed om vast te stellen dat lokaal sociaal beleid niet alleen een beleidskader van een ministerie is, maar tegelijkertijd ook de vrucht van het de afgelopen 25 jaar gevoerde decentralisatiebeleid van de rijksoverheid. Het decentralisatiepad begint in het midden van de jaren zeventig en loopt tot de dag van vandaag door. Onlangs heeft het weer nieuwe impulsen gekregen door het advies *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie* (2000) van de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). De lijst van uitvoeringstaken die in de afgelopen decennia bij de gemeenten terecht zijn gekomen, is zo langzaam uitgegroeid tot een waslijst. Het gaat om taken op het terrein van de sociale zekerheid (verlening van de bijzondere bijstand), de volkshuisvesting, het ouderenbeleid, het welzijnswerk, de uitvoering van de sociale werkvoorziening, het leerlingenvoer, de voorzieningen voor gehandicapten, de onderwijshuisvesting en het onderwijsachterstandsbeleid. En de ontwikkeling gaat verder. Op dit moment wordt bekeken of taken op het terrein van lokale veiligheid, plattelandsontwikkeling, verkeer en vervoer, en taken ten aanzien van voorzieningen én verstrekkingen in de AWBZ met een niet-medisch karakter (zoals huishoudelijke hulp en gezinszorg) gedecentraliseerd kunnen worden. In de uitvoering van deze taken heeft het rijk aan gemeenten allerlei condities en randvoorwaarden gesteld, maar er bestaat onmiskenbaar al jarenlang politieke en bestuurlijke consensus over het vergroten van deze lokale beleidsruimte.

Andere begunstigers

Met het traceren van beide sporen is de opkomst van het lokaal sociaal beleid nog niet helemaal verklaard. Want lokaal sociaal beleid is niet alleen een geesteskind van de W-tak van het ministerie van vws en van ambtenaren van het ministerie van BZK die een groot geloof hechten aan decentralisatie. Ook andere factoren hebben het lokaal sociaal beleid bevorderd.

REVIVAL VAN HET LOKAAL BESTUUR

In de eerste plaats de ambities van gemeenten zelf. VNG-directeur Van den Berg signaleerde in de jaren tachtig van de vorige eeuw een revival van het lokaal bestuur en de lokale samenleving. Gemeenten zouden hun burgers weer hebben ontdekt, opgezocht, leren kennen en omarmen en zich meer en meer zijn gaan verzetten tegen het Haagse centralisme. Bovendien vestigden gemeenten in de jaren tachtig de aandacht op zich met talrijke werkgelegenheidsinitiatieven. Er ontstond een hausse aan projecten die gericht waren op het versterken van de lokale en regionale economie en het terugdringen van de werkloosheid. Deze lokale initiatieven werden zowel door de landelijke overheid als door de Europese gemeenschap gestimuleerd. Deze ontwikkeling zette door in de jaren negentig. Zowel de sociale vernieuwing als het grotestedenbeleid van de jaren negentig hebben de aandacht voor het lokale versterkt en meer in het bijzonder ook de aandacht voor de sociale component in het lokale beleid.

GROTERE GEMEENTEN

Een tweede factor die de opkomst van lokaal sociaal beleid heeft beïnvloed is het feit dat gemeenten steeds groter zijn geworden. In 1851 waren er nog 1209 gemeenten, in 1985 nog 741 en op 1 januari 1999 538. Er heeft een belangrijke toename van het aantal gemeenten tussen de 20.000 en 50.000 inwoners plaatsgevonden. Daarnaast is de financiële organisatie van gemeenten vereenvoudigd door het saneren van het stelsel van specifieke uitkeringen, en werden de eigen inkomsten via lokale heffingen relatief steeds groter. Door de grotere ambtenarenapparaten en de toegenomen financiële onafhankelijkheid is de slagkracht van gemeenten toegenomen.

BETER SAMENWERKENDE GEMEENTELIJKE AFDELINGEN

Een derde begunstigende factor in de opkomst van het lokaal sociaal beleid waren de positieve ervaringen opgedaan ten tijde van de sociale vernieuwing. Sociale vernieuwing is in veel gemeenten als breekijzer gebruikt om gemeentelijke diensten meer samenhangend met elkaar te laten optrekken.

SAMENWERKING IN DE FRONTLINIE

Een vierde begunstiger waren de samenwerkingsverbanden op streetlevel-niveau tussen professionals. Het lokaal sociaal beleid moet dus zeker niet eenzijdig gezien worden als een top-downinitiatief van landelijke overheid en gemeenten. Het is onmiskenbaar ook een bottom-upbeweging van maatschappelijke organisaties en professionals die actief zijn in de eerste lijn. Het lokaal sociaal beleid is ook te begrijpen als iets wat is voortgekomen uit initiatieven en acties van bewoners. In de jaren tachtig en negentig namen in heel veel gevallen bewonersgroepen uit probleemwijken het voortouw bij het bestrijden van drugsoverlast.

Definitie

Lokaal sociaal beleid definiëren we hier als het beleid van en in een gemeente dat erop gericht is op een integrale, sectoroverstijgende wijze sociale problemen te voorkomen en op te lossen. In deze definitie zitten vijf componenten die we hieronder kort toelichten.

1 Van een gemeente

Het gaat om gemeentelijk beleid, meestal vastgelegd in een nota, waarin op de samenhang tussen het lokale welzijnsbeleid en andere beleidsvelden gewezen wordt. Immers, de sociale dimensie manifesteert zich ook in economisch beleid, ruimtelijke ordening, onderwijsbeleid, et cetera.

2 In een gemeente

Deze component focust op het aspect van wat tegenwoordig ‘interactieve beleidsvorming’ wordt genoemd. Gemeenten proberen burgers waar mogelijk in een zo vroeg mogelijk stadium bij de beleidsvorming te betrekken. De formulering drukt het procesmatige van het lokaal sociaal beleid uit, de *ongoing conversation* van bestuurders en ambtenaren met hun burgers en zaakwaarnemers.

3 Integraal en sectoroverstijgend

Twee woorden voor ongeveer hetzelfde. Deze component staat in het lokaal sociaal beleid het meest centraal. Het begrip integraliteit verwijst niet alleen naar het op een samenhangende en goed gecoördineerde wijze aanpakken van sociale problemen, maar ook op het feit dat sociale problemen als bijvoorbeeld armoede, schuldenproblematiek en werkloosheid met elkaar samenhangen. Deze problemen zijn pas op te lossen, op het moment dat de verwevenheid gezien wordt.

4 Voorkomen

Gemeenten leggen in hun sociaal beleid sterker het accent op preventie. Niet de put dempen als het kalfverdrongen is, maar proberen middels anticiperend en preventief beleid problemen te vlug af te zijn. Bijvoorbeeld via voorschoolse opvang taalachterstand terugdringen, en daarmee ook schooluitval op latere leeftijd.

5 Oplossen

Lokaal sociaal beleid streeft naar vergroting van de effectiviteit van beleid. Vandaar het grote belang dat aan het sluiten van coalities wordt gehecht en het afstemmen van specialismen. Als het onderwijs, het welzijnswerk, de jeugdhulpverlening, de Centra voor Werk en Inkomen, het lokale bedrijfsleven en andere relevante partners de handen ineenslaan, is de kans groot dat de aanpak van de werkloosheid succesvol is. Hetzelfde geldt voor het verbeteren van de leefbaarheid van een buurt, of nog ambitieuzer, het verbeteren van het opvoedingsklimaat in de stad. Het rendement van afzonderlijke instanties is vaak teleurstellend. De coalitie kan meer, mits alle actoren hun bijdrage leveren.

Aan deze vijf componenten zou je nog een zesde kunnen toevoegen, namelijk dat in het lokaal sociaal beleid niet alles verbonden wordt met het voorkomen en oplossen van sociale problemen, maar dat lokaal sociaal beleid ook gericht is op zaken die al bevredigend zijn ingevuld, maar die nog beter kunnen. Ook de 'niks-aan-de-handgemeenten', dat wil zeggen de gemeenten die gunstig uit de achterstandstatistieken tevoorschijn komen, voeren een lokaal sociaal beleid. De sociale conditie van een gemeente kan altijd, al is het maar in de details, worden verbeterd.

KANTTEKENINGEN

De reikwijdte van het lokaal sociaal beleid overschrijdt het traditionele welzijnsbeleid. Deze overschrijding wisselt per gemeente. Sommige gemeenten gaan vrij ver in het afstemmen van tal van beleidssectoren die een bijdrage leveren aan de sociale kwaliteit van de gemeenten. Drie gevaren liggen daarbij op de loer: eindeloos veel vergaderen, eindeloos veel coördinatieperikelen, ('afstemmen op elkaar') en het ondergraven van specialistische kennis. Integraal werken brengt met zich mee dat de diverse actoren verder leren kijken dan het eigen specialisme en oog krijgen voor het grote belang van de sociale dimensie in hun werk. Dit proces wordt wel vermaatschappelijking genoemd. Elders in dit boek is vermaatschappelijking vooral in verband gebracht met extramuralisering. In de betekenis hier is vermaatschappelijking het onderkennen van de sociale dimensie in het eigen werk door professionals van

buiten de sociale sector. Dat inzicht is duidelijk toegenomen. Tegelijkertijd zit hierin ook het risico dat professionals taken gaan doen waarvoor ze niet zijn opgeleid.

Strijdveld

Lokaal sociaal beleid is niet onomstreden. Er wordt gewezen op het gevaar van rechtsongelijkheid tussen gemeenten en op de enorme verdubbeling van werk bij de productie van beleidsteksten. Veel gemeenten zouden zich beperken tot het kopiëren van rijksnota's of nota's van andere gemeenten. Twee strijdpunten werken we hier verder uit, de vraag of gemeenten eigenlijk wel beleidsruimte hebben en de vraag of kleinere gemeenten wel voldoende deskundigheid in huis hebben om in een bestuurlijk complexe omgeving alle taken te kunnen uitvoeren.

MEER BELEIDSRUIMTE?

Ministeries hebben inderdaad taken overgeheveld naar lagere overheden, maar zijn hierdoor ook invloedsverhoudingen verschoven? Is de macht van een minister of directeur-generaal van een ministerie afgenomen in het voordeel van een wethouder of een hoofd van een ambtelijke afdeling? Dat is zeer de vraag. Teksten van de rijksoverheid lijken per definitie invloedrijker en gezaghebbender te zijn dan teksten die in een gemeente worden gemaakt. Gemeenten lijken dragende ideeën en concepten van ministeries niet te kunnen negeren. Veel uitvoeringstaken mogen dan bij de gemeenten terechtgekomen zijn, het denkwerk lijkt niet in dezelfde mate mee te zijn verplaatst. Sterker nog: ministeries lijken zich meer dan vroeger te kunnen concentreren op het denkwerk en het geploeter en de details over te laten aan de lagere bestuurlijke echelons.

De grote lijnen worden nog steeds in Den Haag uitgezet, waarbij alom grote consensus bestaat over het feit dat Haags tekentafel- (spoorboekjes en blauwdrukken) niet meer kan. Want ook daarover bestaat consensus: blauwdrukken die voor alle situaties opgaan, bestaan niet. Daarom, zo is de gedachte, doet de rijksoverheid er goed aan zich te beperken tot het aangeven van globale kaders, afwegingskaders, ontwikkelingsrichtingen en strategische beleidslijnen. Aan de gemeenten vervolgens de taak deze vaak open geformuleerde concepten nader in te vullen. Dit lijkt de beleidsruimte te zijn: het (verder) invullen van door de rijksoverheid aangereikte beleidscontouren en -concepten. Evenwel, ministeries blijken ook een propagandistische rol te vervullen. Ze attenderen gemeenten graag op resultaten van door hen zelf gefinancierde experimenten (pilotprojecten). In nieuwsbrieven worden

vervolgens concretisering van algemene beleidskaders gegeven. Gemeenten krijgen dan niet alleen de abstractie aangereikt, maar óók de invulling. De geschiedenis van de sociale vernieuwing laat zien hoezeer de rijksoverheid een stempel drukt op lokale praktijken. Hetzelfde zien we tegenwoordig bij het grotestedenbeleid en bij het beleidskader lokaal sociaal beleid van het ministerie van vws. Het laatste ministerie schrijft in het beleidskader dat het wil sturen op de centrale doelen van gemeenten. Dus op de inhoud van het gemeentelijk beleid. Voorts schrijft het ministerie dat gemeenten geacht worden met hun beleidsdoelstellingen aan te sluiten bij het landelijk beleid. Bovendien verwacht het ministerie van gemeenten dat ze 'op de hoogte zijn van de manier waarop het rijk het decentralisatieproces ondersteunt'. Daarnaast wil het ministerie gemeenten 'faciliteren met instrumenten' en ze 'actiever opzoeken' en 'prikkelen' (Ministerie van vws 1998, p. 4-5). Ministeries kiezen duidelijk niet voor een gedistantieerde rol. Bovenstaande voorbeelden roepen de vraag op in hoeverre ministeries zich werkelijk beperken tot sturen op hoofdlijnen. De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) is dan ook van mening dat de centrale overheid de kunst van het overlaten niet goed beheerst. Deze spreekt van 'betuttelen' en het 'onnodig belasten van gemeenten met informatieverplichtingen' (ROB 2000, p. 17-18). Want, concludeert de ROB, decentralisatie heeft alleen meerwaarde 'indien er niet alleen uitvoeringstaken worden overgeheveld maar vooral ook beleidsruimte. Decentrale overheden mogen niet "verworden" tot uitvoeringskantoren van de centrale overheid' (ROB 2000, p. 48).

KLEINERE GEMEENTEN OVERVRAAGD?

Het schaalniveau van een gemeente is in de meeste gevallen te klein om inhoud te kunnen geven aan belangrijke onderdelen van het lokaal sociaal beleid. In het geval van economische structuurversterking is de regio of de provincie het geëigende schaalniveau. Hetzelfde geldt voor het aanbod van gespecialiseerde instellingen op terreinen van zorg, onderwijs en cultuur. Er is dan ook een nieuwe bureaucratische laag van allerlei coördinerende instanties op regionaal niveau gegroeid (arbeidsvoorziening, gezondheidszorg, onderwijs (ROC's), politie). Heel veel cruciale actoren in het lokaal sociaal beleid organiseren zich ook regionaal (zoals woningcorporaties en GGZ-instellingen). Dat is het niveau waarop men het meest complete dienstverleningspakket kan aanbieden. Van kleine gemeenten wordt vervolgens verwacht dat ze per beleidsnetwerk tussen de verschillende beleidsniveaus weten te 'dansen'. Op dit punt lijken kleine gemeenten te worden overvraagd. Het is dan ook niet verwonderlijk dat we de laatste jaren, en zeker in landelijke gebieden, de opkomst hebben gezien van het regionaal en provinciaal sociaal beleid.

Epiloog: voorbij de volgekliederde flip-over

De begrippen lokaal welzijnsbeleid en lokaal sociaal beleid blijken in veel gemeenten naast elkaar te bestaan. Van een echte aflossing is nog maar sporadisch sprake. In de meeste gemeenten lijkt lokaal welzijnsbeleid de term voor de praktijk van alledag te zijn en lokaal sociaal beleid nog vaak de term voor de interne en externe werkconferenties. U hebt er vast een meegemaakt. De sheets zijn vaak niet eenvoudig. Veel horizontale, verticale en twee kanten uitwijzende diagonale pijlen. Veel actoren. Veel elkaar overlappende cirkels en ovaal. Aan het einde van de sessie lijken de flip-overs nog het meest op een vorm van *action painting*: een kliederboel van alles met elkaar verbindende lijnen en pijlen. In het hoofd van de conferentieganger is dan allang een dichte mist opgekomen. Conferenties over lokaal sociaal beleid lopen het risico te verzanden in een eindeloze opsomming van alle mogelijke beleidsvelden die met elkaar te verknopen en te verbinden zijn. Het effect hiervan is dat het lokaal sociaal beleid tot een steriel coördinatievraagstuk verwordt en vervolgens leidt tot eindeloze exercities over hoe een en ander organisatorisch is te harmoniseren. Dat is jammer, omdat lokaal sociaal beleid ook zou moeten gaan over de vraag in welke mate gemeenten, ondanks de beïnvloeding door het rijk, een eigen koers kunnen varen. Lokaal sociaal beleid zou veel meer over de inhoud van het beleid moeten gaan

Op dit moment worden conferenties lokaal sociaal beleid vooral georganiseerd door afdelingen Welzijn, provinciale steunfuncties en organisaties als het Landelijk Contact Gemeentelijk Welzijnsbeleid (LCGW). Vertrekpunt bij deze conferenties is, aansluitend op het vws-beleidskader, het traditionele welzijnsbeleid. En vervolgens worden vanuit dit veld relaties gelegd met andere belangrijke lokale actoren. Het verschilt per gemeente hoe ver men gaat in het leggen van relaties met andere sectoren. Dit betekent dat de reikwijdte van het beleidskader ook per gemeente kan verschillen. In de grotere gemeenten fungeert het beleidskader van het grotestedenbeleid als katalysator van het nadenken over de inhoud van de sociale pijler en zijn relatie tot de economische en fysieke pijler. Ook op de conferenties van het grotestedenbeleid duiken voortdurend de pijlenschema's en de volgekliederde flip-overs op. Maar er lijkt een kentering aan te komen. Iedereen is nu wel voldoende op het hart gedrukt dat tal van sectoren en actoren hun bijdrage dienen te leveren aan de sociale kwaliteit van de samenleving, iedereen is doordrongen van de noodzaak van samenwerking en afstemming. Het grotestedenbeleid gaat straks zijn derde fase in. En de honger naar aansprekende en originele casuïstiek groeit. Hetzelfde zien we op de conferenties waar het vws-beleidskader als vertrekpunt fungeert. Wat zijn in onze gemeenten nu de problemen? Welke

instanties kunnen aan de oplossing een bijdrage leveren, en hoe pakken we dat dan precies aan? Welke instellingen weten elkaar te vinden? Welke instanties weten de overorganisatie te vermijden, welke instanties worden door burgers graag opgezocht en welke instanties boeken resultaten? Daarover gaat het binnen het lokaal sociaal beleid gelukkig steeds meer. En in deze discussies zien we de rol van het welzijnsbeleid nieuwe glans krijgen. Vandaar dat het niet ondenkbeeldig is dat *Elsevier* op haar schreden zal terugkeren en haar handboek binnen enkele jaren weer zal omdopen in *Handboek Lokaal Welzijnsbeleid*.

Literatuur

- Berg, J.Th.J. van den (1998) *Samenhang en overzicht. Een essay over de lokale democratie aan het einde van de eeuw van de staat*. Den Haag: VNG Uitgeverij
- Boekema, F. e.a. (1995) *Lokaal werk maken*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming
- Boer, N. de (1993) *Naar een lokaal sociaal beleid*. R.P. Hortulanus, *Contouren van een nieuw lokaal welzijnsbeleid*. Den Haag
- Boer, N. de (1998) *Wijkaanpak een trend. Verslag van een quick scan*. Den Haag: Ministerie van BZK
- Denters, S. e.a. (1999) *Grotestedenbeleid: tussen balans en perspectief*. *Bestuurskunde*, jrg. 8, nr. 3, p. 93-96
- Engbersen, R. en R. Gabriëls (1997) *Grenzen van vermaatschappelijking*. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 9, september
- Engbersen, R. en A. Sprinkhuizen (1997) *De onweerstaanbare opkomst van het provinciaal sociaal beleid*. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 9, september
- Engbersen, R. en A. Sprinkhuizen (1999) *Welijnsbeleid tussen flexibilisering en versnippering*. W. Trommel en R. van der Veen (red.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Geerlof, J. en T. Klever (2000) *Lokaal sociaal beleid uit de steigers. Deel 1. Inventarisatie van lokaal sociaal beleid in de provincie Zuid-Holland*. Den Haag: B&A-groep
- Gemeente Leeuwarden (2001) *Vernieuwend lokaal sociaal beleid in Leeuwarden. Een ontdekkingsreis*. Leeuwarden: Dienst Welzijn gemeente Leeuwarden
- Ministerie van vws (1996) *Lokaal sociaal beleid. Brief van de Staatssecretaris van VWS*. Rijswijk
- Ministerie van vws (1998) *Beleidskader lokaal sociaal beleid. Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten*. Rijswijk
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1999) *Krachtige gemeenten. Beleidsnotitie Gemeentelijke herindeling*. Rijswijk
- Raad voor het openbaar bestuur (ROB) (2000) *De kunst van het overlaten. Maatwerk in decentralisatie*. Den Haag
- Sprinkhuizen, A. (1997) *Een kluwen van sociale hectiek*. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 9, september
- Staatscommissie Dualisme en lokale democratie (2000) *De gemeente vernieuwt*. Den Haag: Ministerie van BZK
- Vellekoop, L. (1990) *Lokale economie*. Amsterdam: Centrum voor lokaal bestuur, Wiardi Beckman Stichting
- Wieringen, M. van (1989) *De harmonisatieraad en het welzijnsbeleid 1977-1989*. Den Haag

Maatschappelijk middenveld

zie ook: **BURGERSCHAP**

Jos van der Lans

Lange tijd is een krachtige staat in Nederland een groot schrikbeeld geweest, zeker in confessionele kringen. Abraham Kuiper, de grondlegger van de in 1877 opgerichte Anti-Revolutionaire Partij, zag in zo'n staat de 'ondragelijkste tyrannie, die zich denken laat. Een stel mannen van dwingzieken aard (...) plaatst zich straks op Gods stoel en speelt den Almachtige, om eigen heerschezucht en hebzucht met het uiterste der brutaliteit bot te vieren'.

Om dat gevaar te keren, formuleerde Kuiper zijn 'kringenleer'. Alle maatschappelijke en economische kringen – gezin, kerk, verenigingen, onderwijs, handel en nijverheid – moesten over eigen doen en laten kunnen beslissen. Deze 'soevereiniteit in eigen kring' moest met hand en tand worden verdedigd tegen de aanspraken van de staat.

Katholieken dachten er in die dagen niet veel anders over. Zij wilden de samenleving ordenen volgens het 'subsidiariteitsbeginsel': zaken die door een lager orgaan konden worden uitgevoerd, mochten niet door een hoger orgaan ter hand worden genomen. De staat moest zo ver mogelijk op afstand worden gehouden.

Het lijkt inmiddels verre geschiedenis, maar toch zijn deze oude anti-staatelijke opvattingen in Nederland bepalend geweest voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld. Niet de staat organiseerde de moderne samenleving, in ons land werd die 'van onderaf' opgebouwd, vanuit burgerinitiatieven die opborrelden uit de verzuilde gemeenschappen van Nederland (gereformeerden, katholieken, socialisten en liberalen). Zo ontstonden in ons land het onderwijs, de gezondheidszorg, het maatschappelijk werk en vele andere voorzieningen, verenigingen en instanties. De overheid had daar tot diep in de twintigste eeuw weinig over te zeggen; ze verdeelde weliswaar het belastinggeld, maar de zuilen bepaalden zelf wat ermee gebeurde. De socioloog Van Doorn omschreef dit ooit treffend als 'baas in eigen huis, en het huis ten laste van de gemeenschap'.

Zijderveld vaandeldrager

Niemand noemde die ‘huizen van verzuiling’ in het begin van de twintigste eeuw overigens maatschappelijk middenveld. Tot begin jaren tachtig werden deze ‘huizen’ vooral aangeduid als ‘particulier initiatief’. Het begrip maatschappelijk middenveld dook pas op toen de verzorgingsstaat zich inmiddels zeer krachtig had ontwikkeld en het particulier initiatief min of meer had overvleugeld. De staat was toen allang niet meer een noodzakelijk kwaad, zoals Kuypers het ooit zag, maar de vormgever van de maatschappij die met subsidies en regels het particulier initiatief aan zich had gebonden.

Eind jaren zeventig werd in de bundel *De stagnerende verzorgingsstaat* voor het eerst het begrip maatschappelijk middenveld geïntroduceerd. Het was de socioloog Van Doorn die het begrip als eerste gebruikte, bijna terloops. Het viel eigenlijk niemand op. De echte doorbraak liet nog even op zich wachten. Daarvoor was een andere socioloog verantwoordelijk: Anton Zijderveld. Hij wierp zich in de eerste helft van de jaren tachtig op als de vaandeldrager van het begrip.

Dat deed hij het meest expliciet in 1983 in zijn bijdrage aan de door Idenburg geredigeerde bundel *De nadagen van de verzorgingsstaat*. Daarin kreeg de aanduiding maatschappelijk middenveld een centrale plaats. Zijderveld voegde zich in de traditie van de klassieke sociologie door het maatschappelijk middenveld als ‘intermediaire structuren’ te definiëren: ‘een bonte verzameling van organisaties en verenigingen, instituties en verbanden waar overheidsmacht als het ware doorheen moet gaan voordat de individuele burger wordt bereikt’ – vooral in die laatste constatering echoot nog iets door van de oude visie van Kuypers. Zijderveld was verre van gelukkig met de omvangrijke verzorgingsstaat die het particuliere initiatief had ingepalmd. Hij sprak over ‘de erosie van het maatschappelijk middenveld’ door de verzorgingsstaat. De oude tijden zouden echter volgens hem nooit meer wederkeren; een hecht en sterk bouwwerk, zoals Nederland het in de verzuiling kende, zou het maatschappelijk middenveld nooit meer leveren. Maar hij zag ook weer nieuwe perspectieven, bijvoorbeeld aangedragen door nieuwe sociale bewegingen als de vrouwenbeweging, de milieubeweging en de kraakbeweging. Door individualisering en consumentisme zou het maatschappelijk middenveld, zo verwachtte Zijderveld, andere vormen gaan aannemen.

Pas nadat Zijderveld de term actief uitventte in het CDA, verspreidde het begrip zich ook buiten sociaal-wetenschappelijke kringen. De term maakte de overstap naar de politiek in het CDA-verkiezingsprogramma van 1985. Daardoor ontstond een verbinding tussen het begrip en het beeld van ‘de zorgzame samenleving’ waar de toenmalige wvc-minister Brinkman mee schermde en waarin hij zich afzette tegen het overvragen van de staat door moderne bur-

gers. Burgers zouden meer ‘gemeenschapszin’ moeten betonen en het maatschappelijk middenveld was bij uitstek de plaats waar zij dat tot uiting zouden kunnen brengen.

Toen eenmaal deze verbinding tussen sociologie en politiek was gelegd, begon de term een zelfstandig leven te leiden. In de politicologie, de bestuurskunde, in lokale verkiezingsprogramma’s, in discussies en in krantenpagina’s dook het begrip maatschappelijk middenveld vanaf die tijd met vaste regelmaat op. De aanduiding verving als het ware het tot dan gangbare begrip particulier initiatief. Toen eind jaren tachtig een grote opruiming werd gehouden onder de nationale koepels van het particulier initiatief (wat leidde tot de oprichting van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW), was het definitief met dit begrip gedaan.

Civil society

De term maatschappelijk middenveld is (evenals zijn voorganger particulier initiatief) niet te begrijpen zonder de Nederlandse geschiedenis, waarin de verzuiling een hoofdrol heeft gespeeld. De Nederlandse staat, tegenwoordig spreken we eigenlijk alleen nog maar van overheid, heeft altijd een zekere afstand tot de organisatie van het maatschappelijk leven bewaard. Weliswaar werd deze na de Tweede Wereldoorlog steeds machtiger en sturender, maar de uitvoering van maatschappelijke taken was in Nederland per definitie in handen van private organisaties, die de ruimte opvulden tussen burgers aan de ene kant, en de staat aan de andere kant.

Nederland wijkt daarin af van andere landen. Voor de term maatschappelijk middenveld bestaat dan ook geen buitenlands equivalent. Natuurlijk zijn er in het buitenland ook intermediaire structuren tussen burgers en de staat, maar met de termen die elders in zwang zijn om deze structuren aan te duiden wordt toch altijd net even iets anders bedoeld dan met ‘ons’ maatschappelijk middenveld.

In andere taalgebieden spreekt men over burgerlijke maatschappij of over burgermaatschappij om de sfeer tussen burgers en de staat aan te duiden. Het meest gangbaar – ook in ons taalgebied overigens – is het Angelsaksische begrip ‘civil society’, dat in ons land wel eens krampachtig wordt vertaald als civiele maatschappij.

Zowel burgermaatschappij als civil society hebben echter – hoewel ook deze begrippen zelden eenduidig gebruikt worden – een beperktere betekenis dan maatschappelijk middenveld. Ze komen dichterbij de buurt van wat wij vrijwilligerswerk en zelforganisaties noemen en staan verder af van professionele dienstverlenende organisaties die in Nederland doorgaans óók tot het maatschappelijk middenveld worden gerekend.

Vooraf in de Verenigde Staten, waar de welvaartsstaat nooit zo'n omvang heeft gekregen als in Noordwest-Europa, wordt grote nadruk gelegd op de civil society. Het klassieke idee achter ons oude particuliere initiatief – niet de staat geeft vorm aan de samenleving, maar burgers doen dat door zich in vrijheid te verenigen en initiatieven te ontplooien – komt eigenlijk nog het meest overeen met de betekenis zoals die in de Verenigde Staten aan de civil society wordt gegeven.

Wie naar de Verenigde Staten kijkt – het land dat met voorsprong wereldkampioen vrijwilligerswerk is – is geneigd om te concluderen dat een zwakke welvaartsstaat als vanzelf leidt tot een sterk ontwikkelde civil society. Toch is dat bepaald geen wet van meden en perzen. Nederland, dat een sterk ontwikkelde verzorgingsstaat heeft, kent immers een relatief hoge graad van maatschappelijke participatie en vrijwilligerswerk. Nergens ter wereld is de non-profit-sector groter dan in ons land.

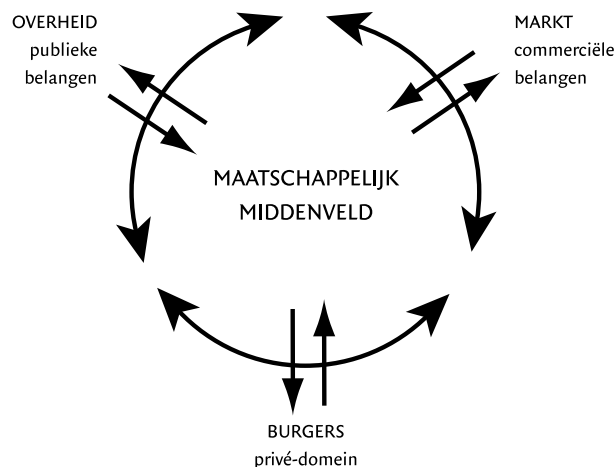
De angst van Zijderveld, begin jaren tachtig, dat een staat met een hoog niveau aan verzorgingsvoorzieningen zou leiden tot burgers die 'slechts consumptivistisch' zouden zijn, wordt in Nederland door de cijfers gelogenstraft. Nederland laat eerder zien dat de mate van participatie en betrokkenheid van burgers bij de samenleving in hoge mate wordt gestimuleerd door de voorwaarden die de overheid daartoe in het leven roept.

Democratische staat

In Oost-Europa was in vergelijking met het Westen tot de revolutie van 1989 precies het omgekeerde het geval. Daar heerste een almachtige staat en daar was een 'vrije' civil society of maatschappelijk middenveld nagenoeg afwezig. Daar drong de macht van de staat zonder tussenkomst van burgerorganisaties rechtstreeks door in het bestaan van burgers, daar voltrok zich wat Kuyper in de negentiende eeuw vreesde: 'de tirannie van een stel heerszieke mannen.' Een blik op dat 'oude' Oost-Europa wijst meteen op een betekenis van het maatschappelijk middenveld die in deze beschouwing – vermoedelijk omdat het voor ons zo vanzelfsprekend is – tot nu toe onbesproken is gebleven. Een civil society en/of een maatschappelijk middenveld behoren tot de bestaansvoorwaarden van een democratische staat, omdat in die sfeer mensen een democratisch grondrecht kunnen realiseren: het recht van vrije vereniging. Wat dat betreft heeft de Oost-Europese geschiedenis bewezen dat het basisidee van het particulier initiatief in Nederland welbeschouwd zo gek niet was: een maatschappelijke tussensfeer is onontbeerlijk om de macht te verplichten zich te legitimeren. Zonder zo'n tussenlaag, zo'n maatschappelijke buffer, is de verleiding tot tirannie of staatsdwingelandij groot, zonder zo'n middenveld is een democratisch stelsel ondenkbaar.

Oost-Europa leert ons nog iets anders over de aard van het maatschappelijk middenveld. In deze sociale sfeer draait het in eerste instantie om ideële belangen (het gaat om immateriële zaken als zorgzaamheid, overtuigingen, hulpbetoon, solidariteit of om emancipatie). Die belangen zijn te onderscheiden van strikt economische belangen. De markt en daarbinnen opererende commerciële ondernemingen worden daarom niet tot het maatschappelijk middenveld gerekend.

Toen in 1989 in de Oost-Europese landen de staat ineens zijn almacht kwijtraakte, was er geen maatschappelijk middenveld dat de ideële vormgeving van de samenleving ter hand nam. De staat was bankroet, het middenveld afwezig en de macht was dus aan het geld dat in alle maatschappelijke sferen de drijvende kracht werd, met alle dramatische gevolgen (armoede, corruptie, maffia) van dien. Het maatschappelijk middenveld is dus niet alleen een buffer tegen de mogelijke tirannie van politieke machthebbers via de staat, maar net zo goed een beschavingsbuffer tegen de willekeur van de geld-economie.



Dat maakt het mogelijk om tot een algemene definitie te komen van het maatschappelijk middenveld. Het gaat om een maatschappelijke sfeer die zich onderscheidt van drie andere maatschappelijke domeinen: de staat, de markt en de burgers. Herman Lelieveldt geeft daar in zijn proefschrift *Wegen naar macht – politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau* (1999) een hanteerbare definitie voor. Volgens hem bestaat het maatschappelijk middenveld uit organisaties die 'geen onderdeel van de overheid uitmaken, zonder winst oogmerk opereren en daarnaast niet op familiale of primaire banden berusten'.

Professionele organisaties en zelforganisaties

Maar met deze algemene definitie is het beeld nog steeds niet erg nauwkeurig, want in de ruimte tussen overheid, markt en burgers hebben zich grote instellingen op het terrein van onderwijs, zorg en welzijn ontwikkeld, maar ook allerlei kleine verenigingen en initiatieven. Het is daarom nuttig om het maatschappelijk middenveld verder te rubriceren.

Een van de weinige bruikbare indelingen komt van de politicoloog Krijnen in de bundel *Burgerschap en maatschappelijk middenveld* (1992). Hij onderscheidt drie soorten organisaties in het maatschappelijk middenveld. Ten eerste zijn dat de officiële, professionele instellingen, die publieke taken als zorg, welzijn, onderwijs en dienstverlening op zich hebben genomen. Als tweede noemt Krijnen het stelsel van private zorg-, hulp- en dienstverlening op niet-commerciële basis. Hij bedoelt daarmee informele netwerken als burenhulp, maaltijdverzorging, telefooncirkel, Gilde-projecten, buurtbeheer, et cetera. De zelforganisaties vormen ten slotte de derde groep 'middenvelders'. Daarbij moeten we denken aan ledenvrijwilligersorganisaties, verenigingen, belangenorganisaties en de nieuwe sociale bewegingen. Een greep uit het enorme scala aan zelforganisaties geeft een goed beeld van de ideële diversiteit ervan: de Nederlandse Bond voor Plattelandsvrouwen, de Algemene Bond voor Ouderen (ANBO) en het Netwerk Zwarte Migrantenvrouwen. De speeltuinvereniging, de voetbalvereniging en andere sport- en gezelligheidsverenigingen. Traditionele belangenorganisaties als vakbonden, standorganisaties en beroepsverenigingen. Moderne belangenorganisaties als huurdersverenigingen, consumentenorganisaties en patiëntenverenigingen. De ANWB, Amnesty, Natuurmonumenten en andere professionele leden- en donatieverenigingen. Nieuwe sociale bewegingen als de milieubeweging, de vrouwenbeweging, de kraakbeweging en diverse actie-, pressie- en lobbygroepen met een incidenteel karakter.

Cultureel laboratorium

Indelingen blijven kunstmatig. Zo is de Rabobank nog steeds een corporatieve vereniging, maar tegelijkertijd ook een uiterst commerciële bank. Hoort deze bank tot het maatschappelijk middenveld? In zeker opzicht wel, want veel lokale Rabobanken sponsoren lokale sociale activiteiten, maar in een ander opzicht niet, want bij een bank draait het uiteindelijk toch om geld, en niet om ideële bedoelingen.

Wie wil weten hoe groot het maatschappelijk middenveld in Nederland is, kan het beste een willekeurige gemeentegids opslaan. Dat zijn ware catalogi van

het maatschappelijk middenveld, waarbij de eerste pagina's voor de lokale overheid zijn, en de advertenties voor de markt, maar de rest, al snel zo'n honderd pagina's, wijst de weg in het lokale maatschappelijk middenveld. Dat geeft aan dat het maatschappelijk middenveld in Nederland sterk lokaal geworteld is. Het bevindt zich – voor een zeer groot deel – in de buurt van waar de burger woont.

Het belang daarvan mag niet onderschat worden. Al die organisaties bieden, om Krijnen nog maar eens te citeren, de betrokken burgers een 'pleisterplaats in de publieke sfeer', waar zij zich maatschappelijk en sociaal kunnen uiten. Zelforganisaties zijn op te vatten als een 'cultureel laboratorium' waarin de leden worden uitgedaagd tot 'het collectief spelen' met 'sociale rollen'. Het zijn plaatsen waar het eigenbelang in een publiek belang kan transformeren.

Vermarkting

Het is tijd om de balans op te maken. Het begrip maatschappelijk middenveld kwam op toen de verzorgingsstaat eind jaren zeventig, begin jaren tachtig in een ernstige crisis raakte. De overheid had haar invloedssfeer over de samenleving zo ver uitgebreid dat de burgers, aldus de critici, 'tussen wieg en graf' in de watten werden gelegd en steeds minder aandrang zouden voelen om zelf initiatief te ontplooiën (en dus verantwoordelijkheid te nemen). Die kritiek maakte het noodzakelijk om, te midden van een sterk teruglopende economie, de verhouding tussen overheid en samenleving opnieuw te doordenken. In de discussies daarover kwam aan het einde van de jaren zeventig bijna terloops de term maatschappelijk middenveld bovendrijven. Het was een nieuwe term voor een inmiddels ontzuild particulier initiatief, waarbij de overheid terugtrad, deels bezuinigde, decentraliseerde, herstructureerde, en meer en meer ging sturen op output en prestaties. Met de term maatschappelijk middenveld werd in feite een nieuw type verhouding tussen samenleving en overheid bezegeld, minder vanzelfsprekend, minder ideologisch, meer gevormd naar de nieuwe taal van het beleid die vooral zakelijker van toon was.

In de jaren tachtig en negentig kwam daar nog een nieuwe ontwikkeling bij. Met het terugtreden van de overheid als sturende kracht voor het maatschappelijk middenveld was tegelijkertijd de invloed van de markt, van economische en commerciële belangen, toegenomen. Het maatschappelijk middenveld – waarvan ideële belangen van oudsher het voornaamste handelsmerk waren – raakte daardoor meer en meer 'vermarkt', waardoor financieel-economische belangen een steeds grotere rol gingen spelen.

De ontwikkeling van de woningcorporaties kan hier als voorbeeld dienen. Ooit uit burgers voortgekomen, ontwikkelden zij zich tot professioneel geleide

verenigingen, die betaalbare huisvesting realiseerden voor mensen met lage inkomens. Corporaties waren lange tijd bijna een klassiek voorbeeld van het particulier initiatief, zij het dat zij – zoals zovele andere vormen van particulier initiatief – na de oorlog meer en meer aan de leiband van de overheid kwamen te lopen. Die band werd begin jaren negentig door de overheid doorgesneden. De corporaties moesten voortaan zelf hun broek ophouden. En wie nu naar de corporaties kijkt ziet ondernemende organisaties, die zich als een marktpartij opstellen op de vastgoedmarkt en als ondernemers die woondiensten leveren, onder anderen aan laagstbetaalden. In veel gevallen zijn het ook geen verenigingen meer, maar stichtingen.

Nieuwe vormen van verantwoording

De opkomst van het marktdenken confronteert veel maatschappelijk-middenveldinstellingen opnieuw met de vraag wat nu de essentie is van hun werk. Gezien hun aard ligt het niet voor de hand dat zij hun ideële herkomst laten varen en toetreden tot de sfeer van de markt, waar zij zich geheel onderwerpen aan de logica van de geldeconomie. Daarvoor hechten ze ook te zeer aan hun maatschappelijke opdracht.

Maar die opdracht kunnen ze alleen waarmaken als ze zich opnieuw wenden tot de burgers. Dat is ook wat er in veel organisaties uit het maatschappelijk middenveld gebeurt. Instellingen gaan op zoek naar nieuwe podia waar ze zich kunnen verantwoorden, waar de maatschappelijke koers van de organisatie kan worden besproken en gecorrigeerd. Overal ontstaan daarvoor nieuwe interactieve processen en nieuwe vormen van zeggenschap.

Er is een enorme toename van de inspraak van ouders opgetreden in het basisonderwijs. Gezondheidszorginstellingen werken met gebruikersraden, creëren institutioneel overleg met cliëntenorganisaties. Corporaties maken vergaande afspraken met huurdersorganisaties, zoeken naar overlegvormen met andere maatschappelijke *stakeholders*. Zo zie je op veel plaatsen dat maatschappelijke voorzieningen hun eigen verantwoordingspodium creëren, voor hun klanten/gebruikers/doelgroepen, maar ook voor sleutelfiguren in het veld waarin zij opereren. In het besef van hun maatschappelijke functie proberen zij transparant en controleerbaar te worden.

Kwestie van beschaving

In vergelijking met het moment dat de socioloog Van Doorn de term maatschappelijk middenveld introduceerde is de samenleving steeds minder hiërarchisch geworden. Meer en meer neemt zij het karakter aan van een

netwerksamenleving. Alles is gelijkvloers en in netwerken met elkaar vervlochten en daarin lijkt voor de metafoor – want dat is het natuurlijk – maatschappelijk middenveld geen plaats meer.

Aan de andere kant moeten we ons ook niet al te gemakkelijk blindstaren op al die moderne ontwikkelingen. De krachten waarvoor het maatschappelijk middenveld een buffer is, zijn immers nog steeds dezelfde. Ondanks alle moderne verhalen over netwerksamenlevingen bestaat er nog steeds zoiets als (politieke) macht die – zij het niet meer in de vorm zoals Kuiper in de vorige eeuw vreesde – kan verworden tot arrogantie, dwingelandij, willekeur en kortzichtigheid. Een buffer tegen de staat is in dat opzicht nog steeds noodzakelijk en het maatschappelijk middenveld blijft bij uitstek de sfeer waarin democratisch tegenspel geboden kan worden.

En dat niet alleen. Ook als we de kant van de economie uitkijken zien we processen waarin het rendement van het kapitaal publieke en ideële afwegingen steeds gemakkelijker lijkt te verdringen. De inrichting van het Nederlandse landschap en de achteruitgang van het milieu zijn daar de meest in het oog springende voorbeelden van. De economie is in tal van opzichten opdringeriger dan ooit. En juist om de samenleving daartegen te beschermen is een intermediaire sfeer als het maatschappelijk middenveld onontbeerlijk.

Elke democratische samenleving heeft een gebied nodig waar mensen zich met de vormgeving van de samenleving kunnen bezighouden, waar ze idealisme tentoon kunnen spreiden, zich te weer stellen tegen onrecht of tegen de willekeur van de markt, waar ze discussiëren, zich organiseren, hulp ontvangen of hulpverleners. Zo'n ruimte, tegenwoordig – om de verwarring nog groter te maken – ook vaak aangeduid als publiek domein, kunnen we niet missen. Het functioneren van mensen, organisaties en instituties in die ruimte is welbeschouwd een kwestie van beschaving.

Zo'n ruimte is nooit af, zeker niet in een complexe moderne samenleving, en moet steeds opnieuw gevormd, bedacht en georganiseerd worden. Hoe we die ruimte noemen is eigenlijk niet zo belangrijk, zolang we er maar voor waken dat die er is en goed wordt onderhouden.

Hardnekkige mythe

Het meest hardnekkige misverstand over het maatschappelijk middenveld is dat dit ‘gedomineerd wordt door het CDA’. Dit soort uitspraken rolt regelmatig uit de mond van Haagse politici, meestal van linkse of liberale huize. En het klinkt dan als een beschuldiging, alsof ze zich buitengesloten voelen. Het maatschappelijk middenveld als *no-go area* voor andere politieke partijen. Maar een bewijs voor de CDA-dominantie wordt er nooit bijgeleverd. Dat bestaat ook niet. Het betreft een hardnekkig vooroordeel dat louter is gebaseerd op het feit dat in de tijd van de verzuiling het particulier initiatief gedomineerd werd door confessionelen. En dat zullen ze nog steeds wel doen, zo is nu vaak de slordige redenering. De christen-democraten pleiten niet voor niets zo vurig voor versterking van het middenveld, ze willen hun eigen machtspositie beschermen.

Dat is dus politieke prietpraat. Na de bevlogen jaren zestig en zeventig en de zakelijke jaren tachtig en negentig is van een confessionele hegemonie in het middenveld niets meer over. Schaalvergrotingsoperaties en professioneel management hebben deze organisaties in sneltreinvaart gemoderniseerd. Het idee dat in dit enorme veld het CDA de touwtjes in handen zou hebben is daarom een van de grootste politieke mythen van deze tijd.

Dat de christen-democraten zo nadrukkelijk op het belang van het maatschappelijk middenveld wijzen, heeft meer te maken met hun samenlevingsvisie dan met hun machtspositie op dit terrein, want die is niet groter dan die van andere partijen. Waarschijnlijk zelfs geringer, want in feite wordt het maatschappelijk middenveld in Nederland eerder geregeerd door progressief georiënteerde elites dan door conservatief-christelijke.

Literatuur

Wie meer wil weten over het maatschappelijk middenveld kan terecht bij de bibliotheek of op het internet. Het is handig om te starten op de site van het Sociaal en Cultureel Planbureau (www.scp.nl). Het SCP heeft inmiddels een drieluik uitgebracht over *Civil society en vrijwilligerswerk*, waarin veel informatie staat over het maatschappelijk middenveld. Deel I en deel II verschenen tegelijkertijd in 1994. Deel I, *Civil society*, onder redactie van Paul Dekker, biedt een groot aantal theoretische verkenningen

over alles wat met het onderwerp te maken heeft. Vooral de bijdrage van Ruud Koopmans in deze bundel is zeer de moeite waard. Deel II is een concrete studie naar *Maatschappelijke participatie in een middelgrote stad (Zwolle)*, en is een concrete ondersteuning van het beeld dat er veel gebeurt in Nederland. Deel III verscheen in 1999 onder de titel *Vrijwilligerswerk vergeleken*. In deze studie wordt veel empirisch materiaal (internationaal en nationaal) op een rijtje gezet. De complete tekst is via het net

te downloaden. Begin 2001 verscheen bij het SCP bovendien de internationale studie *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*, die veel lezenswaardig materiaal presenteert over het typische van Nederland in vergelijking met de rest van de wereld.

Met de SCP-publicaties in de hand kan men dus al een redelijk omvangrijke en adequate scriptie schrijven over het maatschappelijk middenveld. Wie daarnaast nog meer van de lokale context wil weten kan te raden gaan bij een recente dissertatie van Herman Lelieveldt, *Wegen naar macht*, waarin opnieuw Zwolle onderzocht wordt. Leuk om te lezen blijft in ieder geval ook het boek *Burgerschap en maatschappelijk middenveld* dat onder redactie van Henk Krijnen in 1992 verscheen. Het begint wat gedateerd te raken, maar het is door zijn vele uitgewerkte voorbeelden heel concreet, terwijl ook de beschouwingen goed te verhapstukken zijn.

Wat de betekenis van de informatietechnologie kan zijn op (nieuwe vormen van) het maatschappelijk middenveld, komt men het best aan de weet in het boek van Marianne van den Boomen, *Leven op het net. De sociale betekenis van virtuele gemeenschappen*. Daarin doemt een wereld op van ongekende mogelijkheden, maar wie het boek uit heeft zal waarschijnlijk nooit meer de term middenveld in de mond nemen. Want de technologie is overal en breekt dus definitief met de metafoor van een overzichtelijk soort tussenveld.

Wie op zoek wil naar sociologische onderbouwingen (en aan de theoretische studies van het SCP niet voldoende heeft) moet natuurlijk wat werken van Zijderveld erop naslaan. Het werk dat hij samen met Adriaansens in 1981 publiceerde, *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat*, is een klassieker. Het komt echt uit een andere tijd, dat soort boeken verschijnt tegenwoordig niet meer. Iets makkelijker te verwerken is Zijdervelds bijdrage aan de door Idenburg geredigeerde bundel *De nadagen van de*

verzorgingsstaat (1983). In deze bijdrage ('Transformatie van de verzorgingsstaat') heeft hij zich in volle overtuiging bekeerd tot het begrip maatschappelijk middenveld.

Wie zo ver teruggegaan is in de tijd kan vervolgens de oerbron van de term maatschappelijk middenveld, de door Van Doorn en Schuyt geredigeerde bundel *De stagnerende verzorgingsstaat* niet meer overslaan. Vooral het verhaal van Van Doorn 'De verzorgingsmaatschappij in de praktijk' geeft een prachtig inzicht in hoe het denken over de verzorgingsstaat in die dagen begon te wankelen. In dit essay wordt voor het eerst de term maatschappelijk middenveld geïntroduceerd.

En wie dan er dan nog niet genoeg van heeft, moet gewoon sociologie gaan studeren. En al die indrukwekkende werken van Durkheim, De Tocqueville, Weber, Mannheim en Habermass gaan lezen. Maatschappelijk middenveld noemden ze het niet, maar in feite schreven ze er wel over.

Adriaansens, H.P.M. en A.C. Zijderveld (1981) *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat. Cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Van Loghum Slaterus

Boomen, Marianne van den (2000) *Leven op het net. De sociale betekenis van virtuele gemeenschappen*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek

Burger, Ary en Paul Dekker (red.) (2001) *Noch markt, noch staat. De Nederlandse non-profitsector in vergelijkend perspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Couwenberg, S.W. (1953) *Het particuliere stelsel. De behartiging van publieke belangen door particuliere lichamen*. Alphen aan den Rijn: Samsom

Dekker, Paul (red.) (1994) *Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. Civil society en vrijwilligerswerk I, SCP-cahier 110. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau

- Dekker, Paul (1999) *Vrijwilligerswerk vergeleken*.
Civil society en vrijwilligerswerk III, SCP-
cahier 154. Rijswijk: Sociaal en Cultureel
Planbureau
- Deth, Jan van, en Monique Leijenaar (1994)
*Maatschappelijke participatie in een middelgrote
stad. Een exploratief onderzoek naar activiteiten,
netwerken, loopbanen en achtergronden van vrijwil-
ligers in maatschappelijke organisaties*. Civil socie-
ty en vrijwilligerswerk II, SCP-cahier 111. Rijs-
wijk: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Doorn, J.A.A. van en C.J.M. Schuyt (red.)
(1978) *De stagnerende verzorgingsstaat*. Meppel:
Boom
- Idenburg, Ph. A. (red.) (1983) *De nadagen van de
verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor mor-
gen*. Amsterdam: Meulenhoff Informatief
- Krijnen, Henk (red.) (1992) *Burgerschap en maat-
schappelijk middenveld*. Haarlem: Stichting
TMW
- Lelieveldt, H.T. (1999) *Wegen naar macht. Politieke
participatie en toegang van het maatschappelijk
middenveld op lokaal niveau*. Amsterdam: Thela
Thesis

Monitoring

zie ook: PLANNING

Ard Sprinkhuizen

‘Schouwenaar kijkt omhoog, naar de nieuwe flats. “Als er was buiten hangt, wonen daar klanten van ons.” Er hangt geen was buiten.’ Het citaat komt uit een reportage in *de Volkskrant* van 2 oktober 2001 waarin een van de topmensen van het Zeeman-concern op speurtocht is naar geschikte locaties voor zijn snel uitdijende textielsuperketen. De man brengt de sociale werkelijkheid terug tot de was die al dan niet buiten hangt en baseert daar – in dit geval – zijn vestigingsbeleid op. Versimpelen van de werkelijkheid om beleid te stutten is dus niet uitsluitend voorbehouden aan de sociale sector.

Het op versimpelde manier in kaart brengen van de werkelijkheid – tegenwoordig monitoring genoemd – is de laatste jaren erg populair geworden. Heel Nederland doet het. Waar vroeger de gemeente een omnibusenquête afnam, waar de wijkagent zijn procesverbalen registreerde op het bureau, waar de huisarts de ziektebeelden doorbriefde naar de GGD, waar de woningcorporatie de verhuisredenen kaartenbakte en waar de onderwijzer de prestaties van zijn leerlingen bijhield in een schrift, zijn nu de wijkmonitor, de veiligheidsmonitor, de gezondheidsmonitor, de leefbaarheidsmonitor en de onderwijsachterstandenmonitor verschenen. Hoe is dat zo gekomen?

Geschiedenis

De vlucht die het begrip monitoren in Nederland heeft genomen is moeilijk te herleiden tot een speciaal moment. Eén springt toch wel in het oog. Op 30 januari 1997 hield premier Kok een toespraak bij de officiële opening van het Europees Jaar Tegen Het Racisme in de Ridderzaal. Bij die gelegenheid zei hij dat het van het grootste belang is dat ‘we bij de registratie en monitoring van racisme nauw met elkaar gaan samenwerken’. De woorden monitoring, monitoren en monitor zijn daarna snel ingeburgerd geraakt.

Oorspronkelijk is het begrip afkomstig uit de procesindustrie. In grote chemische fabrieken moet het verwerkingsproces nauwgezet van stap tot stap worden bewaakt, zodat er ingegrepen kan worden bij de geringste schommelingen in van tevoren vastgestelde waarden van letterlijk explosieve ingrediënten. Vervolgens is het begrip terechtgekomen in de gezondheidszorg, de wereld van beleid

en sinds kort in de alledaagse taal. Monitoren is in de alledaagse taal min of meer een synoniem geworden voor 'informatie verzamelen'.

Gegevens over het wel en wee van de Nederlandse samenleving worden al veel langer bijgehouden. Een organisatie als het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ontleent er zijn bestaansrecht aan. De meest uitgebreide monitor in Nederland werd dertig jaar geleden uitgevoerd. Dat was de Algemene Volkstelling van 1971, de laatste keer dat de Nederlandse samenleving in zijn geheel – in al haar sociale dimensies – in kaart werd gebracht. Het SCP rapporteert sinds haar instelling in 1974 met enige regelmaat over de mate van welzijn van de Nederlanders aan de hand van een betrekkelijk eendimensionale 'deprivatiemaat', die gebaseerd is op materiële positie (gaat over inkomen, werk en opleiding). Op lokaal niveau worden al tientallen jaren gegevens bijgehouden. Men verricht regelmatig onderzoek naar de kwaliteit van de woonomgeving en de maatschappelijke positie van bewoners. De traditie en worteling van dit 'lokale meten' verschilt sterk per gemeente. Sommige gemeenten hebben uitgebreide afdelingen onderzoek en statistiek, in andere gemeenten is het meer een hobby van deze of gene ambtenaar.

Buitenland

Met name in de Angelsaksische wereld heeft het begrip monitoren een lange traditie. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat overheden in die landen van oudsher een meer bedrijfsmatige wijze van werken hanteren. Voor een ander deel moet de oorzaak worden gezocht in een diep geworteld wantrouwen jegens deze overheden. Die zijn dus genoodzaakt duidelijk te maken wat er met het gemeenschapsgeld gebeurt. Een laatste oorzaak voor de langere traditie van monitoren – ook in de sociale sector – in met name de Verenigde Staten en Groot-Brittannië, is de grotere afstand tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Meer dan in Nederland zijn de maatschappelijke organisaties gedwongen zelf fondsen te werven. Zij kunnen meestal niet terugvallen op overheidssubsidie. Om die fondsen aan te kunnen boren, moeten zij hun prestaties duidelijk etaleren.

Overigens wordt niet altijd de term monitoring gebruikt. Verwante termen als 'result-based accountability' (RBA) en 'social indicators' verwijzen eveneens naar de traditie om resultaten van (sociaal) beleid inzichtelijk te maken, zoals het gezaghebbende periodiek *Social Indicators Research* sinds jaar en dag doet. Overigens zijn hiermee direct de twee stromingen aangeduid die in Nederland en in het buitenland botsen. De stroming die maatschappelijke ontwikkelingen helder en wetenschappelijk in kaart wil brengen (de sociale-indicatorenbeweging) staat tegenover de stroming die beleid meetbaar wil maken

aan de hand van verschuivingen in diezelfde indicatoren (RBA). De botsing tussen beide – grofweg te kenmerken als wetenschappelijk versus politiek-bestuurlijk – komt duidelijk naar voren in de SCP-publicatie *De mate van welzijn*. In de Verenigde Staten en in Nederland lijkt het pleit beslecht te worden in het voordeel van de politici. Monitoren wordt gelijk aan het evalueren van beleid.

Definitie

De inlijving van het begrip monitoren door beleidsstrategen komt voort uit de wens om met grote precisie maatschappelijke ontwikkelingen en effecten van beleid (de zucht naar ‘accountability’) te kunnen beschrijven. De jongste editie van Van Dale vermeldt dat het woord monitor aan het Latijn is ontleend en oorspronkelijk ‘waarschuwer’ of ‘vermaner’ betekent. Bij het Engelse leenwoord monitoring geeft Van Dale als betekenis ‘controle’. Op het terrein van sociaal beleid heeft monitoring nagenoeg dezelfde connotaties: ‘signaleren’, ‘waarschuwen’ en ‘in de gaten houden’.

Monitoren definiëren we hier als het periodiek en op systematische wijze volgen van bepaalde ontwikkelingen ten behoeve van het beleid. We kiezen voor deze specifieke definitie om te voorkomen dat het begrip leeg wordt. Als elke vorm van informatie verzamelen monitoren wordt genoemd, verliest het begrip elke onderscheidende waarde. Er is dus sprake van monitoren in strikte zin als aan vijf criteria wordt voldaan:

- 1 de informatieverzameling wordt periodiek en systematisch uitgevoerd;
- 2 de verzamelde informatie is actueel;
- 3 de gebruikte indicatoren zijn per item steeds dezelfde;
- 4 de verzamelde informatie is beleidsrelevant en
- 5 de monitor kent een ijkpunt.

Indicatoren

De kwaliteit van een monitorsysteem is afhankelijk van de indicatoren. Een indicator is kortweg een verschijnsel dat ergens op wijst. Zo kan bijvoorbeeld een groot verloop van bewoners in een wijk een indicator zijn van de beroerde leefkwaliteit van de wijk. Let wel, dat *kán*, maar dat hoeft niet per definitie. Er kunnen andere oorzaken in het spel zijn. Bijvoorbeeld het gereedkomen van een nieuwe, aangrenzende wijk die veel bewoners doet besluiten te verhuizen omdat de huizen daar mooier zijn. Of een lokaal sociaal beleid dat zo succesvol is dat het een opwaartse sociale mobiliteit van de bewoners genereert, waardoor die luxere woonruimte gaan zoeken. Dit voorbeeld geeft aan dat indicatoren niet voor zichzelf spreken. Indicatoren dienen niet alleen goed te worden

geïnterpreteerd, ze dienen in de eerste plaats relevant te zijn. Het is de kunst die indicatoren voor de monitor te selecteren die de meeste zeggingskracht bezitten. Het 'aantal gebruikte ballpoints' is een weinig relevante indicator voor het vaststellen van studievorderingen van studenten.

Het samenstellen van sets met indicatoren is een kwestie van zorgvuldige selectie. Dat lijkt een doodoener, maar in de praktijk blijkt dat er grote hoeveelheden indicatoren over een veelheid van thema's worden verzameld, zonder dat goed doordacht is welke relatie de verzamelde informatie heeft tot het gevoerde beleid. Omdat uit deze 'datakerkhoven' niet vanzelfsprekend een relevant beeld van de (lokale) samenleving oprijst, blijven veel monitorrapporten ongebruikt in bureauladen achter.

Inbedding

Goede monitorsystemen zijn minstens op twee niveaus 'ingebed'. Ten eerste moet een monitor plaatsvinden in de gemeentelijke beleidscyclus. In dit verband wordt wel gesproken van een sociale structuurschets. Daarmee wordt bedoeld dat de monitor een integraal onderdeel vormt van het periodiek afwikkelen van de verschillende stadia in de beleidscyclus: gegevens verzamelen, analyseren, visie ontwikkelen, doelen formuleren en operationaliseren, uitvoeringsprogramma's opstellen, implementeren en evalueren. De monitor kan een centrale rol spelen in de eerste en laatste fase van deze cyclus.

Een tweede niveau van inbedding waar de monitor om vraagt heeft te maken met de beperkingen van de monitor. Indicatoren leveren als het ware een zwart-witfoto. Scherp, maar zonder nuances en kleuren. Een completer beeld van de werkelijkheid ontstaat als de monitor wordt aangevuld met andersoortige methoden. Straatschouwen, wijkpanels, stadsgesprekken en vormen van zelfevaluatie worden meer en meer gezien als noodzakelijke aanvulling op monitorsystemen. Niet alleen op het lokale niveau. Ook de Grote Steden Monitor wordt sinds enige tijd aangevuld met zelfevaluaties, visitaties en meer kwalitatieve technieken. Pas dan kan een kleurenfoto worden ontwikkeld. We noemen dit 'multidimensionaal monitoren', tegenover 'enkelvoudig monitoren' dat terugvalt op één type gegevensbron.

Discussie 1: oordelen en veroordelen

Indicatoren als 'kerkbezoek', 'opgeruimde linnenkast' en 'promiscue gedrag' worden tegenwoordig niet meer gebruikt in monitoring, omdat ze een te overduidelijk moreel oordeel met zich meedragen. Dat past niet meer in een samenleving waarin normen- en waardenpatronen diffuus zijn geworden.

Achter de keuze van indicatoren gaan niettemin nog steeds normatieve opvattingen schuil. Opvattingen over wat een leefbare buurt, een juiste wijze van maatschappelijke integratie, een gezonde levensstijl of een decent minimum-bestaansniveau is bijvoorbeeld. In de praktijk bestaat over deze onderwerpen weliswaar een zekere consensus. Weinigen – kan worden aangenomen – vinden een buurt met veel vuurwapenincidenten veilig en het roken van drie pakjes sigaretten per dag gezond. Maar een paar sigaretten per dag, daar bestaan verschillende opvattingen over.

In de huidige monitoren worden buurten allemaal langs dezelfde meetlat gelegd. De stadsantropologe Karen Wuertz is het met deze praktijk oneens. Buurten zouden beoordeeld moeten worden aan de hand van eigen criteria. Aan de hand van normen en waarden die aansluiten bij de specifieke buurtcultuur. 'In de ene buurt kunnen lawaaierigheid en een rommelig aanzien worden getolereerd – men vindt het misschien zelfs gezellig, een paar buurmensen sleutelend aan een auto op de stoep met een gettoblaster binnen handbereik. In een andere buurt roept het idee alleen al afgrijzen op (...),' aldus Wuertz (*Nederland aan de monitor* 1997). Haar betoog maakt het normatieve karakter van de indicatoren voor sociale samenhang goed zichtbaar. Een ander punt is dat de norm in (buurt)monitors bepaald wordt door een gemiddelde. De buurt die onder dat gemiddelde komt wordt dan als probleembuurt of 'aanpakbuurt' aangemerkt. Op deze wijze oefenen veel lokale monitoren een 'zo hoort het'-terreur uit en lopen ze het risico eerder problemen te creëren dan op te lossen. Of ze dragen schijnoplossingen aan. De meest bekende variant van dit verschijnsel treffen we op dit moment aan in het kielzog van de stedelijke vernieuwing: dure woningen in kwetsbare buurten 'tillen' deze buurten wat betreft hun risicofactoren 'op' naar het gemiddelde. Maar of dit wat oplost...

Discussie 2: meten tegen beter weten

Frans Leeuw schetst in het RMO-advies over 'aansprekend burgerschap' enkele onbedoelde neveneffecten van 'outputsturing', controle en toezicht. De eis van strakke normering (en monitoring) van overheidsuitgaven en -beleid (onder meer door de Algemene Rekenkamer en lokale Rekenkamers) wordt in toenemende mate een juk voor lokale beleidsmakers en -uitvoerders. Leeuw inventariseert de bedreigingen van het omarmen van het begrip monitoren in de beleidspraktijk van alledag.

Het eerste ongewenste effect noemt hij het 'meten=weten'-syndroom dat tot de 'prestatieparadox' (performance paradox) leidt. Bij organisaties die groeien in outputmeting, neemt het verband tussen de prestaties en de

indicatoren die de prestaties meten, af. Dit kan bijvoorbeeld liggen aan de wijze waarop geëquëerden leren reageren op vragen. Ook worden negatieve resultaten eerder met de mantel der liefde bedekt. Functionarissen in organisaties die sterk op output(meting) zijn gefocust, raken gebukt onder drie verschijnselen, namelijk 'ossificatie' (angst om te vernieuwen), 'myopia' (zoveel outputindicatoren gebruiken dat er een 'informatieoverload' ontstaat waar geen touw meer aan vast te knopen is) en 'tunnelvisie' (je alleen richten op relatief makkelijk te bereiken indicatoren, die niet het centrale doel van de organisatie representeren). Met name de laatste twee verschijnselen zijn in het lokaal sociaal beleid duidelijk waarneembaar. Myopia teistert veel wijkmonitoren (aanvankelijk ook de Grote Steden Monitor). De tunnelvisie is bijvoorbeeld terug te vinden in de monitors die de successen van het sociale activeringsbeleid moeten aantonen. Er worden wel mensen naar de arbeidsmarkt toegeleid, maar juist de moeilijk bereikbaren blijven tussen wal en schip vallen en worden niet zichtbaar in die monitors.

Het tweede effect duidt Leeuw aan als proceduralisme. De nadruk op meten leidt tot procedures, formats en regels. Als er maar gemeten wordt dan is netjes voldaan aan eisen van organisatorische efficiëntie en effectiviteit, maar waar gaat het dan nog over? Het meten is een lege bezigheid, want het verwijst niet naar inhoudelijke doelen. Functionarissen verschuiven hun blikveld al doende van substantieve naar administratieve rationaliteit. Goedbedoelende sociaal begeleiders worden droogstoppels.

Een derde, onbedoeld, effect is de 'MacDonaldization', waarmee Leeuw feitelijk verwijst naar het taylorisme. Het bedrijfsproces wordt uiteengefeld in eenvoudige stappen en gestandaardiseerd middels strakke, eenvoudige en doelmatige structuren. MacDonaldization leidt tot een focus op vier dimensies: efficiency, berekenbaarheid, voorspelbaarheid en controle. Met als gevolg dat men alleen maar oog heeft voor de kortetermijnresultaten. Een verleende dienst moet effect kunnen laten zien in de monitor die het jaar daarop wordt gepubliceerd. Op die manier wordt de publieke sector in de toekomst afgerekend op kortetermijnsuccessen, effecten op lange termijn zijn niet interessant. Dit verschijnsel zal niemand het lokaal sociaal beleid toewensen.

Het gruis van de alledaagse werkelijkheid

De controle- en toezichtexplosie is, ook op lokaal niveau, voorlopig niet uitgewoed. Toch lijkt er een kentering op te treden in de invulling van de monitor.

Waar op landelijk niveau nog steeds naarstig wordt gezocht naar simpele, snelle en eenvoudige effectiviteitsmetingen, wordt op lokaal niveau de monitor steeds verder aangekleed. De monitor bestaat niet meer alleen uit enkele scherpe indi-

catoeren die de leefbaarheid in de buurt volgen, de veiligheid van bewoners bewaken of de gezondheid van de jeugd in kaart brengen. Een beetje monitor lokaal sociaal beleid daagt burgers uit te reageren op de resultaten, stuurt politici de wijken in, probeert de lokale verhalen te vertellen en heeft oog voor de kleinschalige dialoog in de buurt. De beweging is nog moeizaam en recent ingezet, maar deze richting is onmiskenbaar in gemeentes als Lelystad, Zwolle en Brunssum. De verzamelde gegevens over de kwaliteit van het samenleven in de wijken vormt het vertrekpunt voor een dialoog met buurtbewoners en professionals, en voor een reflectie op de inhoudelijke doelen die het politiek bestuur zich stelt. De lokale monitor wordt daarmee een instrument in handen van de gemeente, welzijnsorganisaties én bewoners om het beleid te optimaliseren. De strikte omschrijving van monitoren, zoals eerder werd gepresenteerd, is daarmee aan de kant gezet. Een onbedoeld positief effect van de huidige tendens richting het 'accountability-syndroom' is zichtbaar geworden: de monitor als evaluatie-instrument dwingt het politiek bestuur en maatschappelijke organisaties met de voeten in het gruis van de alledaagse werkelijkheid te staan. Een mooi voorbeeld van hoe de rekkelijkheid van een begrip beleidsmakers uiteindelijk de praktijk in stuwt.

Literatuur

- Indicatoren van A tot Z (1998) Utrecht: NIZW
 Een zoektocht naar de zin en onzin van indicatoren die iets zouden zeggen over de kwaliteit van leven in buurten aan de hand van serieuze, vrolijke, onverwachte essays. Van achterstandscores tot zwerfkatten.
- Leeuw, F. (2000) Onbedoelde neveneffecten van outputsturing, controle en toezicht. *Aansprekend burgerschap*. Den Haag: RMO
 Een intrigerende beschouwing over bij- en neveneffecten van monitoring in organisaties.
- Mate van welzijn, De (1990) Rijswijk: SCP
 Een goede, compacte inleiding in de manier waarop een van de belangrijkste onderzoeksinstituten in Nederland lokaal sociaal beleid in beeld probeerde en probeert te brengen.
- Nederland aan de monitor (1997) Utrecht: NIZW
 Een overzicht van enkele landelijke en lokale monitorsystemen, gelardeerd met kritische reflecties en discussies. Een goede start om valkuilen te leren (her)kennen en te omzeilen.
- Segers, J.H.G. (1983) *Sociologische onderzoeksmethoden*. Assen: Van Gorcum
 Of een vergelijkbare inleiding in de basisbeginselen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Altijd goed om de resultaten van een monitor goed te kunnen interpreteren en allerlei claims op basis van monitorresultaten op hun merites te kunnen beoordelen.
- SGBO (1999/2000) *Monitoren voor lokaal sociaal beleid*. Den Haag: VGN
 In een viertal compacte boekjes wordt het ABC van monitoren vanuit het perspectief van een gemeente duidelijk uiteengezet. Daarna moet de monitorliefhebber vervolgens wel zelf aan het werk om de veelheid aangereikte suggesties te vertalen naar de eigen praktijk.

Participatie

zie ook: BURGERSCHAP, EMANCIPATIE, SOCIALE ACTIVERING, SOCIALE UITSLUITING

Sima Nieborg

‘Participatie moet, participatie doet je goed.’ Die leus schiet je spontaan te binnen bij het lezen van recente beleidsnota’s. In het sociaal beleid wordt participatie gezien als iets wat bevorderd moet worden, zodat burgers de snelle maatschappelijke veranderingen kunnen bijbenen. Het begrip heeft iets jachtigs. Mensen moeten meedoen, of ze nou willen of niet. Achterover leunen is uit den boze, iedereen moet bijblijven.

Participatie is heel breed. Of het nu gaat om regulier, betaald werk of vrijwilligerswerk, het gebruik van welzijnsvoorzieningen (opvang, ontmoeting, ontspanning en ontspanning) of deelname aan onderwijs, actief zijn in de politiek of in de buurt, allemaal heet het participatie. Het begrip is populair omdat men tegenwoordig zo druk bezig is maatschappelijke verschillen te bestrijden. Verschillen in klasse, etnische afkomst, sekse, leeftijd, lichamelijke of verstandelijke vermogens hebben een ongelijke behandeling tot gevolg en brengen sociale ongelijkheid voort. Het sociale, financiële en culturele kapitaal is ongelijk verdeeld. Alleen door participatie kunnen deze vormen van kapitaal opgebouwd en verzilverd worden.

Participatie kan worden aangemoedigd of afgedwongen, maar ook geïnitieerd door individuen of groepen die belang hebben bij versterking van hun positie. Hier maken we daarom onderscheid tussen geleide versus spontane participatie (gelijk het onderscheid in geleide en spontane zelfredzaamheid).

Spontane participatie

Spontane participatie of ‘participatie van onderop’ vinden we terug bij sociale bewegingen. Door de eeuwen heen hebben mensen gestreden om bepaalde vrijheden of rechten te verwerven. Zo resulteerde de strijd van de vrouwenbeweging in het begin van de vorige eeuw in het vrouwenkiesrecht. De arbeidersbeweging streed voor menswaardiger arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden. Participatie in deze bewegingen deed zich in nagenoeg alle landen van West-Europa voor.

Spontaan wil niet zeggen dat men zonder slag of stoot actief wordt. Het erkennen van de eigen maatschappelijke onderschikking kan pijnlijk zijn. De geschiedenis van bijvoorbeeld de veenarbeid onder mensenwaardige

condities toont dit aan en die van de homo- en vrouwenonderdrukking eveneens. Participatie stond hier in het teken van positieverbetering, van zelfrealisering en van een proces van identiteitsvorming. Interactie met anderen (lotgenoten, organisaties van burgers) was in dit proces een wezenlijk onderdeel. Spontane participatie ontstaat als reactie op of verzet tegen uitsluiting van individuen en groepen in bepaalde domeinen en is gericht op verandering. In Nederland reageren overheid en andere beleidsmakers hier meestal op door participatie te faciliteren – zij het onder voorwaarden. Zo kan de angel uit spontane participatie worden gehaald en/of vervangen worden door geleide participatie.

Volgens Duyvendak kent participatie in het naoorlogse Nederland drie golfbewegingen. Ten gevolge van het centrale planningsdenken van de overheid bestond er tot ver in de jaren zestig noch spontane noch geleide participatie van burgers. Er was eerder sprake van zoiets als geleide non-participatie. De eerste beweging ontstond in de loop van de jaren zestig. Burgers gingen participeren in beleidsvorming en werden hier in meerdere of mindere mate op aangesproken. In de periode 1970-1985 kwam er in brede lagen van de samenleving verzet tegen het planningsdenken van bovenaf. Burgers wilden zelf iets in de melk te brokkelen hebben. Deze antiautoritaire en antipaternalistische houding was aanvankelijk slechts bij een kleine groep gemeengoed, maar kreeg een enorme uitstraling. Een golf van spontane participatie kwam op gang, gevoed door ervaringskennis en contact met lotgenoten. Sekse, seksualiteit en kleurverschil werden gepolitiseerd, verandering van de samenleving stond voorop. De sociale sector werd heftig door deze politieke en maatschappelijke ontwikkelingen beroerd. Er ontstonden talloze alternatieve bewegingen en nieuwe praktijken, zoals de kraakbeweging, zelfhulpgroepen en vrouwenhuizen.

Vanaf het midden van de jaren tachtig werd participatie ingepast in het planningsdenken van de overheid. Participatie werd geleide participatie. Sociale activering, arbeids(re)integratie en inburgering van nieuwkomers zijn voorbeelden van geleide participatie, die gekenmerkt wordt door een zekere dwang van overheid en professionals. Burgers worden tot participatie bewogen. Eerst mochten ze niet meedoen, nu moeten ze.

Participatie lijkt een algemeen goed in een democratische samenleving. Toch is lang niet altijd duidelijk wie er nou eigenlijk participatie wenst en waarom. Of wat de oorzaak is dat participatie blokkeert. En op welke terreinen de burgers moeten participeren. Participatie is een middel om een of meer doelen te bereiken. Achter die doelen liggen echter vaak verschillende motieven of belangen van uiteenlopende partijen versholven. Het maakt nogal wat uit wie participatie wil: beleidsmakers of burgers.

Wie wil participatie?

Als beleidsmakers participatie willen hebben we het over geleide participatie. Motieven en belangen zijn hier onder meer: kwaliteitsverbetering van beleid en uitvoering van beleid door de ervaringsdeskundigheid van burgers in te zetten, verbetering van de effectiviteit van beleid, vergroting van het draagvlak voor beleid en kostenbesparing. Tussen de regels door kun je soms ook angst voor ledigheid of angst voor segregatie lezen, met name als het gaat om de aansporing van allochtonen om mee te doen. Participatie krijgt in handen van beleidsmakers al gauw een dwingend karakter. Als burgers participatie willen, kunnen de volgende motieven en belangen een rol spelen: vergroten van eigen verantwoordelijkheid en autonomie, nastreven van verbeteringen van de eigen en/of gemeenschappelijke omstandigheden, vergroten van ontplooiingsmogelijkheden en het vormgeven aan burgerschap. Participatie heeft hier een spontaan karakter. We moeten een onderscheid maken in verticale participatie in beleidsplannen en horizontale participatie in eigen initiatieven, zelforganisaties en kleinschalige verbanden.

Het verschil in motieven en belangen tussen beleidsmakers en burgers kan in de praktijk tot vruchtbare coalities leiden, maar ook tot botsingen en misverstanden. Deze onmin heeft te maken met het perspectief van waaruit de verschillende partijen handelen. Burgers worden actief vanuit hun leefwereld. Ze richten zich op kwesties die vanuit dat perspectief belangrijk zijn en leggen vaak de nadruk op de onderlinge samenhang daarvan. Zo hebben mensen met een lichamelijke functiebeperking zowel behoefte aan vervoer op maat, fysiek toegankelijke instellingen of voorzieningen en werk dat bij hen past. Beleidsmakers opereren meestal vanuit een sectorale invalshoek en slaan daardoor de plank mis.

Wie of wat blokkeert participatie?

Op de vraag aan wie of aan wat de blokkades voor participatie zijn toe te schrijven, bestaan verschillende antwoorden. In de dwingende, geleide benadering wordt individueel onvermogen van burgers vaak als een belemmering voor participatie gezien. Burgers zouden een tekort aan vaardigheden hebben. Dit lijkt op 'blaming the victim'.

Mensen die dit beweren zouden de hand in eigen boezem moeten steken en zich de vraag moeten stellen of de samenleving wel toegankelijk is. Uitsluitingsmechanismen – sommige meer andere minder zichtbaar – buigen de participatie van mensen en groepen in een bepaalde richting of blokkeren of ontmoedigen die. Nieuwkomers bijvoorbeeld hebben vaak te maken met uit-

sluitingsmechanismen als directe of indirecte discriminatie bij sollicitatiegesprekken. Die verhinderen hen te participeren. Een ex-gedetineerde werkzoekende die is afgewezen na een sollicitatie is nog niet uitgesloten van werk. Hij zal verder solliciteren. Maar wanneer na een serie opeenvolgende afwijzingen de ontmoediging is ingetreden, is het proces van uitsluiting als het ware voltooid. De werkzoekende zal verdere sollicitatiepogingen staken.

Waar moet de burger participeren?

Wat zijn, ten slotte, de domeinen waarop participatie al of niet gewenst wordt? Het beleid legt sterk de nadruk op de noodzaak van participatie van (gemarginaliseerde) groepen burgers op de arbeidsmarkt. Dit belemmert het zicht op de participatie op allerlei andere levensterreinen. De roep om meer participatie van (allochtone) vrouwen op de arbeidsmarkt getuigt van een blinde vlek voor de (informele) zorg van deze vrouwen voor kinderen en ouderen. Een dergelijke participatiedruk richting arbeidsmarkt kan zelfs destructieve gevolgen hebben voor de interne structuren in bijvoorbeeld allochtone gemeenschappen. In het algemeen lijkt participatie van allochtonen in de witte samenleving gewenst. Participatie in eigen kring – allochtonen in de kring van allochtonen – lijkt aanleiding te geven tot onbehagen bij autochtone Nederlanders, want dit zou niet leiden tot integratie in de witte samenleving.

Aspecten van participatie

De betekenis van participatie is niet eenduidig. Letterlijk betekent participatie 'het hebben van een aandeel' in iets. Het aandeel wordt vaak weer met nieuwe begrippen, zoals inspraak, medezeggenschap of invloed, aangeduid. Participatie op sommige terreinen – zoals de arbeidsmarkt – wordt als wenselijk gepresenteerd, participatie op andere terreinen – zoals in 'jongerengangs' of het uitgaansleven – wordt niet als participatie benoemd. Waar burgers (geacht worden te) participeren verschilt per groep en per periode. Individuen en groepen worden daarbij aangesproken op verschillende rollen, zoals die van staatsburger, werknemer, cliënt en coproductent.

Wat verder opvalt is dat het aansporen tot participatie veelal vanuit achterstandsdenken plaatsvindt. Bij geleide participatie komen bepaalde groepen, zoals allochtonen, vrouwen en jongeren in het vizier, die een tekort aan participatie tentoon zouden spreiden. Dit komt vaak neer op een afwijking van een gemiddelde. Participatie in eigen kring wordt niet gewaardeerd. Het is omstreden en wordt geassocieerd met zelfuitsluiting.

Ook wordt participatie vaak als iets absoluuts voorgesteld. Sommige groepen

zijn actief en daarmee probleemloos. Anderen doen weinig en vormen daarom een probleem. Er bestaan echter ook allerlei mengvormen van participatie, waarbij individuen minder actief zijn dan anderen, maar wél op meerdere terreinen tegelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor mensen die in deeltijd betaald werk verrichten en daarnaast in vrijwilligerswerk en mantelzorg participeren. Met een absolute bril op zie je deze mengvormen niet.

Participatie in de praktijk

Ter illustratie volgen twee terreinen waar participatie centraal staan. Op het eerste terrein, de arbeidsmarkt, ligt vooral in tijden van krapte aan personeel het accent op geleide participatie. Er is sprake van behoorlijk veel dwang en drang, soms op straffe van korting op de uitkering. Bij het tweede terrein, de maatschappelijke participatie, ligt het accent soms op spontane participatie, dan weer op de meer geleide variant.

ARBEIDSPARTICIPATIE

De term participatie is nauw verbonden met arbeid. De arbeidsmarkt is een belangrijk terrein dat de positie van individuen in de maatschappij bepaalt. De roep om een grotere deelname van burgers aan het arbeidsproces klonk in de jaren negentig van de twintigste eeuw in Nederland luider dan in andere Europese landen. Gezaghebbend hierbij was het rapport *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren negentig* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Hierin schetst de WRR beleidsmogelijkheden om de arbeidsparticipatie in Nederland op te krikken. De afgelopen decennia waren in Nederland namelijk minder ouderen en vrouwen ingeschakeld in het arbeidsproces dan in de ons omringende landen. In ons land lag bovendien het aantal volledig arbeidsongeschikten hoger. Een zeker klapstoelbeleid van sociale partners en overheid is mede debet aan de lage arbeidsparticipatie. Mensen worden eerst als waren ze klapstoelen ingeklapt en aan de kant gezet. Zo werden wao'ers en vrouwen voor hun eigen bestwil achter de geraniums en het aanrecht gedirigeerd – het beroepsverbod voor gehuwde ambtenaressen werd pas in 1957 opgeheven! – en gingen daar vervolgens nuttig werk doen. Toen de arbeidsmarkt weer aantrok en het sociaal zekerheidsstelsel onder druk kwam te staan, werden zij weer 'uitgekapt': als inactieven geprest met gezwinde spoed te reïntegreren en betaald actief te worden.

Deelname aan het arbeidsproces wordt zowel economisch als sociaal gemotiveerd. De WRR (1990) doet er zelfs nog een schepje bovenop: 'Arbeid is een belangrijke vorm van participatie. Individueel leveren via arbeid, veelal betaalde arbeid, een belangrijke bijdrage aan de instandhouding en verdere ontwik-

keling van het samenstel van sociale relaties waaruit de maatschappij bestaat.' Deze vorm van participatie is goed tegen de gevolgen van vergrijzing, voor behoud van welvaart en voor internationale economische concurrentie. De roep om arbeidsparticipatie heeft een hoog dwang- en dranggehalte. De groepen die volgens de welzijnsnota uit 1998 weer aan het werk moeten, zijn langdurig werklozen, werkloze jongeren, laagopgeleiden, mensen met een handicap en allochtonen. Speciale activeringstrajecten moeten zorgen dat het werken (weer) lukt. Aangezien arbeidsbureaus en sociale diensten er maar moeilijk in slagen allochtone jongeren te bereiken, worden voor hen vaak specifieke projecten opgezet. Een voorbeeld is het Bredase project HAD! Marokkaanse jongeren worden opgespoord en met elk van hen wordt een traject uitgezet. Mentoren uit de eigen gemeenschap begeleiden hen, wat het gemakkelijker maakt om rekening te houden met cultuurspecifieke problemen. Ook voor mensen met een lichamelijke of verstandelijke handicap of voor mensen met een psychiatrisch verleden worden speciale trajecten ontwikkeld die hen naar betaald werk toeleiden. Deelname aan vrijwilligerswerk is een alternatief als betaald werk een brug te ver is. Veel mensen uit het vrijwilligerswerk worden op hun beurt weer naar betaald werk toegeleid, ook al voelen deze mensen zich in hun oude bezigheid op hun plaats. De pogingen van beleidsinstanties worden ook aangeduid met de term arbeidsinpassing. Terwijl de druk op arbeidsinpassing groot is, blijft de tegenwerking (discriminatie door werkgevers bijvoorbeeld, of het 'glazen plafond') vaak buiten beeld.

MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE

Onder maatschappelijke participatie verstaan we het feit dat mensen actief zijn in vrijwillige organisaties om hun eigen of meer algemene verlangens of belangen te behartigen. Het gaat hier om spontane deelname die voortkomt uit de behoefte aan gezelligheid of recreatie (lid worden van een kaartclub bijvoorbeeld) of andere motieven heeft, zoals het willen beïnvloeden van beleids- en besluitvormingsprocessen van overheden of instellingen (in bewonersgroepen, vredesgroepen en patiëntenverenigingen bijvoorbeeld). Deze laatste vorm van maatschappelijke participatie wordt ook wel politieke participatie genoemd. Deelname aan recreatieve of gezelligheidsverenigingen kan politieke participatie stimuleren en vice versa. De eerste vorm krijgt meestal niet het etiket maatschappelijke participatie, waarschijnlijk omdat deze beleidsmatig niet zo relevant is.

Op het terrein van zorg en welzijn hebben patiënten en consumenten de afgelopen jaren vanuit hun eigen perspectief bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van zorg. Hun ervaringsdeskundigheid werd erkend en dit

vormde de voedingsbodem voor ‘vraaggerichte zorg’ (zorg die recht doet aan individuele verschillen en levenssamenhang). Hier komt geleide participatie weer om de hoek kijken. De participatie van burgers wordt door de overheid en instellingen gestimuleerd. Op allerlei beleidsterreinen, zoals die van zorg en welzijn, volkshuisvesting, openbare ruimte en sociale zekerheid moeten burgers actief worden. Participatie dient dan ook deels de belangen van overheid en instellingen, met als argument dat participatie een draagvlak creëert en tot een beter ‘beleidsproduct’ leidt.

In deze geleide variant bestaan verschillen in de intensiteit van participatie. Ook de reikwijdte van onderwerpen waarop de participatie betrekking heeft, verschilt. In de praktijk is participatie mogelijk zowel bij de ontwikkeling als bij de uitvoering van beleid. Bij het ontwikkelen van beleid kan dat op verschillende momenten gebeuren: bij de start maar ook na afronding van het beleidsvormingsproces. Bij sloop en wijkopbouw bijvoorbeeld is bewonersparticipatie vaak via een traditioneel model als een wijkplatform of bewonersorganisatie geregeld. Momenteel wordt geëxperimenteerd met meer intensieve, informele en interactieve vormen van bewonersparticipatie, zoals portiekgesprekken en bewonersavonden. De specifieke kennis, wensen, behoeften en problemen van bewoners komen dan beter aan bod. In een later stadium zullen zij dan ook gemakkelijker kunnen instemmen met de uiteindelijke plannen.

In het geval van maatschappelijke participatie kunnen groepen van burgers rond een bepaald onderwerp aandringen op meeweten, reageren, adviseren, meebeslissen of mee-uitvoeren en tegenspreken. Deze participatieladder kan meer of minder worden beklommen. Het gevaar bij deze geleide variant van maatschappelijke participatie is dat de belangen van burgers slechts gedeeltelijk aan de orde komen. In het grotestedenbeleid wordt – om dit gevaar te vermijden – gewerkt met het toekennen van budgetten voor wijkvernieuwing aan bewoners en zoekt men naar werkwijzen waarin bewoners zichzelf kunnen organiseren. Zo is er in Breda een experiment *Lusten en lasten*. Bewoners zijn eigenaar gemaakt van een budget en worden opdrachtgever van gemeente, woningbouwcorporaties en marktpartijen. Met alle lusten en lasten die daarbij horen. De bewoners kunnen zelf oplossingen bedenken voor de problemen die zij in hun directe leefomgeving tegenkomen. Zij moeten zorgen dat die oplossingen en ideeën goed voorbereid en uitgevoerd worden en dat daar een draagvlak voor bestaat in de buurt. Zij dragen, kortom, de volle verantwoordelijkheid van het opdrachtgeverschap.

Tot slot

Geleide en spontane participatie lijken zich wel te verhouden als kat tot muis. Nu eens jaagt geleide participatie spontane participatie op en houdt deze in een wurggreep (participatie moet, op straffe van korting op de uitkering!), dan weer ontsnapt spontane participatie op slinkse wijze, laat geleide participatie met zijn logge lijf tegen een muur oplopen en daagt hem uit (bewoners willen renovatie in plaats van sloop!). Beide hebben zo part én deel aan elkaar en dat zorgt op zijn minst voor vitaliteit in de samenleving.

Aanbevolen literatuur

Tot de top drie uit de literatuur over participatie behoren de volgende publicaties.

Helleman, G., R. Kleinhans en A. Ouwehand (2001) *Sloop en opbouw van de wijk. Herstructurering als sociale interventie*. Utrecht: NIZW (*Heel de Buurt*)

In dit rapport komt participatie aan de orde in relatie tot de ingrepen in de kwalitatief slechte woningvoorraad van oude, naoorlogse, wijken. De aanpak in die wijken grijpt sterk in op de bestaande sociale structuur. De leefsituatie van de bewoners wordt letterlijk en figuurlijk overhoop gehaald. De bewonersbetrokkenheid bij de poging in vier gemeenten om de fysieke en sociale problemen in samenhang aan te pakken wordt beschreven en geanalyseerd.

Foolen, J., A. Raspe en A. de Gier (1998)

Spectrum van participatie. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Dit boek biedt een goed overzicht van participatietrends op een viertal maatschappelijke terreinen, te weten de zorg- en welzijnssector, het terrein van volkshuisvesting, de sociale zekerheid en arbeidsvoorziening en ten slotte de gemeentelijke dienstverlening en openbaar lokaal bestuur.

Gowricharn, R. (2001) *In- en uitsluiting in Nederland*.

Een overzicht van empirische bevindingen. Den

Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid

De studie van Gowricharn gaat over de vraag in hoeverre de Nederlandse samenleving openstaat voor nieuwe inwoners van Nederland.

Met andere woorden: welke processen van in- en uitsluiting spelen een rol bij de participatie van allochtone bevolkingsgroepen? Het gaat dan niet alleen om bestaande formele regels die de toegang bepalen tot de Nederlandse maatschappelijke instituties, maar ook om de meer verborgen culturele mechanismen die een rol kunnen spelen. Terreinen die hij de revue laat passeren zijn: de arbeidsmarkt, de sociale dienst en de buurt/wijk. Daarnaast besteedt hij aandacht aan de massamedia en de kunst.

Gebruikte literatuur

- Duyvendak, J.W. (1999) *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: Sdu
- Leur, W. van der (2000) RMO-rapport Aansprekend burgerschap. Aansprekende diagnose mondt uit in smal managementadvies. *MO samenlevingsopbouw*, jrg. 19, nr. 171
- Ministerie van VWS (1999) *Werken aan sociale kwaliteit. Welzijnsnota 1999-2002*. Den Haag
- Nieborg, S.M.A. (2000) *Gedeelde zorg: gedeeld werk. Onderzoek naar de verandering van de arbeidsverdeling in het gezin*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Nieborg, S.M.A. en S. ter Woerds (2001) *Planning en participatie Heel de Buurt. Tussenrapportage*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- RMO-Advies (2000) *Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Advies 11. Den Haag
- RMO-Advies (2000) *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Advies 10. Den Haag
- Sociale en culturele verkenningen (1999) Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Tonkens, E. (1999) *Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig*. Amsterdam: Bert Bakker
- WRR (1990) *Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90*. Den Haag: Sdu

Planning

zie ook: LOKAAL SOCIAAL BELEID, TERRITORIALE AANPAK

Jan Willem Duyvendak

Past planning in een sleutelwoordenboek van lokaal sociaal beleid? Jazeker, maar vooral vanwege de grote historische betekenis van de term. Met name sinds de Tweede Wereldoorlog meenden autoriteiten – zowel professionele als politieke – dat het welzijn van burgers gepland kon worden. Deze planning van welzijn c.q. ontplooiing stond lange tijd niet ter discussie. Dit leidde onder meer tot de oprichting van een Sociaal en Cultureel Planbureau (1974) en tot de zogeheten lokale welzijnsplanning, die begin jaren tachtig van de vorige eeuw furore maakte. Maar de planning van ontplooiing raakte omstreken in de jaren zeventig. Het ideaal van de maakbare samenleving werd als paternalistisch terzijde geschoven door politici en welzijnswerkers die de autonomie van individuen propageerden.

Recentelijk wordt echter opnieuw gepleit voor paternalisme ('modern paternalisme') om een halt toe te roepen aan de onverschilligheid ten aanzien van individuen die, onder het mom van zelfbeschikking, aan hun lot worden overgelaten. Uit het recente activerende welzijnsbeleid spreekt weer de ambitie om bij te dragen aan de ontplooiing van zwakstaande groepen. Vandaag de dag heet dat echter niet meer plannen maar 'aansturen'. Niettemin, na een periode waarin de overheid vooral op de winkel paste en het welzijnswerk probeerde te overleven, zien we recentelijk weer een meer 'vooruitziende blik', zowel bij politici als bij professionals. Alom is belangstelling voor toekomst-scenario's, sociale structuurschetsen en de planning van (voorzieningen in) nieuwe wijken. In die zin is planning weer helemaal terug; maar het gaat niet meer om 'planning for change', niet meer om maatschappijverandering. De utopie is voorgoed verleden tijd.

Geschiedenis

De geschiedenis van planning in relatie tot sociale vraagstukken is lang. Voor een goed begrip van de betekenis van de term moet allereerst worden gewezen op het Plan van de Arbeid dat Vos en Vorrink voor de Tweede Wereldoorlog voor de SDAP ontwierpen. Op planmatige wijze zou de economische crisis van de jaren dertig overwonnen kunnen worden. Het planningsdenken raakte

vanaf die periode gepolitiseerd. Met name linkse politici zetten zich hiervoor in: de verwoestende kracht van de 'vrije markt' moest worden beteugeld. Hun plannen hadden in eerste instantie met name betrekking op economische regulering. Deze waren geïnspireerd door theorieën van Keynes, die meende dat overheidsinterventie conjuncturele schommelingen zou kunnen beperken.

Het planningsdenken heeft echter niet alleen een politieke achtergrond: planning is als zodanig een fenomeen van de moderniteit. Door technologische innovaties en wetenschappelijke revoluties kon de mens de samenleving steeds meer naar zijn hand zetten. Schaalvergroting, industrialisatie, geplande productie, het zijn de vruchten van de Verlichting. Grootschalige planning en het bureaucratisch vernuft bleken echter ook bruikbaar voor totalitaire regimes en hun behoefte aan orde en zuiverheid. Planning onttaarde volgens Zygmunt Bauman bij de nazi's in de Holocaust – de geplande 'mechanische' vernietiging van medemensen – en in de communistische landen in meedogenloze vijfjarenplannen (én de Goelag).

Terug naar Nederland. In de periode van de wederopbouw was de gedachte van 'geleide zelfontplooiing' vanzelfsprekend. In het verzuilde Nederland werd de onmaatschappelijkheidsbestrijding en volksopvoeding noest ter hand genomen. De professionalisering en de uitbouw van sociaal werk – die mede tot ontwikkeling kwam dankzij de oprichting van het ministerie van Maatschappelijk Werk in 1952 – leidden enerzijds tot aantasting van het gezag van de religieuze sociale elite, anderzijds tot een onoverzichtelijk veld van professionals, die zich uit naam van hun specifieke deskundigheid met behoeftigen gingen bemoeien. Werkend vanuit de oude gedachte dat de ontplooiing van mensen geleid dan wel gepland kon en mocht worden – als waren zij seculiere dominees – veroorzaakte de onstuimige groei van deze sociale professionals een vraag naar planning-van-een-tweede-orde: naast de planning van de ontplooiing van onmaatschappelijken, moesten de professionals en hun instellingen gepland gaan worden. Hiertoe werd in de jaren zeventig op advies van de Harmonisatieraad Welzijn voorgesteld om het ontzuilende welzijnswerk zowel te decentraliseren als op lokaal niveau beter te plannen. Welzijnsplannen en ook wijkwelzijns-planning kwamen in de mode. Historisch gezien is dit op het eerste gezicht verwonderlijk. Juist in de jaren zeventig ontwikkelde zich namelijk de kritiek dat door derden 'gepland' welzijn niet deugde: met name Achterhuis meende dat zelfhulp, autonome hulp, altijd beter was dan heteronome bemoeizucht. Hoe kan het dan dat welzijnsplanning begin jaren tachtig toch enige tijd in de mode was? Zijn miraculeuze wederopstanding dankt de term aan het idee dat deze van zijn paternalistische feiten kon worden ontdaan door democratisering. Planning was

ondemocratisch als het top-down gebeurde maar gedemocratiseerde planning nam de bezwaren hiertegen weg. Ongeplande politiek heette nu ondemocratisch te zijn, want deze hield geen rekening met de wensen en behoeften van de bevolking.

Kennis van haar verlangens kon worden opgedaan in de lokale welzijnsplanning, waar wijkgewijs behoeften zouden worden geïnventariseerd. Helaas ontaardde deze operatie in een enorme bureaucratie en werden weinig bewoners tot participatie verleid. De gedachte dat ontplooiing door en in de planning kon plaatsvinden bleek een hersenschim.

De liberale jaren tachtig en negentig boden geen kansen voor een derde leven van het planningsdenken; ontplooiing was iets van individuen geworden die zelfbeschikkend in het leven stonden (c.q. moesten staan). Professionele interventies zouden mensen maar van de regen in de drup helpen omdat zij geen zelfstandigheid creëerden maar afhankelijkheid.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig zien we echter een kentering waardoor geplande ontplooiing weer aan populariteit won. Enerzijds waren er progressieve welzijnswerkers die alarm sloegen over de schaduwkanten van het zelfbeschikkingsideaal. Dit leidde in de praktijk tot verwaarlozing en maatschappelijke uitsluiting van hen die het niet zelfstandig redden.

‘Bemoeizorg’ werd de term voor progressief paternalisme. Anderzijds was sprake van een straffere aanpak door politie, reclassering, jeugd- en jongerenwerkers, en dergelijke. Zij wezen jongeren die niet willen deugen op hun verantwoordelijkheden: jongeren konden zich niet meer verschuilen achter hun moeilijke opvoeding of maatschappelijke uitsluiting. In Paarse tijden is iedereen uiteindelijk verantwoordelijk voor zijn of haar eigen daden. En wie niet wil deugen, zal de consequenties – een harde aanpak – moeten ondergaan.

Beide invalshoeken bieden sociale professionals ruimte voor interventies. Dat gebeurt niet meer onder de noemer van geplande ontplooiing; maar deels wel in dezelfde geest.

Buitenland

Dat na de Tweede Wereldoorlog planning van alle sectoren van het maatschappelijk leven bij de verzuilde politieke en sociale elites populair was, moet vooral worden gezien in het licht van de verschrikkingen van de oorlog en de losbandigheid van de bevrijdingsmaanden. Mannheims gedachte van ‘planning for freedom’ (1947) vond in Nederland veel respons, met name bij Banning en ander christen-socialisten die de ontsporingen van de Tweede Wereldoorlog verklaarden uit de ongedisciplineerde massamens. Kritiek van Popper (1945) en Hayek (1944) dat planning *the road to serfdom* zou zijn, met

andere woorden dat planning haaks staat op democratie, vond hier weinig weerklank. Door alle zuilen heen werd gewerkt aan de uitbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat, waarin disciplineren en bescherming van de bevolking hand in hand gingen.

Meer dan in Nederland was planning in andere landen een omstreden begrip. Waar in Nederland gezamenlijk aan een nieuwe, goedgeordende wereld werd gebouwd – zeker op de pas verworven polders die planmatig werden ingericht – daar woedde in andere landen een heftige strijd om het begrip planning. Dit werd door rechtse stromingen geassocieerd met onvrijheid (met verwijzingen naar de Oost-Europese landen), met linkse dwingelandij. Sociaal-democratische en met name communistische partijen stonden echter pal voor planning. Zij meenden dat mensen alleen ‘vrij’ gemaakt konden worden door de maatschappelijke ontwikkeling te sturen c.q. te plannen: in de economie (door nationalisaties) én in het sociale leven.

Volksopvoeding kwam overigens overal voor; hoe meer elites zichzelf zagen als verlichte voorhoedes, des te minder schroom was er om voor anderen te bepalen hoe zij zichzelf konden verheffen. Op individueel niveau was tot ver in de jaren zeventig – en dan met name in de Angelsaksische landen – sprake van theorie- en methodiekontwikkeling langs de lijnen van ‘planned change’: de geplande ontplooiing.

Strijdveld

Waar in andere landen maatschappelijke planning als een hoogst *contested concept* gold, daar draaide in Nederland de discussie rond het begrip ‘de maakbare samenleving’. Opmerkelijk is dat deze term pas eind jaren zeventig, begin jaren tachtig in zwang kwam, en dan met name in pejoratieve zin. Met terugwerkende kracht werden progressieven door behoudende politieke stromingen uitgemaakt voor kleine dwingelanden die meenden dat zij voor anderen konden beslissen hoe de wereld eruit zou moeten zien. Maakbaarheid werd een scheldwoord. De autonome mens was niet maakbaar, noch door politici noch door welzijnsprofessionals. Of beter gezegd: kon beter niet maakbaar zijn, want werd niet beter van professionele interventies. Sterker nog: professionals maakten ziek. (Achterhuis 1980; Duyvendak 1999)

Definitie

Planning is de gedachte én de praktijk waarin op systematische, vooraf bedachte wijze over de toekomst wordt beschikt. Planning kan betrekking hebben op beleid(sintenties) met betrekking tot samenlevingen, steden,

groepen mensen, wijken én individuen. In de welzijnsplanning werd de ontplooiing van individuen wijksgewijs gepland. Planning kan een paternalistisch of democratisch karakter hebben: het is paternalistisch als voor en over anderen wordt beschikt; het is democratisch als in het planningsproces betrokkenen zelf een stem hebben. Dit laatste wordt ook wel ‘sociale planning’ genoemd.

Praktische toepassing

Door de ideologische verschuiving richting liberalisme – zeker na de val van de Muur – is planning niet écht een gangbaar begrip meer. Terwijl in de wereld van het beleid meer gepland en vooruitgezien wordt dan ooit tevoren, heeft de term planning afgedaan. Althans, op de meeste terreinen. Planning van harde infrastructuur (zie onder het sleutelwoord Sociale infrastructuur) ligt politiek minder gevoelig dan de geplande ontwikkeling van de sociale infrastructuur. In alle gevallen echter wordt planning met enig wantrouwen bekeken omdat planning (a) lijkt uit te gaan van een weinig democratische gang van zaken (top-down) en (b) een zelfoverschattende overheid impliceert die de samenleving wel even naar haar hand zal zetten. Iedere plannende politicus loopt nog steeds het gevaar de banvloek over zich te krijgen dat hij gelooft in een maakbare samenleving.

In de professionele welzijnspraktijk wordt ook opnieuw veel gepland (denk aan de ‘sociale structuurplannen’). Zo worden voorzieningen in nieuwe wijken zorgvuldig en met vooruitziende blik opgezet. En ook op het individuele niveau wordt de ontplooiing weer volop gepland, in de zin van gestuurd, door professionals. Althans van die mensen die hun autonomie niet aan blijken te kunnen en/of niet willen deugen.

Planning is terug van weggeweest maar mag nooit meer maakbaarheid heten.

Literatuur

- Achterhuis, H. (1980) *De markt van welzijn en geluk. Een kritiek van de andragogie*. Baarn: Ambo
- Bauman, Z. (1991) *Modernity and Ambivalence*. Oxford: Blackwell Publishers
- Bennis, W.G., K.D. Benne et al. (1975) *The Planning of Change*. New York: Holt, Rinehart and Winston [1961, 1969]
- Beraadsgroep Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid en Welzijnswetgeving (1974) *Rapport van de beraadsgroep Knelpunten/harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving* (‘Knelpuntennota’). Den Haag
- Dekker, P. (1989) *Overheidsplanning in West-Europa*. Sociale en Culturele Reeks 10. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau

- Duyvendak, J.W. en I. de Haan (red.) (1997) *Maakbaarheid. Liberale wortels en hedendaagse kritiek van de maakbare samenleving*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Duyvendak, J.W. (1999) *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: Sdu
- Harberden, P. van (red.) (1980) *Lokale welzijnsplanning. Over de maakbaarheid van het welzijn*. Den Haag: Vuga/Boekerij
- Hayek, F. (1993) *The Road to Serfdom*. London: Routledge [1944]
- Henselmans, H.W.J. (1993) *Bemoezing*. Delft: Eburon
- Houten, D. van (1974) *Toekomstplanning. Planning als veranderingsstrategie in de welvaartsstaat*. Meppel: Boom
- Jansen van Galen, J. e.a. (1985) *Het moet, het kan! Op voor het plan! Vijftig jaar Plan van de Arbeid*. Amsterdam: Bert Bakker
- Kuypers, P. en J. van der Lans (1994) *Naar een modern paternalisme. Over de noodzaak van sociaal beleid*. Amsterdam: De Balie
- Mannheim, K. (1947) *Diagnose van onze tijd*. Leiden: Sijthoff
- Popper, K.R. (1965) *The open society and its enemies*. Londen: Routledge and Kegan Paul [1945]
- Tonkens, E. (1999) *Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig*. Amsterdam: Bert Bakker
- Wentholt, R., P.J.W. Kouwe en R.P. Hagendijk (1971) *Sociologen over planning en politiek*. Meppel: Boom

Preventie

zie ook: SOCIALE ACTIVERING, SOCIALE INTERVENTIE

Frans Spierings

Het woord preventie roept direct associaties op. 'Voorkomen is beter dan genezen,' bijvoorbeeld, of 'ingrijpen voordat het te laat is.' De eerste slogan komt uit de gezondheidszorg. De tweede behoort van oudsher tot het handlingsrepertoire van politie, justitie, beheerders en andere handhavers van de openbare orde. De beide associaties bevatten een waarschuwing, namelijk niet te wachten met actie omdat het anders te laat is.

Preventie zie je overal. Het lijkt wel of iedere maatschappelijke sector z'n eigen preventie zoekt. Preventie van sociale onrust, van ziekte, van conflict, van achterstallig onderhoud, van huurschuld, tegen alle ziektes van deze tijd kan preventief worden opgetreden. Aanleiding genoeg om te onderzoeken wat preventie precies is, waar het ophoudt (en óf het wel ophoudt) en ten slotte of preventie een zinvol begrip is in het kader van lokaal sociaal beleid.

Geschiedenis

De opslag van voedsel is waarschijnlijk de eerste vorm van preventie waarvan ook schriftelijk verslag is gedaan. In het Oude Testament legt Josef de Egyptische koning de betekenis van zijn droom over de zeven vette en de zeven magere koeien uit. Zeven magere jaren zouden volgen op zeven vette jaren. Josef werd onderkoning en zorgde tijdens de vette jaren voor de opslag van voedsel, zodat de mensen in de magere jaren niet van de honger omkwamen. In de negentiende eeuw werd preventie als het ware opnieuw uitgevonden. Massale cholera-epidemieën troffen de West-Europese landen (met name de steden) en raasden voort zonder aanzien des persoons. Na de ontdekking van de penicilline en de 'kleine ziektekiemen' werd gaandeweg de relatie tussen ziekte en hygiëne gelegd. Dat was een doorbraak in de gezondheidszorg. Tegen de bedreiging van 'walmen en dampen' was geen kruid gewassen, maar tegen die kleine ziektekiemen wel. Om nieuwe epidemieën te voorkomen moest iedereen zich inzetten, omdat ziektekiemen zich van persoon tot persoon verspreiden, dwars door rangen, standen, klassen en leeftijden heen. Het hygiënisme deed zijn intrede. Men moest hygiënisch leven, goed schoonmaken, zorgvuldig met vuil omgaan, zich goed voeden, goed huisvesten, en

drank en seksualiteit matigen. De westerse mens nam collectief z'n eigen lot krachtig in handen.

Het belang van preventie drong dus door in de snel groeiende steden, waar de burgers dicht op elkaar leefden en waar het rioolsysteem en de watertoevoer niet berekend waren op de snelle groei. Om het belang van (collectieve) preventie in te zien, moesten de stedelingen eerst ontdekken dat zij afhankelijk van elkaar waren en dat het nuttig was om gezamenlijk te handelen. Aangezien preventie een zekere mate van proactiviteit veronderstelt – men moest iets doen vóór het probleem ontstond – moet het belang ervan overtuigend zijn geweest en dit was bij de epidemieën zeker het geval.

De notie collectieve preventie verplaatste zich van de algemene gezondheidszorg naar het geneeskundig schooltoezicht en daarna verder. Stuijzand en Verbeek (1982) beschrijven de ontwikkeling van het hygiënisch en geneeskundig schooltoezicht in Amsterdam. Zij citeren: 'Elk kind moet gewasschen, gekamd en zuiver gekleed zijn en in de schoolvertrekken zal de meest mogelijke reinheid en zindelijkheid heerschen.' De preventie op scholen vond plaats in de vorm van strenge controles op de hygiëne van kinderen. In de loop van de twintigste eeuw nam de preventie van ziekte en voortijdige sterfte een grote vlucht.

Primaire, secundaire en tertiaire preventie

De term preventie speelt in de medische wereld van tegenwoordig een grote rol. Daar spreekt men inmiddels van primaire, secundaire en tertiaire preventie. Primaire preventie betekent het voorkómen van ziekte door gezonde mensen voorlichting te geven over gezonde gewoonten en gedrag. Secundaire preventie is gericht op het proces van herstellen (curatieve zorg): zieke mensen kunnen na goede zorg genezen van een ziekte. Bij tertiaire preventie gaat het om ondersteuning wanneer de ziekte ongeneselijk is (palliatieve zorg). Zieke mensen leren leven met hun ziekte. Met dit onderscheid hanteert de medische sector een breed perspectief op preventie.

Zorgonderzoek Nederland (ZON) hanteert de volgende definitie voor het begrip preventie: 'het *ongevraagd* aanbieden van een interventie teneinde ziekten of gezondheidsproblemen te voorkómen en gezondheidswinst te bereiken' (Programma *Preventie* 1999). Het gaat in deze definitie zowel om het voorkomen van problemen die nog niet zijn ontstaan als om het vroegtijdig opsporen en behandelen van de ziekte. Opvallend genoeg wordt een goede gezondheid steeds vaker gestimuleerd door bepaalde individuen en doelgroepen te activeren. Men verwacht dat duurzame effecten sneller bereikt worden als overheden, instellingen en burgers samenwerken om 'gezonder' te gaan leven.

Preventie bij justitie

Het onderscheid in primaire, secundaire en tertiaire preventie is nuttig om de reikwijdte van het begrip ook in andere sectoren te bepalen. In een recente stimuleringsregeling voor succesvolle preventieprojecten beschouwt het ministerie van Justitie het project *Buurtbemiddeling* als een beproefd preventie-instrument. Buurtbemiddeling wordt gezien als een middel om de caseload bij parketten te verminderen door aan de bron van conflicten te werken. Het ministerie is bereid om te investeren in de vroegtijdige communicatie tussen burgers over potentiële conflictsituaties, onder begeleiding van vrijwilligers, teneinde juridisering van conflicten te voorkomen. Op deze manier tracht het ministerie te bereiken dat conflicten niet verharderen, dat mensen zelf controle blijven houden over hun conflicten en dat juristen die controle niet overnemen. Preventie wordt hier opgevat als het tegengaan van escalatie van conflicten, analoog aan het herstel van ziekte in de gezondheidszorg.

Volgens het ministerie van Justitie is preventie 'het bereiken van een toestand waarin mensen aan de overweging of neiging tot normovertreding niet toekomen' (Ministerie van Justitie 1997). De auteurs kijken met deze definitie verder dan het voorkómen van problemen. Preventie reikt in hun woorden 'tot in de voegen van een betere samenleving' door sociale waarden en doelen te stimuleren. De Hein Roethofprijs – in 1987 door justitie ingesteld om wijkgerichte preventie te stimuleren – is jaren achtereen toegekend aan interventies die maatschappelijke normen en waarden ondersteunen. Net als bij de preventie van gezondheidsproblemen gaat het ook hier om het stimuleren van bepaalde individuen en doelgroepen, en om de samenwerking tussen (lokale) overheden, instellingen en burgers.

Een vergaande vorm van preventie zien we in het CRIEM-rapport uit 1997. Justitie geeft subsidie aan projecten gericht op het voorkomen van ontwikkelingsachterstanden onder allochtone jongeren in de voorschoolse periode, teneinde criminaliteit op latere leeftijd te voorkomen. Kinderen (en hun ouders) worden al op zeer jonge leeftijd geselecteerd. Onderwijs en welzijn worden ingeschakeld omdat die geacht worden meer verstand te hebben van ontwikkelingsachterstanden en gezinsrelaties dan justitie zelf. Is het nog zinvol om in dit verband van preventie van criminaliteit te spreken? Ontwikkelingsachterstand leidt niet automatisch tot criminaliteit op latere leeftijd. En bovendien gaat van de selectie van specifieke (sub)groepen op zichzelf weer een criminaliserende werking uit. Tegen welke dreiging treedt men eigenlijk preventief op?

Bemoeizorg van woningbouwcorporaties

De laatste jaren zetten woningbouwcorporaties in hun strijd tegen overlast het zogeheten bemoeizorgbeleid in. Het gaat hier om een vorm van preventie tegen woninguitzetting. In het bemoeizorgbeleid veronderstellen woningbouwcorporaties dat huurders die overlast veroorzaken daarmee ophouden wanneer de corporatie zich actief met hen bemoeit en zo nodig voorwaardelijke hulpverlening aanbiedt. Zo kan voorkomen worden dat huurders hun woning moeten verlaten. De verhuurder bemoeit zich dus met de problematische huurder, in het belang van beiden. Wanneer in individuele gevallen bemoeizorg niet slaagt, hanteren corporaties in aanvulling daarop een ‘tweedekansbeleid’. De lastige huurder krijgt een andere woning. Deze tweede kans is een vorm van preventie, namelijk om dakloosheid te voorkomen. Ook hier geldt weer dat er intensief samengewerkt wordt met een netwerk van instanties: gemeentelijke sociale diensten, gezondheidsdiensten, lokale hulpverlenende instellingen en de politie. Twee voorbeelden van dergelijke projecten zijn *Stoeprand* (ontwikkeld in Dordrecht) en het project *Wooncontainers* (in Kampen). Daarnaast zijn in Rotterdam ‘lokale zorgnetwerken’ actief en in Den Haag is er het beleid van ‘maatschappelijk herstel’. In al deze projecten werken woningbouwcorporaties samen met instellingen in de sociale sector. We zien dat preventie in de context van woningbouwcorporaties de betekenis krijgt van (sociaal) onderhoud.

Sociale zekerheid

Preventie in de sociale zekerheid bestaat uit vroegtijdige scholingsstrategieën om mensen toe te rusten voor (veranderingen op) de arbeidsmarkt. Het stelsel van sociale zekerheid garandeert een zeker inkomen aan de mensen zonder betaald werk, wat hen tegen marginalisering beschermt. Dit kan gelden als een vorm van secundaire preventie. Van de notie ‘granieten kern van achterblijvers in de bijstand’ en de armoedeval leren we hoe belangrijk het principe van de trampoline is in de sociale zekerheid. Al lange tijd was het immers de vraag of de bijstand als vangnet van de samenleving niet te zeer fungeerde als hangmat. Met het activeringsbeleid wordt gepoogd het springplankeffect of de trampolinewerking te versterken. In dit geval houdt preventie het terugleiden van uitkeringsgerechtigden naar de arbeidsmarkt in. Het is alom bekend hoe lastig reïntegratie kan zijn als iemand jarenlang in de bijstand zit. Wederom is de vraag of we hiervan preventie kunnen spreken. Gemeentelijk gesubsidieerde projecten zoals *Preventie Dakloosheid* in Rotterdam stellen de trampolinewerking van de eerste opvang centraal. Het project is erop gericht om

‘nieuwe daklozen’ zo snel mogelijk uit de maatschappelijke opvang te sluisen. Dit is geen preventie in de letterlijke zin van het woord. De term preventie wordt gebruikt omdat de sector socialisatie in de maatschappelijke opvang bewust probeert te vermijden, zodat de nieuwe daklozen daar niet blijven hangen. De maatschappelijke opvang op zijn beurt spreekt over ‘handhaving’ wanneer thuislozen in sociale pensions worden opgevangen zonder dat men inzet op reïntegratie op de reguliere (zelfstandige) woningmarkt.

Discussie

Wat nu is preventie en wat niet? Moet de ‘preventieve integratie’ van de CRIEM-nota niet gewoon gelden als normale opvoedingsondersteuning of onderwijsactiviteit? Is het actief bevorderen van gezonde leefstijlen een preventieve activiteit of niet? Kan de bemoeizorg bij probleemhuurders als preventieve activiteit worden beschouwd? Of is dit afhankelijk van het perspectief? (De burens zullen eerder spreken van pappen en nathouden.) Is de trampolinewerking bij de eerste opvang preventie? Voor het beantwoorden van deze vragen is het steeds van belang na te gaan tot welk doel preventie zich verhoudt. In de sociale zekerheid, het onderwijs en de gezondheidszorg vervult preventie de functie van zelfredzaamheid van burgers ondersteunen. Soms heeft preventie echter een afgeleid doel, namelijk voorkómen dat burgers maatschappelijk dreigen te ontsporen. In de handhavingssectoren, zoals politie en justitie, en de beheersectoren, zoals woningbouwcorporaties, vervult preventie deze rol. In beide gevallen gaat het om zowel primaire, secundaire als tertiaire preventie, afhankelijk van de maatschappelijke sector van waaruit je het bekijkt. De maatschappelijke opvang bijvoorbeeld levert de laatste preventie van dakloosheid, de woningsector en sociale zekerheid leveren de preventie van marginalisering van burgers. Een ander voorbeeld is justitie: justitie levert de preventie van conflict en criminaliteit, waarbij scholing, opvoedingsondersteuning en samenlevingsopbouw de primaire preventie verzorgen. Maar om te zeggen dat goede scholing en opvoeding criminaliteitspreventie zijn, gaat te ver. En rekken we het begrip preventie niet te ver op als we grote groepen allochtone peuters met ontwikkelingsachterstanden kiezen als speerpunt van criminaliteitspreventie?

Preventie... wat en wie?

In lokaal sociaal beleid zal men steeds de vraag moeten beantwoorden: preventie... wat wil je ermee bereiken en wie moet het uitvoeren? Zelfredzaamheid ondersteunen is een directe vorm van preventie. Marginalisering bestrij-

den is een indirecte vorm van preventie. Zo gezien leent de sociale sector zich uitstekend voor primaire preventie, terwijl de 'handhavingssectoren' het goed doen voor wat betreft secundaire preventie. Voor het lokaal sociaal beleid kan preventie een belangrijke doelstelling zijn. De lokale sociale sector ondersteunt burgers om op een volwaardige manier aan de samenleving deel te nemen. Als burgers zich optimaal ontplooiën, zullen zij ook zelfredzaam zijn. Preventie werkt beter als het aansluit bij de motivatie van burgers, is de veronderstelling in de sociale sector. Als preventieve maatregelen een activerende werking hebben op burgers en instanties, worden ze toegerust om zelf te handelen. 'Het is beter om iemand een hengel te geven dan een vis,' zoals men in het ontwikkelingswerk zegt.

Een lastig probleem bij preventie is dat het bijna niet te meten valt. De effecten van preventie laten zien is moeilijk omdat preventie er juist op gericht is probleemsituaties niet te laten ontstaan.

Definitie

Wanneer we preventie definiëren als *het aanbieden van (sociale) steunsystemen om risicofactoren te vermijden en (groepen) burgers te helpen zich in hun sociaal systeem te handhaven, dan wel marginalisering tegen te gaan*, sluit preventie goed aan bij lokaal sociaal beleid. In deze definitie staat preventie (in de primaire, secundaire én tertiaire betekenis) dicht bij de mensen en is gericht op hun actieve betrokkenheid.

Het begrip preventie kent een breed scala aan toepassingen. Het onderscheid in de medische wereld tussen primaire, secundaire en tertiaire preventie maakt duidelijk hoe groot de reikwijdte van dit begrip is. In de praktijk zien we dat iedere sector opnieuw het belang van preventie definieert. Dat doet iedere sector op eigen wijze, vanuit het idee dat men in de eerste plaats op het eigen beleidsterrein problemen moet voorkomen. Na verloop van tijd komt men er meestal achter dat er sectoroverschrijdende acties nodig zijn. En dan gaat men samenwerken.

Literatuur

Over de geschiedenis van het begrip preventie en de praktijk ervan lezen we meer in de volgende studies.

Schaapveld, K. (1999) Doorbraken in preventie in de afgelopen eeuw. *Nederlands Tijdschrift Geneeskunde*, jrg. 143, nr. 37, p.1876-1880

Stuijffzand, A. en R. Verbeek (1982) Armenezorg of preventie? De ontwikkeling van het hygiënisch en geneeskundig schooltoezicht bij het Openbaar Lager Onderwijs in Amsterdam vanaf 1795. *Jeugd en samenleving*, december

Swaan, Abram de (1989) *Zorg en de Staat – welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Bert Bakker: Amsterdam

Lieshout, M. van (2001) Bestrijden jeugdcriminaliteit begint bij jonge moeders. 0/25, februari 2001, over de achtergrond en opzet van de commissie CRIEM (Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden). Een van de aanbevelingen van de commissie is dat het ministerie van Justitie geld steekt in het voorkomen van ontwikkelingsachterstanden onder allochtone jongeren in de voorschoolse periode. Zie ook: Rooijen, M. van (2001) Integratie is een proces van jaren. 0/25, maart 2001.

Hilde Poodt schreef met enkele andere onderzoekers over de *Preventieve werking van lokale zorgnetwerken* (Rotterdam: GG&GD, 1997).

De aanpak van de preventiepieniers uit de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw is interessant om na te lezen in: *De preventiepieniers. Geschiedenis van de Hein Roethofprijs, 1987-1996*. (1997) Den Haag: Ministerie van Justitie

Over de betekenis van het project *Buurtbemiddeling* voor preventie van buurt- en burencollicten kan men meer lezen in de evaluatiestudie van B. Peper, e.a. (1999) *Bemiddelen bij conflicten tussen burens. Een sociaal-wetenschappelijke evaluatie van experimenten met Buurtbemiddeling in Nederland*. Delft: Eburon

In twee programma's van Zorgonderzoek Nederland, te weten het programma *Preventie 1998-2002: Bijstelling onderzoeksprioriteiten*. (1999) Den Haag: ZON en het programma *Gezond Leven: Zoektocht naar vernieuwing* (2000) Den Haag: ZON staat de betekenis en de modernste invulling van het begrip preventie in de medische sector centraal.

Professionalisering

Harry Hens

Met de oprichting van de 'Opleidingsinrichting voor Socialen Arbeid' in 1899 begon de professionalisering van het beroep maatschappelijk werk. In 1926 kreeg de school – inmiddels 'School voor Maatschappelijk Werk' geheten – een nieuwe directeur: mr. M.J.A. Moltzer. Onder zijn bewind werd de opleiding volledig beroepsgericht. Het persoonlijkheidsvormend aspect maakte plaats voor 'een beleid waarin specialisatie en professionalisering de nieuwe hoekstenen van de opleiding vormen', aldus Moltzer.

Professionalisering heeft dus al een lange geschiedenis. Vanaf de dag dat sociaal werk beroepsmatig werd uitgeoefend, keerde het begrip met de regelmaat van de klok terug. Er is veel energie gestoken in zowel de beroepsvorming als het verkrijgen van een professionele status. Daarbij is de nodige wetenschappelijke en praktijkkennis gegenereerd. Tot op heden heeft dat echter niet geleid tot een consistente en volwaardige *body of knowledge*.

Beroepsvorming van het sociaal werk wordt dan ook wel aangeduid als een 'gebed zonder end'.

Identiteitscrisis

Het omgaan met professionalisering weerspiegelt de worsteling van het sociaal werk met de eigen identiteit. Die worsteling is inmiddels een eeuw gaande en komt tot uitdrukking in de steeds veranderende naamgeving van het werk. Achtereenvolgens heette het armenzorg, sociaal werk, maatschappelijk werk, opbouwwerk en sociaal-cultureel werk. Hier gebruiken we overigens de term sociaal werk – in het volle besef dat het beestje niet alleen van naam, maar ook van aard zal blijven veranderen. Dit is meteen de belangrijkste verklaring voor het feit dat professionalisering zo'n problematisch karakter heeft.

Tegen wisselende decors van onder meer de christelijke charitas, de verzui-ling, de wederopbouw, de verzorgingsstaat, de verzakelijking en het markt-conform denken, heeft het sociaal werk steeds opnieuw haar rol moeten bepa-len. Veranderingen in de samenleving confronteerden het bij voortdoring met nieuwe eisen, vragen en opdrachten. Dit veroorzaakte een permanente identi-teitscrisis die telkens via professionalisering werd bezworen. Door middel van

professionalisering probeerde men adequate antwoorden op de veranderingen en nieuwe uitdagingen te formuleren.

Het *Tijdschrift voor de Sociale Sector* besteedde in 1987 een jaar lang uitvoerig aandacht aan het onderwerp. Aanleiding was de – op dat moment – benarde positie van het sociaal werk, dat moeilijk gedijde in het toenmalige maatschappelijk klimaat. Daarin voerde het no-nonsense management de boven- toon. Met deze reeks artikelen was het laatste woord over professionalisering nog niet gezegd. Het jaar dat het maatschappelijk werk in Nederland haar eeuwfeest vierde, heropende het ministerie van vws de discussie met de nieuwe Welzijnsnota (1999). Professionalisering werd een belangrijk speerpunt in het nieuwe beleid en kwam daarmee in volle glorie terug op de agenda van beleidsmakers en professionals.

Geschiedenis

Sociaal werk bestond tot het einde van de negentiende eeuw vooral uit christelijke charitas die voortkwam uit een weldoenersmentaliteit. Toen de aandacht voor de maatschappelijke oorzaken van armoede toenam, ging men in het debat over de armenzorg over de ‘sociale kwestie’ spreken. De klassieke filantropie faalde, oordeelde men, onder andere vanwege het bevoogdende en vernederende karakter. De vrijwillige armenbezoeksters uit die tijd vertaalden hun verontwaardiging over de ellende die zij bij gezinnen aantroffen, hun ervaringen met de slechte organisatie van het werk en hun ‘beschavingsdrang’ in initiatieven op het gebied van scholing en vorming van vrijwilligers. Dit leidde in 1899 tot de stichting van de eerste school voor maatschappelijk werk in Amsterdam. Zoals we al vermeldden, werd de school in de loop der jaren volledig beroepsgericht. Specialisatie en professionalisering vormden de nieuwe hoekstenen van de opleiding.

In 1948 introduceerde Marie Kamphuis de Amerikaanse methode ‘social casework’. Zelfstandigheid en zelfhulp van de cliënt stonden hierin centraal. Hulp kreeg het karakter van een zakelijke dienst, mede als reactie op het bevoogdende karakter van de vroegere hulp. Kerkelijke organisaties en hun besturen – de vleesgebleven charitas – beschouwden het ‘social work’ als een bedreiging. De nadruk op het zelfbeschikkingsrecht van de cliënt stond de koppeling van sociale hulp en religieuze beïnvloeding in de weg. Doordat de mensen die het werk deden professionaliseerden, raakten de kerkbestuurders hun grip kwijt.

In de jaren van wederopbouw werd de verzorgingsstaat – met bijbehorende sociale wetgeving, de Algemene Bijstandswet stamt uit 1965 – een feit. Omdat de verzorgingsstaat op collectieve wijze veel van de noden oploste waarop het

sociaal werk zich voorheen richtte, was het sociaal werk gedwongen taken af te stoten en zich opnieuw op zijn professie te oriënteren. Nieuwe taken van het sociaal werk werden onder meer: het begeleiden van de stadsvernieuwing, emancipatieactiviteiten, het opvangen van allochtone groepen, de toeleiding naar de arbeidsmarkt, de inburgering van nieuwkomers en de sociale veiligheid in de wijk. In diezelfde tijd moest het sociaal werk uit zijn eigen instellingen treden om uit te groeien tot een echte professie.

Vanaf de jaren zeventig ontstond een groot wantrouwen ten aanzien van de bedoelingen van professionals. Men kreeg een sterke behoefte professionals en hun organisaties beter te controleren. De leek, cliënt of burger voelde op zijn klompen aan dat de oplossing van allerlei problemen buiten zijn eigen invloed was gekomen en in handen van professionals en hun organisaties was overgegaan. Een beetje wrang is het feit dat deze kritiek beter op zijn plaats was geweest bij de 'harde' professionals, zoals de specialisten in de gezondheidszorg, maar het waren met name de sociaal werkers die zich aangesproken voelden en het boetekleed aantrokken.

In 1980 zorgde Hans Achterhuis voor de ogenschijnlijke doodsteek van het sociaal werk met *De markt van welzijn en geluk*. In dat boek zette de kritisch-linkse denker het professionele welzijnswerk – voorheen jarenlang paradepaardje van progressief Nederland – genadeloos in de verdachtenbank. Hulpverleners maken mensen van zich afhankelijk, zij scheppen hun eigen vraag, ze zijn betweterig en laten het individu niet in zijn waarde, was de boodschap. Daarmee vertolkte het boek een gevoel dat in de zeventiger jaren steeds sterker ging leven, namelijk dat de samenleving niet maakbaar is. Het was de tijd waarin er elk jaar 100.000 nieuwe werklozen bijkwamen. Het sociaal werk kwam klem te zitten tussen Scylla – het meerkoppige monster van de eigen ideologie, ambitie en illusie – en Charybdis – de maatschappelijke draaikolk – en raakte het spoor bijster.

De jaren tachtig waren een bezinningsperiode. Het sociaal werk werd publiek en politiek verguisd, likte zijn wonden en ging op zoek naar nieuwe pijlers. Het was de tijd van no-nonsense, verzakelijking en grote werkloosheid. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig trad er een kentering op in de waardering voor het sociaal werk. Maatschappelijke participatie was 'in'. Het sociaal werk kreeg een nieuwe opdracht, namelijk mensen aan een baan helpen. In het *Tijdschrift voor de Sociale Sector* verscheen een reeks artikelen over het onderwerp. Ambachtelijkheid, doelmatigheid en verwetenschappelijking waren in die tijd sleutelwoorden als het om professionalisering ging. De instelling van twee leerstoelen – voor opbouwwerk en maatschappelijk werk – lag in diezelfde lijn. Aan het einde van het millennium ging het goed met Nederland. Er was veel welvaart (niet voor iedereen overigens) en weinig werkloosheid. Met het

sociaal werk ging het ook stukken beter. Er was zonder meer sprake van een herwaardering voor het werk en de bijdrage die het leverde aan de oplossing van maatschappelijke problemen. Toch meende het ministerie van vws aan de vooravond van de eenentwintigste eeuw dat professionalisering opnieuw onder de aandacht gebracht moest worden. En zo komen we terecht bij de actuele discussie over het onderwerp.

Drie benaderingen

Professionalisering is geen ingewikkeld begrip. Het verwarrende is alleen dat het wordt gebruikt om zaken aan de orde te stellen die sterk van elkaar verschillen. Er bestaat een smalle betekenis van het begrip – dan betekent het louter ‘het tot professie maken’ – maar ook een brede. In dat laatste geval gaat het om verbeterprocessen en betekent professionaliseren zo iets als het ‘opkrikken’ van de kwaliteit.

De meest letterlijke betekenis van het woord beroep is dat ‘je iets bereikt door te roepen’. Wanneer we het huidige debat over professionalisering nader onderzoeken, dan merken we dat er inderdaad nogal wat wordt geroepen. We brengen al deze kreten onder in drie benaderingen: de economische, de andragologische en de sociologische benadering.

ECONOMISCHE BENADERING

De economische of institutionele benadering van professionalisering heeft een prominente plaats gekregen in de jongste welzijnsnota van het ministerie van vws. Het is deze benadering die de hernieuwde belangstelling voor professionalisering heeft gewekt. Het ministerie van vws neemt daarbij het voortouw, de organisatie van ondernemingen in welzijn (de vOG) volgt in zijn voetspoor. Een goed welzijnsbeleid veronderstelt de beschikbaarheid van een veelheid van instellingen en aanbieders die een professioneel en kwalitatief verantwoord aanbod in stand houden, zo stelt het ministerie. In de vorm van steekwoorden geeft de nota aan dat men daarbij met name moet denken aan vraaggerichtheid, doelmatigheid, versterking van het management en de afstemming tussen beroepskrachten en vrijwilligers. Deze opvatting van professionalisering kiest de organisatorische en bedrijfsmatige invalshoek. Hoewel de term vraaggerichtheid misschien anders doet vermoeden, gaat het hier vooral om het doelmatig functioneren van een bedrijfstak. Visioenen van certificering, kwaliteitstoetsing en benchmarking doemen op. Een goede toepassing van deze instrumenten moet een volwassen, doelmatig ingerichte en professionele bedrijfstak mogelijk maken.

ANDRAGOLOGISCHE BENADERING

In de andragologische benadering wordt de mate van professionaliteit verbonden aan de legitimering van het sociaal werk. De andragoloog Van der Laan stelt de opvatting van professionaliteit die zich beperkt tot technische bekwaamheid ter discussie. De beroepskracht heeft een eigen positie tussen geldigheidsaanspraken van de cliënt en de richtlijnen van het beleid. ‘Onprofessioneel’ betekent in deze visie dat een beroepskracht zich voor het karretje van de een of de ander laat spannen. Het mag dan wel doelmatig zijn – zo stelt Van der Laan – maar het sociaal werk kan zich niet verengen tot ‘u vraagt en wij draaien.’

Er wordt hier een oplossing geboden voor de ‘zwakke benen’ van het sociaal werk dat historisch met alle winden mee leek te waaien. De aanspraken van de cliënt zijn niet heilig, maar worden getoetst op hun geldigheid. Dikwijls zijn normatieve en subjectieve kwesties in het geding die zich onttrekken aan een duidelijke regelgeving. Professionaliteit wordt in het andragologische model uitgedrukt als een procedureel correct handelen en een zorgvuldige beoordeling van bijzondere gevallen. De professional is dus iemand die voor eigen rekening keuzen durft te maken en dit ten overstaan van cliënten communicatief kan verantwoorden.

De maatschappelijke rol van professionals dreigt echter door de juridisering en verzakelijking van de samenleving teruggedrongen te worden. Het maakt de bestaande zorgen over de kloof tussen politiek en burger er alleen maar groter op.

SOCIOLOGISCHE BENADERING

De sociologische benadering sluit nog het meest aan bij de klassieke opvatting over professionalisering. Klassiek wil zeggen dat professionals enerzijds bezig zijn met het ontwikkelen van kennis en het leren van nieuwe methodieken en anderzijds dat zij zich bekommeren om hun positie als beroepsgroep – waarbij zij niet zelden eisen op tafel leggen om op grond van hun deskundigheden een uitzonderingspositie binnen hun organisatie te verwerven.

Hutschemaekers, hoogleraar professionalisering van zorg, stelt in zijn oratie *Onder professionals, hulpverleners en cliënten in de geestelijke gezondheidszorg* (2001) dat deze vorm van professionalisering nogal onder druk staat – en hij richt zich dan in het bijzonder op de geestelijke gezondheidszorg. Volgens Hutschemaekers kent professionalisering een dubbele dynamiek. Het gaat zowel om de belangen van het vak als de belangen van de beroepsgroep. Deze dubbele dynamiek leidt nu eens tot vernieuwing en dan weer tot defensief gedrag van de beroepsgroep. In zijn opvatting hebben we momenteel met het laatste te maken. Zowel in de GGZ als het sociaal werk opereren beroepskrach-

ten binnen instellingen. Zij hebben te maken met een toename van 'overheadactiviteiten', grotere aandacht voor kwaliteitswetgeving, verambtelijking en schaalvergroting. Dit komt de autonomie van professionals niet ten goede. Hutschemaekers signaleert bovendien de neiging tot 'landje pik' tussen de diverse beroepsgroepen. Ze zijn meer bezig met elkaar te bestrijden en naar hun eigen navel te staren, dan de kwaliteit van hun beroep te verhogen. Ondertussen zijn de beroepsgroepen steeds meer op elkaar gaan lijken. Het open, geprofessionaliseerde karakter van het sociaal werk zou veel grensoverschrijdingen mogelijk maken, onder andere met beroepsgroepen als politiemensen (wijkagenten), consultants van sociale diensten, psychotherapeuten, huisartsen, sociale beheerders van woningcorporaties, medewerkers van Justitie in de Buurt-posten en natuurlijk met klassieke vrijwilligers of mensen in additionele banen (Melkertbanen, wiv-banen).

Daarnaast kennen we tegenwoordig ook nog de 'geprotoprofessionaliseerde' burger, die niet alleen mondig is en kritisch staat tegenover datgene wat hulpverleners te bieden hebben, maar die ook precies dezelfde taal spreekt. De geprotoprofessionaliseerde burger stelt nieuwe eisen aan de professionalisering van het sociaal werk. Dit leidt in de ogen van Hutschemaekers tot een professionaliseringsparadox: ogenschijnlijk professionaliseren beroepsgroepen steeds meer, maar dat leidt niet tot krachtiger hulpverleners. En protoprofessionalisering leidt niet tot onafhankelijker en kundiger cliënten, maar eerder tot minder slagvaardige hulpverleners die steeds vaker ziek zijn. De groeiende afhankelijkheid van cliënten is eveneens een negatief bijeffect van protoprofessionalisering. Hutschemaekers noemt dit een impasse en hij pleit ervoor praktijkkennis te herwaarderen en die te koppelen aan de uitkomsten van effectonderzoek (*evidence-based research*). De ideale professional baseert zijn handelen op het expliciet, consciëntieus en afgewogen toepassen van de resultaten van goed ervaringsonderzoek in de praktijk.

Een brede benadering

Wij stellen hier een brede benadering van professionalisering voor, waarin we rekening houden met de drie eerder genoemde benaderingswijzen. Naar aanleiding van de economische benadering kunnen we vaststellen dat professionalisering van het sociaal werk gebaat is bij een betere overdenking van met name de rol van de klant, de kwaliteitstoetsing, de aansturing door het management en de samenwerking tussen instellingen. Als we naar de sociologische dimensie kijken, kunnen we concluderen dat het ongewenst is als de sociale sector streeft naar monopolieposities en scherp afgebakende taakgebieden. Sociaal werkers zouden moeten accepteren dat een aantal

andere professies met de sociale sector overlapt. Het zou verstandig zijn om met deze beroepsgroepen samen te werken. Daarbij is het van belang om voortdurend alert te zijn op erkenning van de sociale professies als onmisbare factor bij het verbeteren van de kwaliteit van leven in steden en dorpen en het verminderen van achterstanden.

Van Van der Laan kunnen we leren dat de gretigheid waarmee steeds opnieuw ingesprongen werd op maatschappelijke noden, het sociaal werk geen goed heeft gedaan. Ondanks de waardevolle bijdragen werd het sociaal werk steeds opnieuw afgedankt. Dat op zich is genoeg reden om het bestaansrecht van de professie bij voortduring tegen het licht te houden door vragen te stellen zoals Hutschemaekers ze voorstelt: kijk eens professionals, wat jullie in het verleden hebben gedaan, wat was succesvol, waarmee hebben jullie resultaat bereikt in de praktijk? Ga door op die weg en vindt niet iedere keer opnieuw het wiel uit. Zo wordt zinvolle kennis en ervaring die in het verleden is opgedaan, opgenomen in de huidige werkpraktijk.

Naast historisch bewustzijn is het ook belangrijk het open karakter van het sociaal werk in het oog te houden. Dat houdt in dat men als professional accepteert dat het 'eigen' terrein niet scherp af te bakenen is van andere beroepsgroepen en dat het 'eigen' handelingsrepertoire maar in beperkte mate berust op geprotocolleerde routines en wetenschappelijk getoetste kennis. Professionaliseringsdiscussies die eenzijdig focussen op een van de hier onderscheiden benaderingen, schieten tekort. Het gaat zowel om de bedrijfstak als om professionele status en erkenning en óók om werkontwikkeling die aandacht heeft voor het specifieke karakter van het werk van sociaal werkers.

Literatuur

- Doorn, J.J.A. van (1961) Professionalisering in het maatschappelijk werk. J.M. Broekman (red.) (1964) *Maatschappelijk werk, krachten, terreinen, methoden. Deel 1: Maatschappij en maatschappelijk werk*. Assen: Van Gorcum
- Duyvendak, Jan Willem (1999) *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: Sdu
- Hutschemaekers, Giel en Laura Neijmeijer (1998) *Beroepen in beweging. Professionalisering en grenzen van een multidisciplinaire GGZ*. Houten: Bohn Stafleu Van Lochem
- Hutschemaekers, Giel (2001) *Onder professionals, hulpverleners en cliënten in de geestelijke gezondheidszorg*. Nijmegen: SUN
- Koenis, Sjaak (1993) *De preciaire professionele identiteit van sociaal werkers*. Utrecht: NIZW
- Koenis, Sjaak (1997) *De les van de geschiedenis van het maatschappelijk werk*. H. Nijenhuis (red.) *De lerende professie. Hoofdlijnen van het maatschappelijk werk*. Utrecht
- Laan, Geert van der (2000) *Opbouwwerk: markt en professionele principes*. *Markant, tijdschrift voor maatschappelijke activering*, nr. 1

- Lieshout, P.A.H. van (1998) De economische realiteit voorbij. *Zorgvisie*, nr. 1
- Ministerie van vws (2000) *Nota Sociale Kwaliteit, uitwerking programmaliijnen Welzijnsnota 1999-2002*. Den Haag: Ministerie van vws
- Mok, A.L. (1978) Professionalisering. L. Rademakers (red.), *Sociale ontwikkelingen*. Utrecht: Het Spectrum
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) (2000) *Professionals in de gezondheidszorg – advies uitgebracht aan de minister van vws*. Zoetermeer
- Rubinstein, M. (1999) Professionalisering in deze tijd. *M&O, tijdschrift voor Management en Organisatie*, nr. 2, maart-april
- Schilder, Lies, Niels Tempel en Geert van der Laan (1987) Erfgenamen van de armenzorg. De professie maatschappelijk werk in historisch perspectief. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 3, maart
- Tijdschrift voor de Sociale Sector*, artikelen in het kader van het thema 'professionalisering' in de nummers 1, 2, 3, 4, 5, 6/7 en 8 van de jaargang 1987
- Veen, Romke van der, Godfried Engbersen en Radboud Engbersen (1992) *Welzijn en werk*. Utrecht: NIZW

Sociaal kapitaal

zie ook: SOCIALE INFRASTRUCTUUR

Godfried Engbersen

Nadat in de naoorlogse sociologie vooral economisch kapitaal (inkomensverhoudingen) en cultureel kapitaal of 'human capital' (sociale mobiliteit via onderwijs) in de belangstelling stonden, is er in de jaren negentig van de vorige eeuw steeds meer aandacht gekomen voor sociaal kapitaal. Sociaal kapitaal heeft betrekking op de sociale verbanden van mensen en groepen en de hulpbronnen die zij daaruit weten te mobiliseren. De recente aandacht voor sociaal kapitaal bestaat zowel in Europa als in de Verenigde Staten en binnen diverse disciplines (sociologie, politicologie en antropologie). Uit de literatuur blijkt dat het begrip sociaal kapitaal op verschillende maatschappelijke niveaus kan worden toegepast. Politicologen als Putnam en Fukuyama maken gebruik van het begrip sociaal kapitaal. Zij wijzen erop dat landen of regio's zich van elkaar onderscheiden in de mate waarin burgers zich (vrijwillig) kunnen organiseren voor politieke, economische en altruïstische doelen.

Gemeenschappen met een bloeiende 'civil society' (maatschappelijk middenveld) hebben een hoog ontwikkeld sociaal kapitaal (vergelijk het Nederlandse poldermodel), terwijl samenlevingen met een verschraalde civil society een gering sociaal kapitaal bezitten, aldus beide politicologen. Putnam publiceerde twee studies, een waarin probeert hij te verklaren waarom de democratie in Noord-Italië succesvol en vitaal is, terwijl dat niet het geval is in het Zuiden. De tweede studie *Bowling Alone* handelt over de doorgeschoten individualisering in de Amerikaanse samenleving.

Tegenover deze toepassing van het begrip sociaal kapitaal op macroniveau, staan sociologen en antropologen die zich richten op groepsgebonden uitingen van sociaal kapitaal. Op deze traditie richten we ons hier. Voor lokaal sociaal beleid biedt dat namelijk meer aanknopingspunten. Het denken in termen van sociaal kapitaal geeft een interessante aanvulling op de individuele maatwerkbenadering die zo centraal is komen te staan in het lokaal sociaal beleid. Onderkennen dat mensen zijn ingebed in specifieke netwerken kan tot een meer groepsgerichte aanpak leiden – zowel wat betreft voorlichting als concrete hulpverlening. Op deze wijze zou de effectiviteit van lokaal beleid ten aanzien van dak- en thuislozen, problematische jongeren en armen sterk kunnen worden verbeterd.

Bronnen van sociaal kapitaal

De Franse socioloog Bourdieu (1989) heeft sociaal kapitaal gedefinieerd als 'het geheel van bestaande of potentiële hulpbronnen dat voortvloeit uit het bezit van een meer of minder geïnstitutionaliseerd netwerk van relaties van onderlinge bekendheid en erkentelijkheid – ofwel uit het lidmaatschap van een groep – dat elk van zijn leden de ruggesteun geeft van het collectieve kapitaalbezit, een "geloofsbrief" die hen in de ruime zin des woords kredietwaardig maakt.' Een cruciaal element in zijn analyse is dat sociale netwerken nimmer gegeven zijn en vastliggen. Er moet voortdurend geïnvesteerd worden in sociale relaties en netwerken om ze te handhaven.

Ook de Amerikaanse antropoloog Portes heeft een poging gewaagd om het begrip sociaal kapitaal te preciseren. Hij definieert sociaal kapitaal als het vermogen van individuen om bepaalde middelen te mobiliseren uit een gemeenschap waar men deel van uitmaakt: waar het economisch kapitaal van mensen kan worden afgelezen aan hun bankrekening en het human capital in de hoofden van mensen zit, heeft sociaal kapitaal betrekking op de structuur van sociale relaties. Om sociaal kapitaal te bezitten moet een persoon verbonden zijn met anderen. Portes onderscheidt vier bronnen voor het ondersteunen van anderen (bronnen van wederkerigheid). De eerste bron wordt gevormd door de morele normen en principes waardoor mensen zich laten motiveren om te geven en te steunen, zonder dat zij daar zelf beter van worden (altruïsme). Schenkingen van ouders aan hun kinderen bijvoorbeeld, of schenkingen aan goede doelen. De tweede bron verbindt Portes met 'begrensde solidariteit'. Dat zijn groepsgebonden en probleemspecifieke vormen van solidariteit: men is solidair met leden van de eigen etnische of religieuze groep en in geval van bepaalde problemen. De inzamelingsacties voor een lid van de gemeenschap die door ernstige tegenslag is getroffen is een goed voorbeeld. Bij de derde bron van wederkerigheid zijn, in tegenstelling tot de andere twee bronnen, instrumentele motieven in het geding. Men geeft ondersteuning omdat men op termijn iets terugverwacht. Een voorbeeld hiervan zijn diensten die aan collega-ondernemers worden gegeven, zoals bedrijfsinformatie of hulp bij het recruterend van personeel. Een dergelijke relatie van wederkerigheid verschilt van een gewone marktrelatie – alleen al door het feit dat er geen tijdstip van terugbetalen is overeengekomen. Bij de vierde bron is er sprake van een meer anonieme relatie tussen geveer en ontvanger. De wederkerige relatie vloeit voort uit het feit dat beide actoren in dezelfde gemeenschap zijn opgenomen. Men doneert of helpt in de verwachting er zelf beter van te worden – bijvoorbeeld omdat men daardoor een hogere status verwerft in de eigen gemeenschap en/of in de overtuiging dat er strenge sancties vanuit de

gemeenschap worden uitgeoefend als bepaalde verplichtingen door geveer niet worden nagekomen. Zo kan een bankier een lening verstrekken aan iemand zonder dat deze een onderpand heeft, alleen omdat die persoon lid is van dezelfde religieuze gemeenschap.

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat mensen en groepen die in staat zijn hulpmiddelen (geld, goederen, diensten, informatie, emotionele steun) te mobiliseren uit het netwerk waar zij deel van uitmaken, beter af zijn dan diegenen die daartoe niet in staat zijn. Verder is er een belangrijk verschil tussen mensen en groepen die geholpen worden uit altruïstische overwegingen (vanuit de eerste en tweede bron) en de mensen en groepen die ondersteund worden uit instrumentele motieven. De eerste groep is niet genoodzaakt om iets terug te doen, de tweede wel.

Voor- en nadelen van sociaal kapitaal

Sociaal kapitaal kan positieve en negatieve effecten hebben. Positief is bijvoorbeeld dat het een belangrijke bron van sociale controle kan zijn. Sterke groepen kunnen afdwingen dat de leden zich aan de regels houden. In hedendaagse discussies over onveiligheid in bepaalde wijken in de grote steden wordt dit als een pluspunt gezien. Een ander positief effect is dat mensen door hun sociale netwerken makkelijker een baan, personeel of een partner verwerven. Hier geldt het principe van 'the strength of weak ties': wie vluchtige contacten heeft met veel anderen krijgt gemakkelijker een baan of een partner dan iemand die opgesloten zit in hechte groep. Anderzijds bestaat er zoiets als 'the strength of strong ties'. Hechte (familie)relaties zijn erg nuttig wanneer iemand een eigen bedrijf wil opzetten, omdat ze het mogelijk maken op een informele manier investeringskapitaal en betrouwbaar personeel te krijgen. Wanneer iemand kampt met materiële en/of emotionele tegenslagen ten slotte, is sociaal kapitaal ook van groot belang. Het helpt om het hoofd boven water te houden.

De laatstgenoemde positieve functie van sociaal kapitaal komt helder tot uitdrukking in een recente studie over hedendaagse armoede in Amsterdam-Noord en Amsterdam-Zuidoost. Drie van de vier door Portes beschreven patronen bleken daar voor te komen. Veelomvattende en permanente hulp op grond van altruïstische overwegingen (vergelijk Portes' waarden), beperkte, incidentele vormen van ondersteuning (Portes' begrensde solidariteit) en vormen van wederkerigheid waarbij buurtbewoners elkaar over en weer hielpen. Deze drie vormen van sociaal kapitaal hielpen de arme huishoudens om rond te komen.

De negatieve effecten van sociaal kapitaal zijn de schaduwkant van de

positieve. Hechte groepen zijn niet alleen een bron van sociale controle, maar ook van intolerantie en conformisme. Zij kunnen mensen buitensluiten en discrimineren. Te hechte groepen kunnen bovendien een blokkade opwerpen tegen sociale mobiliteit van ambitieuze leden. Het lidmaatschap van bepaalde netwerken kan leiden tot een benedenwaartse bijstelling van aspiraties, waardoor individuele leden onvoldoende in staat zijn om te stijgen op de maatschappelijke ladder. Daarvan vinden we diverse voorbeelden in de literatuur over arbeidersculturen. Ook kunnen ondersteuningspatronen van hechte groepen leiden tot de ondergang van veelbelovende ondernemingen. Als het succes van een lid van de groep met elk ander groepslid gedeeld moet worden, kan het snel gedaan zijn met een succesvolle onderneming.

Een ander negatief effect van sociaal kapitaal wordt zichtbaar in de eerder genoemde Amsterdamse armoedestudie. Daaruit bleek dat sociaal kapitaal vooral fungeerde als 'overlevingskapitaal' om rond te kunnen komen. Het bood echter geen uitzicht op sociale stijging (met name door de eenzijdige samenstelling van de netwerken van arme huishoudens). Een vergelijkbare bevinding zien we in een grootschalig onderzoek naar de positie van illegale vreemdelingen. Bepaalde groepen illegale vreemdelingen bleken over relatief veel sociaal kapitaal te beschikken waardoor zij in staat waren in Nederland te verblijven. De opvang in eigen kring bood echter geringe mogelijkheden tot legalisering en sociale stijging. Het onderzoek wees tevens uit dat sociaal kapitaal een zeer breekbare kapitaalvorm kan zijn. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw waren illegale vreemdelingen na verloop van tijd in staat om in hun eigen onderhoud te voorzien en iets terug te doen voor de hulp die zij ontvingen (het principe van wederkerigheid). Dit is echter steeds problematischer geworden, met als gevolg dat illegale migranten langer afhankelijk blijven van familie en kennissen, waardoor weer conflicten kunnen ontstaan die ertoe leiden dat hulprelaties worden verbroken.

Drie conclusies

We trekken hier drie conclusies.

- 1 De werking van sociaal kapitaal is selectief. Onderlinge hulppatronen doen zich vooral voor tussen 'ons soort mensen', buitenstaanders worden daarvan buitengesloten. Niet iedereen is daarom in staat om sociaal kapitaal te mobiliseren. Genoemd armoedeonderzoek liet zien dat een derde deel van de onderzochte groep niet in staat was om sociaal kapitaal te mobiliseren.
- 2 Hoewel sociaal kapitaal een belangrijke pasmunt is voor kwetsbare groepen, is het onjuist om deze kapitaalvorm te romantiseren. Het armoede

onderzoek wijst op de beperkingen van het sociale netwerk waarin arme huishoudens zijn ingebed. Dit netwerk vervult vooral een materiële functie en motiveert niet tot sociale mobiliteit. De Amerikaanse socioloog Putnam (2000) maakt in dit verband het onderscheid tussen ‘bonding’ en ‘bridging’. Wil sociaal kapitaal mensen vooruit helpen, dan moeten bruggen geslagen worden naar mensen buiten de eigen sociale groep. Veel kwetsbare groepen zijn niet in staat om bruggen te slaan. Dit gegeven levert twee aandachtspunten op voor sociaal beleid. Ten eerste is het zin- nig om mensen toe te rusten met vaardigheden om dergelijke bruggen te leren slaan en – ten tweede – kan dit het beste via het ontwikkelen van net- werkprojecten gebeuren.

- 3 De wetenschappelijke aandacht voor sociaal kapitaal geeft een interes- sante correctie op de populaire individualiseringstheorie. Traditionele fami- lie-, buurt- en gemeenschapsbanden blijken nog altijd een rol te spelen in het leven van individuen. Door migratieprocessen winnen ze zelfs aan betekenis. Met name voor lokaal sociaal beleid ligt hier een relevant aan- knoepingspunt. Wellicht neemt de effectiviteit van beleid toe wanneer niet een ‘geïndividualiseerde’ maatwerkgedachte centraal staat, maar een benadering waarbij men rekening houdt met het sociale netwerk waarin groepen zijn ingebed.

Literatuur

- Bourdieu, P. (1989) Economisch kapitaal, cultu- reel kapitaal, sociaal kapitaal. *Opstellen over smaak, habitus en het veldbegrip*. Amsterdam: Van Gennep
- Engbersen, Godfried, Erik Snel en Annelou Ypeij (1998) De andere kant van het armoede- beleid: beleid en realiteit in Amsterdam- Noord. G. Engbersen e.a. (red.), *Effecten van armoede*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Engbersen, Godfried e.a. (1999) *De ongekende stad 2. Inbedding en uitsluiting van illegale vreemde- lingen*. Amsterdam: Boom
- Fukuyama, Francis (1995) *Trust*. London: Hamish Hamilton
- Portes, A. (1995) Economic Sociology and the Sociology of Immigration: A Conceptual Overview. A. Portes (ed.), *The Economic Sociology of Immigration*. New York: The Russell Sage Foundation, p. 1-41
- Portes, A. (1998) Social capital: its origins and applications in modern sociology. *Annual Review of Sociology*, jrg. 24, 1-24
- Putnam, Robert D. (1993) *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*. Princeton NJ: Princeton University Press
- Putnam, Robert D (2000) *Bowling Alone. The Col- lapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster
- Ypeij, Annelou en Erik Snel (2000) Met zijn vie- ren een. G. Engbersen e.a. (red.), *Balans van het armoedebeleid*. Amsterdam: Amsterdam Univer- sity Press

Sociale activering

zie ook: PARTICIPATIE, ZELFREDZAAMHEID

Iris Leene

Elk nieuw beleidsveld ontwikkelt zijn eigen taal, zo ook lokaal sociaal beleid. Zo'n taal is een mengeling van oud jargon, nieuwe begrippen en combinaties van beide. Sommige termen behoren onomstotelijk tot een bepaald, welomschreven beleidsveld, andere termen niet. Hoe het begrip sociale activering zich tot lokaal sociaal beleid verhoudt, is niet helemaal helder. Misschien omdat lokaal sociaal beleid op zichzelf niet scherp is gedefinieerd. Misschien omdat sociale activering een containerbegrip is dat in de praktijk verschillend wordt ingevuld. Bovendien beschouwen sommigen sociale activering als beleidsinstrument, terwijl anderen het zien als zelfstandig beleidsterrein – nauw verwant aan lokaal sociaal beleid. Voor beide standpunten is wat te zeggen, één waarheid is er niet.

Wat is sociale activering?

Het begrip sociale activering bestaat sinds 1994 maar heeft totnogtoe geen scherpe en eenduidige definitie gekregen. Wel is het begrip veelvuldig beschreven. Landelijk wordt de volgende omschrijving gebruikt:

‘Het verhogen van maatschappelijke participatie en het doorbreken of voorkomen van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten die eventueel een eerste stap op weg naar betaald werk kunnen betekenen.’
(Informatie- en Servicepunt Sociale Activering, vws/szw 2000)

Dit is een brede omschrijving die weinig uitsluit. Of het een definitie is of een doelomschrijving blijft in het midden. In deze omschrijving van sociale activering zijn de doelgroep(en) niet nader gedefinieerd, noch centrale begrippen als maatschappelijke participatie, sociaal isolement en maatschappelijk zinvolle activiteiten. Met het idee duizend bloemen te laten bloeien zijn aanscherping en operationalisatie bewust overgelaten aan de lokale overheden. Die lokale overheden zijn praktisch aan de slag gegaan met het opzetten van projecten. In eerste instantie hebben gemeenten zich primair gericht op

langdurig werklozen. Later breidden de projecten zich steeds vaker uit naar andere mensen in een sociaal isolement.

Afhankelijk van de inbedding van sociale activering in de gemeentelijke organisatie en de financiële ruimte, kiest men verschillende vormen. In sommige gemeenten betekent sociale activering iemand tot vrijwilligerswerk bewegen. In andere gemeenten wordt sociale activering opgevat als een 'traject' dat uit verschillende vormen van hulp- en dienstverlening bestaat, gericht op de maatschappelijke (re)integratie van de persoon in kwestie. Afhankelijk van zijn of haar behoeften, mogelijkheden en belemmeringen wordt ingezet op betaalde of onbetaalde arbeid, verhoging van de draagkracht – bijvoorbeeld door middel van 'empowerment', vormings- en scholingsactiviteiten en ondersteunende psychosociale begeleiding, en vermindering van de draaglast – onder andere via opvoedingsondersteuning, kinderopvang en schuldhulpverlening.

Kortom, de invulling die aan het begrip sociale activering wordt gegeven, is divers. Overigens maken weinigen zich hierover zorgen. De inhoud van sociale activering is momenteel ondergeschikt aan de methode. Men richt zich met name op methodische karaktereigenschappen als 'individueel maatwerk', 'vraaggericht werken', het 'centraal stellen van mogelijkheden en kwaliteiten', 'outreachinge en voorwaardelijke vormen van dienstverlening', 'casemanagement' en 'ketenbeheer'. Bij de uitwerking van deze eigenschappen zoekt men aansluiting bij ontwikkelingen in het buitenland, met name de Verenigde Staten en Engeland. Uit deze landen zijn onder meer het 'social casework', de EVC-methode (elders verworven kwaliteiten) en casemanagement geleend.

SOCIALE ACTIVERING EN VERWANTE BEGRIPPEN

Doordat sociale activering niet scherp is gedefinieerd, ontstaat makkelijk verwarring met andere, al langer bestaande begrippen uit het welzijns- en arbeidsmarktbeleid zoals activering, arbeidsrehabilitatie en ITB (individuele trajectbegeleiding of -bemiddeling).

De verwarring met het begrip activering komt het meeste voor. Vooral in de welzijnssector wordt sociale activering vaak gepresenteerd als synoniem voor activering. In publicaties over het welzijnswerk en het arbeidsmarktbeleid duikt het begrip activering vanaf het begin van de jaren negentig van de twintigste eeuw op. In het Gemeentelijk Functioneel Ontwerp voor het sociaal-cultureel werk uit 1991 en wetenschappelijke en methodische boeken (onder andere Spierts, *Balanceren en Stimuleren* 1994; Van der Veen e.a., *Leren in Sociaal Cultureel Werk* 1996) wordt activering expliciet genoemd als een nieuwe strate-

gie in het welzijnswerk. Handhaven en versterken van de individuele onafhankelijkheid staan centraal. In de context van het arbeidsmarktbeleid betekent activering in de eerste plaats mensen zonder baan stimuleren betaald werk te zoeken.

In het begrip sociale activering komen welzijns- en arbeidsmarktactivering bij elkaar. Werkwijze, doel en context van beide activeringsvormen worden geïntegreerd tot een nieuw geheel dat meer is dan de som der delen. Waarover later meer (zie met name: 'Meerwaarde van sociale activering').

Het begrip arbeidsrehabilitatie wordt gebruikt voor het behouden, herstellen en/of uitbreiden van de arbeidsmogelijkheden van mensen met psychiatrische problemen. Werken aan persoonsgebonden arbeidsvaardigheden en benutten of creëren van hulpbronnen in de omgeving staan voorop in arbeidsrehabilitatieprogramma's.

Aan het eind van de jaren tachtig is arbeidsrehabilitatie herontdekt als middel om de maatschappelijke participatie van deze doelgroep te bevorderen.

Arbeidsrehabilitatie is een fase in een langer zorg- en hulpverleningstraject en veel van deze programma's worden dan ook vanuit de zorg (AWBZ) gefinancierd. Het grootste verschil met sociale activering is de sterke gerichtheid op arbeid als middel bij uitstek om het individuele welzijn te vergroten.

Het begrip ITB staat voor individuele trajectbegeleiding of individuele trajectbemiddeling. Het is de opvolger van de heroriënteringsgesprekken (HOG-gesprekken) voor langdurig werklozen die eind jaren tachtig werden gehouden op het arbeidsbureau. Door middel van ITB probeert men hun kans op betaalde arbeid te vergroten. Het begrip stamt uit het begin van het activerend arbeidsmarktbeleid en luidde het tijdperk in van het individuele maatwerk en het trajectdenken. Verschillende regelingen en organisaties worden erin samengebracht tot een geïntegreerde aanpak. Op dit moment wordt de term ITB, hoewel nog steeds actueel, steeds minder gebruikt. De methodiek daarentegen is nog springlevend.

Maatschappelijke ontwikkelingen

Inzicht in de historische context van het begrip sociale activering vertelt veel over de huidige variatie aan betekenissen van het begrip. We kunnen teruggaan tot de jaren negentig en het moment beschrijven waarop het begrip sociale activering feitelijk werd geïntroduceerd. We kunnen ook beginnen bij de jaren tachtig, toen activering als werkwijze terugkwam in het welzijnswerk. We gaan echter terug tot de jaren zeventig, omdat we hier de voedingsbodem voor sociale activering op het spoor komen.

1970-1990, EEN MAATSCHAPPIJBEELD

In de jaren zeventig nam de werkloosheid in Nederland schrikbarende vormen aan. Het roer van het tot dan toe gevoerde economische beleid werd daarom radicaal omgegooid. Er trad een periode van loonmatiging in en – waar mogelijk – werd er bezuinigd op de overheidsuitgaven. Met de vrijkomende middelen werden nieuwe investeringen voor het bedrijfsleven mogelijk gemaakt. De afspraken tussen werkgevers, werknemers en de rijksoverheid, die bekend staan onder het akkoord van Wassenaar (1982), luidden de geboorte in van het poldermodel. De opzet van loonmatiging en bezuiniging werp zijn vruchten af. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig, kwam Nederland terecht in een opwaartse spiraal. Economisch ging het ons land voor de wind, de werkgelegenheid groeide en de kortdurende werkloosheid daalde in ras tempo. In dezelfde periode werd ook de andere kant zichtbaar van een ontwikkeling die lange tijd was gecultiveerd als vorm van vooruitgang: de individualisering van de maatschappij. Door de toenemende individualisering werden oude en als klemmend ervaren sociale verplichtingen ter zijde geschoven ten gunste van zelfontplooiing en emancipatie. De keerzijde hiervan was dat men niet langer kon rekenen op de onbaatzuchtige zorg en ondersteuning van anderen. De zekerheid van een sociaal netwerk waar men in mindere tijden op terug kon vallen, behoorde tot de verleden tijd.

De kosten van het sociale zekerheidsstelsel stegen door de individualisering tot recordhoogte en bereikten – politiek gezien – het plafond. Mensen die langdurig werkloos waren en anderen die van een minimuminkomen rond moesten komen, liepen tegen de negatieve gevolgen op. Ze kwamen langs de zijlijn van het maatschappelijk leven te staan, met als gevolg: sociaal isolement en vereenzaming.

Deze schaduwzijde bleef niet onopgemerkt. Politieke partijen, kerken, welzijnsinstellingen, uitkeringsinstanties en belangenbehartigers oefenden druk uit om de kwaliteit te verbeteren van het leven van mensen die (blijvend) moesten zien rond te komen van een minimuminkomen. Ze pleitten er ook voor de sociale cohesie te herstellen en daarmee de maatschappelijke betrokkenheid te vergroten. Zo deden het activerend welzijnsbeleid en het activerend arbeidsmarktbeleid hun intrede.

Activerend welzijnsbeleid wil de sociale cohesie versterken, de maatschappelijke betrokkenheid vergroten en de (re)ïntegratie van de meest kwetsbare mensen in de samenleving stimuleren. Het activerend arbeidsmarktbeleid focust op een verlaging van de kosten van het stelsel van sociale zekerheidsregelingen door uitstroom naar werk te bevorderen. Scholing en bemiddeling moeten de kans van langdurig werklozen op betaald werk vergroten. In vergelijking met het 'oude' welzijns- en arbeidsmarktbeleid wordt het beleid

doelgerichter en de methodieken meer op maat gesneden. Goedbedoelde professionele betutteling moet plaats maken voor ondersteuning van de consument, die zelf verantwoordelijk blijft.

SCHAKEL TUSSEN ACTIVEREND WELZIJNS- EN ARBEIDSMARKTBELEID

Het was de gemeente Rotterdam die in 1994 het woord sociale activering introduceerde als resultaat van een succesvolle kruisbestuiving tussen activerend welzijnsbeleid en activerend arbeidsmarktbeleid. De inbreng van welzijn was vooral herkenbaar in de nadruk op ontplooiing en persoonlijke ontwikkeling, het belang van sociale contacten en maatschappelijke context.

De inbreng van het arbeidsmarktbeleid toonde zich in de afbakening van de doelgroep en de focus op betaalde arbeid.

In Rotterdam ging het in 1994 over mensen die van een minimumuitkering leefden en met behulp van de reguliere arbeidstoeleidsinstrumenten niet bemiddeld konden worden naar een betaalde baan. In de concrete uitwerking werd een onderscheid gemaakt tussen vrijwilligerswerk, eigen initiatief (verlenen van mantelzorg bijvoorbeeld) en individuele vorming en ontwikkeling.

ADOPTIE VAN HET BEGRIP DOOR DE RIJKSOVERHEID

In 1995 werd de term sociale activering overgenomen door de rijksoverheid. De toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Melkert zag de waarde ervan in en voerde het op als sluitstuk van een activerend sociaal zekerheidsbeleid. De betekenis van het begrip werd versmald tot laatst redmiddel om langdurig werklozen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt toch aan de baan te krijgen. Deze vorm van activering had een verplichtend karakter. Een uitkering verplichtte de ontvanger iets te doen ten behoeve van de samenleving. Al snel werden nuances aangebracht op deze visie.

Hoewel uitstroom naar werk belangrijk bleef, werd de waarde van maatschappelijke integratie en het tegengaan van sociale uitsluiting naar de voorgrond geschoven en het verplichtende karakter minder absoluut. Vermoedelijk was dit te danken aan de sterke en aanhoudende lobby vanuit het welzijnsbeleid, cliëntorganisaties en diverse particuliere initiatieven. Zij waren tegen dwang en plaatsten grote vraagtekens bij de vooronderstelling dat elke baanloze uiteindelijk aan werk zou kunnen komen.

SOCIALE ACTIVERING BREIDT HAAR BEREIK UIT

Bij de herziening van de Algemene bijstandswet (1996) werd de mogelijkheid gecreëerd om te experimenteren met vormen van sociaal activering voor langdurig werklozen. Gemeenten kregen de gelegenheid voor deze doelgroep projecten op te zetten die niet primair waren gericht op toeleiding naar betaalde

arbeid. Daarbij mocht vrijstelling van de sollicitatieplicht worden gegeven en mochten premies voor deelname worden verstrekt. Dit sloeg aan. Veel gemeenten dienden voorstellen voor activeringsprojecten in bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In totaal werden 217 experimenten van 162 gemeenten goedgekeurd (Jehoel-Gijsbers e.a. 1999). Twee jaar later, met de invoering van de Wet inschakeling werkzoekenden (1998), verviel de experimentele status van sociale activering. Sociale activering had naar het oordeel van beleidsmakers en wetgevers haar bestaansrecht voldoende bewezen. Inmiddels is niet alleen het merendeel van de Nederlandse gemeenten bezig met sociale activering, maar hebben allerlei ministeries de kracht ervan ontdekt. Na het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid adopteerden onder meer de ministeries van Volksgezondheid Welzijn en Sport, en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het in de wetenschap dat niet alleen langdurig werklozen baat kunnen hebben bij vormen van sociale activering. Anno 2001 vindt dan ook een verbreding van sociale activering plaats. Steeds vaker worden ouderen, dak- en thuislozen, ex-psychiatrische patiënten en arbeidsongeschikten gerekend tot de doelgroep van sociale activering.

Nieuwe wijn of oude wijn in nieuwe zakken?

Heeft het begrip sociale activering een meerwaarde in zich, of is het slechts een beleidsterm die leeft doordat er een budget aan is gekoppeld? Wanneer sociale activering niet méér benoemt dan de werkwijze binnen het activerend welzijns- of arbeidsmarktbeleid, kunnen we ook met de begrippen ITB en activering toe. Wanneer men met sociale activering bedoelt dat mensen tot onbetaald werken aangezet worden, is het logisch dat vrijwilligerswerk te blijven noemen. Wanneer het verkapte doel van sociale activering toch arbeidstoeleiding van sociaal kwetsbaren is, ligt afschaffing van het begrip sociale activering en herwaardering van het begrip arbeidsrehabilitatie voor de hand. De maatschappelijke context waarbinnen het begrip sociale activering is opgekomen, rechtvaardigt echter aan dit begrip een meerwaarde toe te kennen. Sociale activering is ontsproten uit zowel het activerend welzijnsbeleid als het activerend arbeidsmarktbeleid. Het draagt de kracht in zich beide beleidsvelden met elkaar te verbinden en daarmee het maatschappelijke en het individuele belang met elkaar te verenigen. Door onze eerder gegeven omschrijving: *'Het verhogen van maatschappelijke participatie en het doorbreken of voorkomen van sociaal isolement door maatschappelijk zinvolle activiteiten die eventueel een eerste stap op weg naar betaald werk kunnen betekenen'* te interpreteren als doelomschrijving, beslaat het begrip sociale activering de hele keten van dienstverlening: van opvang, hulpverlening en maatschappelijke participatie tot en met

(on)betaald werk. Tot op heden bestaat er geen ander woord voor deze – op maatschappelijke integratie van sociaal kwetsbaren gerichte – keten.

EXPORTPRODUCT

Op het moment dat de intrinsieke meerwaarde van sociale activering manifest wordt, kan het begrip worden opgenomen in het rijtje Goudse kaas, klompen, tulpen en het poldermodel. Het wordt een exportproduct. Aan het buitenland presenteren we het steeds vaker en overtuigender als antwoord op vraagstukken over sociale uitsluiting, vereenzaming, afnemende maatschappelijke participatie en economische reïntegratie. De aandacht voor deze problemen is mondiaal. Vaak worden ze behandeld als relatief autonome beleidsproblemen met als resultaat dat de oplossingen eendimensionaal zijn. Een beleidsveldoverstijgende benadering zoals in sociale activering ligt verrat, ontbreekt. Dit wil overigens niet zeggen dat de instrumenten en middelen die in het buitenland worden ingezet afwijken van die in Nederland. Ook in het buitenland kent men 'empowermentprogramma's', vrijwilligersprojecten en werkervaringsplaatsen voor langdurig werklozen en sociaal kwetsbaren. Vraaggericht werken en individueel maatwerk zijn daarbij geen onbekende methodes. De kunst is echter een keten te vormen die meer oplevert dan de som der delen. Sociale activering biedt de ruimte dit te realiseren.

Literatuur

Top drie

- 1 Sociale Activering (1997) *Tijdschrift voor Arbeid en Bewustzijn*, jrg. 19, nr. 3/4
In dit tijdschrift is een aantal artikelen opgenomen die tezamen een goed beeld geven van de ontstaansgeschiedenis van sociale activering, de wijze waarop dat heeft vorm gekregen in het welzijnswerk (algemeen maatschappelijk werk, geestelijke gezondheidszorg) en in verschillende steden.
- 2 Vlaar, P. en J. Keesom (1997) *Sociale Activering. Strategieën en methoden voor het lokale welzijnswerk*. Utrecht: NIZW
Deze publicatie geeft de achtergronden van sociale activering en een aantal praktijkvoorbeelden die sociale activering voor de lezer levend maken.
- 3 Grootsholten, E. en R. den Uijl (1998) *Zinvolle sociale activering 1. Over de wording van beleid en uitvoering*. Den Haag: Vrijbaan
Deze publicatie belicht sociale activering vanuit een beleidsmatige invalshoek.

Overige bronnen op alfabetische volgorde

- Aa, P. en A. Dekker (2000) *Methodiek en beleid van sociale activering*. Rotterdam/Utrecht: Dienst Sozawe / Universiteit Utrecht
- Angenent, F.J.A. en G.J. Schep (1997) *Gemeenten en fase 4-beleid. Fasering en sociale activering in de gemeentelijke praktijk*. Den Haag: SGB
- Bosch, A. van der en E. Hofman (2000) *Sociale activering; een nieuwe rol voor het vrijwilligerswerk. Verslag van een onderzoek onder gemeenten*. Utrecht: Stichting VrijwilligersManagement

- Divosa (1999) *Handreiking Sociale activering. Deel 4 model dienstverlening*. Utrecht/Amsterdam: Divosa/Radar
- Federatie Opvang (1999) *Sociale activering in de Maatschappelijke Opvang*. Utrecht: Federatie Opvang
- Grootscholten, E. en R. den Uijl (1998) *Zinvolle sociale activering 2. Over de kosten van beleid en uitvoering*. Den Haag: Vrijbaan en ministerie van vws/directie Sociaal Beleid
- Hoederkamp, J. en R. den Uijl (1999) *Sociale Activering. Een handreiking voor wethouders en diensthoofden*. Den Haag: Taskforce Kwaliteit Bijstand (TKB) en Vrijbaan
- Huijg, E. (2000) *Aansturen én zelfsturen. Verslag conferentie 'Sociale activering langdurig werklozen in de grote steden'*. Amsterdam: Huijg & Partners
- Idenburg, P.H.A. e.a. (1983) *De nadagen van de verzorgingsstaat, kansen en perspectieven voor morgen*. Amsterdam: Meulenhoff Informatief Informatie- en Servicepunt Sociale Activering (ISSA) (2000) *Sociale Activering. Inhoud en Ontwikkelingen*. Den Haag: Ministeries van szw en vws
- Informatie- en Servicepunt Sociale Activering (ISSA) (2000) *Projecten Sociale Activering in beeld*. Den Haag: Ministeries van szw en vws
- Jehoel-Gijsbers, G.J. (1996) *Handreiking sociale activering. Stappen in beleidsontwikkeling*. Utrecht: Divosa
- Jehoel-Gijsbers, G.J., I. van de Pas en S. Seraïl (1999) *Het experimenteerartikel in de ABW. Evaluatie van de toepassing en effecten van artikel 144*. Tilburg: IVA-Tilburg / Bureau Jehoel-Gijsbers
- Lammerts, R. (1996) *'Ik wist niet dat er nog zoveel voor mij mogelijk was.'* *Sociale activering in Breda. Evaluatie van een experimentele aanpak*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Lindeman, E.M. (1997) *Vrijwilligerswerk als vorm van sociale activering voor bijstandsgerechtigden*. Leiden: Research voor beleid
- Ministerie van szw (1994) *Sociale Nota 1995*. Den Haag: Ministerie van szw
- Ministerie van szw (1995) *Sociale Nota 1996*. Den Haag: Ministerie van szw
- Ministerie van szw (1996) *Sociale Nota 1997*. Den Haag: Ministerie van szw
- Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW (2000) *Eindverslag van de vier regioconferenties. Sociale activering, de bijdrage vanuit welzijn en hulpverlening*. Utrecht/Den Haag: NIZW
- Radar (1999) *Sociale activering methodisch handelen*. Den Haag: Vuga Elsevier-bedrijfspublicaties
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1997) *Werkeloos toezien? Activering van langdurig werklozen*. Advies 3. Rijswijk: RMO
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (1997) *Werkeloos toezien? Activering van langdurig werklozen*. Achtergrondstudies. Rijswijk: RMO
- Schriemer, R. (2001) *Sociale activering in het vrijwilligerswerk. Een onderzoek naar de integratie van O.K.-werknemers binnen het vrijwilligerswerk in Rotterdam*. Rotterdam/Utrecht: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid/Universiteit Utrecht
- Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (1995) *Welzijnsbeleid in de lokale samenleving*. Rijswijk: Vuga
- Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (1993) *Evaluatie Sociale Vernieuwing: een tussenrapport*. Rijswijk: Vuga
- Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) (1994) *Evaluatie Sociale Vernieuwing: het eindrapport*. Rijswijk: Vuga
- Swinnen, H. (1995) *Sociale activering. Een lokale strategie broodnodig*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Vlaar, P. en R. Engbersen (red.) (1995) *Reader Sociale activering*. Utrecht: NIZW

Sociale cohesie

zie ook: SOCIAAL KAPITAAL, SOLIDARITEIT

Radboud Engbersen

De plotselinge populariteit van sommige sleutelwoorden laat zich vaak nauwelijks verklaren. Dit geldt zeker voor het begrip sociale cohesie. Het dook in 1998 ineens overal op. In het regeerakkoord, in de troonrede, in een groot-schalig onderzoeksprogramma van de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO) én in tal van landelijke, gemeentelijke en provinciale rapporten. Dat is opmerkelijk, omdat sociale cohesie een lastig te definiëren begrip is. Schuyt (1997) noemt sociale cohesie zelfs 'een van de meest abstracte en moeilijkste begrippen uit de sociologie'. Vooral beleids-makers en politici gebruiken het begrip vaak. Sociale cohesie is verworden tot een gepopulariseerd expertbegrip dat meestal globaal metaforisch wordt omschreven in termen van 'cement', 'weefsel', 'specie', 'los zand' of via gevleugelde woorden als 'de boel bij elkaar houden' (Den Uyl) en 'elkaar vasthouden' (Kok). Maar kan je met het begrip precieze uitspraken doen die aangeven hoe broos het sociale cement dan wel geworden is, hoe diep het sociale betonrot zich heeft ingevreten en hoe gerafeld de sociale weefsels zijn? En als je dat precies kunt vaststellen, kun je vervolgens het sociale cement weer herstellen, het betonrot repareren en de rafels hechten? Is het mogelijk via beleid de sociale cohesie van een straat, buurt, gemeente, provincie of nationale samenleving te vergroten? Hoe doe je dat? Is er, in de woorden van de provincie Brabant (Provincie Noord-Brabant 2001), een maïzena-overheid mogelijk? Een samenleving waarvan de overheid 'bindmiddelen' produceert en organiseert om de onderlinge 'kleefkracht' van mensen en instituties veilig te stellen en te vergroten?

De retoriek

Uitspraken over tekortschietende sociale cohesie kom je vooral tegen in cultuurkritische teksten. In het geseculariseerde domineesland Nederland is de preek weliswaar sterk teruggedrongen, maar de preektraditie niet. Die is levend gebleven en in handen gekomen van politici en beleidsmensen die het lokale onbehagen telkenmale met verve aan de kaak stellen. Ook landelijke politici laten zich niet onbetuigd. In het *Sociaal Cultureel Rapport 1998* staat een

inhoudsanalyse van de troonredes van de laatste 25 jaar. De analyse maakt duidelijk dat we op de derde dinsdag van september elke keer opnieuw te horen krijgen dat de moderne samenleving een onherbergzaam oord dreigt te worden (vervreemding, anonimiteit, atomisering, wegvallende verbanden). In de troonredes wordt steeds weer impliciet dan wel expliciet gerefereerd aan de fictie van een ooit verloren gegane organische samenhang. Dat laatste is verworpen tot een versleten topos in de cultuurkritiek. Het enige wat over die organische samenleving altijd gemeld wordt, is dat zij voorbij is.

De empirische basis van alle cultuurkritiek is omstreden. Hetzelfde kan gezegd worden van de in het voorjaar van 1998 opgezette campagne 'De maatschappij. Dat ben jij'. Volgens de Stichting Ideële Reclame (SIRE) zou onze samenleving steeds meer 'een sololeving' zijn geworden, waar het 'ieder voor zich en God voor ons allen' is. Dergelijke generaliserende uitspraken zijn aantoonbaar onjuist. SCP-studies maken keer op keer duidelijk dat Nederland een levende 'civil society' heeft. En recentelijk legden armoedejaarboeken bloot dat uitkeringsafhankelijken grote steun ontleen aan informele netwerken. Er is lokaal heel veel solidariteit te betrappen.

Woorden worden niet alleen gebruikt om iets te beschrijven, maar juist ook om er iets mee te bewerkstelligen. Dit geldt zeker voor het gebruik van sociale cohesie. Juist dit begrip maakt duidelijk dat het belangrijk is om een bewustzijn te ontwikkelen voor de retoriek van beleidstaal. In het geval van sociale cohesie is het belangrijkste steeds af te vragen: waarvoor wordt het begrip ingezet, wat verstaat men eronder en hoe wordt het begrip geoperationaliseerd?

HET WOORD ALS WAPEN

Het begrip sociale cohesie wordt op vier manieren gebruikt. Ten eerste wordt er heel veel mee verklaard. Waarom is het portiek altijd smerig? Waarom zien we overal graffiti en huisvuil op straat? Waarom is er zoveel verbale agressie in de tram, waarom zien we zoveel lastige types op straat (zwerfers, junkies, verwarde mensen)? Waarom is er segregatie in het onderwijs (witte en zwarte scholen), op de woningmarkt (uitkeringswijken), en op de arbeidsmarkt (gekleurd werk)? Antwoord: dat komt omdat de sociale cohesie is weggevalen. Maar een dergelijke verklaring schiet voor bijna alle verschijnselen die hiervoor zijn opgesomd, tekort. Het is een gemakzuchtige verklaring, die op het tweede gezicht in veel gevallen kan worden weersproken dan wel genuanceerd.

Daarnaast wordt het belang van tal van activiteiten (groot, klein) gelegiti-meerd met een beroep op sociale cohesie, zoals ICT-investeringen, de sloop en wederopbouw van naoorlogse flatwijken, sportactiviteiten en buurtfeesten. Er is altijd wel een redenering aan te dragen waarom dit soort activiteiten, die op

zichzelf heel belangrijk en nuttig kunnen zijn, nu juist ook de sociale cohesie zullen verbeteren.

Ten derde wordt sociale cohesie als retorisch wapen ingezet om veranderingen tegen te houden. Kleine gemeenten houden bijvoorbeeld hogere overheden voor dat de sociale samenhang van hun gemeente bij gemeentelijke herindeling verloren dreigt te gaan. In Rotterdam speelt al jaren de kwestie Volmarijnstraat, een straatje in het centrum van de stad waar sloop gepland is om duurdere koopwoningen te kunnen realiseren. Een vasthoudend verzet heeft sloop van delen van de straat tot de dag van vandaag weten tegen te houden. De kwestie heeft onlangs weer een nieuw hoofdstuk gekregen door een documentaire over deze straat die op het Rotterdams filmfestival van 2001 in première is gegaan. De filmmaakster woont in de Volmarijnstraat. Maar de vraag is of de film niet een mythisch beeld van de straat creëert, dat ver afstaat van de prozaïsche werkelijkheid van alledag. In ieder geval worden lokale beleidsmakers betrekkelijk effectief tegen de muur gezet met pleidooien en beelden die sociale samenhang suggereren. De overheid wordt in dit opzicht met eigen middelen bestreden. Die is namelijk even suggestief op het moment dat ze uitspraken doet over de onverschilligheid van de moderne burger.

Ten vierde wordt sociale cohesie als breekijzer gebruikt om juist de weg vrij te maken voor nieuwe activiteiten. Dorpen eisen het recht om meer woningen te mogen bouwen omdat anders het gemeenschapsleven instort. Ook hier is het argument weer: de cohesie staat op het spel. Dus wijs ons snel een woningcontingent toe, dan redden we de school, het verenigingsleven enzovoort.

Geschiedenis

Het woord cohesie heeft zijn oorsprong in de natuurwetenschappen en betekent daarbinnen zoiets als de aantrekkingskracht van de moleculen van eenzelfde lichaam. Gaandeweg is het begrip geadopteerd door de sociale wetenschappen. In een recent sociologisch handboek staat dat het 'orde- of cohesie-vraagstuk' een van de kernproblemen van de sociologie is (Van Hoof en Van Ruysseveldt 1996) en de historicus Jonker betoogt zelfs dat de sociologie de wetenschap van de sociale cohesie is. Maar wie, zoals de politicoloog De Beus terecht opmerkt, de sociologische klassieken ter hand neemt, komt bedrogen uit. Het begrip sociale cohesie komt daar simpelweg helemaal niet voor! In de sociologische klassiekers die het moderniseringsproces beschrijven, gaat het vooral om concepten als 'binding', 'solidariteit', 'traditie', 'cultuur', 'identiteit' en 'gemeenschap'. Klassieke sociologen als Durkheim, Weber en Tönnies hebben beschreven hoe het moderniseringsproces geleid heeft tot een verlies van traditionele 'bindingen'. Dit vrijmakingsproces had

een grote winstkant, maar ook een verlieskant. Mensen werden minder afhankelijk van de goden, de natuur, de familie, de zuil en de nabije gemeenschap, en kregen meer ruimte om hun leven in eigen handen te nemen. Maar dat vraagt nogal wat van mensen, en ze moeten ook over de competenties en hulpbronnen (goede opleiding, geld, contacten) beschikken om dat tot een succes te kunnen maken.

In het naoorlogse maatschappelijk werk en het latere welzijnswerk was en is er altijd veel oog voor de verlieskant. In 1952 werd het ministerie van Maatschappelijk Werk opgericht. In kringen van dit ministerie was men, ondanks 'het officiële wederopbouwoptimisme' (Gerrit Kouwenaar), bijna overdreven bezorgd over het 'aanpassingsvermogen' van burgers aan de 'op drift' geslagen moderne tijd. Er was het gevoel dat de samenleving accelereerde. In de 'uitdijende werelden' van de moderne samenleving verslaptten de bindingen van de burger met zijn familie, zuil, buurt en nabije gemeenschap. Een typerend geluid uit die dagen (Rutten e.a. 1956, p. 14):

'(...) de versnelde industrialisatie stuwt agrariërs, die gewend zijn aan de eenvoudige dorpsgemeenschap met duidelijk persoonlijke bindingen, een hechte, levenszekerheidsbiedende traditie en een scherpe sociale controle naar de anonimiteit en verlorenheid der grote stad.'

In de taal van toen: de bindingen werden 'losser' en de burger werd een 'enkeeling'. Vooral over het begrip binding werd veel geschreven. Bindingen leken alleen maar positieve aspecten te hebben. Er was minder oog voor het vrijheidsberovende en knellende van verbanden. Nee, de burger was verdwaald en gedesoriënteerd. In het *Nederlands tijdschrift voor de psychologie en haar grensgebieden* schreef Janse de Jonge in 1956 een artikel onder de titel 'Aanpassing', waarin hij de casus behandelt van de streng onorthodox opgevoede boerenknecht die in een Drents dorp op de boerderij van zijn ouders werkt. Als zijn vader overlijdt, neemt zijn broer de boerderij over en vertrekt hij met vrouw en twee kinderen naar de 'grote industrie' in 'het westen'. Dat wordt een ramp. Zijn vrouw kan niet aarden. Ook hij voelt zich niet geaccepteerd. Hij raakt steeds geïsoleerder en krijgt psychische problemen. Hij dicht zichzelf profetische gaven toe, voorspelt de ondergang van de industriële samenleving en het herstel van 'de landelijke maatschappij'. Bij deze vernieuwing speelt hij een leidende rol. In de Memorie van Toelichting van het ministerie van Maatschappelijk Werk bij de begroting van 1963 werd naar dit artikel van Janse de Jonge verwezen.

In de jaren negentig van de twintigste eeuw en ook vandaag de dag lijkt er weer dat gevoel van culturele acceleratie te bestaan. Jarenvijftigthema's als 'aanpassing' ('inburgering') en 'het bindingsvraagstuk' keren weer terug. Nu gaat de casuïstiek niet langer over mensen die het Nederlandse platteland

verruilen voor de grote stad, maar over uit alle delen van de wereld naar Nederland afreizende mensen (laagopgeleid, hoogopgeleid, legaal, illegaal, vluchteling, herenigend met hun gezin). De sociaal-maatschappelijke veranderingen die zich in Nederland in de afgelopen decennia hebben voltrokken zijn dan ook 'spectaculair' (Van Praag en Uitterhoeve 1999). In een enorm tempo heeft het transformatieproces van een industriële naar een postindustriële samenleving plaatsgevonden. De internationalisering en de Europese integratie hebben zich voltrokken. Nederland is een multiculturele of multi-etnische samenleving geworden. Nederland is in korte tijd een anderhalfverdieners- en koopwoningensamenleving geworden. Het percentage alleenstaanden steeg met een factor 2,5 in de laatste 25 jaar. Ook de fysieke veranderingen zijn enorm. Het aanzicht van stad en platteland is op veel plaatsen drastisch veranderd. De huidige aandacht voor sociale cohesie is waarschijnlijk een reactie op deze ingrijpende maatschappelijke ontwikkelingen.

Niettemin komt de huidige aandacht voor sociale cohesie niet uit de lucht vallen. Acht jaar geleden, in de welzijnsnota *Naar eigen vermogen* (1994) werd bijvoorbeeld al gesproken over 'het cement van de sociale samenhang':

'Een samenleving waarin zelfredzame burgers zich verantwoordelijk tonen, waarin we de band met elkaar onderhouden, de weerbaren met de kwetsbaren. Een samenleving met het cement van de sociale samenhang, met aandacht voor saamhorigheid, verantwoordelijkheid en solidariteit. Dit is het perspectief dat geschetst wordt in het Regeerakkoord en regeringsverklaring van het Kabinet-Kok [Paars I], en dat is ook het perspectief van waaruit deze nota is geschreven.' (Ministerie van vws 1994, p. 6)

In datzelfde jaar (1994) bracht de PvdA een verkiezingsprogramma met de titel *Wat mensen bindt* naar buiten. 'Daarom draait de rest van dit programma om burgerzin, onze bereidheid en ons vermogen om ordelijk en beschaafd samen te leven met zowel landgenoten als vreemden op grote afstand.'

Drie jaar later (1997) hield Duyvendak zijn oratie als bijzonder hoogleraar in de wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk. In de ondertitel van zijn oratie dook het woord sociale cohesie op. Duyvendak stelde de volgende vraag:

'De brandende vraag is dus: wat kan in een pluriforme samenleving het cement zijn en waar kan dat worden aangemaakt c.q. geleerd? Het gaat bij cement om het leren omgaan met verschillen tussen mensen en tussen groepen. We moeten niet proberen om weer voor heel Nederland nieuwe, gedeelde, gemeenschappelijke waarden te vinden maar ons concentreren op minimale normen, welhaast procedurele normen die voorschrijven hoe mensen met verschillende achtergronden met elkaar horen om te gaan en elkaar niet links horen te laten liggen – of erger.'

In 1998 sloten PVDA, VVD en D66 een regeerakkoord, waarin stond dat te veel mensen in Nederland onvoldoende participeren in economische en sociale verbanden. Bovendien werd gewezen op de bindingen tussen de generaties en tussen de bevolkingsgroepen met verschillende etnische en culturele achtergronden. Deze bindingen, schrijft de regering, zijn van groot belang voor de sociale cohesie in ons land. Vandaar het beleid om deze bindingen te behouden en zo nodig te herstellen. Vooral in de steden: 'Juist hier zal de sociale cohesie moeten worden behouden of hersteld en de veiligheid van burgers worden verzekerd.'

Definitie

In de laatste welzijnsnota *Werken aan sociale kwaliteit* uit 1999 komen we sociale cohesie weer prominent tegen en wordt het begrip voor het eerst gedefinieerd. 'Onder sociale cohesie verstaan wij de mate waarin mensen in hun gedrag en beleving uitdrukking geven aan hun betrokkenheid bij de maatschappelijke verbanden in hun persoonlijk leven, als lid van de maatschappij en als burger in de samenleving.' (Ministerie van vws 1999, p. 11)

Deze definitie, aangereikt door SCP-directeur Paul Schnabel, focust op drie zaken. Ten eerste gaat het om betrokkenheid bij anderen in de directe omgeving, waarbij onder de directe omgeving zowel de kring van eigen gezin en familie als de straat en de buurt wordt verstaan. In de tweede plaats gaat het om betrokkenheid bij en deelname aan de groep of groepen waarmee men zich via huiskleur, sekse, taal, kleding en rituelen identificeert. En ten derde gaat het om het beleven van en vormgeven aan het burgerschap in de Nederlandse samenleving.

Deze SCP/vws-definitie sluit aan bij die van Schuyt (1997), die ook duidelijk maakt dat sociale cohesie zich op verschillende niveaus en binnen verschillende kringen manifesteert. Hij definieert sociale cohesie als 'de interne bindingskracht van een sociaal systeem' (gezin, groep, lokale gemeenschap, organisatie, universiteit, een stad, samenleving als geheel). Hij betoogt dat de sociale cohesie op het ene niveau kan afnemen, maar op een ander (hoger, lager) niveau kan toenemen. Iemand kan zich identificeren met de buurt of straat waarin hij woont ('Ik ben een Crooswijker', 'Ik ben een Rotterdammer'), maar zich nauwelijks identificeren met het Nederlandschap. Of juist omgekeerd. Schuyt maakt de relativerende opmerking dat samenlevingen niet zo gauw uit elkaar vallen ('Ze is geen ding, geen gammele stoel'), maar signaleert wél dat een fenomeen als hoge werkloosheid niet alleen individuele werklozen doet 'ontwortelen', maar ook de 'samenleving als geheel' negatief kan beïnvloeden.

‘Hoge werkloosheid’ kan dus een indicator zijn van een losser wordende sociale cohesie in de Nederlandse samenleving, maar is het niet per definitie.

Schuyt wijst op meer indicatoren. Een toename van het aantal geweldsdelicten door jeugdigen zou een indicator kunnen zijn dat de sociale cohesie van een buurt of stad is verminderd. Maar ook hier: niet per definitie. Voor elke situatie afzonderlijk moet de relatie kritisch worden gezien.

Het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) in Rotterdam hanteert een aantal indicatoren aan de hand waarvan de buurtcohesie wordt vastgesteld.

De buurtcohesie zou met vier factoren negatief samenhangen:

1. een hoge verhuismobiliteit;
2. een eenzijdig samengestelde bevolking met een lage sociaal-economische status (SES);
3. een cultureel veelzijdig samengestelde bevolking;
4. een groot aantal gezinnen dat met problemen kampt.

Toelichting: een hoge verhuismobiliteit beperkt inwoners om bindingen met anderen in een gebied aan te gaan; mensen met een lage SES zouden minder in de publieke sfeer participeren (waardoor allerlei socialecontrolemechanismen verloren gaan); culturele differentiatie zou de cohesie binnen de groep versterken, maar de cohesie tussen groepen onderling weer doen afnemen, en problemen in het gezin verhinderen niet alleen normoverdracht en sociale controle op het niveau van het gezin, maar ook op het niveau van een buurt, omdat ook deze volwassenen zich vaak terugtrekken uit de publieke ruimte. Maar ook voor de hier genoemde indicatoren dient steeds nauwkeurig per situatie gekeken te worden of de gelegde relatie met verminderde buurtcohesie klopt. De indicatoren van het COS illustreren de eerdere constatering dat sociale cohesie op het ene niveau laag kan zijn en op het andere niveau hoog (‘Met de buurt hebben we niks te maken, maar we helpen elkaar wel’).

Twee remedies

In het beleid van de achterliggende jaren stonden twee remedies centraal bij het herstellen van de sociale cohesie: *werk, werk en nog eens werk* en ‘ontmoetingspolitiek’.

DE BAAN ALS NAVELSTRENG

In de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw is beleidsmatig één binding steeds centraler komen te staan en dat is de binding aan de arbeidsmarkt. Die binding wordt wel als navelstreng getypeerd. Door het verminderde belang van traditionele bindingskaders als de kerk, de wijk en volgens sommigen ook de familie, heeft werk (en vooral betaald werk) enorm aan

betekenis gewonnen. Bovendien zou werk een positieve invloed hebben op de sociale samenhang van een samenleving. De reden daarvan is dat mensen met een baan iets te verliezen hebben. Niet alleen hun inkomen, maar ook hun status, achting van derden en zelfrespect. Wie een baan bezit, zet deze positie niet zomaar op het spel. Mensen die langdurig werkloos zijn of mensen die nog nooit een baan hebben kunnen bemachtigen, hebben vaak 'niets te verliezen'. In die zin kan een groot aantal mensen dat niets te verliezen heeft een negatieve invloed hebben op de sociale samenhang in de samenleving, en speciaal op de sociale samenhang van plaatsen waar veel mensen wonen zonder werk.

In 1984 betoogde Den Uyl, met verwijzing naar de hoge werkloosheid, dat de samenleving op 'breken' stond. Hij sprak van 'een tweedeling van de samenleving'. De massale werkloosheid zou de verbondenheid van mensen met de samenleving in gevaar brengen en zou kunnen leiden tot het uiteenvallen van de maatschappij in delen die zich niet meer met elkaar en met het geheel verbonden voelen.

Gaandeweg de jaren negentig zijn door de economische voorspoed steeds meer mensen aan de arbeidsmarkt gebonden. Niettemin heeft Nederland tot op de dag van vandaag een hardnekkige kern van langdurig werklozen en een omvangrijk leger van arbeidsongeschikten. Een relatief groot deel daarvan woont in de achterstandswijken van de grote steden.

ONTMOETINGSPOLITIEK

Het is in deze wijken, veelal de oude negentiende-eeuwse wijken en naoorlogse flatwijken, waar de overheid de sociale cohesie wil verbeteren. Dat wordt langs verschillende sporen gedaan. Via het stimuleren van de lokale en regionale economie en het creëren van additionele banen, dus het binden van mensen via werk aan de samenleving, zodat ze in een positie zijn waarin ze iets te verliezen hebben. Via huisvestingsbeleid, stadsvernieuwing en woningdifferentiatie proberen gemeenten de verhuiskoorts van buurtbewoners te temperen en ze in de gelegenheid te stellen een wooncarrière in de wijk te maken. Veel energie wordt gestoken in het bevorderen van het 'beschaafd en ordelijk samenleven'. Essentie van alle projecten is 'ontmoetingspolitiek' (Van der Graaf 2001). Een bekend voorbeeld is het Opzoomeren in Rotterdam. De ambities van de ontmoetingspolitiek-projecten wisselen enorm. In sommige initiatieven wordt het elkaar de ruimte geven benadrukt, in andere het zich actief verdiepen in elkaars cultuur. De ene groep benadrukt het recht om gesegregeerd te wonen, gesegregeerd onderwijs te kunnen krijgen ('onder ons te zijn'), dus ook het recht om 'langs elkaar heen te leven', de andere groep benadrukt het belang van heterogeniteit, dus het belang om met elkaar te

worden geconfronteerd. Soms zijn de ambities torenhoog en lijkt het wel of men ervan uitgaat dat in iedere grotestadsbewoner een antropoloog schuilt die gefascineerd is door alle zeden en gewoonten van de tientallen culturen om hem heen. De praktijk van alledag lijkt toch vooral te zijn dat grotestadsbewoners in de eerste plaats met rust gelaten willen worden en niet over het straatvuil willen struikelen. Anderiesen en Reijndorp (1990) hebben ooit de omgang van buurtbewoners in de Rotterdamse wijk het Oude Westen getypeerd als 'afstandelijke gewenning'. Ze wilden daarmee twee zaken uitdrukken: het elkaar op afstand houden, maar ook elkaar verdragen. Die verdraagzaamheid is soms een hele prestatie. Zeker in het Oude Westen rond 1990. In realistische ontmoetingspolitiek-projecten probeert men te bereiken dat de anonimiteit in de straat wordt teruggedrongen (minder 'vreemde gezichten' en meer 'bekende gezichten'). In termen van Granovetters: men probeert de zwakke verbindingen van mensen onderling te versterken, dat wil zeggen de relaties met meer of minder vage bekenden in de sfeer van de buurt en de school. Juist de kracht van de zwakke bindingen kan dan fungeren als een vorm van cement tussen de verschillende meer of minder hechte gemeenschappen. Daarnaast wordt geprobeerd de kunst van het samenleven of de kunst van het leven en laten leven te verbeteren door aandacht te vragen voor procedurele en facilitaire normen. Werken aan sociale cohesie is in de praktijk van het lokaal sociaal beleid voor een deel een decorum- en etiquettevraagstuk.

De grenzen van maïzena

Hoe bind je mensen aan elkaar, hoe bind je mensen aan hun straat of buurt, hoe bind je mensen aan het Nederlandschap? Beleidsmakers kunnen dat niet afdwingen. Ze kunnen wel condities scheppen waardoor die verschillende verbondenheden worden gestimuleerd. Er zijn begunstigers: werkgelegenheid, een goede woning, eigenhuisbezit, kennis van de Nederlandse taal, goed onderwijs, een tolerante houding van de ontvangende samenleving, een degelijke inburgering, realistisch opbouwwerk, ruimte geven om deel uit te maken van zelfgekozen verbanden, heldere spelregels voor onderlinge omgang, naleving van die spelregels, een goed ingerichte en onderhouden publieke ruimte. Dat zijn wellicht de maïzenamiddelen van de Nederlandse overheid. En de rest is aan de burger zelf. Waarbij de *sense of place* onmiskenbaar voor iedereen is verzwakt. Ook al kan een groot aantal mensen kiezen voor een bepaalde plaats. Buurt- of dorpsbinding heeft plaatsgemaakt voor buurt- en dorpskeuze. De identificatie met de woonplaats is vaak groot, maar geconstrueerd. Mensen verbinden zich eerder met verhalen over de plek waar

ze wonen, dan met de plek zelf. Bovendien blijven nieuwkomers zich ook oriënteren op hun land van herkomst. Een groeiend aantal mensen weet zich dan ook met verschillende plaatsen verbonden (hun identificaties zijn transnationaal). Ze zijn dan niet ontworteld, maar hun roots liggen meer verspreid. Beleidsmakers dienen zich dat beter te realiseren.

Literatuur

- Anderiesen, G. en A. Reijndorp (1990) *Van volksbuurt tot stadswijk. De vernieuwing van het Oude Westen*. Rotterdam: projectgroep Het Oude Westen
- Baart, T., T. Metz en T. Ruijschotel (2000) *Atlas van de verandering. Nederland herschikt*. Rotterdam: Nai
- Beus, J. de (1998) De cohesie van sociale cohesie. *Beleid & maatschappij*, jrg. XXV, nr. 1, p. 2-3
- Deth, J. van en M. Leijenaar (1994) *Maatschappelijke participatie in een middelgrote stad*. Rijswijk: SCP
- Diekstra, W.F. (2001) *Stadsetiquette: aansprekend gedrag in de publieke ruimte*. R.F. Hortulanus en J.E.M. Machielse, *Jong geleerd, oud gedaan?* Het Sociaal Debat deel 5. Den Haag, p. 113-126
- Duyvendak, J.W. en L. Veldboer (red.) (2001) *Meeting point Nederland*. Amsterdam: Boom
- Duyvendak, J.W. (1997) *Het belang van derden. Over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit*. Rotterdam: Erasmus Universiteit
- Engbersen, R. (1998) *Leven en laten leven: over buurtbewonerschap*. A. Sprinkhuizen, R. Engbersen en P. Vlaar, *In de ban van de buurt. Over lokaal sociaal beleid in de buurt*, p. 47-60. Utrecht: NIZW
- Engbersen, R. (1996) *De opkomst van het straatbewonerschap (1996)*. TSS, jrg. 50, nr. 1/2, p. 10-15
- Graaf, P. van der (2001) *Samenlevingsopbouw in Rotterdam: het Opzoomeren*. J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.), *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*, p. 139-157. Amsterdam: Boom
- Granovetters, M. (1973) *The strength of weak ties*. *American journal of sociology*, jrg. 78, p. 1360-1380
- Hoof, J. van, en J. van Ruysseveldt (red.) (1996) *Sociologie en de moderne samenleving. Maatschappelijke veranderingen van de industriële revolutie tot in de 21ste eeuw*. Amsterdam: Boom
- Janse de Jonge, A.L. (1956) *Aanpassing*. *Nederlands tijdschrift voor de psychologie en haar grensgebieden*, Nieuwe Reeks, deel XI, p. 271-296
- Jonker, E. (1988) *De sociologische verleiding*. Groningen: Wolters-Noordhoff
- Köbben, A.J.F. en J.J. Godschalk (1985) *Een tweedeling van de samenleving?* Den Haag: COMT
- Komter, A.E., J. Burgers en G. Engbersen (2000) *Het cement van de samenleving. Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Oudijk, C. (1998) *Buurtcohesie*. R. Engbersen (red.), *Indicatoren van A - Z. Van achterstandsscores tot zwerfkatten*, p. 53-54. Utrecht: NIZW
- Praag, C. van, en W. Uitterhoeve (1999) *Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland. De kerngegevens uit het sociaal en cultureel rapport 1998*. Nijmegen: SUN

- Provincie Noord-Brabant (2001) *Na denken: doen!*
Schetsen voor een sociaal duurzaam Brabant. Koers
provinciaal beleid 2000-2004. Samenvatting
discussienotitie
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2001)
Etniciteit, binding en burgerschap. Den Haag: ROB
- Rutten, F.J.Th. e.a. (1956) *Menselijke verhoudingen.*
Bussum
- Schuyt, K. (1997) *Sociale cohesie en sociaal beleid.*
Drie publiekscolleges in De Balie. Amsterdam,
De Balie
- Uyterlinde, M. (1999) *In de buurt van sociale cohesie.*
Leefbaarheid en gemeenschapszin in achterstands-
wijken. Doctoraalscriptie RU Utrecht

Sociale infrastructuur

zie ook: MAATSCHAPPELIJK MIDDENVELD, PARTICIPATIE

Jan Willem Duyvendak

Een paar geleden zou infrastructuur het nog niet geschopt hebben tot sleutelwoord van lokaal sociaal beleid. Er bestaat weliswaar al langere tijd een zogeheten vws-infrastructuur, maar het koppel sociale infrastructuur was tot voor kort nog weinig bekend. De vws-infrastructuur verwijst naar het netwerk van vijf grote(re) instellingen die gesubsidieerd worden door het ministerie van vws, de directie Sociaal Beleid. Het betreft het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW, Forum – Instituut voor Multiculturele Ontwikkeling, het Verwey-Jonker Instituut, het Instituut voor Publiek en Politiek (IPP) en het Landelijk Centrum Opbouwwerk (LCO). Deze instellingen hebben ook het initiatief genomen tot de verdere ontwikkeling van een ware infrastructuur met de oprichting van het Kennisnetwerk Sociaal Beleid.

Sociale infrastructuur heeft zich in korte tijd gevestigd als een sleutelwoord in het (lokaal) sociaal beleid en omvat veel meer dan de vws-infrastructuur. In dit verband richten wij ons dan ook op de geschiedenis en de betekenis van infrastructuur in de zin van sociale infrastructuur.

Geschiedenis

Rond de verkiezingen van 1998 dook de term sociale infrastructuur plotseling op, na jaren uit de roulatie te zijn geweest. Minister Klompé repte in de jaren zestig, in een toelichting op de begroting van het toenmalige ministerie van Maatschappelijk Werk, over ‘verbetering van de sociale infrastructuur’ (geciteerd in RMO 2000; Engbersen en Sprinkhuizen 1999). In de jaren zeventig werd er heel wat gepraat en geschreven over maatschappelijke structuren (en vooral over hun onrechtvaardige werking). Maar sindsdien werd het concept sociale (infra)structuur niet vaak meer gebruikt. De term dook pas weer op tijdens de eerste zogeheten ICES (Interdepartementale Commissie voor Economische Structuurversterking)-discussie over investeringen voor het nieuwe millennium. Hierin claimde het ministerie van vws middelen voor een sociale infrastructuur, als aanvulling op c.q. compensatie voor de gereserveerde middelen voor de fysieke en economische infrastructuur. Deze claim werd welwillend behandeld, ook al omdat in de beeldvorming Paars I werd gezien als een

kabinet met veel oog voor asfalt en beton, en met minder oog voor sociale vraagstukken. Het lag in de rede om ook de sociale uitgaven te verhogen, zeker toen de conjunctuur dat toe leek te staan (niet voor niets was de PvdA de Tweede-Kamerverkiezingen van 1998 ingegaan met de leuze 'sterk én sociaal').

De term 'sociale' infrastructuur kon aan populariteit winnen nadat de aandacht voor sociale problemen alweer een aantal jaren groeiende was. Mede op basis van de eerste moeizame resultaten van het grotestedenbeleid kwamen beleidsmakers tot de conclusie dat de economische hoogconjunctuur niet automatisch bijdroeg aan het inlopen van achterstanden door kwetsbare groepen. Ook de ambities van de minister van VROM om door middel van 'stedelijke vernieuwing' aandacht te besteden aan volkshuisvestelijke én sociale kwesties gaf een stevige impuls aan een sociale agenda. Het 'meeliften' van de zachte sector met een hard, mobiliserend begrip als infrastructuur leek bovendien kansen te bieden. Het sociale kwam dus niet op eigen merites 'binnen' maar als pendant van het denken in termen van harde, fysieke en economische infrastructuur.

Rond 1998 werden verschillende commissies opgericht om de sociale claim nader te onderbouwen. Verbetering van de sociale infrastructuur zou aanzienlijke investeringen vergen, zo becijferden de commissie-Etty (de commissie Versterking lokale sociale infrastructuur) die het rapport *Deuren openen* publiceerde, en de commissie-Peper (de commissie Maatschappelijk draagvlak lokale sociale infrastructuur) die met het rapport *Een sociaal en ongedeeld Nederland* kwam.

Het denken in termen van infrastructuur richtte de ogen als vanzelfsprekend op de hardware van de sociale sector: er ontstond aandacht voor voorzieningen en voor verbetering van het aanbod. In de eerste definities die van het begrip sociale infrastructuur circuleerden, kreeg dit formele en institutionele aspect dan ook de meeste nadruk: 'Sociale infrastructuur is het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, huishoudens) kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving' (Engbersen en Sprinkhuizen 1999). In een definitie van het Sociaal en Cultureel Planbureau kwam het institutionele aanboddenken nog pregnanter naar voren; het ging het SCP om voorzieningen die minimaal aanwezig moeten zijn opdat de samenleving niet in ongerede raakt.

Bovendien werd de sociale infrastructuur ergens gelokaliseerd, en wel in de wijk. Aangezien veel problemen zich bij bepaalde groepen in met name enkele wijken concentreerden, werden leemten in de infrastructuur in dergelijke wijken tot topprioriteit verklaard.

Ook al kwamen de verwachte middelen er niet bij de formatie van het tweede Paarse kabinet (althans niet in die mate als gehoopt), de toon was gezet. Sociale infrastructuur bleef een mobiliserende term, niet ter aanduiding van de landelijke vws-infrastructuur of de talloze tweedelijns-steunfuncties in steden en provincies, maar als omschrijving van het sociaal weefsel van dorpen, wijken en steden. De term deed het goed, vooral in de politieke arena.

Strijdveld

Hoewel sociale infrastructuur een relatief jong begrip is (of beter gezegd: recentelijk een wederopstanding meemaakt), heeft zich sinds zijn renaissance een interessante definatorische discussie rond deze term ontwikkeld. Die discussie is veelzeggend voor lokaal sociaal beleid, en dan met name voor de vraag welke rol professionals en overheden enerzijds en burgers anderzijds in de infrastructuur spelen. De bovengeciteerde 'institutionele' definities werden namelijk van verschillende zijden ter discussie gesteld. Bij de sociale infrastructuur zouden ook al dan niet geformaliseerde verbanden van burgers horen (Duyvendak en Van der Graaf 2000). Wilde er iets gezegd kunnen worden over de draagkracht van en het draagvlak voor de infrastructuur dan moest er ook gekeken worden naar de precieze verhouding tussen institutionele en vrijwillige verbanden: wanneer kunnen deze elkaar versterken, waar zitten ze elkaar in de weg? Weten burgers en overheden elkaar makkelijk te vinden? Is sprake van een professionele ondersteuningsstructuur die mensen ook weer niet té afhankelijk maakt van de ondersteuners? Worden burgers benaderd als in principe handelingsvaardige (groepen) individuen of primair als probleemeigenaren dan wel -veroorzakers? (Duyvendak 1999)

Naast deze discussie over het formele en/of informele karakter van sociale infrastructuur rees de vraag naar de doelen: waartoe bestond deze infrastructuur? Deze vraag dwong betrokkenen om na te denken over de grenzen van het begrip. Ook legde het antwoord op deze vraag bloot dat het beleid ver af was komen te staan van alledaagse problemen. Sociale infrastructuren en beleidsmodellen konden – al dan niet met behulp van sociale structuurplannen – prachtig worden beschreven en ontwikkeld, maar wat waren ook al weer de klemmende sociale problemen?

Deze moeizame verhouding tussen actoren en doelen speelde ook bij een concurrerend concept dat rond het jaar 2000 de kop op stak: de sociale pijler. Recentelijk lijkt de term sociale pijler sociale infrastructuur in populariteit zelfs voorbij te streven, zonder dat dit nochtans heeft geleid tot een eenduidige definitie van het 'winnende' woord. Ook bij pijler is sprake van een naar analogie van de 'harde' wereld ontwikkeld concept: de sociale pijler staat

naast de fysieke en de economische. Uit onvrede met de voortgaande verkokering binnen gemeenten is in het grotestedenbeleid besloten tot de organisatie van het beleid in drie pijlers: de sociale, de fysieke en de economische pijler. Landelijke financiële middelen vloeien voortaan gestroomlijnd en ontkokerd via de pijlers naar de gemeenten toe, op voorwaarde dat gemeenten zelf ook hun sectorale verkokering weten te overwinnen en inruilen voor een 'integrale aanpak'. Hoewel binnen de pijlers zeker enige ontschotting heeft plaatsgevonden, doet zich het opvallende fenomeen voor dat waar de pijlers bedoeld zijn als integrerende concepten, er een nieuwe verzuiling optreedt. Net zoals de sociale infrastructuur naast de fysieke en de economische staat, zo geldt dit ook voor de sociale pijler. Gemeentebambtenaren organiseren zich los van elkaar in drie verschillende pijloverleggen terwijl veel vraagstukken nu juist om pijloverstijging vragen. Bovendien is bij de pijlers, anders dan bij infrastructuren die uitsluitend 'actoren' omvatten, niet duidelijk of het hier louter om de actoren gaat of ook om doelen. Is dit laatste het geval, dan rijst de vraag waarom de fysieke en economische infrastructuur geen bijdrage zouden kunnen leveren aan de oplossing van sommige sociale kwesties.

Buitenland

Nederland is altijd al het land van de *pillarization* geweest, dus van een pijler meer of minder, daar kijken Nederlanders niet van op. Maar hoe zit dit in het buitenland? De zo Nederlandse term pijler komt in het sociale vocabulaire van andere landen inderdaad niet voor. Dit ligt anders voor de term sociale infrastructuur. De toenemende populariteit van deze term in Nederland correspondeert met een groei in gebruik van deze term in andere (Engelstalige) landen. Opmerkelijk is wél dat deze term vooral gebruikt wordt in artikelen over ontwikkelingslanden dan wel post-communistische staten die worstelen met het ontbreken van een adequate sociale infrastructuur. En voorzover de term in publicaties over westerse landen terugkomt, gaat het met name over Engeland en de crisis in de sociale infrastructuur door het harde neoliberale bezuinigingsbeleid van de premiers Thatcher en Major. De term is vooral populair in landen waar de sociale infrastructuur zwak is. Daar is een robuuste term blijkbaar hard nodig.

Definitie

In de welzijnsnota 1999-2002 definieerde het ministerie van vws de sociale infrastructuur als volgt: 'De formele (institutionele) en informele (relationele) kaders die burgers in staat stellen om aan de samenleving deel te nemen en

met elkaar sociale relaties aan te gaan'. In de achtergrondstudie van het Verwey-Jonker Instituut bij het RMO-advies *Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur* bepleiten Duyvendak en Van der Graaf (2000) een uitbreiding van deze definitie, in die zin dat ook de wisselwerking tussen de formele en informele kant verdisconteerd zou moeten worden. Met een verwijzing naar het werk van Putnam (1993) stellen zij dat een krachtig ontwikkelde civil society baat heeft bij sterke, formele instituties terwijl deze formele instituties op hun beurt effectiever kunnen functioneren bij een sterk ontwikkeld middenveld.

De praktijk

In de praktijk blijkt de Nederlandse sociale infrastructuur, in de betekenis van instituties én informele burgerverbanden, behoorlijk sterk ontwikkeld te zijn. Niet alleen ligt de deelname aan vrijwilligerswerk hoog (zie onder het sleutelwoord Participatie), ook kent Nederland nog steeds talrijke sociale instellingen. Wél is dit institutionele weefsel de afgelopen decennia enerzijds sterk van karakter veranderd (de organisaties zijn ontzuild) en anderzijds verzwakt door een stroom aan bezuinigingen in de jaren tachtig en de vroege jaren negentig. Dit heeft geleid tot minder ondersteuning van zich organiserende burgers, bijvoorbeeld in het buurtwerk.

Recentelijk zien we echter dat er omvangrijke subsidies worden toegekend aan burgerorganisaties, met name patiënten- en consumentenorganisaties, en wel in die sectoren waar de overheid uit is op nieuwe verhoudingen tussen (zorg)aanbieders, verzekeraars en zorgvragers. Deze versterking van het burgerperspectief doet zich echter lang niet overal in dezelfde mate voor. Bewonersorganisaties worden bijvoorbeeld – ondanks de toenemende aandacht voor de (zwakke) sociale infrastructuur in wijken en buurten van grote steden – nauwelijks ondersteund noch 'geschoold'.

Literatuur

- | | |
|---|---|
| Commissie-Etty (1998) <i>Deuren Openen</i> . Verslag van de Commissie Versterking lokale sociale infrastructuur. Rijswijk: Ministerie van vws | Dekker, P. (red.) (1994) <i>Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk</i> . Civil society en vrijwilligerswerk 1. Rijswijk en Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau / Vuga |
| Commissie-Peper (1998) <i>Een sociaal en ongedeeld Nederland. Partners in stad en land</i> . Verslag van de Commissie Maatschappelijk draagvlak versterking lokale sociale infrastructuur. Rijswijk: Ministerie van vws | Duyvendak, J.W. (1999) <i>De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving</i> . Den Haag: Sdu |

- Duyvendak, J.W. en P. van der Graaf (2000) De dynamiek van de sociale infrastructuur. *Ongekende aanknopingspunten. Strategieën voor de aanpassing van de sociale infrastructuur*. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, p. 77-157
- Duyvendak, J.W., G. Engbersen, E. Snel en F. Spierings (2001) *De sociale pijler gefundeerd*. Rapport voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Utrecht/Rotterdam: Verwey-Jonker Instituut/Erasmus Universiteit
- Engbersen, R. en A. Sprinkhuizen (1999) Welzijnsbeleid tussen flexibiliteit en versnippering. W. Trommel en R. van der Veen (red.), *De herverdeelde samenleving. Ontwikkeling en herziening van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Gilsing, R., T. van der Pennen, M. Turkenburg en V. Veldheer (1999) *Onderzoek naar lokaal sociaal beleid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Putnam, R.D. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press
- Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling (2000) *Ongekende aanknopingspunten*. Den Haag: Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling

Sociale interventie

zie ook: SOCIALE ACTIVERING

Katja van Vliet en Wilma Schakenraad

Van Dale beschrijft interventie als een term uit de militaire wereld: ‘tussenkomsst, ingrijpen, met name van een staat in de aangelegenheden van een andere staat en meestal in de zin van ongewenste, gewelddadige tussenkomsst.’ Sociale interventie heeft niet die gewelddadige lading, maar wel de uitstraling van daadkracht. Alsof elk sociaal probleem met een planmatige en doelgerichte aanpak op te lossen is. Interventie lijkt een neutraal, dat wil zeggen apolitek en atheoretisch begrip. Het is niet verwonderlijk dat het door agogen en beleidsmakers begin jaren negentig van de vorige eeuw werd omarmd in reactie op het politiek geladen, wollige hulpverlenersjargon van de jaren zeventig.

Maar een sociale ingreep is geen militaire operatie. Een sociale interventie interfereert met een bestaande sociale werkelijkheid die zeer complex is en met verschillende actoren die ieder hun eigen bedoelingen en definities van de situatie hebben. De meningen verschillen dan ook over de effectiviteit en de neutraliteit van sociale interventies.

Op zoek naar een goede omschrijving van sociale interventie hanteren we om te beginnen de gangbare, neutrale, algemene definitie: elke planmatige en doelgerichte aanpak om het gedrag van burgers te veranderen en hun omstandigheden te beïnvloeden, met als doel de kwaliteit van het leven of het samenleven te vergroten.

Geschiedenis

De opkomst van het begrip sociale interventie hangt samen met de opkomst en (gedeeltelijke) ondergang van de andragologie. Bemoeienis met sociale problemen bestaat al veel langer onder andere noemers. In de negentiende eeuw komen we het tegen als armenzorg of liefdadigheid door particuliere of kerkelijke instellingen. Tijdgenoten vatten deze activiteiten samen met het begrip volksopvoeding. Een goed hart en sociale en religieuze bewogenheid werden destijds voldoende gevonden om dit werk te kunnen doen. Langzamerhand groeide de behoefte aan professionalisering. Aan het eind van de negentiende eeuw ontstonden de eerste ‘agogische’ opleidingen. De in 1899

opgerichte Opleidingsinrichting voor Sociale Arbeid, vier jaar later omgedoopt tot School voor Maatschappelijk Werk, leidde op voorwerk als woning-opzichteres en volkshuiswerkster. De filosofie achter de opleiding was dat mensen in nood geholpen moesten worden en dat maatschappelijk werk een vak was. Volksopvoeding, volksontwikkeling en pedagogische armenzorg zijn termen uit die tijd. Later werden dat sociale opvoedkunde, agogie en andragogie. Deze termen zijn de voorlopers van het begrip sociale interventie. Het ging om dezelfde soort activiteiten: het beïnvloeden, vormen en opvoeden van (volwassen) mensen. In de jaren 1914-1940 raakte de term sociale opvoeding in zwang ter vervanging van de term pedagogische armenzorg. Sociale opvoeding was bestemd voor iedereen, al bleef dit werk in de praktijk gericht op arbeiders.

In 1954 kreeg de wetenschappelijke onderbouwing van de sociale bemoeienis een impuls toen de Amsterdamse Politiek-Sociale Faculteit werd opgericht, met sociale opvoedkunde als zelfstandige discipline. Enkele jaren later werd sociale opvoedkunde omgedoopt in andragologie. Doel was het opzetten van een systematische, generaliserende veranderwetenschap. In de jaren zeventig beleefde de andragologie gloriejaren met een explosieve groei van aantallen studenten en plaatsen waar afgestudeerden een betrekking konden vinden. Tegelijkertijd ontstond de tendens om te 'ontprofessionaliseren'. Er mocht geen afstand zijn tussen professional en cliënt. De professional was er vooral om de cliënt zijn of haar eigen mogelijkheden te laten ontdekken. De stelling was dat 'zelfhulp' – op basis van zelfkennis – wél het gewenste effect had en professionele, andragogische hulp per definitie niet. Het taalgebruik in die tijd getuigt daar ook van. Het was van belang 'verwachtingen duidelijk te krijgen' of iemands 'motivatie op tafel te krijgen'. Daarentegen was het slecht om 'jezelf door anderen te laten bepalen' en ging het erom 'voor jezelf op te komen'. Paternalisme was uit den boze: 'Dat is dan jouw probleem.' Alles moest vooral 'bespreekbaar' blijven. De ethische en politieke aspecten werden belangrijker gevonden dan de wetenschappelijke of professionele. Deze tijd luidde de neergang in van het beroep van agoog en de wetenschap der andragologie. Er kwam kritiek op de wildgroei van welzijnsvoorzieningen en op het feit dat er geen enkel zicht was op effecten of samenhang tussen die voorzieningen.

In de jaren tachtig zette een beleid in dat in toenemende mate beheerst werd door nuchterheid en nuttigheidsdenken. De vraag naar 'output' stond voorop en overheerste de vraag of men al dan niet een bijdrage leverde aan het tegengaan van achterstand, marginalisering en ongelijkheid. De agologie werd als te links georiënteerd en te normatief terzijde geschoven. Het begrip sociale interventie met zijn neutrale, objectieve uitstraling, planmatige en doel-

gerichte karakter kwam ervoor in de plaats. Internationaal werd het begrip overigens al veel gebruikt, met name in de Engelstalige literatuur – getuige de handboeken en overzichtswerken over ‘social intervention’ die sinds de zestiger jaren met enige regelmaat verschenen.

In 1992 werd het tijdschrift TVA – opvolger van het *Tijdschrift voor Agologie* – vanwege de ‘negatieve beeldvorming rond het agologiebegrip’ omgedoopt in het tijdschrift *Sociale Interventie*. Men wilde de deur openen naar andere disciplines, zoals psychologie, sociologie, pedagogiek en organisatiekunde. Termen uit de militaire wereld werden ingezet om het objectieve karakter van sociale interventies aan te geven. Zo sprak men van ‘keuzestrategie’ en ‘doel(wit)systeem van interventie’.

De nieuwe woordkeus was een breuk met het verleden. Maar of sociale interventie inderdaad de gewenste objectiviteit en effectiviteit bracht, is nog maar de vraag.

Bemoeizorg versus gelijkwaardigheid

In de literatuur over sociale interventie staan twee meningen tegenover elkaar. Enerzijds is men van mening dat een begrip als sociale interventie, waarbij een groep mensen zich bemoeit met een andere groep – en nog wel met het oog op een hoger doel – eigenlijk uit de tijd is. Sociale interventie is niet waardevrij, omdat men altijd sociaal intervenueert vanuit een bepaald idee van hoe de werkelijkheid is en hoe die moet worden. Van neutraliteit is geen sprake. Wie bepaalt wat gewenst dan wel ongewenst is? En wie bepaalt wat voor soort interventie het meest geschikt is?

De andere mening die uit de literatuur naar voren komt is het geloof in de waarde van sociale interventies, mits deze voldoen aan de eis van gelijkwaardigheid en wederkerigheid tussen professional en cliënt. Loewenberg (1977) formuleert het als volgt: ‘Sociale interventie benadrukt de actieve, doelgerichte en georganiseerde participatie van zowel cliënt als professional in alle fasen van het sociale interventieproces.’ Loewenberg gaat ervan uit dat de interventie op verzoek van en in samenwerking met de cliënt of zijn vertegenwoordigers plaatsvindt.

Sociale interventies verschillen in de mate waarin ze zich opdringen en daadwerkelijk ingrijpen in het leven van individuen, in de mate waarin individuen zich eraan kunnen onttrekken en in hoeverre die interventies door individuen als gewenst of ongewenst worden ervaren. Ook zijn er verschillen in de mate waarin interventies aansluiten op vragen en behoeften van burgers. Afhankelijk van de aard van het probleem nemen sociale interventies een andere vorm

aan. Politieke en morele oordelen over de mate van eigen verantwoordelijkheid en over de inherente goedheid of slechtheid van mensen bepalen (vaak impliciet) de benadering. Ongewenst gedrag dat anderen kwaad doet en de situatie onhoudbaar maakt, dient meestal als het ultieme criterium om tot sturing en bevoogding over te gaan.

Onderstaand schema geeft een rangschikking in vormen van interventie, beginnend bij faciliterend, eindigend bij bevoogdend. Hoe dichter de benadering in de buurt van bevoogding komt, hoe minder gelijkwaardig de relatie zal zijn tussen de partij die intervenueert en de partij voor wie de interventie bedoeld is.

Benadering	Interventiestrategie	Doel
Faciliterend	Informatie geven, ontmoeten, 'er zijn'	Vergroten van kennis en mogelijkheden
Verhelderend	Ondersteunen, begeleiden, educatie	Vergroten van inzichten en vaardigheden
Sturend	Adviseren, onderhandelen	Bevorderen van juist geachte inzichten en gedragingen
Bevoogdend	Controleren en sanctioneren	Afdwingen van het 'juiste' gedrag

Rangschikking in vormen van interventie (gebaseerd op Emanuel en Emanuel 1992)

Een faciliterende benadering is vaak een eerste stap in een interventiestrategie. Een faciliterende benadering houdt in dat je 'er bent' (zichtbaar bent, ter plekke bent) door bijvoorbeeld de wijk in te gaan, op huisbezoek te gaan of voorlichtingsbijeenkomsten te organiseren. De vragen liggen niet altijd op straat en problemen en behoeften hebben vaak verheldering nodig. Een voorbeeld van een benadering die tot verheldering leidt, is de ondersteuning van bewonerspanels of wijkraden.

Soms zijn belangen zo groot of conflicterend dat meer sturende interventies wenselijk zijn. Sociale activering en buurtbemiddeling bijvoorbeeld. Vaak worden verschillende benaderingen gecombineerd, zoals bij het bestrijden van vandalisme. Soms is de benadering in eerste instantie sturend of bevoogdend – ongevraagd hulp aanbieden bij burenruzies bijvoorbeeld – terwijl bij de bemiddeling zelf de verhelderende benadering vereist is. In ieder geval is het wenselijk altijd na te gaan wat de noodzaak en het nut is van een meer sturende of bevoogdende benadering.

Twee recente benaderingen zijn de 'presentiebenadering' en de 'bemoeizorg'.

Presentie staat tegenover interventie. Bij interventie staat de definiëring en oplossing van een probleem centraal. Presentie daarentegen is het 'er zijn' voor de ander, zonder direct een probleem op te (willen) lossen. Door middel van aandachtige nabijheid stemt de helper – beroepskracht of niet – zich nauwgezet af op wie zijn bijstand zoekt.

Tegenover de presentiebenadering staat de bemoeizorg als een nieuwe vorm van paternalisme. Bemoeizorg treedt op tegen ongewenst gedrag, bijvoorbeeld door een ongevraagd aanbod te bieden aan verwaarloosde, zwervende jongeren of ex-psychiatrische patiënten in grote steden. Voorstanders van bemoeizorg beschouwen het als de kern van de Nederlandse verzorgingsstaat dat niemand aan zijn lot wordt overgelaten. In deze opvatting hoeft het dus lang niet altijd de cliënt zelf of zijn vertegenwoordiger te zijn die het initiatief tot interventie neemt.

Effectiviteit van sociale interventie

Er bestaat verschil van mening over of en wanneer een interventie effectief is. Er is – met andere woorden – behoefte aan legitimering van sociale interventies. Sociale professionals moeten hun activiteiten tegenwoordig in termen van effectiviteit verantwoorden, zowel aan opdrachtgevers en financiers als aan burgers. Dit is echter nog niet zo gemakkelijk.

In modellen van sociale interventie wordt de indruk gewekt dat een simpele chronologische toepassing van opeenvolgende stappen (probleemdefiniëring, het formuleren van doelen en het ontwikkelen en toepassen van strategieën om die doelen te bereiken) tot het gewenste effect kan leiden. De realiteit blijkt weerbarstiger. Een sociale interventie interfereert met een bestaande sociale werkelijkheid die op zichzelf al complex is. Bovendien zijn er verschillende actoren in het spel. De mensen die de interventie bedenken, de mensen die hem uitvoeren en de mensen voor wie hij bedoeld is. Allemaal hebben deze actoren zo hun eigen definitie van de situatie en allemaal hebben ze andere bedoelingen. Sociale interventies kunnen gaandeweg ook van doel of vorm veranderen. Ze kunnen verschillend uitwerken. Er is dus veel subjectief en veranderlijk aan sociale interventies.

Een interventie is niet per definitie geslaagd als de doelen zijn gehaald. En de poging is ook niet altijd mislukt als ze niet zijn gehaald. Effectiviteit staat centraal, maar er zijn ook andere kwaliteitseisen aan de orde, bijvoorbeeld de mogelijkheid om leerprocessen op gang te brengen. Naast objectieve effectiviteit bestaat er subjectieve effectiviteit. Een door de betrokkenen ervaren effect kan afwijken van het nut dat degenen die de interventie bedachten voor ogen hadden. Het kan bijvoorbeeld fijn zijn dat eindelijk iemand oog heeft

voor de problemen van de betrokkene en hem serieus neemt. Op de langere termijn kan dit positief doorwerken, omdat zijn zelfvertrouwen positief beïnvloed wordt.

Definitie

Het begrip sociale interventie wordt vaak gebruikt, maar een definitie is moeilijk te vinden. Als we de literatuur doornemen stuiten we op omschrijvingen die het begrip steeds weer anders invullen. Zo wordt sociale interventie in het *Handbook of social intervention* gezien als een verandering van ‘intrasociaal relaties’, gepland of ongepland, bedoeld of niet bedoeld. Veendrick en Zeelen (1994) omschrijven het als ‘het leveren van een bijdrage aan het tegengaan van achterstand, ongelijkheid en marginalisering door middel van educatie, ondersteuning en hulpverlening’. Deze omschrijving legt de nadruk op eenrichtingsverkeer. Anderen benadrukken de gelijkwaardigheid en wederkerigheid van de actoren die betrokken zijn bij sociale interventie. Loewenberg bijvoorbeeld benadrukt de actieve, doelgerichte en georganiseerde participatie van zowel cliënt als professional in alle fasen van het interventieproces. Røling spreekt over sociale interventie als het faciliteren van maatschappelijke leerprocessen, waardoor ons vermogen ons aan te passen aan veranderende omstandigheden wordt vergroot. Hij noemt het voorbeeld van de landbouwvoorlichter in zuidoost-Azië die verandert van expert – die vertelt hoe het moet – in begeleider van een leerproces. Daarbij blijkt dat landbouwvoorlichters door net zo’n belangrijk leerproces heen gaan als boeren. Educatieve interventies maken plaats voor faciliterende interventies. Binnen deze visie past de term ‘empowerment’: mensen in staat stellen (weer) voor zichzelf te zorgen.

Bemoeizorg wordt – uit welke goedbedoelende motieven dan ook – ten onrechte uitgesloten in deze omschrijving. Laten we daarom de nieuwe bemoeizorg het voordeel van de twijfel geven en terugkeren naar de beschrijving aan het begin: elke planmatige en doelgerichte aanpak om gedrag van burgers te veranderen en hun omstandigheden te beïnvloeden, kan worden opgevat als een sociale interventie, mits deze pogingen tot doel hebben de kwaliteit van het leven en samenleven te vergroten.

Aanbevolen literatuur

Sociale interventie is een veelomvattend begrip, waarvan de invulling afhankelijk is van de historische, demografische en sociaal-culturele context. In de Engelstalige literatuur, waarin het begrip eer-

der opdook dan in de Nederlandse, zijn enkele handboeken of overzichtswerken verschenen. In Nederland is één boek te vinden met de term sociale interventie in de titel. Daarnaast bestaat er een

tijdschrift dat zo heet. Het zwaartepunt van de publicaties ligt in de jaren tachtig en het begin van de jaren negentig. De volgende publicaties geven een overzicht van theorie en praktijk van sociale interventie in de afgelopen twee decennia.

Bennett, E.M. (ed.) (1987) *Social intervention. Theory and practice*. New York: The Edwin Mellen Press

Dit is een multidisciplinaire studie met bijdragen van zowel professionals als praktijkgeoriënteerde academici, waarin sociale interventie vanuit drie benaderingen bekeken wordt: de culturele, ideologische en educatieve benadering, de rechtskundige, beleids- en politieke benadering, en de benadering vanuit 'community economic development'.

Hurrelman, K., F.X. Kaufmann and F. Lösel (eds.) (1987) *Social Intervention: Potential and Constraints*. Berlin/New York: Walter de Gruyter

Dit boek bevat bijdragen die werden gepresenteerd op the First International Symposium of the Special Research Unit 'Prevention and Intervention in Childhood and Adolescence' in 1986. Vanuit verschillende theoretische perspectieven worden in dit boek preventie- en interventiestrategieën geanalyseerd.

Seidman, E. (ed.) (1983) *Handbook of social intervention*. Beverly Hills: Sage

Dit handboek, gericht op studenten en professionals in een breed scala van disciplines, is een uitvoerig naslagwerk dat zowel theoretische als praktische informatie omvat.

Veendrick, L. en J. Zeelen (1994) *De toekomst van de sociale interventie*. Groningen: Wolters-Noordhoff

Dit boek is verschenen naar aanleiding van het gelijknamige jubileumcongres van het Andragogisch Instituut van de Rijksuniversiteit Groningen in 1994. Het boek vormt een neerslag daarvan.

De bijdragen zijn ondergebracht in vier hoofdthema's: 1. sociale interventie en de verzorgingsstaat; 2. legitimatie van de professie en het perspectief

van de cliënt; 3. strategisch management van onderop; 4. programmaevaluatie versus handelingsonderzoek.

Sociale Interventie is een tijdschrift dat sinds 1992 verschijnt als opvolger van het *Tijdschrift voor Agologie*. Het is een wetenschappelijk kwartaaltijdschrift gericht op de bestudering van sociale vraagstukken en mogelijkheden tot interventie. Naast meer theoretisch georiënteerde artikelen zijn bijdragen opgenomen die kennis en begrip van sociale vraagstukken en interventies vergroten en gebaseerd zijn op praktijkervaring en/of onderzoek.

Gebruikte literatuur

Baart, A.J. (1997) *Professionele presentie*. Markant 1. Den Bosch: KLVMA

Baart, A. (2001) *Een theorie van de presentie*. Utrecht: Lemma

Bennett, E.M. (1987) *Social intervention. Theory and practice*. New York: The Edwin Mellen Press

Brink, G. van den. (1982) Best wel moeilijk, of zo... Deel 2: De taal van het welzijnswerk. TMV-Kwartaal, nr. 36, p. 7-14

Duyvendak, J.W. (1999) *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: Sdu

Duyvendak, J.W., J. Schuster en E. Baillegau (2000) Van een verzorgingsstaat naar een strafstaat? R. Hortulanus en A. Machielse (red.), *In de Marge. Het Sociaal Debat Deel 1*. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie

Emanuel, E.J. and L.L. Emanuel (1992) Four models of the physician-patient relationship. JAMA, nr. 267, p. 2221-2226

Gastelaars, M. (1990) Een gedesorienteerde veranderwetenschap. Over de geschiedenis van de Nederlandse andragologie. *Kennis en Methode*, nr. 4, p. 346-366

- Kaufmann, F.X. (1987) Prevention and intervention in the analytical perspective of guidance.
- K. Hurrelman, F.X. Kaufmann and F. Lösel (eds.), *Social intervention: Potential and constraints*. Berlin/New York: Walter de Gruyter
- Kuypers, P. en J. van der Lans (1994) *Naar een modern paternalisme. Over de noodzaak van sociaal beleid*. Amsterdam: De Balie
- Van der Laan, G. (2000) Hulpverlening in de marge. *Sociale Interventie*, jrg. 9, nr. 1, p. 22-34
- Loewenberg, F.M. (1977) *Fundamentals of social intervention. Core concepts and skills for social work practice*. New York: Columbia University Press
- Melief, W. (2000) *Measuring the outcome of social work in modern society. Presentation on the workshop of the International Network of Institutes of Social Work Research, Utrecht, 5 & 6 October 2000*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Michielse, H.C.M. (1980) *De burger als andragoog: een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk (1848-1972)*. Meppel/Amsterdam: Boom
- Nijenhuis, H. (1988) Honderd jaar agoog: een onvoltooid beroep. *TVA*, nr. 1/2, p. 96
- Nijenhuis-van weert, J. en R. Nijenhuis (1992) *Drieluik veranderen. Deel 3: Agogisch-methodisch veranderen*. Baarn: Nelissen
- Röling, N. (1995) Constructivisme en Sociale Interventie: op zoek naar bevrijdende perspectieven. *Sociale Interventie*, jrg. 4, nr. 1, p. 5-14
- Seidman, E. (ed.) (1983) *Handbook of social intervention*. Beverly Hills: Sage
- TVA (1991) Van TVA naar Sociale Interventie (Redactioneel). *TVA*, nr. 4, p. 281-282
- Veendrick, L. en J. Zeelen, J. (1994) *De toekomst van de sociale interventie*. Groningen: Wolters-Noordhoff
- Veenen, A. van en G. van der Laan (2000) Sociale interventie in stedelijke vernieuwing. *Sociale Interventie*, jrg. 9, nr. 4, p. 31-43

Sociale uitsluiting

zie ook: PARTICIPATIE, SOCIALE COHESIE

Godfried Engbersen

In de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw is in Europa het armoedevraagstuk weer actueel geworden. Opvallend genoeg neemt men het woord armoede nog nauwelijks in de mond. Meestal wordt in plaats daarvan sociale uitsluiting gebruikt, een term die met name in het politieke vocabulaire van organen van de Europese gemeenschap veel voorkomt. Vanaf 1989 dook het begrip sociale uitsluiting regelmatig op in verschillende Europese beleidsstukken en bepaalde het deels de agenda van sociaal-wetenschappelijk onderzoek naar sociale ongelijkheid en sociale cohesie.

Oorspronkelijk komt het begrip uit de Franse sociaal-wetenschappelijke literatuur van begin jaren zestig over marginale groepen zoals dak- en thuislozen, verstandelijk gehandicapten, suïcidale personen, oudere invaliden, mishandelde kinderen, delinquenten, eenoudergezinnen en meervoudige probleemhuishoudens. In de Europese context kreeg het een bredere betekenis. Maar wat precies onder sociale uitsluiting wordt verstaan en waarvan mensen worden uitgesloten, daarover bieden de politieke documenten vaak geen uitsluitsel. De groeiende hoeveelheid sociaal-wetenschappelijke literatuur over het onderwerp evenmin. Zo wordt het begrip gebruikt om verschillende bronnen van uitsluiting te analyseren. Maar de ene wetenschapper wijst op de uitsluiting van werknemers van reguliere arbeid, de andere op de uitsluiting van groepen burgers van de voorzieningen van de verzorgingsstaat en weer een andere gebruikt het om de aandacht te vestigen op processen van stigmatisering en discriminatie. Het niveau van de analyses verschilt ook. Soms heeft sociale uitsluiting betrekking op het proces van marginalisering dat individuen doormaken, soms gaat het over maatschappelijke instituties die ongelijkheid en uitsluiting produceren. Verder heeft sociale uitsluiting in verschillende landen ook nog eens verschillende betekenissen.

De onbepaaldheid van het begrip verklaart ten dele zijn aantrekkingskracht. Iedereen kan er iets van zijn gading in vinden. De onbepaaldheid van het begrip maakt ook duidelijk waarom sommigen sceptisch zijn over de waarde ervan. Het gevaar bestaat dat de nieuwe naamgeving meer verhuult dan verheldert, zoals in het geval van armoede.

Kijken we naar het Nederlandse armoedebeleid – dat in belangrijke mate op

lokaal niveau vorm krijgt – dan zien we dat een reeks van maatregelen is getroffen om de inkomenspositie van minima te beschermen. Ook zijn projecten ontwikkeld om maatschappelijke participatie te bevorderen en sociaal isolement op te heffen. De eerste categorie maatregelen valt onder de noemer armoedebestrijding, de tweede categorie heeft te maken met het voorkomen en tegengaan van sociale uitsluiting.

Bruikbaarheid van het begrip

Ondanks de scepsis die er bestaat over het begrip sociale uitsluiting, zijn sommigen van mening dat het bruikbaar is. Zij vinden dat het de mogelijkheid biedt om nieuwe vormen van ongelijkheid en marginalisering te duiden. Beter dan het begrip armoede kan het begrip uitsluiting naar hun idee meerdere dimensies van uitsluiting op het spoor komen. Armoede is slechts één manier van uitgesloten raken, namelijk van voldoende inkomensverwerving en consumptie (economische of consumptieve uitsluiting) en van werk (uitsluiting van de arbeidsmarkt). Er zijn daarnaast ook andere vormen van uitsluiting mogelijk, namelijk culturele uitsluiting, uitsluiting als gevolg van sociale isolatie, ruimtelijke uitsluiting en institutionele uitsluiting.

Culturele uitsluiting refereert aan het feit dat sommige groepen niet in de gelegenheid zijn om te leven naar de dominante waarden, oriëntaties en gedragspatronen in de samenleving. Zij zijn als werknemer overbodig geworden, als consument tellen ze nauwelijks mee en dus hebben ze maar beperkte mogelijkheden om maatschappelijk geaccepteerd te worden. Sociale isolatie betreft de omvang en de kwaliteit van sociale relaties. Sociale isolatie komt tot uitdrukking in een inkrimping en verschraling van sociale relaties en netwerken. Ruimtelijke uitsluiting is nauw verweven met sociale uitsluiting. De beperkte kring van contacten correspondeert met een geografisch ingeperkte ruimte waarin mensen zich bewegen en waarin zij afgesloten raken – bij gebrek aan mogelijkheden. Omdat veel migrantengroepen arm zijn, is het armoedebat steeds meer verweven geraakt met vraagstukken van ‘segregatie’ en ‘gettovorming’ van etnische minderheden.

Institutionele uitsluiting, ten slotte, gaat over de uitsluiting van burgers van publieke voorzieningen en over de zogenoemde Mathheüs-effecten. Met dit laatste wordt bedoeld op het verschijnsel dat bepaalde publieke voorzieningen – onderwijs bijvoorbeeld – en subsidies – bijzondere bijstand of individuele huursubsidie bijvoorbeeld – vooral ten goede komen aan middengroepen en ‘bureaucratisch vaardigen’ (degenen die de weg in de bureaucratie weten te vinden) onder arme huishoudens. De groepen die in de meest benarde omstandigheden verkeren, blijven van de voorzieningen verstoken.

Sociale uitsluiting ontstaat wanneer uitsluitingsprocessen in één dimensie gevolgen hebben voor andere dimensies. Uitsluiting van de arbeidsmarkt is een klassiek voorbeeld. Het verlies van werk kan leiden tot een verschraling van contacten, inkomensverlies en afnemende mogelijkheden tot consumptie en maatschappelijke participatie. Werklozen raken opgesloten in wijken waarin meestal al veel werkloosheid bestaat en dat remt vervolgens weer de maatschappelijke aspiraties van bewoners. Onderzoek wijst uit dat een dergelijk uitsluitingsproces niet noodzakelijkerwijs hoeft op te treden. Wie uitgesloten raakt op de arbeidsmarkt, kan in de informele economie een alternatief vinden. Zijn of haar inkomensterugval blijft daardoor beperkt en er treedt geen verschraling op van het sociale netwerk. Uitsluitingsprocessen kunnen tegelijkertijd optreden en elkaar versterken, bijvoorbeeld als het verlies van een baan samenvalt met het verlies van een partner. De wetenschappelijke waarde van het begrip uitsluiting ligt in de mogelijkheid de verschillende manieren waarop uitsluitingsprocessen in gang gezet worden te analyseren, alsmede de wijze waarop zij op elkaar ingrijpen en elkaar versterken.

Bestaansstrategieën

De Italiaanse socioloog Mingione gebruikt het begrip anders dan hiervoor beschreven. Hij relateert sociale uitsluiting aan de mate waarin kwetsbare groepen profiteren van verschillende 'economieën'. In feite zijn, als we de maatschappelijke positie van arme huishoudens willen begrijpen, vier verschillende 'economieën' in het geding. Ten eerste de 'formele economie' van loonarbeid en/of ondernemerschap. Burgers kunnen proberen om middels participatie in de formele economie hun inkomen te verbeteren. In het hedendaagse armoedebeleid staat deze strategie centraal. Ten tweede is er de informele, niet-gereguleerde economie waarin mensen extra (zwarte) inkomsten kunnen verdienen. Ten derde is er de verzorgingseconomie. Daarbij gaat het om het verkrijgen van extra inkomsten via de voorzieningen van de verzorgingsstaat, zoals bijzondere bijstand, het krijgen van bepaalde subsidies of van een additionele arbeidsplaats waardoor men een hoger inkomen verwerft. Ten slotte is er de gifteconomie, dat wil zeggen de netwerken van verwanten, vrienden en bekenden waaraan arme huishoudens bepaalde vormen van ondersteuning (geld, goederen en diensten) kunnen ontleen. Binnen deze economieën bestaan verschillende regulerende principes: de formele en informele economie is een markt waar vraag en aanbod regeren, de normen in de sfeer van de verzorgingseconomie hebben betrekking op (individuele) behoeften en noden en in de gifteconomie heerst de norm van wederkerigheid.

Hedendaags onderzoek wijst uit dat arme huishoudens een verschillende ‘mix’ ontwikkelen. Sommige huishoudens combineren de inkomsten uit een uitkering met informele arbeid, anderen hebben relatief veel profijt van lokaal armoedebeleid en ondersteunende netwerken. Interessante onderzoeksvragen zijn dan ook welke ‘mixen’ men kiest en waarom en of deze verschillende mixen groepsgebonden zijn.

Tot slot

Door aandacht te besteden aan verschillende vormen van uitsluiting (en de mogelijke verbanden daartussen) en te kijken naar de ‘strategiemix’ van huishoudens, kan een preciezer inzicht worden verworven in hoe mensen verarmen en welke groepen het meest kwetsbaar zijn. Groepen die in meerdere opzichten maatschappelijk uitgesloten zijn en niet in staat zijn om bestaansstrategieën te ontwikkelen, kunnen tot de armste groepen worden gerekend. De chronologieën van uitsluiting bieden aanknopingspunten voor beleidsmatige interventies om verdere marginalisering te voorkomen. Sociale uitsluiting is een veelkoppig fenomeen. Het verlies van bijvoorbeeld een baan kan een keten van reacties in de tijd veroorzaken. Wie zijn baan kwijtraakt, beschikt ineens over een lager inkomen, en kan vervolgens in de bijstand terechtkomen, vervolgens zijn of haar zelfvertrouwen kwijtraken, vervolgens het bijstandsbestaan bestendig zien en vervolgens schulden en gezondheidsproblemen ontwikkelen. Ook echtscheiding of het belanden in de ziektewet kan ketenreacties veroorzaken. Beleidsmakers dienen zich bewust te zijn van het feit dat het daarom cruciaal is om hier en nu snel de persoon in kwestie te helpen die zijn baan verliest, die ziek wordt, of die zich na een echtscheiding bij de bijstand meldt. Te lang talmen en treuzelen levert situaties op die nauwelijks meer beleidsmatig zijn te verbeteren.

Ook kan kennis van de bestaansstrategieën van arme huishoudens, bijvoorbeeld van de betekenis van de informele economie en informele ondersteunende netwerken, mogelijke aanknopingspunten bieden voor effectief lokaal sociaal beleid. In Rotterdam probeert men bijvoorbeeld middels het project *Onbenutte Kwaliteiten* beleidsmatig aan te sluiten bij de mensen die in de informele economie werkzaam zijn, zoals informele automonteurs. In een additionele baan kunnen deze vervolgens hun kwaliteiten tot hun recht laten komen. Ook is het belangrijk om als beleidsmakers oog te hebben voor de informele netwerken van bijvoorbeeld allochtone vrouwen. De strategie van ‘individueel maatwerk’ is voor hen vaak niet erg effectief. Effectiever is om te zien dat deze vrouwen beter als netwerk benaderd kunnen worden. De klassieke welzijnsstrategie van het ‘groepswerk’ zou hier zeer effectief ingezet kunnen worden.

Beleidsmakers moeten deze vrouwen niet alleen als individu benaderen, maar juist ook als personen die deel uitmaken van een groep. Toegang krijgen tot hun netwerken is in het lokaal sociaal beleid daarom heel belangrijk. De uitdaging voor lokaal sociaal beleid is dus om een realistisch en anticiperend beleid te voeren dat in een vroeg stadium mensen kan helpen en opeenstapeling van problemen weet te vermijden.

Literatuur

- Engbersen, G., e.a. (red.) (2000) *Balans van het armoedebeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Kronauer, Martin (1999) *Social Exclusion and Underclass: New Concepts for the Analysis of Poverty*. Hans-Jurgen Andress (ed.), *Empirical Poverty Research in a Comparative Perspective*. Aldershot: Ashgate, p. 51-75
- Mingione, E. (1996) *Urban Poverty in the Advanced Industrial World: Concepts, Analysis and Debates*. E. Mingione (red.), *Urban Poverty and the Underclass*. Oxford: Blackwell
- Walzer, M. (1994) *Uitsluiting, onrecht en de democratische staat*. P. van den Berg en M. Trappenburg (red.), *Lokale rechtvaardigheid: De politieke theorie van Michael Walzer*. Zwolle, p. 181-195

Sociale vernieuwing

zie ook: INTERACTIEF EN INTEGRAAL, LOKAAL SOCIAAL BELEID

Radboud Engbersen

Als sleutelwoord is sociale vernieuwing uit het actuele beleidsvocabulaire van de meeste gemeenten verdwenen. Bijna niemand gebruikt het nog. Toch is het in de herinnering terughalen van de geschiedenis van de sociale vernieuwing de moeite waard, omdat het ons bewust maakt van tal van belangrijke uitgangspunten, kenmerken en aspecten van sociaal beleid én omdat het een hardnekkig mechanisme blootlegt. Aandacht voor sociaal beleid laait altijd op na een periode van verwaarlozing van het sociale. Die aandacht was er in 1990 heel sterk na de bezuinigingsprogramma's van de eerste twee kabinetten-Lubbers. De economische dynamiek had zich in Nederland weliswaar hersteld, maar de sociale ongelijkheid was gegroeid. De aantallen langdurig werklozen en arbeidsongeschikten hadden recordhoogten bereikt. Economische en bestuurskundige instrumenten, zoals loonmatiging, privatisering, deregulering en decentralisering schoten bij het aanpakken van sociale problemen tekort. Er moest meer gebeuren. En dat 'meer' behelsde een poging om – deftig gezegd – de bestaande institutionele grondstructuren van de verzorgingsstaat te herijken. Het is deze poging tot herijking van de verzorgingsstaat die de jaren van sociale vernieuwing interessant maakt. Maar niet alleen dat. Het aardige van de sociale vernieuwing was dat er niet alleen plaats was voor denkers, theoretici en schriftgeleerden, maar ook, juist, voor pragmatici van het slag Jan Schaefer. In de periode van de sociale vernieuwing zijn in veel gemeenten – zeker in Rotterdam, de stad waar sociale vernieuwing is bedacht – met veel elan, humor en vindingrijkheid tal van interessante projecten opgezet.

Geschiedenis

De geschiedenis van de sociale vernieuwing begint op 3 december 1987 toen de gemeenteraad van Rotterdam een motie aannam over de herstructurering van het welzijnswerk. De raad wenste een adequate 'sociale infrastructuur' voor het aanpakken van achterstanden. Een week later besprak de raad twee rapporten. Het ene ging over de stedelijke vernieuwing van de stad, het andere over de economische vernieuwing. En de reactie van de raad was: waar blijft de sociale vernieuwing? En zo werd oktober 1988 de Commissie Sociale

Vernieuwing geïnstalleerd. De voorzitter hiervan werd Flip Idenburg, net voorzitter 'af' van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (HRWB). Bijna een jaar later, in september 1989, bracht de commissie haar rapport *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief* uit. Het rapport stelde een scherpe diagnose: de stad kampt met grote sociale problemen. De stad is een uitkeringsstad geworden en grote delen van de oude wijken zijn ondanks alle inspanningen van de stadsvernieuwing ernstig verpauperd. De actualiteit vraagt om actie. Het Idenburg-rapport droeg die *sense of urgency* heel sterk uit. Het was een beleidsrapport dat niet alleen wilde analyseren, maar zaken in beweging wilde zetten.

De inkt van het rapport was nog maar nauwelijks droog toen PvdA en CDA een regeerakkoord sloten. Sociale vernieuwing was daarvan het leidende motto, want de Haagse politici hadden de wervingskracht van het begrip direct herkend. Vervolgens barste het exegesecircus los. Wat is sociale vernieuwing nu precies? Wie het weet mag het zeggen. Minister Ien Dales, die vanuit het ministerie van Binnenlandse Zaken de sociale vernieuwing interdepartementaal coördineerde, ging naar de Kamer. Voor haar was sociale vernieuwing in de eerste plaats een activeringsstrategie, een oproep om met hernieuwde en gebundelde energie achterstanden aan te pakken. Haar boodschap was: wees niet passief, wacht niet op de overheid, wacht niet op de instanties, wacht niet op de burger, wacht niet op elkaar en wacht niet op Onze Lieve Heer.

Ondertussen werd het begrip in de Tweede Kamer en daarbuiten, vooral in de media, tegen het licht gehouden en door velen te licht bevonden. Sociale vernieuwing zou een onbruikbare wollen-deken-term zijn, een loze kreet, een machteloos motto. Een Tweede-Kamerlid van de vvd-fractie droeg onder grote hilariteit in de Kamer een ambtelijke definitie van het begrip voor. Gevangen in ambtelijke taal verwerd sociale vernieuwing tot iets kolderieks en ongrijpbaars. Dit moment was heel typerend en zou zich later ook op lokaal niveau in heel wat gemeenteraden herhalen. Toch overleefde het begrip dit afbladderingsproces. Het werd door een grote groep in bescherming genomen. Ook door criticasters. Zij signaleerden de conceptuele onhelderheid, maar wilden het begrip niet schrappen en daarmee de winst verspelen dat er – na acht jaar van no-nonsensebeleid – weer ruimte was om over sociale ongelijkheid en de sociale kwaliteit van de samenleving na te denken. Want de richting waarin het begrip wees was duidelijk: te veel mensen staan buitenspel, te veel mensen staan op te grote achterstand, en daar moet wat aan gedaan worden. Het rijk installeerde begin 1990 de Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing (IPSV). Jan Schaefer werd voorzitter. De projectgroep werd gehuisvest op een gang van het coördinerende ministerie van Binnenlandse Zaken. Schaefer omringde zich met gemeenteambtenaren, (ex-)wethouders en

beleidsambtenaren van verschillende ministeries die toegang hadden tot de ambtelijke top van hun departementen. Vanuit het hol van de leeuw voerde hij een felle, wat populistische, kruistocht tegen Haagse regels en bureaucratie. Al snel werd van 'de bende van Schaefer' gesproken. Het rijk publiceerde in maart 1990 zijn eerste rapport over sociale vernieuwing *Sociale vernieuwing. Opdracht en handreiking*. In juli 1990 sloten de eerste gemeenten een startconvenant met het rijk. De bende van Schaefer trok het land in, en droeg er mede zorg voor dat het aantal gemeenten dat een convenant afsloot, in snel tempo groeide – tot vijfhonderd op 1 januari 1992. Daarmee verloor de sociale vernieuwing het stempel van achterstandsbestrijding. Immers, tal van gemeenten gingen meedoen waarvan de aanwezige sociale problematiek in geen verhouding stond tot die van de verpauperde grootstedelijke probleemwijken. Er kwam een 'brede doeluitkering' die van toepassing was op alle gemeenten die een convenant hadden afgesloten. In deze doeluitkering werden tal van specifieke regelingen van de ministeries van Justitie, Biza, O&W, VROM, SZW en WVC ondergebracht.

De invulling van de brede doeluitkering werd uiteindelijk minder groot dan in het begin was beoogd. Enkele onderwijsuitkeringen en de uitkering voor de kinderopvang bleven er bijvoorbeeld buiten. De commissie-Schaefer was teleurgesteld. Bovendien bleek maar een beperkt deel van het geld in de brede doeluitkering vrij besteedbaar te zijn. Het overgrote deel van de uitkeringen was gekoppeld aan een voorgeschreven bestedingsdoel. In het evaluatierapport *Sociale vernieuwing: nachtkaars of fakkel* van december 1991 concludeerde de projectgroep dat de aandacht van het kabinet een jaar na de introductie al verslapte. De groep signaleerde bovendien dat de besluitvorming in het kabinet erg bureaucratisch was verlopen. Hoe anders was het in de beginperiode van de projectgroep toen 'de faxen verser waren dan de broodjes' (p. 11). In het evaluatierapport stonden veel waarschuwendende woorden over weerbarstige kokers, detaillisme, uitdijende papierbergen en departementen die hun deelbelangen niet wisten te overstijgen. 'De Sociale Vernieuwing flikkert en flakkert nog wel. Maar ze is nog niet meer dan een nachtkaars die onopgemerkt uit kan gaan', waarschuwde de projectgroep (p. 18). Zoals afgesproken verdween de bende van Jan Schaefer na publicatie van het evaluatierapport van het toneel. Er werd een nieuwe 'tijdelijke hulpmotor' op het ministerie van Binnenlandse Zaken geïnstalleerd, de Adviesgroep Sociale Vernieuwing met Flip Idenburg als voorzitter. In januari 1994 werd een Tijdelijke Wet op de Sociale Vernieuwing van kracht. De brede doeluitkering kreeg daarmee een wettelijke basis. In januari 1998 liep de tijdelijke wet af. De gelden die met deze wet verbonden waren, werden deels overgeheveld naar het gemeentefonds, deels vloeiden ze terug naar de verschillende departementen.

Als we het decemberdebat in de Rotterdamse gemeenteraad van 1987 als startpunt nemen en het opheffen van de tijdelijke wet als eindpunt, dan blijkt sociale vernieuwing de gemoederen ruim een decennium bezig te hebben gehouden. De kruiddampen van de sociale vernieuwing zijn nog niet opgetrokken. In enkele gemeenten wordt tot de dag van vandaag gesproken van sociale vernieuwing (Rotterdam heeft bijvoorbeeld nog steeds een wethouder met sociale vernieuwing in zijn portefeuille), in andere gemeenten zijn uitgangspunten, ideeën en projecten in het grotestedenbeleid terechtgekomen.

Wat is sociale vernieuwing?

De inhoud van sociale vernieuwing wordt door twee contexten bepaald. De ene is die van de verzorgingsstaatkritiek, de andere die van de lokale praktijken. Beide contexten hebben de sociale vernieuwing inhoud gegeven, maar dat heeft tegelijkertijd ook voor veel onduidelijkheid gezorgd. Aan de ene kant wordt sociale vernieuwing uitgelegd en verdedigd met heel veel hogere bestuurskunde. Aan de andere kant zien we een bonte parade van rijpe en groene projecten die zich allemaal hebben getooid met het predikaat ‘sociaal vernieuwend’, zonder dat vaak duidelijk is wat ze met elkaar delen.

VERZORGINGSSTAATKRITIEK

Om sociale vernieuwing goed te begrijpen is het van belang haar plaats in de tijd voor ogen te houden. Sociale vernieuwing volgde op een periode van heroriëntatie op de uitgangspunten van de verzorgingsstaat. In de economische en sociale geschiedschrijving laat men deze periode meestal in 1977 beginnen (einde van het linkse kabinet-Den Uyl, periode van economische recessie) en rond 1990 eindigen (oplevende economie, begin van het kabinet-Lubbers/Kok). Sociale vernieuwing is een poging om deze fase van heroriëntering af te sluiten en weer richting te geven aan de verzorgingsstaat. Herijken is het sleutelwoord. Theoretisch is de sociale vernieuwing in de jaren daarvoor uitvoerig voorbereid in tal van studies van de Harmonisatieraad Maatschappelijk Welzijn en in studies als *De stagnerende verzorgingsstaat* (1978), *Herwaardering van welzijnsbeleid* (1982) en *De nadagen van de verzorgingsstaat* (1983).

Deze verzorgingsstaatkritiek krijgt een ruime plaats in de twee rapporten die de inhoud van sociale vernieuwing sterk hebben bepaald: het Rotterdamse rapport van de commissie-Idenburg *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief* (1989) en het Biza-rapport *Opdracht en handreiking* (1990). Inhoudelijk sluiten de beide rapporten naadloos op elkaar aan. Het wemelt er van passages over herijkingen en het vinden van nieuwe evenwichten. Er moeten nieuwe balansen worden gevonden tussen economische doelmatigheid en sociale verbon-

denheid, tussen de verantwoordelijkheden van de rijksoverheid en die van lokale partijen, tussen een beschermende en activerende overheid, tussen curatieve en preventieve maatregelen, tussen algemene regelgeving en een op de maat van de individuele burger toegesneden benadering, en tussen rechten en plichten van burgers.

De rapporten leggen wisselend het primaat bij een sterke (lokale) overheid, een actief maatschappelijk middenveld, een verantwoordelijk bedrijfsleven en een zelfredzame burger. Alle politieke partijen kunnen dan ook iets van hun gading in sociale vernieuwing vinden, waarbij van het Idenburg-rapport onmiskenbaar een appèl uitgaat om niet alles op het bordje van de overheid te schuiven. Op verschillende plaatsen worden in dit rapport de *Burgerinitiative* en de *Selbsthilfe Kontaktstelle* uit West-Berlijn de Rotterdammer ten voorbeeld gehouden. En ergens noteert de commissie vol bewondering dat ze op 'een jongerencentrum zonder één cent overheidssubsidie' was gestuit. Het Idenburg-rapport kreeg een jaar later in Rotterdam zijn beleidsmatige vertaling in het rapport *Sociale vernieuwing Rotterdam. Inzet van de gemeente 1991-1994* (februari 1991). In dit rapport wordt sociale vernieuwing op de volgende wijze schematisch samengevat.

Traditioneel	Vernieuwing
Problemen	Problemen en potenties
Doelgroepen	Doelgroepen en samenleving
Wijken	Wijken en stad
Voorzieningen	Voorzieningen en gedrag
Kritiek	Vernieuwing
Afhankelijkheid	Activering
Standaard	Maatwerk
Curatief	Preventie
Verkokering	Samenwerking
Minder	Meer
Rijksoverheid	Lokale overheid
Gemeenteraad	Deelgemeenteraad
Staat	Middenveld
Bureaucratie	Burger

In het laatste blokje staat het weer: de burger moet meer doen, het middenveld moet meer doen, én de lokale overheid moet meer doen. Sociale vernieuwing behelst een vurig pleidooi voor het op lokaal niveau aanpakken van

sociale problemen. In het rapport van de commissie-Idenburg is 'Den Haag' de stijlfiguur voor alles wat in de weg staat. Den Haag staat voor starheid, belemmeringen, bureaucratie, lokettisme, te veel regels, en onuitvoerbare regels.

LOKALE PRAKTIJKEN

Naast de verzorgingsstaatkritiek zijn er de concrete projecten uit de lokale contexten. Rotterdam zet ook hierin de toon en maakt duidelijk dat sociale vernieuwing niet iets abstracts is. Het rapport van de commissie-Idenburg had daarmee al een begin gemaakt. Het was doorspekt met voorbeelden. Er waren bijvoorbeeld suggesties in verwerkt van Rotterdamse burgers die schriftelijk of telefonisch gereageerd hadden op een open brief van burgemeester Peper in de huis-aan-huisbladen. Ook werden er talrijke andere interessante voorbeelden genoemd, ontleend aan West-Berlijn. Daar had de commissie een werkbezoek afgelegd, waar ze geïmponeerd en enthousiasmerend over bericht. In Rotterdam werden vervolgens eindeloos veel projecten bedacht (of ze allemaal zijn uitgevoerd is niet altijd even duidelijk). 'Opa's' werden als beheerder op pleinen gezet, in het kader van het project *Weg met de saaie schoolpleinen* kregen honderden schoolpleinen van basisscholen een facelift, nieuwe beroepen als 'pleinregisseurs' en 'pleinverrijkers' werden bedacht, werknemers van bedrijven gingen in het kader van 'leeshulp' in de lunchpauze taallessen op scholen verzorgen, bewoners gingen in het kader van het *Eye eye*-project letten op vormen van vandalisme en achterstallig onderhoud en ga zo maar door.

DE ESSENTIE VAN SOCIALE VERNIEUWING

Teksten uit beide contexten laden de sociale vernieuwing met betekenis. De eerste context draagt zaken aan als het bundelen of vereenvoudigen van wet- en regelgeving, het geven van beleidsruimte aan gemeenten, het ontkokeren van stadhuizen en departementen, het belang van een geïntegreerd en samenhangend beleid, het revitaliseren van het maatschappelijk middenveld, en het belang van maatschappelijk ondernemerschap. De invulling laat zien dat sociale vernieuwing voor een groot deel verbonden was met bestuurlijke instrumenten als decentralisatie en deregulering. Om die reden was het ministerie van Binnenlandse Zaken ook het coördinerende ministerie. De teksten uit de lokale contexten zijn concreter. Die tweede context brengt zaken aan als het belang van onconventionaliteit, het verzet tegen bureaucratie en verambtelijking, het klein maken van grote problemen, het face-to-facecontact, en het belang van lokaal maatwerk.

In onderstaand schema van binaire opposities zijn de verschillende aspecten die de verzorgingsstaatcritici en de lokale doeners hebben ingebracht, samengevat.

SOCIALE VERNIEUWING: ACCENT OP RECHTERTERMEN

Het centrale	Het decentrale	De ijking	De herijking
Het algemene	Het specifieke	De verdeling	De herverdeling
Het abstracte	Het concrete	De versnippering	Het geheel
Het vage	Het duidelijke	De verkokering	De ontkokering
Het dogmatische	Het ondogmatische	De bureaucrativering	De ontbureaucrativering
Het orthodoxe	Het onorthodoxe	De complexiteit	De vereenvoudiging
Het bestaande	Het nieuwe	De regelzucht	De deregulering
Het starre	Het flexibele	Het loket	Het echte contact
Het traditionele	Het innovatieve	De vergadertafel	De ronde tafel
Het gestuurde	Het spontane	De homogeniteit	De heterogeniteit
Het uniforme	Het gedifferentieerde	De discontinuïteit	De continuïteit
De standaard	Het maatwerk	Het gereduceerde	Het complexe
Het formele	Het informele		
Het bekende	Het onbekende		
Het geoormerkte	Het ongeoormerkte		

Aan de hand van dit schema is nu ook de vraag naar de kern van sociale vernieuwing te beantwoorden. Namelijk: het uitdragen van het belang van de verschillende rechtertermen. Dát was de essentie van sociale vernieuwing. Wie vraagt naar een definitie, moet met bovenstaand schema proberen genoeg te nemen. Het veelkoppige fenomeen Sociale vernieuwing laat zich niet in één welluidende formulering wringen, of men moet de puntige formulering van Kees Schuyt overnemen: 'Sociale vernieuwing is ervoor zorgen dat er meer aandacht is voor de sociale component in alle maatschappelijke activiteiten, de economie inclusief.' (Schuyt 1989)

Toverwoord

Er zijn twee vragen die altijd en eeuwig bij nieuwe ambtelijke toverwoorden opduiken. Is het echt iets nieuws en zou het niet preciezer moeten worden gedefinieerd?

Bracht de sociale vernieuwing veel nieuws? Nee. Alles wat onder de vlag van sociale vernieuwing geschoven was, was reeds eerder gezegd en gedaan. In de brede doeluitkering werden bijvoorbeeld tal van regelingen gebundeld die al jarenlang bestonden. De ruime definiëring van sociale vernieuwing maakte het mogelijk talloze bestaande projecten als sociale vernieuwing avant la lettre te benoemen. Het net opgerichte Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW kwam vrij snel met brochures waarin praktijkvoorbeelden stonden

van projecten die ‘als sociaal vernieuwend kunnen worden aangemerkt’. Toch is er ook de suggestie van een echt nieuw begin, een Copernicaanse wending. Het nieuwe lijkt – achteraf gezien – vooral te hebben gezeten in de krachtige samenvatting van alle verzorgingsstaatkritiek die zich in de jaren daarvoor had opgehoopt én de pogingen om daar in het beleid consequenties aan te verbinden. Dus niet meer op papier wijzen op verkokeringen, bureaucratie en noem maar op, maar daar ook iets aan doen.

Het boegbeeld van de sociale vernieuwing van Rotterdam, Gerard de Kleijn, heeft zich vier jaar lang gekant tegen een precieze definiëring van sociale vernieuwing. Hij zag als voordeel van een open definiëring dat iedereen er een eigen lading aan kon geven:

‘Juist omdat het begrip onbepaald is, hooguit bestaat uit associaties en beelden, kan het, ik zou haast zeggen naar eigen goeiddunken ingevuld worden. Je hoeft er niet voor gestudeerd te hebben. Zo is sociale vernieuwing een gespreksonderwerp geworden op huiskamerbijeenkomsten van wethouders en een onderwerp voor in het buurthuis. Het legertje voor sociale vernieuwing is heel kleurrijk en divers: het actieve gemeenteraadslid, de bewogen politieagent, de geïnformeerde dominee, de praktische opbouwwerker, de verlichte ondernemer, de belezen journalist; ze geven hun eigen inhoud aan het begrip en spreken er anderen op aan.’ (De Kleijn 1994, p. 4)

Hij stond in deze opvatting niet alleen. Sociale vernieuwing is illustratief voor al die beleidstermen die het niet van conceptuele precisie moeten hebben, maar van hun mobiliserende kracht.

De strijd tussen diegenen die pleiten voor een open dan wel precieze definiëring, spiegelde de strijd tussen de sociale vernieuwers die geloofden in wetten en brede doeluitkeringen en degenen die vooral sociale vernieuwing als een andere manier van werken zagen. De Kleijn in een interview: ‘Sociale vernieuwing draagt de boodschap uit dat je ook met minder regels en wetten toe kan. En wat krijg je? Een wet!’ (Engbersen 1994)

Net als de bende van Schaefer op het Haagse departement voerde De Kleijn met zijn medewerkers op het stadhuis een fanatieke strijd tegen de bureaucratie, de regelzucht en het formalisme. Tot op de dag van vandaag vertellen gemeenteambtenaren in Rotterdam over het serieus door De Kleijn gelanceerde voorstel om ‘staand te vergaderen’. Want als ze staan, was de gedachte van De Kleijn, dan houden ze het vergaderen minder lang vol.

Balans: Gerard de Kleijn kom terug!

Veel zaken die onder de vlag van de sociale vernieuwing in beweging zijn gezet, werken tot op de dag van vandaag door. Toen werd bijvoorbeeld al gesproken over het belang van een sociale infrastructuur (in zowel het Idenburg-rapport als het BiZa-rapport komt het begrip voor). Een belangrijke component in het huidige grotestedenbeleid is het slaan van bruggen tussen de beleidsvelden van economie, planologie en stedenbouwkunde aan de ene kant, en onderwijs, sociale zaken, justitie en zorg en welzijn aan de andere kant. In die zin is het grotestedenbeleid een continuering en verdere uitbouw van de weg die met de sociale vernieuwing is ingeslagen. Ook de huidige aandacht voor (informele) sociale infrastructuur en interactieve beleidsvorming sluit aan bij eerdere sociale-vernieuwingsactiviteiten. De decentralisatie van taken en bevoegdheden naar lagere overheden is nadien verder gegaan, evenals het fenomeen 'maatschappelijk ondernemerschap'. En zo zijn er nog wel meer lijnen te trekken naar vandaag de dag.

En er zijn lijnen te trekken naar eerdere perioden. Het rapport van de commissie-Idenburg is daar heel eerlijk in. Sociale vernieuwing komt niet uit de lucht vallen. De commissie schrijft:

'Ze [sociale vernieuwing] komt voort uit de sociale tradities, de sociale politiek en de sociale voorzieningen die Nederland rijk is. Sociale vernieuwing kan niet worden gezien als een kortstondige activiteit in het kielzog van economische en ruimtelijke vernieuwing. Ze is een voortgaand proces dat in de voorbije veertig jaar wezenlijke bijdragen heeft geleverd aan het sociale niveau en de sociale kwaliteit van de samenleving.' (Idenburg e.a. 1989)

Toch willen we het aan het slot niet laten bij de constatering dat het sociaal beleid zich langs lijnen van geleidelijkheid en continuïteit heeft ontwikkeld, maar benadrukken dat in het sociaal beleid ook personen tellen. Dat maakt de terugblik op de sociale vernieuwing duidelijk. We kunnen dan wijzen op oud-minister Ien Dales, op de voorzitter van de IPSV Jan Schaefer, op tal van charismatische wethouders, én op de projectleider van de Rotterdamse sociale vernieuwing Gerard de Kleijn, tegenwoordig werkzaam binnen de gemeente Amersfoort. Vooral de laatste wordt vandaag de dag nog gemist bij het vlees en bloed geven van abstracte begrippen als sociale pijler en sociale infrastructuur. Gerard de Kleijn, verstop je niet langer in Amersfoort, maar kom terug!

Literatuur

- Beck, W.A. en A. Tj. de Jong (1990) *Lessen voor sociale vernieuwing. Is er toekomst voor welzijn?* Den Haag: Vuga
- Bons, C., M. Linthorst, G. Smulders en C. Fortuin (1995) *Opzoomeren. Bestuurlijke vernieuwing in de praktijk*. Den Haag: VGN Uitgeverij
- B&W Rotterdam (1990) *Sociale vernieuwing Rotterdam. Inzet van de gemeente 1991-1994*. Rotterdam, 1 november 1990
- Communicatiebureau Sociale Vernieuwing (z.j.) *In de Spiegel van de sociale vernieuwing*. Rotterdam
- Dam, T. van (z.j.) *De Opzoomerstraat*. Rotterdam: Dienst Stedebouw en Volkshuisvesting
- Engbersen, R. (1994) De face-lift van de sociale vernieuwing. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 5, mei
- Idenburg, Ph. A. (red.) (1983) *De nadagen van de verzorgingsstaat. Kansen en perspectieven voor morgen*. Amsterdam: Meulenhoff
- Idenburg, Ph. A. e.a. (1989) *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief. Rapport van de Commissie sociale vernieuwing*. Gemeente Rotterdam
- Interbestuurlijke projectgroep sociale vernieuwing (1991) *Sociale vernieuwing: nachtkaars of fakkel?* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Kleijn, G. de (1994) *Vier jaar sociale vernieuwing en verder*. Rotterdam, Laurenslezing, 13 maart 1994
- Nelissen, N. (red.) (1990) *Gemeente en sociale vernieuwing*. Zeist: Kerkebosch
- Schuyt, C.J.M. (1989) *Sociale vernieuwing en gemeenten*. Tekst uitgesproken op VNG-symposium van 21 december 1989 over sociale vernieuwing. Den Haag: VNG
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1994) *Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport*. Rijswijk
- Voogt, P.W. en W. Wiertsema (red.) (1991) *Sociale vernieuwing: een Copernicaanse wending in het denken*. Den Haag: Sdu
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1982) *Herwaardering van welzijnsbeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij

Solidariteit

zie ook: SOCIALE COHESIE

Roelof Hortulanus

Het begrip solidariteit kent allerlei normatieve of zelfs ideologisch getinte connotaties. Dat heeft onder andere tot gevolg gehad dat het begrip in sommige sociaal-wetenschappelijke handboeken helemaal niet genoemd wordt, terwijl het in andere juist een prominente plaats inneemt.

In deze tijd vallen de beleidsmatige en wetenschappelijke interesse voor de verschillende vormen van solidariteit weer samen. Daar is alle reden toe. Mensen worden opnieuw gedwongen na te denken over hun wezenlijke belangen en loyaliteiten in een samenleving die worstelt met een grote behoefte aan alledaagse zorg en ondersteuning en met de vraag hoe inhoud te geven aan moderne bindings- en identificatiepatronen.

Solidariteit heeft zowel een georganiseerd als een vanzelfsprekend karakter. Het is een van de pijlers van de verzorgingsstaat, maar is ook onontbeerlijk voor het functioneren van informele sociale verbanden. Laten we daarom voorlopig solidariteit omschrijven als het samengaan van gevoelens van saamhorigheid en de bereidheid tot concreet handelen ten gunste van degenen waarvoor men die gevoelens koestert.

Geschiedenis

Het begrip solidariteit is sterk met waarde geladen en dat is ook wel begrijpelijk als we stilstaan bij de ontstaansgeschiedenis. We moeten terug naar het 'vrijheid, gelijkheid en broederschap' van de Franse Revolutie van 1789. Daar werd de voedingsbodem gelegd voor het idee dat de steun aan armen en kwetsbaren geen kwestie van liefdadigheid is, maar een mensenrecht. De 'vroeg-socialisten' vervingen de term 'fraternité' halverwege de negentiende eeuw door 'solidarité', omdat het niet alleen om een emotionele band tussen mensen, maar om daadwerkelijke steun moest gaan. Toch heeft het nog decennia lang geduurd alvorens de Franse staat vormen van sociale hulp in wetgeving operationeel wist te maken. Aan het eind van de negentiende eeuw was in Frankrijk de tijd rijp om (in links-liberale kring) na te denken over een 'sécurité social', een bewust georganiseerde solidariteit. Het was de morele erkenning van de onderlinge afhankelijkheid van individuen in een samenleving met een

steeds sterkere arbeidsdeling. Men stelde onder meer een sociaal zekerheidsstelsel, een systeem van staatsscholen en een progressieve belasting in. In andere West-Europese landen, zoals Engeland, Duitsland en Nederland, deden zich soortgelijke ontwikkelingen voor. De specifieke historische context in elk land geeft een eigen kleur aan de betekenis van solidariteit. In Engeland was de breuk tussen burgerij en aristocratie minder groot dan in Frankrijk. Het principe van 'self-help' is er sterk ontwikkeld en de staatsbemoeienis is niet zozeer op solidariteit gericht, maar op het versterken van de arbeidscapaciteit van mensen, bijvoorbeeld via een goede gezondheidszorg. Wordt in Engeland getracht de sociale integratie in de samenleving via self-help te versterken, in de Duitse 'Sozialpolitik' bestaat weinig vertrouwen in het integrerende vermogen van de samenleving zelf. Daar legt men sterk de nadruk op een sterke staat. Zo wordt met verplichte bijdragen van werkgevers en werknemers een sociaal zekerheidsstelsel gefinancierd, dat een eventuele klassenstrijd moet voorkomen. In Nederland wordt de rol van de staat juist weer beperkt en krijgt de sociale integratie een geheel eigen inkleuring. Via het subsidiariteitsbeginsel en de soevereiniteit in eigen kring wordt een grote nadruk gelegd op de onafhankelijkheid en het organiserend vermogen in godsdienstige (en socialistische) kring. Nederland wordt een 'zuilenrijk', waarin de staat lange tijd een rol vervult in het bereiken van consensus over de invulling van het sociaal beleid. Juist hier wordt duidelijk dat het solidariteitsdenken niet voorbehouden is aan links-liberale of socialistische kringen. De zogeheten heilsolidariteit is de kern van de katholieke sociale leer. Die gaat uit van een corporatieve ordening, waarbij werkgevers en werknemers zich organiseren in publiekrechtelijke organisaties. Op die wijze worden de asociale kanten van het kapitalisme bestreden zonder haar te verwerpen.

De verzorgingsstaat op de proef gesteld

In de jaren vijftig, zestig en zeventig van de twintigste eeuw werd de verzorgingsstaat zoals we die nu kennen uitgebouwd. In de meeste West-Europese landen groeiden liberale, sociaal-democratische en christelijk-democratische partijen, in weerwil van alle retoriek, wat dat betreft naar elkaar toe. En datzelfde zagen we gebeuren toen in de jaren tachtig en negentig de grenzen van de verzorgingsstaat in zicht kwamen en de georganiseerde solidariteit weer ter discussie kwam te staan. Een periode van economische malaise heeft in de kapitalistische verzorgingsstaat onmiddellijk gevolgen voor de collectieve middelen, waarmee de arrangementen van de verzorgingsstaat gefinancierd worden. Dat is meteen een goede gelegenheid om eens te kijken naar het

misbruik dat van die arrangementen wordt gemaakt, en naar de afhankelijkheid en de betutteling die het systeem met zich meebrengt. En om te bezien of het systeem nog wel bruikbaar is voor een zich individualiserende samenleving. De vanzelfsprekende solidariteit op afstand werd dus ineens op de proef gesteld. Wie mocht eigenlijk een beroep doen op de faciliteiten en ondersteuning die de verzorgingsstaat bood? Hoe hielden we het solidariteitsstelsel tussen werkenden en uitkeringstrekkers overeind? Hoe konden we blijven zorgen voor onze vergrijzende bevolking? En hoe gingen we om met al die uitval- lers, die onze prestatiegerichte maatschappij kent?

Ook bij het beantwoorden van deze vragen bleken de verschillende politieke stromingen naar elkaar toe te groeien. Allemaal hadden ze zo hun eigen argu- menten voor de wenselijkheid van een enigszins terugtrekkende overheid en een herijking van het voorzieningenniveau. De liberalen hadden hun vertrou- wen in de werking van de markt en de individuele verantwoordelijkheid. De christen-democraten benadrukten het belang van de gemeenschap en het maatschappelijk middenveld. En de sociaal-democraten wezen op het belang van de lokale democratie en zelfhulporganisaties. Het nut van meer eigen ver- antwoordelijkheid en impulsen vanuit de markt werd algemeen erkend. Door de weer aantrekkende economie in de jaren negentig werd de verzorgings- staat uiteindelijk niet echt op de proef gesteld. De aangekondigde nadagen van de verzorgingsstaat lieten nog even op zich wachten.

Wat bindt mensen?

In feite wordt het zicht op solidariteit door andere vraagstukken belemmerd. Het debat over de armoede in de wereld en de Noord-Zuidverhoudingen is sterk institutioneel van aard en gaat langs de meeste burgers heen – uitgezonderd de door de media geregistreerde hongersnoden. Datzelfde geldt voor de Europese eenwording, die langzamerhand toe is aan haar sociale paragraaf. Het echte debat gaat over de vraag wat mensen in een moderne samenleving met elkaar bindt. Zijn mensen zich in toenemende mate gaan bezighouden met hun eigen individuele welvaart en welzijn ten koste van de gemeenschap? Welke plaats nemen de migrantengemeenschappen in de samenleving in? Zo'n hon- dert jaar geleden moest de vraag beantwoord worden of een sterke overheidsbe- moeienis bij het verlenen van sociale steun geen verzwakking zou inhouden van de familiebanden en de verantwoordelijkheid die mensen in hun informele net- werken ten opzichte van elkaar voelen. Nu staan we voor een soortgelijke vraag. Zijn onze mechanismen voor het verdelen van collectieve middelen nog vol- doende om alle groepen in onze samenleving te integreren, of moeten we ons bezinnen op nieuwe gemeenschappelijke waarden voor de zo nodige consensus

in een samenleving zonder eenduidige religie, met verschillende opvattingen over burgerschap en een afnemend belang van de natie als bindende factor?

Typen van solidariteit

In een moderne samenleving hebben we veel mogelijkheden om onze emotionele betrokkenheid en verantwoordelijkheidsgevoelens tot uitdrukking te brengen. ‘Verwantschapssolidariteit’ speelt – om te beginnen – een grote rol in onze maatschappij. De meeste hulp en ondersteuning wordt nog steeds in gezins- en familieverband verleend. Professionele zorgsystemen zijn aanvullend en kunnen veelal niet voorzien in de behoefte aan authenticiteit, aandacht en betrokkenheid die de verwantschapssolidariteit kenmerkt.

Er is veel geschreven over de afnemende betekenis van de woongemeenschap voor de moderne mens. De toenemende geografische mobiliteit van mensen alleen al zorgde ervoor dat de betrokkenheid op de eigen woonbuurt kleiner werd. Toch is diezelfde woonbuurt geen niemandsland. Vormen van ‘territoriale solidariteit’ zijn terug te vinden in de manier waarop mensen zich met de buurt of wijk identificeren, en in allerlei andere vormen van ondersteuning die mensen die samen in een gebied wonen, elkaar kunnen geven. Ook het samen inhoud geven aan lokale verenigingen en activiteiten kan daartoe gerekend worden. Op dit moment kan men zich zelfs afvragen of de toenemende globalisering van economie en cultuur niet juist de behoefte van mensen aan een lokale identiteit versterkt.

Hoe dan ook, de identificatiemogelijkheden van de moderne mens zijn, zeker in een kennis- en informatiesamenleving als de onze, schier onbeperkt. En de mate van vrijheid die mensen genieten om inhoud aan hun eigen leven te geven is zo groot geworden, dat de behoefte aan betrokkenheid en identificatie met bepaalde groepen medemensen ‘grenzeloos’ is. ‘Identificatiesolidariteit’ omvat daadwerkelijke steun aan (bijvoorbeeld) lotgenoten, zoals in de zogeheten maatjesprojecten. Het kan gaan om het passief of actief deelnemen aan een organisatie of beweging, zoals een politieke partij of Amnesty International. Maar ook de financiële steun aan de slachtoffers van een natuurramp elders in de wereld, kan als een vorm van identificatiesolidariteit worden opgevat.

Bij ‘gegeneraliseerde (en georganiseerde) solidariteit’ is van persoonlijk contact of betrokkenheid geen sprake meer. De verantwoordelijkheid voor elkaar is in feite ‘gedeïndividualiseerd’ en omgezet in globale noties over hoe om te gaan met de risico’s in het maatschappelijk bestaan. Collectieve bijdragen maken het mogelijk anderen zorg te laten dragen voor de kwetsbare medemens, zelfs op zo’n wijze dat de betrokkene er recht op kan doen gelden.

Via het afdragen van belastingen en het betalen van sociale verzekeringspremies draagt men bij aan de zorg voor ouderen, zieken, arbeidsongeschikten en andere kwetsbare mensen. Tegelijkertijd weet men zichzelf ook gevrijwaard van groot gebrek in tijden van nood. Toch moeten we ons realiseren dat de gegeneraliseerde solidariteit in de verzorgingsstaat zoals wij die kennen niet alleen gebaseerd is op het spreiden van bestaansrisico's, maar ook op een burgerschapsideaal waarbij elke burger meetelt, ongeacht zijn afkomst, geloofsovertuiging of sociaal-economische positie. En juist op dit ideaal, dit sociaal besef, wordt vandaag de dag een sterk appèl gedaan, als er spanningen ontstaan in lokale gemeenschappen of de samenleving als geheel, bijvoorbeeld als gevolg van de toenemende immigratie van mensen uit arme landen of essentiële tegenstellingen in de invulling die verschillende bevolkingsgroepen aan het burgerschap geven.

Solidariteit en lokaal sociaal beleid

De verschillende solidariteitstypen zijn ook van belang voor het lokaal sociaal beleid. Op de eerste plaats omdat ze bepalend zijn voor de sociale kwaliteit van ons bestaan. Die kwaliteit is de kerndoelstelling van lokaal sociaal beleid. Op de tweede plaats omdat bij het ontbreken van deze solidariteitstypen ofwel een extra beroep gedaan zal worden op allerlei sociale voorzieningen, ofwel de legitimering van dit beleid in het geding zal komen.

Als bijvoorbeeld de solidariteit tussen verwanten verder afneemt, vergroot dat de kans op sociaal isolement en een marginaal bestaan. Met het gevolg dat er een groter beroep op professionele voorzieningen wordt gedaan. Die voorzieningen zullen ontoereikend (zowel in tijd als wat betreft kwaliteit) zijn, omdat ze in principe functioneren als aanvulling op de solidariteit van verwanten.

Als de territoriale solidariteit sterk onder druk staat, kunnen bewoners in een soort niemandsland terecht komen. De fysieke en sociale omgeving is dan eerder bedreigend, dan dat zij een gevoel van thuis zijn oproepen. Voor het lokaal sociaal beleid zijn in dergelijke woongebieden moeilijk aangrijpingspunten te vinden voor een wijkgerichte aanpak, die in samenwerking met de bewoners gestalte moet krijgen.

Net als de territoriale solidariteit is ook de identificatiesolidariteit voor een lokale gemeenschap van levensbelang. Het is de bron voor de tijd die burgers, vaak op vrijwillige basis, besteden aan het organiseren van vele culturele, recreatieve, sociale en bestuurlijke activiteiten. Zonder dat zou het welzijnsniveau van de lokale gemeenschap versralen. Deze identificatiesolidariteit genereert voorts het traditionele vrijwilligerswerk, gericht op het ondersteunen van kwetsbare mensen. Zij is de voedingsbodem voor particuliere fondsen

die helpen gemeenschappelijke noden te lenigen. En ook allerlei sociale bewegingen en vormen van sociale actie kunnen niet bestaan zonder identificatiesolidariteit.

Gegeneraliseerde solidariteit verschaft de inkomsten voor het uitvoeren van lokaal sociaal beleid en het goed laten functioneren van professionele sociale voorzieningen. Zij is daarnaast van groot belang als maatschappelijke legitiemering voor alle diensten die aan de kwetsbaren in onze samenleving aangeboden worden.

Aanpalende begrippen

We zijn begonnen met een voorlopige omschrijving van solidariteit als: een samengaan van gevoelens van saamhorigheid en de bereidheid tot concreet handelen ten gunste van diegenen, waarvoor men die gevoelens koestert. We hebben vervolgens verschillende typen solidariteit onderscheiden. Dit onderscheid maakt het mogelijk het begrip solidariteit af te grenzen van aanpalende begrippen, die eveneens gevoelens van saamhorigheid en het bijstaan van anderen tot uitdrukking brengen. Het gaat daarbij om de begrippen altruïsme, liefdadigheid, gemeenschapszin en rechtvaardigheid.

‘Altruïsme’ is een in de persoon zelf gelegen gedrag, dat niet gedifferentieerd is, dat wil zeggen op een ieder gericht is, zonder wederkerigheid te verlangen. Deze uiting van solidariteit blijft bij veel mensen beperkt tot de verwantschapssolidariteit. ‘Liefdadigheid’ is een van de facetten van de identificatiesolidariteit: het kan niet afgedwongen worden, veronderstelt geen wederkerigheid of rechten en plichten, maar vaak is er wel sprake van betrokkenheid en inlevingsvermogen. ‘Gemeenschapszin’ betekent: oog hebben voor collectieve en onderlinge territoriale banden. Het zou op een lijn gesteld kunnen worden met territoriale solidariteit. ‘Rechtvaardigheid’ is een belangrijke grondslag van onze huidige gegeneraliseerde solidariteit. Immers, onze opvattingen over gelijke kansen en het verdelen van schaarse goederen zijn de pijlers van onze verzorgingsstaat.

Solidariteit kan dus in zekere zin als een overkoepelend begrip worden gezien van de begrippen altruïsme, liefdadigheid, gemeenschapszin en rechtvaardigheid. De begrippen altruïsme en liefdadigheid hebben daarbij vooral betrekking op de individuele motieven voor solidaire gevoelens en gedrag. Bij gemeenschapszin en rechtvaardigheid wordt solidariteit in verband gebracht met de grondslagen van een sociaal verband of systeem waarin mensen leven.

Sociale cohesie

Als het om het functioneren van de samenleving en sociale verbanden daarbinnen gaat, heeft het begrip solidariteit betrekking op de sociale cohesie van die samenleving en sociale verbanden. Solidariteit is de centrale bouwsteen voor die cohesie. De vraag is dan hoe de verschillende solidariteitsvormen feitelijk uitwerken op een sociaal verband. Zo hebben we in de Nederlandse context lange tijd de nadruk gelegd op het opheffen van grote sociaal-economische verschillen als remedie tegen sociale uitsluiting. Maar de toenemende individualisering en vooral etnisch-culturele differentiatie heeft recentelijk de vraag opgeroepen of er nog wel in voldoende mate sprake is van gezamenlijk gedragen waarden en normen en onderlinge sociale betrekkingen van bevolkingsgroepen. Die zijn evenzeer onontbeerlijk voor het functioneren van de samenleving als geheel. Het wordt dan duidelijk dat solidariteit en ook sociale cohesie als wetenschappelijke begrippen neutraal van aard zijn. Solidariteit kan zich in groepsverband zo naar binnen keren dat respect en tolerantie voor anderen groeperingen verloren gaan. Een te grote cohesie van een kleiner sociaal verband kan dus schadelijk zijn voor de sociale cohesie van een groter sociaal verband. De lokale overheid en professionele sociale instellingen kunnen dus ook tot taak hebben dergelijke vormen van solidariteit te voorkomen, te ontmoedigen of te bestrijden.

Hier omschrijven we sociale cohesie als een minimum stelsel van door burgers gezamenlijk gedragen waarden en normen die belangrijk zijn voor een goed functionerende samenleving. Het betreft hier opvattingen over zelfredzaamheid, maatschappelijke participatie en een vreedzaam territoriaal samenleven van bewoners en bewonersgroeperingen; opvattingen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen individu, groep, maatschappelijke organisatie en overheid; en opvattingen over al dan niet geoorloofde middelen ter stimulering van solidair gedrag of sanctivering van gedrag dat anderen sterk benadeelt.

Uiteindelijk zijn onze solidariteitstypen en de sociale cohesie van sociale systemen verschillende kanten van dezelfde medaille. Het gaat in wezen om de balans tussen de vrijheid van individuele, groeps- en organisatiegebonden levenswijzen en handelingspatronen enerzijds en de zekerheid en binding rond een aantal voor burgers en samenleving essentieel geachte zaken anderzijds.

Literatuur

Algemene beschouwingen

- Bayertz, K. (ed.) (1999) *Solidarity*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- Beck, U. (1992) *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage
- Beck, W, L. van der Maesen and A. Walker (eds.) 1997 *The social quality of Europe*. The Hague: Kluwer Law International
- Bovens, M. en A. Hemerijck (red.) (1996) *Het verhaal van de moraal. Een empirisch onderzoek naar de sociale bedding van morele bindingen*. Amsterdam/Meppel: Boom
- Elchardus, M. (2000) De cultuur van de solidariteit. *Sociale Interventie*, nr. 2, p. 27-32
- Giddens, A. (1991) *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity
- Hechter, M. (1987) *Principles of group solidarity*. Berkeley: University of California Press
- Komter, A., J. Burgers en G. Engbersen (2000) *Het cement van de samenleving. Een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Mayhew, L. (1971) *Society: institutions and activity*. New York: Columbia University Press
- Michielse, H.C.M. (1995) *Het individu rukt op. Individualisering, solidariteit en verzorgingsstaat*. Amsterdam: NIVON
- Pessers, D. (1999) *Liefde, solidariteit en recht: een interdisciplinair onderzoek naar het wederkerigheidsbeginsel*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Schuyt, K. (2001) Nieuwe vormen van binding en burgerschap. P. Rademaker (red.), *Met het oog op 2010. De toekomst van het sociale domein, verbeeld in elf essays*. Amsterdam: De Balie

Wit, T. de en H. Manschot (1999) *Solidariteit; filosofische kritiek, ethiek en politiek*. Amsterdam: Boom

Historische analyses

- Bourgeois, L. (1897) *Solidarité*. Paris: Armand Colin
- Durkheim, E. (1893) *De la division travail social*. Paris: Presses Universitaires de France
- Metz, K.H. (1988) *Industrialisierung und Sozialpolitik. Das problem der sozialen Sicherheit in Grosbritannien 1795-1911*. Göttingen: Vandenhoeck and Ruprecht

Verwantschapssolidariteit

- Hortulanus, R.P., L. Meeuwesen en A. Machielse (2000) *Eenzame naasten*. R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse, *Wie is mijn naaste?* Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie
- Kremer, M. (2000) *Geven en claimen. Burgerschap en informele zorg in Europees perspectief*. Utrecht: NIZW
- Komter, A.E. en W.A.M. Vollebergh (1998) *Intergenerational solidarity*. *Sociale Wetenschappen*, jrg. 41, nr. 3, p. 25-38

Territoriale solidariteit

- Blokland-Potters, T. (1998) *Wat stadsbewoners bindt. Sociale relaties in een achterstandswijk*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Burgers, J. (1988) *De schaal van solidariteit. Een studie naar de sociale constructie van de omgeving*. Leuven/Amersfoort: Acco

Identificatiesolidariteit

- Swaan, A. de (1994) Identificatie in uitdijende kring. *Amsterdams Sociologisch Tijdschrift*, jrg. 20, nr. 3, p. 6-24
- Dekker, P. (red.) (1999) *Vrijwilligerswerk vergeleken*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Schuyt, Th. N. M. (red.) (1999) *Geven in Nederland. Giften, legaten, sponsoring en vrijwilligerswerk*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum

Gegeneraliseerde solidariteit

- Idenburg, Ph. A. (red.) (1983) *De nadagen van de verzorgingsstaat*. Amsterdam: Meulenhoff
- Oorschot, W. van (1997) *Rechten, plichten en bijdragen. Een meetinstrument voor het draagvlak van solidariteit in de sociale zekerheid*. Tilburg: AWSB working paper
- Schuyt, K. en R. van der Veen (red.) (1996) *De verdeelde samenleving. Een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Houten: Stenfert Kroese

Informele solidariteit en formele sociale voorzieningen in het lokaal sociaal beleid

- Hortulanus, R.P. en J.E.M. Machielse (red.) (2000) *Wie is mijn naaste?* Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000) *Ongekende aanknopingspunten. Advies 11*. Den Haag: Sdu
- Galesloot, J. en A. Harrewijn (1999) *Burgerschap in de rafelrand. Over preventie van armoede en uitsluiting*. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek

Territoriale aanpak

zie ook: LOKAAL SOCIAAL BELEID

Nico de Boer

Misschien wel het pregnantste kenmerk van het lokaal sociaal beleid van de afgelopen tien jaar is dat het steeds vaker *territoriaal* plaatsvindt. Het beleid is in zo'n territoriale aanpak niet in de eerste plaats gericht op doelgroepen (zoals 'minderheden') of problemen, (zoals 'achterstanden') maar op wijken of regio's. Uiteraard speelt vaak bij de keuze van wijken en regio's wel een rol of zich daar problemen of kwetsbare doelgroepen bevinden. Vervolgens vormt echter bij de diagnose en bij de aanpak het territorium de ratio.

Geschiedenis

De aandacht voor een territoriale aanpak is niet uit de lucht komen vallen. Het ligt voor de hand om daarbij te wijzen op enkele verre voorlopers, zoals de in de jaren twintig van de vorige eeuw gebouwde 'tuinsteden' en de 'wijkgedachte' in de jaren veertig en vijftig. Beide voorlopers waren pogingen om in afgebakende territoriale eenheden de ontwikkeling te stimuleren van een gemeenschapsleven, dat soms zelfs vorm diende te krijgen in enige mate van zelfbestuur. Het waren echter relatief geïsoleerde experimenten die buiten de hoofdstroom van het sociaal of welzijnsbeleid bleven.

Relevanter voor de territoriale aanpak zijn de ervaringen die werden opgedaan in de wijkwelzijnsplanning en de stadsvernieuwing in de jaren zeventig en tachtig.

- Het fenomeen *wijkwelzijnsplanning* was een uitvloeisel van de pogingen van het centrum-linkse kabinet-Den Uyl (1973-1977) om meer greep te krijgen op de welzijnsvoorzieningen. Die moesten niet – zoals tot dan toe – worden gepland vanuit de moeilijk controleerbare bestuurskamers van de levensbeschouwelijke organisaties, maar democratisch, door de burgers zelf, na een gedegen afweging van de welzijnsnoden in hun gemeente. Die greep naar de macht werd mede mogelijk gemaakt doordat de oude levensbeschouwelijke koepels uit elkaar vielen, de werkers professionaliseerden en de burgers nadrukkelijker hun eisen gingen stellen. Toch werd de welzijnsplanning geen succes: ze verzande in een papierwinkel die uiteindelijk door het tweede centrum-rechtse kabinet-Lubbers (1986-1989) werd opgedoekt.

- Intussen was in de grote steden de stadsvernieuwing op volle toeren gaan draaien. Dat resulteerde niet alleen in nieuwe woningen, maar ook in de komst van een nieuwe manier van samenwerken tussen bewoners, winkeliers, ambtenaren en opbouwwerk rondom de zogeheten *ambtelijke projectgroepen*. Dat ‘samenwerken’ kwam niet zelden neer op een vechtrelatie: de verhoudingen waren aanvankelijk sterk gepolariseerd. Essentie is echter dat genoemde partijen ertoe waren veroordeeld samen de complexe problemen te lijf te gaan die speelden in een afgebakend gebied. Daarbij ging het niet alleen om fysieke, maar ook om sociale problemen.

Door de wijkwelzijnsplanning en de ambtelijke projectgroepen kon men in de wijken oefenen met de territoriale aanpak. Maar er gebeurde boven en buiten de wijken ook van alles. Op de achtergrond was tezelfdertijd bij de overheid een kleine aardverschuiving gaande. De rijksoverheid begon vanaf ongeveer 1980 met een ingrijpende decentralisatie van bevoegdheden naar lagere overheden op allerlei beleidsterreinen. Tot op heden is omstrede of die decentralisatie wel consequent is geschied. Zeker is dat de rijksoverheid niet kleiner werd en bovendien een stevige greep hield op de financiële middelen.

Gemeentebestuurders en -ambtenaren klagen nog steeds over te strakke regelgeving en bezigen bovendien opvallend vaak rijkstaal bij het formuleren van lokale problemen en oplossingen. Kennelijk gingen de uniformering en de decentralisatie van het lokaal sociaal beleid de afgelopen twee decennia goed samen.

Toch hebben de gemeenten – zeker na de grote beleidsimpulsen sociale vernieuwing en grotestedenbeleid – grote zeggenschap gekregen over de besteding van de overheidsgelden. Daarmee kregen ze in principe de kans om lokaal samenhangend sociaal beleid te maken, een belangrijke voorwaarde voor een gebiedsgerichte aanpak.

Gepaard aan de decentralisatie van rijkswegen vond in veel gemeenten een heroriëntatie plaats. Het oude, naar binnen gerichte secretariemodel (met afdelingen op basis van interne arbeidsdeling) maakte plaats voor een meer naar buiten gerichte organisatie. Deels was dat geïnspireerd op het bedrijfsleven (zoals het in Tilburg ontwikkelde ‘concernmodel’), deels door nieuwe opvattingen over burgerschap en representatieve democratie. Er kwamen experimenten met interactieve beleidsvorming (zoals burgerpanels, referenda, stadsdebatten enzovoort) en de ambtenaren kregen meer armslag om binnen algemene kaders beleid uit te voeren. Mede onder invloed van moderne managementfilosofieën werden er – eerst bij publieke werken en groenvoorziening, later ook op andere beleidsterreinen – teams geformeerd die de verantwoordelijkheid kregen voor een gebied.

Achtergrond van zowel de decentralisatie van rijkstaken als de heroriëntatie van het lokaal bestuur was dat *de burger centraal* diende te staan. Die schijnbaar eenvoudige formule heeft twee opmerkelijke uitwerkingen. Ten eerste: we zijn allemaal burgers, dus specifieke aandacht voor doelgroepen is overbodig. Dat zou kunnen verklaren waarom de opkomst van de territoriale aanpak gelijk opging met de ondergang van het specifieke minderhedenbeleid. Ten tweede komt met de burger niet alleen het object, maar ook het subject van beleid in beeld. De aandacht gaat niet uit naar problemen, maar naar wat u en ik en wij allemaal daaraan samen kunnen doen.

Daarmee is de territoriale aanpak het stadium van de vingeroefeningen ontstegen. Bijna alle grote en middelgrote gemeenten maken er inmiddels werk van om territoriaal te werken. Vaak is dat in het bijzonder gericht op bepaalde wijken – vaak achterstandsgebieden – maar soms is de territoriale aanpak ook gemeentebreed.

De territoriale aanpak in het buitenland

Nederland staat met zijn neiging tot gebiedsgerichte aanpak niet alleen. In de ons omringende – westerse – landen vinden soortgelijke ontwikkelingen plaats. Alle Europese landen zijn de afgelopen decennia het pad van de decentralisatie opgegaan. In de jaren tachtig leek Groot-Brittannië daarop een uitzondering, omdat daar – onder invloed van het Thatcherisme – vooral privatisering plaatsvond en rijkstaken overgingen in de handen van particuliere ondernemingen. De lokale overheid leek daardoor te worden gemarginaliseerd. Recenter onderzoek wijst echter uit dat desondanks ook daar in de jaren negentig lokale netwerken van instituties en burgers ontstonden, en dat bovendien elders in Europa de decentralisatie in de praktijk minder hard liep dan centrale overheidsnota's deden vermoeden.

De overeenkomsten in Europa zijn groot. Net als in Nederland worden in veel Europese landen sublokale vormen van participatie ontwikkeld, zoals wijkraden. Doorgaans zijn die gecentreerd rond de publieke dienstverlening, binnengemeentelijke decentralisatie van de politieke besluitvorming is zeldzamer.

Niet alleen in de – al dan niet gesmeerd lopende – decentralisatie lijken de westerse landen sterk op elkaar, datzelfde geldt voor het groeiende besef dat de overheid burgers nodig heeft voor een effectieve en duurzame aanpak van sociale problemen. In het EU-programma *Sustainable cities* zijn burgerparticipatie en 'partnership' de sleutelbegrippen en ook in de Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) dringt het besef door dat de

‘urban regeneration’ – nodig voor een goed economisch klimaat – alleen kan slagen als de bewoners zich daarvoor inzetten.

Soortgelijke ervaringen komen ook uit de Verenigde Staten, waar met haast spreekwoordelijke doortastendheid en enthousiasme projecten zijn opgezet die met de actieve steun van bewoners goede resultaten bereiken. Het meest omvattende Nederlandse innovatieprogramma op het gebied van wijkaanpak (*Heel de buurt*) heeft zich laten inspireren door zo’n Amerikaans project (*Caring communities*).

Nederland doet het in dit gezelschap niet slecht. Vergelijkend onderzoek ontbreekt, maar de indruk bestaat dat de territoriale aanpak in ons land met name goed verankerd is in het beleid. Elders is ze vaker projectmatig van aard, vergelijkbaar met hoe in ons land in de jaren tachtig het zogeheten probleem-cumulatiegebieden-beleid (PCG) werd uitgevoerd: een korte impuls door een centrale subsidie, zonder dat er duidelijk zicht was op het vervolg. Die mogelijke, relatieve voorsprong van Nederland kan te maken hebben met een betere, ook informele toegankelijkheid van de lokale overheid en met het poldermodel, maar ook met het gegeven dat hier in achterstandswijken relatief weinig particulier woningbezit is, waardoor er naast de overheid nog een krachtige collectieve partner is: de corporaties. Ook het feit dat de Nederlandse gemeenten zeggenschap hebben over veel beleidsterreinen vormt een vruchtbare voedingsbodem voor een gebiedsgerichte aanpak: ervalt immers van het lokale naar het sublokale niveau iets te decentraliseren.

Strijdveld

Over de territoriale aanpak is heel wat strijd mogelijk en gaande. Deels is het verzet ertegen afkomstig uit precies die kokers waartegen de nieuwe aanpak zich keert: hoofden van gemeentelijke afdelingen die een bedreiging zien voor hun op verkokering gebaseerde machtspositie, woordvoerders van kwetsbare doelgroepen die de preferente aandacht van de lokale overheid verliezen.

Interessanter zijn een aantal inhoudelijke kritieken:

- Sommige critici wijzen er terecht op dat veel problemen in een buurt niet door die buurt worden veroorzaakt: er is geen aantoonbaar ‘buurteffect’. Zij vinden dat specifieke problemen specifieke oplossingen vereisen. Zo vergt werkloosheid economisch beleid op minstens regionaal niveau en is het nodig dat politie en justitie optreden tegen criminaliteit. Tegen die ‘preciezen’ stellen zich de ‘rekkelijken’ teweer. Zij stellen dat ook voor problemen zonder buurteffect de territoriale benadering goede effecten sorteert. Zo mogen criminelen zich mondiaal organiseren, maar hebben ze toch hun uitlopers en voetvolk in buurten. Bovendien wordt criminaliteit

weliswaar niet veroorzaakt door de buurt, maar is er toch wel enig verband. Ook kan een 'armoedecultuur' in bepaalde buurten ertoe leiden dat mensen onnodig lang werkloos blijven. Verwant is de kritiek dat de wijk-aanpak niet meer doet dan problemen verplaatsen van de ene naar de andere wijk. Het verweer daartegen luidt dat deconcentratie soms een heel effectieve oplossing is.

- Een tweede kritiek is dat aanhangers van een territoriale aanpak er te gemakkelijk van uitgaan dat bewoners van een buurt een gemeenschap vormen die de potentie zou hebben om problemen op te lossen. Onmiskenbaar speelde die verwachting een rol in de tijd van de eerder genoemde tuinsteden en de wijkgedachte: de wijkgemeenschap werd destijds in een romantisch licht gezien. En ook tegenwoordig hebben decentraliseerders wel eens te hoge verwachtingen van het 'sociaal kapitaal' dat zich als van nature in wijken zou bevinden. Daar staat tegenover dat bestuurders steeds vaker bereid zijn in buurten en wijken te investeren opdat zich daar sociaal kapitaal kan vormen. Verwant aan deze kritiek is de constatering dat overheden soms te gemakkelijk voor een gebiedsgerichte aanpak kiezen, waar een probleem- of doelgroepgeoriënteerde aanpak ook mogelijk zou zijn.

Definitie

Impliciet is bij het bovenstaande steeds de volgende definitie gehanteerd van de territoriale aanpak:

Een territoriale aanpak is een structureel samenstel van op elkaar afgestemde activiteiten van overheidsorganen, maatschappelijke organisaties en gebruikers van een gebied, gericht op het lokaliseren en oplossen van problemen in territoriale eenheden die door een substantiële groep gebruikers als betekenisvolle eenheid worden ervaren.

Voorlopig biedt deze definitie voldoende aanknopingspunten. Ze is zowel descriptief als prescriptief. Ter toelichting:

- Zonder structuur en samenhang en zonder de blijvende inzet van verschillende partners mist territoriaal werken duurzaamheid. Dat verschijnsel staat wel bekend als de 'projectencarrousel'.
- Het moet gaan om een samenstel van activiteiten, een *aanpak* in de letterlijke zin van het woord. Met alleen het onderzoeken en lokaliseren van problemen is nog geen sprake van een aanpak.
- De aanpak moet intersectoraal en breed zijn. Drugsgebruik onder jonge mannen, lage arbeidsparticipatie onder potentiële herintreedsters en eenzaamheid onder ouderen zijn op wijkniveau soms niet van elkaar los te maken.

- Voor het aanpakken van problemen is onder de gebruikers (bewoners, ondernemers) van een territoir een zeker sociaal kapitaal nodig. Dat veronderstelt dat een substantiële groep het als 'ons' gebied beschouwt. Dat hoeft geen meerderheid te zijn, vaak telt een territoir slechts minderheden.

De praktijk

De territoriale benadering wordt in ons land op bijzonder veel plaatsen en manieren toegepast. Die toepassing varieert van losse projecten in het kader van het integraal veiligheidsbeleid tot zeer omvangrijke in het kader van het lokaal sociaal beleid op het platteland.

Het lijkt erop dat de territoriale aanpak met name geschikt is voor kleinschalige problemen met een sociale, fysieke en economische component, zoals leefbaarheid. De katalysator van het proces van territoriale aanpak kan uit verschillende hoeken komen. Soms is dat de rayonerings van bijvoorbeeld een sector openbare werken die in wijkteams gaat werken, maar het kan ook de decentralisatie van het politieapparaat zijn of de herstructurering van een wijk (gedeeltelijke sloop en nieuwbouw met de bedoeling andere bewonersgroepen aan te trekken of 'sociale stijgers' onder de huidige bewoners vast te houden).

Hoewel het riskant is om enige vorm van territoriale aanpak ten voorbeeld te stellen, springt één toepassing eruit door zijn grondigheid, zijn traditie en zijn omvang: de Deventer wijkaanpak. Ook in internationale kring heeft Deventer daarmee de aandacht op zich weten te vestigen.

De gemeente Deventer is verdeeld in zes wijken van zo'n 15.000 inwoners, met elk een aantal buurten. Elke wijk heeft een wijkambtenaar en een opbouwwerker, die samen de 'loodsgroep' vormen. Verder is er in elke wijk een wijkteam actief als een platform voor actieve bewoners. Dat wijkteam voert discussies, onderhandelt en speelt een rol in de uitvoering van het beleid. Met het wijkteam legt de loodsgroep jaarlijks een aantal stappen af: onderzoek, prioritering en uitvoering. Elke wijk heeft de beschikking over een jaarlijks wijkbudget van gemiddeld 200.000 gulden. Dat geld kan worden gebruikt om activiteiten te financieren die niet vallen onder de budgetten van de gemeentelijke diensten en de deelnemende instellingen. Op de besteding van die overige gemeentelijke middelen hebben de wijken hooguit greep via de gemeenteraad. De Deventer bevolking is goed te spreken over de wijkaanpak. Negen van de tien inwoners kennen de aanpak en een grote meerderheid is in de loop der jaren op vrijwel alle fronten positiever gaan oordelen over de woon- en leefomgeving. Bijna 60% schrijft die verbeteringen toe aan de wijkaanpak. De

indruk bestaat bovendien dat er door de wijkaanpak meer sociale netwerken zijn ontstaan en dat de gekozen technische oplossingen (zoals het plaatsen van verkeersdrempels) effectiever zijn doordat er eerst in de wijk een debat over heeft plaatsgevonden.

Nationaal en internationaal minder bekend dan Deventer, maar inhoudelijk een interessante tegenhanger, is Utrecht. De gemeente Utrecht heeft in elk van de tien wijken (met gemiddeld ongeveer 30.000 inwoners) een wijkbureau ingericht met een ambtelijke wijkmanager en 'account managers' van een aantal gemeentelijke sectoren. Afhankelijk van de wijk kunnen er ook andere functionarissen op het wijkbureau werken. Samen met de bewoners ontwikkelt de wijkmanager wijkperspectieven op langere termijn en jaarlijks een wijkplan. De gemeenteraad ziet toe door middel van wijkcommissies. Bedoeling is dat op deze manier de wijken rechtstreeks greep krijgen op de verdeling van de gemeentelijke beleidsvorming en middelenverdeling.

Deventer en Utrecht zijn met name interessant, omdat in beide steden een gemeentebrede territoriale werkwijze wordt ontwikkeld die direct ingrijpt in de stedelijke verdeling van de beschikbare middelen. In Deventer gebeurt dat zonder een institutionele decentralisatie maar mét een wijkbudget, in Utrecht met een omvangrijkere decentralisatie, maar zonder een wijkbudget (hoewel daarmee momenteel wel wordt geëxperimenteerd). De geschiedenis zal leren welke weg het meeste perspectief biedt.

Duidelijk moge zijn dat territoriaal werken een overgang markeert van een sectoraal georganiseerd en autocratisch optreden van overheid en instellingen naar een meer vanuit de vraag en de vermogens van burgers berekend beleid. Die overgang is verwant aan een kanteling naar vraaggericht of zelfs vraaggestuurd werken in het bedrijfsleven en in andere maatschappelijke sectoren, zoals de gezondheidszorg. Uiteindelijk zal die kanteling haar grenzen kennen: er blijft immers behoefte aan sectoraal georganiseerde specialismen. Tegelijkertijd is duidelijk dat die grens momenteel nog niet is bereikt. Opmerkelijk is in die overgangsfase de gebezigde terminologie. Het woord gebiedsgericht blijft namelijk suggereren dat de aanpak niet uit dat gebied zelf komt. De vraag is of gebiedsgebaseerd geen adequatere uitdrukking is. In politiekringen spreekt men al enige jaren van 'gebiedsgebonden politiewerk'. Wij blijven geboeid wachten op het verlossende woord.

Literatuur

- Beumer, R., M. Kavelaars en M. Kruissink
(1997) *Gebiedsgebonden politiewerk, een verkenning*. Den Haag: BZK, Inspectie Politie
- Blokland, T. (1998) Het risico van statistisch wegcijferen. Vitalisering van de wijkeconomie. *Tijdschrift voor de sociale sector*, april/mei
- Boer, N. de (2000) *Heel de buurt halverwege*. Utrecht: NIZW
- Boer, N. de en J.W. Duyvendak (2000) *Buurten in de wijk, verslag van een onderzoek in Utrecht en Haarlem*. Den Haag: BZK
- Daemen, H. en L. Schaap (2001) *Citizen and city, developments in fifteen local democracies in Europe*. Delft: Eburon
- Duyvendak, J.W. (1998) De gemengde wijk, integratie door differentiatie. *Tijdschrift voor de sociale sector*, april/mei
- Foolen, J., A. Raspe, J. en H. Swinnen (1998) *Integrale wijkontwikkeling, een interventiestrategie van lokaal sociaal beleid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Gemeente Deventer (2000) *De Deventer wijkaanpak*
- Iersel, J. van en W. Rohde (1998) *Synthese van ervaringen met wijkontwikkeling in Deventer, Groningen, Leiden en Tilburg*. Amsterdam: Rigo
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997) *Kwaliteit in de buurt*. Den Haag: Sdu

Toegankelijkheid

zie ook: VRAAGGERICHT WERKEN

Hans van Ewijk

Het is nog maar iets meer dan een eeuw geleden dat Nederland onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg als basisvoorzieningen benoemde en wettelijk vastlegde dat iedere burger daar recht op had. Later volgden het recht op werk, het recht op uitkering bij ziekte en arbeidsongeschiktheid, recht op bijstand en het recht op rechtshulp.

Een moderne, democratische overheid kan echter niet volstaan met het beschikbaar stellen van deze voorzieningen, kan niet volstaan met onderschrijven dat ze een basisrecht vormen. Maatschappelijke voorzieningen behoren ook optimaal toegankelijk te zijn. Dat die toegankelijkheid niet vanzelfsprekend is, is in toenemende mate gebleken. Het is zelfs zo dat de toegankelijkheid van maatschappelijke voorzieningen tot een probleem is uitgegroeid, waarover nationaal en internationaal (met name in Europees verband) een debat gaande is.

Het probleem van de toegankelijkheid

De discussie over de toegang tot voorzieningen is in Nederland vooral aangewengeld door gehandicaptenorganisaties. Zij maakten zich met name sterk voor de (fysieke) toegankelijkheid van gebouwen, de openbare ruimte en informatie. Hoewel Nederland wat dit betreft nog steeds niet 100% toegankelijk is, spitst het huidige toegankelijkheidsdebat zich toe op de vraag of de burger de weg wel weet te vinden naar voorzieningen op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid, huisvesting, jeugdzorg, welzijn en veiligheid. In de praktijk blijkt dat mensen die zich in een complexe situatie bevinden, aan heel veel touwtjes moeten trekken, terwijl de uitkomst van dat getrek vaak maar moeilijk voorspelbaar is. Te veel mensen weten niet dat er voorzieningen zijn waar ze gebruik van zouden kunnen maken. Te veel mensen hebben negatieve ervaringen met de tijd en moeite die het kost om aan de nodige zorg, aan werk, aan een uitkering of aan een aangepaste woning te komen.

De maatschappelijke dienstverlening is dus niet voldoende toegankelijk en dat hangt samen met het zeer dichte netwerk aan voorzieningen en de complexiteit

van de regelgeving. Dit belemmert niet alleen het zicht op de mogelijkheden voor de leek (de burger), ook de professionals (zoals maatschappelijk werkers, jeugdwerkers, opbouwwerkers en informatieverstrekkers) kunnen maar moeilijk vat krijgen op de samenhang, het gepast gebruik en een effectieve inzet. Het probleem van de toegankelijkheid wordt des te nijpender gezien het feit dat mensen (burgers) tegenwoordig uitdrukkelijk worden gezien als verantwoorde-lijke, zichzelf bepalende en zelfkiezende wezens naar wie de maatschappelijke dienstverlening zich richten moet. Als de verantwoordelijkheid voor keuzes bij de burger wordt gelegd, is het noodzakelijk dat maatschappelijke voorzienin- gen transparant en vindbaar zijn.

Met de opkomst van de informatie- en communicatietechnologie zijn nieuwe mogelijkheden ontstaan om inzicht te geven in en uit te gaan van de vragen van burgers. Dit geeft een nieuwe dimensie aan het toegankelijkheidsvraagstuk. We bewonen een informatiesamenleving en daarin zijn toegang tot informatie en kennis doorslaggevende economische en machtsfactoren.

Om de toegankelijkheid van voorzieningen in onze huidige informatiesamenle- ving te vergroten, is het ‘eenloketmodel’ bedacht: één loket geeft toegang tot alle mogelijke voorzieningen en diensten. Het uitgangspunt daarbij is dat een mens met zijn hele problematiek op die ene plaats terecht kan. Bij complexe situaties zijn er professionals beschikbaar die samen met de betrokkene aan de slag gaan. In dit model is de burger consument geworden. Hij krijgt de beschik- king over een budget waarmee hij voorzieningen en diensten kan inkopen.

Hij kiest en coördineert zelf en stuurt daarmee – al dan niet met behulp van de professional in de rol van casemanager of consulent – de dienstverlening aan. De maatschappelijke dienstverlening profileert zich hiermee anders dan ooit tevoren.

Geschiedenis

Het idee dat je als mens niet tientallen loketten af hoeft om je probleem opge- lost te krijgen, bestaat al veel langer. De huidige debatten over toegankelijkheid worden gevoed door een aantal historische ontwikkelingen die grotendeels los van elkaar staan en tot nu toe nergens systematisch in beeld zijn gebracht.

Wij geven hier op hoofdlijnen een beperkte reconstructie van deze ontwikke- lingen en gaan voorbij aan de specifiek Nederlandse geschiedenis van de toe- gankelijkheid. Die moet nog geschreven worden.

CITIZENS ADVICE BUREAUS

In de jaren dertig van de twintigste eeuw startte Engeland de ‘Citizens Advice Bureaus’. Deze in de Angelsaksische landen veel verspreide vorm van maat-

schappelijke dienstverlening was lokaal gericht en geconcentreerd op informatie en advies. In Nederland kreeg dit idee vorm in de MAIC's (maatschappelijk advies- en informatiecentra) en de latere bureaus sociaal raadslieden. Het concept was dat burgers in hun eigen gemeente naar één plek toe moesten kunnen gaan om met hun vragen op sociaal en juridisch gebied geholpen te worden. De bureaus concentreerden zich op de meest kwetsbare groepen en maakten vaak deel uit van het maatschappelijk werk.

Deze aanpak was sterk lokaal gericht en zeer afhankelijk van lokale besluitvorming. Mede daarom is het nooit gelukt om deze bureaus een dekkend netwerk over een heel land te laten zijn. In de recessie van de jaren tachtig verdween de politieke aandacht voor deze aanpak en kregen de bureaus niet de ruimte zich te ontwikkelen. Wel zagen we de opkomst van vergelijkbare bureaus, zoals eerst de jongerenadviescentra (JAC's) en later de jongereninformatiepunten (JIP's), de oudereninformatiepunten, de gezondheidswijzers en wat dies meer zij. Deze verbijzondering naar doelgroepen holde de brede aanpak uit.

CIVIC SERVICE CENTER

Onder de naam 'Civic Service Center' ontstond in de jaren zeventig in de Verenigde Staten het initiatief om de hele dienstverlening van de overheid vanuit één loket voor de burger toegankelijk te maken. Het idee werd in Nederland in eerste instantie vertaald in 'servicecentrum van de overheid' (SCO) en in tweede instantie in 'overheidsloket'. Kenmerkend verschil met de Engelse Citizens Advice Bureaus is dat de toegankelijkheid van het overheidsapparaat centraal stond en het accent lag op transacties, zoals het aanvragen van een paspoort, een bouwvergunning of een uitkering.

Deze benadering domineerde in eerste instantie ook het Nederlandse overheidsloket. De eerste pilots gingen over stroomlijning van de dienstverlening vanuit het gemeentehuis. Geleidelijk aan verbreedde de loketgedachte zich tot de toegankelijkheid van sectoren als vastgoed, ruimtelijke ordening en zorg en welzijn. In feite is het overheidsloket bijna nergens in Nederland gerealiseerd. De ontwikkeling bevindt zich nog in de pioniersfase waarbij de loketgedachte gekoppeld wordt aan vraaggericht werken. Intussen is door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het 'Loket Zorg en Welzijn' geïntroduceerd – nu al weer omgevormd tot 'Vraagwijzer' – dat de informatie over de sterk versnipperde sector gezondheidszorg, zorg en welzijn toegankelijk moet gaan maken.

PUBLIEKSINFORMATIE

In de Verenigde Staten woedt al tientallen jaren een bij tijd en wijle felle discussie over het recht op informatie. Het gaat daarbij zowel om het recht van

burgers om hun eigen dossiers in te zien als om het recht op informatie over alles waarvoor de overheid verantwoordelijk is. Een recht dat voor de overheid de plicht inhoudt burgers ook daadwerkelijk van informatie te voorzien. Zweden was het eerste land dat (in 1766) het recht op alle relevante overheidsinformatie van de burger wettelijk verankerde. De Europese Unie is vandaag de dag druk doende om een goede publieksinformatie van de grond te krijgen. De vraag is daarbij of het alleen moet gaan over toegang tot overheidsinformatie of dat ook informatie van door de overheid gefinancierde, c.q. gereguleerde maatschappelijke organisaties beschikbaar moet zijn. In Nederland wordt het recht op informatie over beide – overheid én maatschappelijke organisaties – ruimschoots onderschreven. De Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) is wat dit betreft een interessant voorbeeld. Medici zijn verplicht hun patiënten goed te informeren en kunnen zelfs een claim krijgen als ze dat niet doen.

BIBLIOTHEKEN

Een specifieke rol in het toegankelijkheidsbeleid spelen de openbare bibliotheken. Al in het begin van de twintigste eeuw hechtten overheden aan openbare bibliotheken als plekken waar de burger kennis kon opdoen. In de naoorlogse jaren verschoof dit accent en kregen bibliotheken de functie informatie te verschaffen. In 1949 stelde de UNESCO een manifest op waarin de goed geïnformeerde burger centraal werd gesteld. Alleen een goed geïnformeerde burger werd in staat geacht zijn democratisch recht uit te oefenen en een actieve rol in de samenleving te spelen. De bibliotheken kregen een spilfunctie toebedacht in informatie- en kennisoverdracht.

De laatste jaren profileren openbare bibliotheken in Nederland zichzelf in toenemende mate als informatie- en kenniscentra.

PATIËNTEN- EN CONSUMENTENINFORMATIE

De strijd om goede en toegankelijke informatie is niet binnen de overheid en binnen de instellingen begonnen. Het zijn vooral de gehandicapten-, patiënten- en consumentenorganisaties geweest die zich ingespannen hebben om de informatie aan de burger te verbeteren. Deze organisaties pleitten ervoor burgers beter toe te rusten om een keuze voor onderwijs, op de arbeidsmarkt en in de gezondheidszorg te kunnen maken. De consumenten- en patiëntenorganisaties claimen ook zelf een belangrijke rol in de informatievoorziening te spelen, met name verschaffen zij ‘warme informatie’ (informatie via lotgenoten) en informatie over de kwaliteit van zorg en voorzieningen.

Strijdveld

De toegankelijkheid heeft zijn metafoor gekregen in het 'loket'. Het loket is een fysieke of virtuele plek waar de burger met al zijn vragen terecht kan. Het loket moet een einde maken aan eindeloze zwerftochten door de bureaucratie. Het loket heeft meerdere namen, zoals 'bureau' (Bureau Jeugdzorg), 'orgaan' (Regionaal Indicatie Orgaan), 'punt' (jongereninformatiepunt) of 'centrum' (Centrum voor Werk en Inkomen). Al deze namen duiden op een strijd die gaande is. Tientallen loketten tegelijk claimen dat ene loket (of bureau, of orgaan...) te zijn. De lokale overheid, de gezondheidszorg, de gehandicapten-, de ouderen-, de jeugdsector, de sector werk en inkomen, de sector wonen, de bibliotheken, allemaal richten ze hun eigen loketten in. Een ander strijdpunt gaat over de vraag of het loket informerend, oriënterend en verwijzend moet zijn of een toegangspoort is waar indicatie en plaatsing centraal staan. Bij de Bureaus Jeugdzorg, de Regionale Indicatie Organen en Centra voor Werk en Inkomen wordt de toegang tot intensieve hulp geconcentreerd en vastgelegd in indicatiesystemen, programma's van samenhangende interventies en trajecten. De toegankelijkheid wordt vertaald in een geobjectiverd toegankelijkheidssysteem. Informatie en advies krijgen minder nadruk. Verder roept het ontwerp van één loket verschil van mening op over de schaal-grootte. Loketten worden zowel op het niveau van wijken als op dat van gemeenten en regio's opgezet. Hoe deze zich tot elkaar verhouden is vooralsnog mistig. Veel geld wordt geïnvesteerd in internetsites, portals en databases vol informatie maar ook hier gebeurt dat op verschillende plaatsen, voor verschillende doelgroepen, op verschillende schaal met zeer wisselende financieringsregimes. Een ander strijdpunt betreft de aard van de informatie. Gaat het puur om overheidsinformatie of moet óók informatie beschikbaar zijn over de gesubsidieerde sector? En wat te doen met de private sector, moet daarover ook informatie gegeven worden? Op de achtergrond speelt steeds de vraag wie dan deze functie gaat uitvoeren en wie dat financieren zal.

Pleidooi voor een lokaal toegankelijkheidsbeleid

Uitgangspunt voor een lokaal toegankelijkheidsbeleid is de overtuiging dat mensen zelf moeten kunnen bepalen welke oplossing zij willen voor hun fysieke, sociale, educatieve en psychische problemen. Om een zelfbepalend en zelfverantwoordelijk mens te zijn is kennis van mogelijkheden en aanbod essentieel. In het kader van lokaal sociaal beleid verstaan we onder 'toegankelijkheid' de inspanningen die overheden en instellingen verrichten om

burgers de weg te laten vinden naar de voor hen beschikbare maatschappelijke voorzieningen via de voor hen geldende regelgeving. Vooronderstelling is daarbij dat er voldoende voorzieningen zijn en de fysieke en financiële drempels zo gering mogelijk zijn.

NIET BIJ ÉÉN LOKET ALLEEN

Laten we bij het nadenken over de vormgeving van toegankelijkheid de eenloketgedachte van zijn utopische karakter ontdoen. Het is een illusie om te denken dat alle informatie en alle klanten bij één loket uitkomen. Het streven om tot één loket voor alles en iedereen te komen, is onuitvoerbaar. Bovendien laat de burger zich niet op één manier sturen. Dat neemt niet weg dat financiers en aanbieders van informatie de verantwoordelijkheid hebben om samenhang en transparantie te bevorderen. Ook in de complexe dienstverleningssector is het heel goed mogelijk om – waar de klant ook binnenkomt – te zorgen voor oriënterende en verwijzende informatie. Het loket van het ziekenhuis, het loket van de gemeente, het loket van de wijk, allemaal kunnen het aanduidingen van plaatsen zijn waar de informatie herkenbaar en kwalitatief goed onderhouden aangeboden wordt.

In het kader van lokaal sociaal beleid is het vooral van belang om te zorgen voor een brede informatiefunctie in de directe omgeving van de burger. De bureaus sociaal raadslieden kunnen een belangrijke rol (blijven) vervullen als informatiebron in de directe omgeving, evenals de bibliotheken en brede welzijnsinstellingen. Initiatieven met digitale trapvelden en kenniswijken kunnen moderne varianten van het loket ontwikkelen.

Het realiseren van zo'n informatiefunctie blijft desalniettemin ingewikkeld omdat instellingen en overheden hun aanbod helder en inzichtelijk moeten definiëren, gedacht vanuit de positie van de burger. Dat zijn ze niet gewend, ze moeten dus een intensieve vertaalslag gaan maken.

EEN NIEUWE PROFESSIONAL: DE CONSULENT

Soms zijn situaties zo complex dat informatie en advies niet voldoen. Soms zijn mensen fysiek, verstandelijk of sociaal zo gehandicapt dat ze niet in staat zijn zich goed te informeren. In deze gevallen is meer nodig dan een transparant en toegankelijk gemaakt aanbod. Vanuit het werkveld en de patiëntenbeweging wordt daarom nagedacht over het verder professionaliseren van de functie van consulent, een nieuwe professional die de vrager helpt beslissingen te nemen en te realiseren.

In de gezondheidszorg heeft de huisarts in toenemende mate de functie van poortwachter gekregen. Het accent ligt minder op de daadwerkelijke behandeling of interventie en meer op het in ogenschouw nemen van de klachten,

bezien wat door wie moet gebeuren en nagaan of dat ook gebeurt. Het maatschappelijk werk zou de begeleiding en toeleiding van mensen als kerntaak kunnen krijgen in plaats van de meer therapeutisch gerichte benaderingswijze. Effectief doorverwijzen, mensen op weg helpen en daar waar mogelijk door lichte behandeling het probleem oplossen, dat is de inzet.

AANSLUITINGEN OP INTENSIEVE HULP

Er komt een moment dat een oudere, een gehandicapte, een jeugdige, een psychiatrisch patiënt niet meer te ondersteunen of te helpen is vanuit een lokale omgeving. In de meeste sectoren is voor intensieve en dure behandeling een toegangspoort gemaakt, zoals voor ziekenhuizen en therapeutische behandeling, voor residentiële jeugdvoorzieningen en intensieve behandelingsprogramma's, voor plaatsing in (semi-)residentiële instellingen voor ernstig gehandicapten, voor toeleidingstrajecten voor langdurig werklozen. Voor lokaal sociaal beleid is het belangrijk dat de eigen informatie- en adviesstructuur zich goed verhoudt tot deze zwaardere interventies en hun toegangspoorten. Hierbij gaat het niet alleen om zinnige verwijzing en informatieoverdracht, maar ook om een vorm van bemiddeling en begeleiding naar die zwaardere interventies en – veelal het grootste probleem – van zwaardere voorzieningen terug naar de wijk. Want de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor burgers blijft liggen bij de lokale overheid en lokale dienstverlening. Zij volgen wat er met hun burgers gebeurt, of het aanbod tot stand komt en deugt. Op die manier krijgt lokaal beleid kracht en ontwikkelt het zich als aanstuurder van de intensievere zorg en hulpverlening, althans in die gevallen waar de burger het niet alleen af kan.

TOEGANKELIJKHEID EN MARKTWERKING

De hier bepleite professionele aanpak van de informatie-, advies- en consulentenfunctie staat enigszins haaks op de hang naar marktwerking. Toch kunnen marktwerking en concurrentie daarmee heel goed samengaan. Effectiviteit en efficiency, zowel bekeken vanuit de burger als vanuit de overheid, kunnen door een goed informatie- en adviesaanbod aanmerkelijk verhoogd worden.

Een overheid die direct of indirect miljarden investeert in maatschappelijke dienstverlening zal de toegankelijkheid een echte zorg moeten zijn. Je zou ook kunnen zeggen dat de vaak bepleite regiefunctie van gemeenten vooral vorm moet krijgen door een goede informatie- en kennisinfrastructuur. Hoe beter die structuur de marktwerking begeleidt en faciliteert, hoe minder de overheid nadrukkelijk zelf hoeft te regisseren en te interveniëren. Onafhankelijkheid van en vrije toegang tot die informatie zijn dan wel absoluut noodzakelijk.

Gebruikte literatuur

- European Commission (1998) *Public Sector Information: a Key Resource for Europe*. Green paper
- Prins, E.J. e.a. (1995) *Access to Public Sector Information*. Discussion Paper, DGXIII (EU)
- Eland, Gorrie (1996) *Maatschappelijke publieksinformatie: databank of geïntegreerde dienstverlening? Bestuur en Samenleving*, nr. 11, p. 8-11
- Nationale Raad voor de Volksgezondheid (1994) *Consumenteninformatie. Advies over het informeren van consumenten in de zorgsector*. Zoetermeer: Nationale Raad voor de Volksgezondheid
- Blik, H. van 't (red.) (2000) *Trends en ontwikkelingen in de sociaal juridische dienstverlening*. Lelystad: Koninklijke Vermande
- Pijl, Marja (red.) (1997) *Improving Access to Benefits and Services. What NGOs can do about it*. Utrecht: NIZW/ICSW
- Het Expertisecentrum (1994) *Evaluatie Maatschappij Informatie Projecten*. Den Haag: Het Expertisecentrum

Vermaatschappelijking

zie ook: EMANCIPATIE, PARTICIPATIE, VRAAGGERICHT WERKEN

Katja van Vliet en Esther Plemper

Vermaatschappelijking is een denkbeeld uit de sociologie. Volgens Engbersen en Gabriëls (1997) betekent het 'het gedeeltelijk opheffen van de arbeidsdeling tussen beroepsgroepen en sectoren, zodat professies en werkgebieden die eerst relatief autonoom opereerden sociale functies op zich nemen die voorheen door anderen werden vervuld.' Op zich is vermaatschappelijking een vrij inhoudsloze term. Het gaat altijd om vermaatschappelijking van iets: van de zorg ('community care'), de politie (sociale dienstverlening), het onderwijs (de brede school) en volkshuisvesting (aanpak van leefbaarheidsproblematiek) of het bedrijfsleven (maatschappelijk ondernemerschap).

Vermaatschappelijking van zorg, politie, onderwijs, et cetera sluit aan bij de tegenwoordig zo gewenste vraaggerichte manier van werken: niet het (verkoerde) aanbod, maar de 'vraag' van de burger, cliënt of patiënt is het uitgangspunt van hulp- en dienstverlening. Vermaatschappelijking is vaak het gevolg van een verbreding van de werkzaamheden van een bepaalde sector, zodat die de activiteiten van een andere sector naderen of zelfs gaan overlappen.

Om het begrip te verduidelijken nemen we hier de vermaatschappelijking van de zorg (community care) tot voorbeeld. Op het gebied van zorg is het proces van vermaatschappelijking verreweg het langst gaande, met name in de zorg voor mensen met een verstandelijke handicap en de geestelijke gezondheidszorg. De vermaatschappelijking van zorg heeft grote consequenties voor de lokale samenleving, het lokaal sociaal beleid en de ontwikkeling van een aanbod in samenwerking met aanpalende terreinen zoals welzijn en wonen.

Community care is dan ook een sleutelwoord van lokaal sociaal beleid of zou dat, voorzover dat nog niet het geval is, moeten worden.

Vermaatschappelijking van de zorg

Vermaatschappelijking van de zorg duidt op het streven om de zorg zo veel mogelijk in de samenleving te laten plaatsvinden. Hiervoor worden ook de termen extramuralisering en community care gebruikt. Voor community care bestaat nog geen adequate, algemeen geaccepteerde Nederlandse vertaling.

Extramuralisering wil zeggen dat instellingen buiten hun muren treden en daar zorg willen bieden die gelijkwaardig is aan de zorg die anders binnen de muren gegeven was. Dat kan in de eigen woning van de cliënt of patiënt zijn, maar ook in een verpleeg- of verzorgingshuis. De term duidt een verschuiving van intramurale zorg naar lichtere vormen van zorg aan. In de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) betekent extramuralisering dat cliënten met begeleiding zelfstandig of in kleine groepen buiten de instelling gaan wonen. Meer dan extramuralisering doet, duiden de termen vermaatschappelijking en community care op het ondersteunen van mensen met beperkingen bij hun leven in de 'gewone' samenleving. Ze omvatten meer dan zorg en hebben betrekking op alle levenssferen. Community care is het sleutelwoord bij vernieuwingen in de zorg die de afgelopen jaren in gang zijn gezet, zoals flexibilisering van de zorg, vraagsturing en het persoonsgebonden budget. Nieuwe wijken als Leidsche Rijn en IJburg dienen als proeftuin voor structuren waarin wonen, zorg en welzijn geïntegreerd worden.

Community care en vermaatschappelijking dragen het woord samenleving of maatschappij in zich. Het verband tussen zorg en de samenleving kan op twee manieren worden opgevat: zorg *in* de samenleving of zorg *dóór* de samenleving. Hoewel achter het begrip community care een diepgaande ideologie over 'zorgen voor elkaar' schuil kan gaan, is in het huidige beleid alleen sprake van het verlenen van zorg *in* de samenleving. Professionals verlenen zorg aan specifieke categorieën mensen (gehandicapten, chronisch zieken, ouderen) om hen in staat te stellen zo gewoon mogelijk te wonen en te leven. Het doel van community care in deze opvatting is het bevorderen van de maatschappelijke participatie van mensen met langdurige beperkingen.

Een voorbeeld van een dergelijke benadering is het advies van de beraadsgroep Community Care (1998) over community care voor mensen met een verstandelijke beperking. Community care wordt in dit beleidsadvies opgevat als het ondersteunen van mensen met ernstige beperkingen – en hun sociale netwerk – zodat zij in staat zijn te leven in en deel te nemen aan de (lokale) samenleving. Een categoriale aanpak blijft hierbij het uitgangspunt, hoewel in het advies wordt gepleit voor het inzetten van algemene zorg door niet-categoriale organisaties.

IJburg

De categoriale aanpak wil men in het Amsterdamse IJburg juist loslaten. Nieuwe, grensverleggende en grensdoorbrekende concepten van wonen, zorg en dienstverlening moeten de wijk gestalte geven. Men wil een 'wijk zonder scheidslijnen' creëren en de diverse voorzieningen ruimtelijk en inhoudelijk

met elkaar in samenhang brengen. Doel is een stigmatiserend effect te vermijden. Men hanteert daarbij een dubbele strategie. De bestaande woon- en zorgconcepten, die in de meeste gevallen nog steeds gericht zijn op bepaalde doelgroepen, worden kritisch tegen het licht gehouden en geconfronteerd met de nieuwe vormen van dienstverlening, de zogeheten gemaksdiensten, die vaak zijn ontwikkeld voor drukke tweeverdieners. De laatste jaren zijn in het welzijnswerk, maar ook in de commerciële sector, tal van voorzieningen en diensten aangeboden die ook door ouderen of mensen met een handicap kunnen worden gebruikt. Omgekeerd worden vanuit de zorgsector voorzieningen en diensten aangeboden die ook voor mensen zonder handicap het dagelijks leven vergemakkelijken. Door die zaken bij elkaar te brengen die logischerwijze bij elkaar horen en – omgekeerd – scheidingen aan te brengen die de keuzevrijheid ten goede komen, kan een nieuw aanbod worden gecreëerd. Vergroting van de keuzevrijheid zou zowel stigma's moeten wegnemen als veiligheid en vertrouwelijkheid waarborgen.

Community care wordt in deze visie opgevat als een combinatie van buurtzorg, beheer, dagelijkse zorg, dienstverlening op afroep, buurtwerk, bewonersparticipatie en preventieve veiligheidsfuncties.

Binnen bestaande wijken en hun verkokerde voorzieningen is het lastig om de vermaatschappelijking vorm te geven. In de zorg voor verstandelijk gehandicapten, ouderen en (ex-)psychiatrische patiënten worden wel initiatieven ontplooid, maar die lopen achter op het al langer in gang gezette beleid van extramuralisering (deinstitutionalisering). Een belangrijk obstakel is de huidige AWBZ, die zodanig is ingericht dat men in het algemeen slechts voor één ziekte, stoornis, afwijking of probleem behandeld kan worden door een daarvoor toegeruste zorginstelling. Er ontstaan samenwerkings- en afstemmingsproblemen op het moment dat zorg en dienstverlening vanuit meerdere sectoren nodig of gewenst is. Iemand met een dergelijke hulpvraag valt dus gemakkelijk tussen wal en schip.

Geschiedenis

Community care is in de Angelsaksische literatuur al lange tijd een sleutelbegrip. In Engeland en de Verenigde Staten bestaat vanaf de jaren zestig een 'community care movement' – met name in de geestelijke gezondheidszorg. Toen al werd kritiek geleverd op het 'opbergen' in instellingen van mensen die niet volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving. Hoewel de meestal in mooie bossen of duinen gelegen instellingen ooit werden gezien als 'genuine havens of rest from the pressures of society', laat de Amerikaanse socioloog Goffman in zijn baanbrekende studie *Asylums* van 1961 zien, hoe

deze toevluchtsoorden eerder meer dan minder 'cripling tensions in those already disturbed' teweegbrachten.

In de Verenigde Staten, Canada, Groot-Brittannië, Nieuw-Zeeland en de Scandinavische landen is veel ervaring opgedaan met de institutionalisering en vermaatschappelijking en zijn na verloop van tijd goede resultaten geboekt. In Noorwegen zijn instituties sinds 1988 bij wet verboden en woont er niemand meer in een instelling. Binnen een paar jaar zullen ook in Groot-Brittannië en de andere Scandinavische landen de instellingen worden afgebroken.

Nederland loopt achter op deze ontwikkeling. Sinds de jaren zeventig en tachtig voerden patiënten- en ouderverenigingen een krachtige lobby voor integratie van gehandicapten en psychiatrische patiënten in de maatschappij. Het initiatief kwam in een aantal gevallen van de kant van professionals. Het bekendste voorbeeld daarvan is Dennendal, de zwakzinnigeninrichting waar begin jaren zeventig het gezag van geneesheer-directeuren werd ondermijnd ten gunste van wat later het 'zelfontplooiingsregime' werd genoemd. Het zelfontplooiingsregime kreeg de vorm van vermaatschappelijking van zwakzinnigheid. Zwakzinnigen waren geen zorgobject meer, maar medemens. De verpleegkundigen zorgden niet voor hen, maar ging met hen samenleven – zonder regels of procedures daarvoor op te stellen.

De overheid, zorginstellingen en verzekeraars zijn zich in de jaren hierna steeds meer gaan bezinnen op de organisatie en inrichting van de zorg. Enerzijds werden zij beïnvloed door een patiëntenbeweging die pleitte voor zelfstandigheid en beslissingsbevoegdheid van patiënten en door de toenemende mondigheid en individualisering van burgers in het algemeen. Anderzijds werden zij geconfronteerd met een groeiende zorgvraag en steeds duurder wordende voorzieningen, terwijl er volgens het regeringsbeleid bezuinigd moest worden. Dit bracht de noodzaak tot een doelmatiger organisatie van de zorg met zich mee. In de jaren tachtig koos de overheid dan ook voor een radicale ommezwaai in verschillende zorgsectoren. De intramurale voorzieningen in de zorg voor verstandelijk gehandicapten dienden binnen een bepaalde periode vrijwel volledig afgebroken te worden. De psychiatrische ziekenhuizen mochten niet langer een woonfunctie hebben en de afdelingen voor chronische psychiatrie verdwenen geleidelijk. Nieuwe vormen van behandeling en hulp kwamen ervoor in de plaats, zoals ambulante, transmurale, poliklinische en dag- en deeltijdbehandeling.

Kritiek

Uit een Intomart-enquête in november 2000 bleek bijna driekwart van de ondervraagden voorstander te zijn van vermaatschappelijking van (ex-)psychiatrische patiënten. Ook zal er vrijwel geen zorginstelling te vinden zijn die

niet aan vermaatschappelijking of community care werkt of de begrippen in de strategische beleidsplannen heeft opgenomen. Desondanks wordt pijnlijk duidelijk dat het ons als samenleving niet of maar moeizaam lukt. De afgelopen tijd is er van diverse kanten kritiek te horen op hoe vermaatschappelijking in de praktijk uitwerkt. Net als in Engeland en de Verenigde Staten gaat deinstitutionalisering in Nederland niet per definitie gepaard met adequate ondersteuning door voorzieningen. In het behandelings- en rehabilitatieproces is geen aandacht voor de daadwerkelijke reïntegratie van ex-patiënten in de samenleving. Een ander kritiekpunt is dat community care zich vooral richt op de formele zorg voor ex-psychiatrische patiënten en niet op de zorg door informele netwerken of natuurlijke samenlevingsverbanden. Een voorbeeld van deze vorm van zorg is wél te vinden in Geel (België) waar al sinds 1200 'geestelijk zieken' werden opgenomen in gewone gezinnen.

Volgens een aantal wethouders van grote en middelgrote steden bestaat er een verband tussen de sterke toename van het aantal gestoorde daklozen en de vermaatschappelijking van de psychiatrie. Het idee van vermaatschappelijking wordt toegejuicht, maar de praktijk is dat een groot deel van de patiënten op straat terecht komt, omdat er nergens anders adequate opvang voor hen is. Een goede afstemming en samenwerking ontbreekt en niemand neemt regie en verantwoordelijkheid op zich.

Terwijl de operatie van uitplaatsing nog in volle gang is, dienen zich de eerste gevallen aan van psychiatrische patiënten en verstandelijk gehandicapten die geïsoleerd raken in de samenleving en totaal ontsporen. Naar aanleiding hiervan hebben verontruste ouders en familieleden zich verenigd. Ypsilon, de vereniging van ouders van schizofreniepatiënten, spreekt over de 'onzin van vermaatschappelijking'. Schizofrenen worden uit de kliniek 'gegooid' en 'vereenzamen, vervuilen of komen in een rotwijk terecht'.

Kristjana Kristiansen, hoogleraar in de sociale wetenschappen in Noorwegen, meent dat er in Nederland sprake is van een 'push-plan' waarbij de instellingen de bewoners als het ware de samenleving in duwen, in plaats van een 'pull-plan' waarbij de verstandelijk gehandicapten door de lokale gemeenschappen in de samenleving worden getrokken en verwelkomd. Kristiansen stond aan de basis van de grootschalige omvorming van de zorg voor Noorse verstandelijk gehandicapten tot een systeem waarin elk van hen met ondersteuning geïntegreerd in de lokale samenleving woont.

De huidige Nederlandse minister van Volksgezondheid geeft toe dat het met de vermaatschappelijking in de GGZ niet naar behoren gaat en heeft een 'task force' ingesteld om te onderzoeken aan welke voorwaarden moet worden voldaan om (ex-)psychiatrische patiënten verantwoord en succesvol te huisvesten en te integreren, opdat zij op een waardige manier aan onze samenleving kunnen deelnemen.

Arduin

Om een cultuuromslag in de zorg te bewerkstelligen moet men moed hebben en risico's durven te nemen. Stichting Arduin in Zeeland – 'Wonen en werken voor mensen met mogelijkheden' – heeft deze risico's genomen. In een periode van ruim vijfjaar is de instelling ontmanteld en leven vrijwel alle bewoners in een eigen huis en hebben hun eigen dagbesteding. Waar nodig worden ze ondersteund door beroepskrachten. Arduin wordt gezien als de grote koploper in de zorg op het gebied van community care en vermaatschappelijking in de zorg voor verstandelijk gehandicapten. Men spreekt al van het 'model Arduin'. In de visie van Arduin zijn mensen met een verstandelijke handicap volwaardige burgers, participeren ze in de samenleving, worden ze als zodanig gerespecteerd en kunnen ze gebruikmaken van bestaande maatschappelijke faciliteiten. Vanuit de opvatting 'gewoon wat kan, speciaal wat moet' wordt de verstandelijk gehandicapte die aangeeft daaraan behoefte te hebben, aanvullende woon- en dagbestedingsmogelijkheden geboden. De benodigde zorg en diensten worden zo verleend dat mensen met een verstandelijke handicap zelf hun keuzes maken voor wat betreft hun levensomstandigheden en toekomst. Ze worden behandeld met respect en waardigheid, kunnen deelnemen aan de samenleving, krijgen hulp die uitgaat van hun mogelijkheden, kunnen zich verder ontwikkelen en relaties opbouwen met anderen. Centraal in de Arduinse visie staat de emancipatie van de mens met een verstandelijke handicap. Het begrip zorg maakt plaats voor ondersteuning. Deze wordt flexibel gegeven, in de eerste plaats vanuit het netwerk van familieleden, vrienden en kennissen en pas in de laatste plaats vanuit het sociale vangnet van professionele zorgverleners. Model Arduin toont aan dat vermaatschappelijking mogelijk is. Dagelijks wordt het model bijgewerkt en verfijnd. Arduin is het eerste instituut in de zorg voor verstandelijk gehandicapten in Nederland dat zichzelf gaat opheffen.

Kwartiermaken

Maatjesprojecten, vriendendiensten of 'kwartiermaken' zijn andere geslaagde praktijkvoorbeelden van vermaatschappelijking van de geestelijke gezondheidszorg. Kwartiermaken is een term die uit het leger komt. Een kwartiermaker is een expeditielid of militair die vooruitgezonden wordt om de omgeving gereed te maken voor de komst van de hoofdmacht. In 1997 werd in Zoetermeer het project *Kwartiermaken* gestart. Het richtte zich op het toegankelijker maken van maatschappelijke voorzieningen voor mensen met psychiatrische problemen. Onderdeel van het project was een vrienden-

dienst die bemiddelde in vriendschappelijke contacten tussen vrijwilligers en mensen met psychiatrische problemen. Er werden bijeenkomsten georganiseerd waar levensverhalen verteld werden, bijvoorbeeld over uitgesloten worden. Met GGZ-hulpverleners werden bijeenkomsten georganiseerd om deze professionals meer bewust te maken van de problemen waar cliënten in de maatschappij tegen aanlopen. Voor hulpverleners die werkzaam waren bij verschillende maatschappelijke instanties (sociale dienst, woningbouwvereniging, et cetera) werden discussiebijeenkomsten georganiseerd om kennis over te dragen en om verandering te brengen in het beeld dat ze van hun cliënten hadden. Al werkend kwam men erachter dat kwartiermaken eigenlijk over het organiseren van gastvrijheid gaat.

Met deze constatering komen we terug op het punt dat community care meer is dan het organiseren van zorg in de samenleving. Het gaat ook om de bereidheid om mensen met een handicap of een psychiatrische stoornis op te nemen in de samenleving. Dat kan bijvoorbeeld door het ontwikkelen en ondersteunen van een sociaal netwerk. Vooral de vriendendiensten zijn een voorbeeld van hoe ook de zorg door de samenleving meer gestalte kan krijgen.

Aanbevolen literatuur

Beraadsgroep Community Care (1998) *Leven in de lokale samenleving. Advies over community care voor mensen met een (verstandelijke) beperking*. Utrecht: Beraadsgroep Community Care/NIZW

In 1997 is de Beraadsgroep Community Care ingesteld met vertegenwoordigers uit kringen van de Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland, SOMMA, Federatie van Ouderverenigingen, Gehandicaptentraad, Zorgverzekeraars Nederland, (transmurale) thuiszorg, gemeenten, provincies en het ministerie van vws. In het rapport komen drie vragen aan de orde: wat voor soort leven zouden mensen met ernstige – verstandelijke – beperkingen behoren te leiden, waar behoren ze te wonen en hoe behoren ze te wonen? Er wordt een overzicht gegeven van de problemen waardoor de uitgangspunten van community care onvoldoende worden gerealiseerd. De aanbevelingen richten zich op maatregelen op drie niveaus: de samenleving, de persoon en de sector.

Lammers, B. en A. Reijndorp (2000) *Buitengewoon. Nieuwe vormen van wonen, zorg en service op IJburg*. Rotterdam: NAi Uitgevers

Deze publicatie is bedoeld om het gesprek tussen dienstverleners, verzorgers, planners en bouwers te voeden en te voorzien van ideeën over de wisselwerking tussen wonen, dienstverlening en zorg. Het boek bevat bijdragen over nieuwe mogelijkheden voor wonen, zorg en service zoals die voor IJburg zijn ontwikkeld, die als voorbeeld kunnen dienen voor de bouw van nieuwe wijken, maar ook voor de transformatie van bestaande wijken.

Markant. Maandblad voor de gehandicaptensector, jrg. 4, nr. 9, november 1999.

Themanummer over community care, getiteld 'Onderweg naar burgerschap'. Dit nummer van *Markant* is geheel gewijd aan deze omslag in de zorg. Hoe bereiden de managers hun personeel voor? Wat doen ze met de gebou-

wen? En biedt de wet- en regelgeving voldoende ruimte om de idealen waar te maken?

PON (2001) *Voor elkaar zorgen in de moderne samenleving*. Tilburg: PON

In dit jaarboek van PON, Instituut voor Advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant, staan de vragen centraal wat er eigenlijk is geworden van de terugkeer van de zorg in de samenleving en hoe we verder moeten. Aan de orde komt zowel het 'zorgzaam vermogen' van de burgers, als wat de instellingen zelf kunnen bijdragen aan de vermaatschappelijking van de zorg.

Het themanummer Vermaatschappelijking in de sociale sector, van het Tijdschrift voor de Sociale Sector, nr. 9, september 1997, biedt een overzicht over de vermaatschappelijking van andere sectoren dan de zorg.

Gebruikte literatuur

Beraadsgroep Community Care (1998) *Leven in de lokale samenleving. Advies over community care voor mensen met een (verstandelijke) beperking*.

Utrecht: Beraadsgroep Community Care/NIZW

Daal, H.J. van, E.M.T. Plemper en L.F.M. Willems (1997) *Tussen wal en schip. Het grenslak van de zorg voor verstandelijk gehandicapten en de geestelijke gezondheidszorg*. Utrecht: Uitgeverij Jan Van Arkel/Verwey-Jonker Instituut

Engbersen, R. en R. Gabriëls (1997) Grenzen van vermaatschappelijking. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 9, september 1997, p. 12-17

Elings, M. (2000) Verontruste ouders over community care. 'Gulden middenweg over het hoofd gezien.' *Markant*, maart 2000, p. 20-22

Goffman, E. (1991) *Asylums*. London: Penguin Books (first published by Anchor Books, Doubleday & Co. 1961)

Houthuijs, I. (2001) Wonen tussen gewone mensen. 'De verhuizing.' *Vrij Nederland*, nr. 3, 20 januari 2001, p. 38-41

Intomartnieuws, 8 november 2000

Kal, D. (2000) Hoe op IJburg het verschil te laten leven. B. Lammers en A. Reijndorp. *Buitengewoon nieuwe vormen van wonen, zorg en service op IJburg*. Rotterdam: NAI Uitgevers, p. 39

Kruiswijk, P., M. Corstens en L. Willems (1997) *Een maatje op maat. Evaluatie van vrijwilligersprojecten voor mensen die met de psychiatrie in aanraking zijn geweest*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Koning, P. de (2001a) Gestoorde daklozen in inrichting. *NRC Handelsblad*, 7 april 2001

Koning, P. de (2001b) Het huis met de dolende geesten. Psychiatrische patiënten terug naar de maatschappij. *NRC Handelsblad*, 1 april 2001, p. 6-20

Kwekkeboom, M.H. (1999) *Naar draagkracht*. Den Haag: SCP

Lammers, B. en A. Reijndorp (2000) *Buitengewoon nieuwe vormen van wonen, zorg en service op IJburg*. Rotterdam: NAI Uitgevers

McShane, L. (1993) *Community Care*. H. Butcher (ed.), *Community and public policy*. London: Pluto Press

PON (2001) *Voor elkaar zorgen in de moderne samenleving*. Tilburg: PON

Rooijen, S. van (1997) Gewoon en gek in één kwartier. *Deviant*, nr. 14, p. 16-21

Tonkens, E. (1999) *Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig*. Amsterdam: Bert Bakker

Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland en Stichting Arduin (1998) *Een nieuwe visie op zorg voor mensen met een verstandelijke handicap. Een onderzoek naar het model Arduin*. Utrecht: NZf

Vraaggericht werken

zie ook: PARTICIPATIE, TOEGANKELIJKHEID, VERMAATSCHAPPELIJKING

Katja van Vliet

Vraaggericht werken, wie wil dat niet en wie doet dat niet? Het lijkt vanzelfsprekend dat vragen van burgers of cliënten serieus worden genomen en het uitgangspunt zijn van de hulp- of dienstverlening. Dat het in de afgelopen jaren zo'n centraal begrip is geworden, komt omdat de overheid graag wil inspelen op de vragen en behoeften van burgers. Het is niet meer dan logisch dat instellingen streven naar toegankelijkheid van hun voorzieningen, medezeggenschap van cliënten en een aanbod op maat. Het centraal stellen van vraaggericht werken suggereert (ten onrechte) wel dat voorheen niet vraaggericht werd gewerkt. Ook het 'oude' aanbod is gebaseerd op vragen en behoeften van burgers. Vraaggericht werken gaat over een omslag die men lijkt na te streven. De 'vraag' wordt niet benaderd vanuit het bestaande (vaak verkokerde) aanbod, maar wordt een leidend principe voor de vormgeving van hulp- en dienstverlening.

Als je de term beter probeert te begrijpen, krijg je te maken met lastig te beantwoorden vragen. Wie bepaalt bijvoorbeeld wat de vraag is? Wie is de vrager? Hoe komt de vraag in beeld en wie vertaalt die vraag in aanbod? En wat gebeurt er als vragen ongekend, miskend of conflicterend zijn? Of als er géén vraag is maar wél iets gedaan moet worden? Hoe om te gaan met de 'zorgwekkende zorgmijders' bijvoorbeeld die een gevaar voor zichzelf en/of hun omgeving zijn?

Geschiedenis

De omslag van aanbod- naar vraaggericht werken heeft zijn wortels in de jaren zeventig. Uit die tijd stamt de kritiek op het 'aanbodgerichte karakter' van voorzieningen en de 'paternalistische houding' van hulpverleners. Het boek *De markt van welzijn en geluk* van de filosoof Hans Achterhuis (1979) gaat over hoe de toenemende professionalisering en institutionalisering in de hand werkten dat het aanbod een bepaalde vraag oproep in plaats van dat de vraag het aanbod bepaalde. Hulpverleners zouden problemen veroorzaken, leken konden maar beter op hun eigen ervaringskennis vertrouwen. Zelfontplooiing en zelfbeschikking waren het ideaal in die tijd. Soms kozen hulpverleners partij tegen

de 'gevestigde orde' en voor de hulpvrager. Voorbeeld daarvan is het conflict op Dennendal, de zwakzinnigeninrichting waar begin jaren zeventig het gezag van geneesheer-directeuren werd ondermijnd ten gunste van zelfontplooiing. Een ander voorbeeld is het alternatieve hulpverleningscircuit met organisaties als Release, het Jongeren Adviescentrum en de Sosjale Joenit.

De ontwikkelingen van eind jaren tachtig, begin jaren negentig leidden in de gezondheidszorg tot verschuivingen in de machtsbalans tussen zorgverleners en cliënten/patiënten. Cliënten en patiënten kregen meer invloed op het zorgproces. Er werd meer nadruk op hun autonomie gelegd en er was – naast aandacht voor hun gezondheidsproblemen – ook aandacht voor hun bestaansproblemen. Deze verschuivingen werden aangeduid met termen als 'vermaatschappelijking van de patiënt', 'belevingsgerichte zorg' en 'verschuiving van verzorgingsideaal naar zelfstandigheidsideaal'.

De introductie van de term vraaggericht werken hing samen met de herdefiniëring van de patiënt tot 'klant' in de jaren negentig. Het woord 'klant' bracht de suggestie van vrijheid en onafhankelijkheid met zich mee. De klant kiest wat hij of zij wil en betaalt daarvoor.

In de welzijnssector leidden de decentralisatieoperatie en de bezuinigingen in de jaren tachtig tot een verdere afbrokkeling van voorzieningen en instellingen. In 1991 concludeerde het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur dat de voorzieningen niet voldeden.

'Veel overheidsvoorzieningen kunnen de pretenties om individuele en groepsproblemen op te lossen maar gedeeltelijk en onvoldoende waarmaken. Bureaucratisering, verkokering en professionalisering maken dat bepaalde groepen of bepaalde hulpvragen niet of onvoldoende aan bod komen. Er zijn veel gespecialiseerde voorzieningen met een beperkt aanbod, terwijl de hulpvragen zelden beperkt zijn tot één aspect van het bestaan. Sommige hulpvragen worden niet herkend, laat staan gehoord. En voorzover hulpvragen wél beantwoord worden, ligt er vervolgens afhankelijkheid op de loer. Iemand die een beroep doet op de voorzieningen dreigt daardoor in een fuik terecht te komen. Terwijl hij of zij een stimulans zou moeten krijgen om zoveel mogelijk zelf oplossingen te vinden.'

Aldus het ministerie van wvc in 1991. De oplossingen die werden voorgestaan waren 'deregulering', 'decentralisatie' en een vorm van marktwerking. De burgers moesten een meer directe invloed krijgen op de voorzieningen, bijvoorbeeld door middel van cliëntgebonden budgetten en consumentenpanels. 'Zo kan er een aanbod ontstaan dat door de vraag wordt gestuurd, dat echt past bij de burgers van onze samenleving', formuleerde hetzelfde ministerie in 1994. Sindsdien vormt het cliëntenperspectief een belangrijk uitgangspunt in de ontwikkeling van het aanbod en het (kwaliteits)beleid van instellingen.

‘Needs assessment’

Het lijkt erop dat vraaggericht werken typisch Nederlands is. Een vergelijkbaar begrip komt in andere landen niet of nauwelijks voor. Het enige wat er een beetje op lijkt is het – in de Angelsaksische literatuur gebruikte – ‘needs assessment’. ‘Needs’ heeft echter de connotatie van ‘werkelijke’ behoeften van mensen die hulp en steun nodig hebben en die niet krijgen, omdat ze de weg niet weten te vinden. Vraaggericht werken richt zich daarentegen meer op mondige burgers die heel goed in staat zijn hun behoeften te vertalen in vragen aan het juiste adres.

In Engeland is de term ‘need’ onderwerp van politiek debat. Lange tijd bestond een algemene, zij het impliciete, consensus dat het in de verzorgingsstaat draaide om het lenigen van de noden. Men ging ervan uit dat die noden objectief konden worden vastgesteld en als criterium konden worden gebruikt om hulp te krijgen. In de jaren zeventig kwam hier in toenemende mate kritiek op. De orthodoxe economen beschreven ‘needs’ liever als subjectieve voorkeuren ‘or wants which individuals can choose to act on or not, in accordance with their own personal priorities, through activity in the market’ (Percy-Smith 1996). Nieuw Rechts heeft in het begin van de jaren negentig het spreken over ‘needs’ zelfs als gevaarlijk bestempeld: ‘To talk of objective need, defined by someone other than the individual himself, is to open the door to authoritarianism and infringements of individual liberty’ (Percy-Smith 1996). Het definiëren van ‘needs’ is met andere woorden altijd normatief en afhankelijk van wat we wel of niet acceptabele omstandigheden vinden.

Vraaggericht werken roept vragen op

Vraaggericht werken impliceert dat de vragers bepalen wat de vraag is en dat het aanbod die vraag weerspiegelt. Maar zijn burgers, c.q. gebruikers of cliënten altijd in staat om hun vraag te articuleren? Er zijn ook onzichtbare klanten, burgers die geen hulp of diensten (meer) vragen, die sociaal geïsoleerd raken en aan hun lot overgelaten, maar die wél bereikt moeten worden. Er zijn ook burgers die geen hulp willen, maar volgens de maatstaven van de aanbieders en personen in hun directe leefomgeving die hulp dringend nodig hebben. De term houdt in de eerste plaats verband met de tendens van verzakelijking in de sociale sector, zoals marktwerking. Het in de commerciële dienstverlening gebruikte adagium ‘de klant is koning’, is echter niet geschikt voor de sociale sector. Burgers zijn niet alleen maar consumenten, overheid en instellingen zijn meer dan leveranciers. Ook de suggestie van eenrichtingsverkeer die vraaggericht (net als overigens aanbodgericht) heeft, sluit niet goed aan

bij de vorm van interactie die men zich tussen burgers, instellingen en overheid voorstelt. Burgers zijn (mede)verantwoordelijk voor hun eigen gezondheid, de leefbaarheid in de wijk, et cetera. Instellingen en overheid hebben hun eigen professionele en publieke verantwoordelijkheid die soms kan botsen met individuele behoeften en belangen van burgers.

Met name in de gezondheidszorg leeft de angst dat vraaggericht werken kan leiden tot onredelijke eisen van patiënten en een excessief en onnodig gebruik van gezondheidszorg. De gezondheidszorg moet zich niet alleen laten sturen door de vraag, is de reactie, maar zelf de vraag sturen. Sturing van de vraag betekent echter onherroepelijk dat de vraag wordt beïnvloed.

Ook in de sociale sector worden vraagtekens gezet bij het gebruik van het begrip vraaggerichtheid. De bestaansgrond van de sociale sector is niet leveren wat de klant wil – zoals op de markt – maar bijdragen aan de verhoging van de kwaliteit van het bestaan. Het is daarom ook maar de vraag of de termen vraaggerichtheid en vraagsturing niet meer problemen oproepen dan oplossen.

Definitie

In de meeste publicaties over vraaggericht werken blijft een omschrijving van het begrip achterwege of wordt alleen een impliciete definitie gegeven. De vraag wordt vaak omschreven door termen als behoeften, wensen, noden of problemen van burgers. Daarbij gaat het meestal expliciet om specifieke groepen of 'kwetsbare' burgers die maatschappelijk buiten de boot vallen, zoals langdurig werklozen, chronisch zieken en gehandicapten, allochtone ouderen.

Analoog aan de Engelse begrippen 'wants', 'needs' en 'demands' is het verhelderend om een onderscheid te maken tussen de subjectieve behoefte, de geobjectiveerde behoefte en de daadwerkelijke vraag. De subjectieve behoefte gaat over de wensen en verwachtingen van de individuele gebruiker (c.q. patiënt, cliënt, burger). De geobjectiveerde behoefte verwijst naar de behoefte aan zorg volgens de opvattingen van de deskundigen (c.q. professionele hulpverleners, ambtenaren). De daadwerkelijke vraag is de manier waarop de subjectieve behoefte door de gebruiker is omgezet in een vraag naar zorg (c.q. dienstverlening, hulpverlening).

Vraaggericht werken zou uit moeten gaan van de subjectieve behoefte.

Aangezien behoeften niet altijd even helder of eenduidig zijn – ze kunnen zelfs conflicterend zijn – en aangezien de betrokken partijen ieder hun eigen verantwoordelijkheid hebben, kan vraaggericht werken alleen als er sprake is van een voortdurende interactie tussen overheid, instellingen en burgers.

Vraaggericht werken kan dus als volgt gedefinieerd worden: *vraaggericht werken is het afstemmen van aanbod op de subjectieve behoeften van burgers in een voortdurende interactie tussen overheid, instellingen en burgers.*

De praktijk

De term vraaggericht werken bevat een intentie, maar wat is het doel? Soms is vraaggericht werken een doel op zich, bijvoorbeeld als het gestalte geeft aan het recht op zelfbeschikking. Soms is het een instrument om een doel te bereiken. Vraaggericht werken moet ertoe leiden dat het aanbod beter aansluit bij de vragen en behoeften. Het kan er ook toe bijdragen dat burgers zich meer betrokken en verantwoordelijk voelen. Welke invulling vraaggericht werken krijgt, hangt verder samen met het niveau of de schaal. Op individueel niveau heeft het betrekking op de benaderingswijze of bejegening, zoals de vrager serieus nemen, uitgaan van diens autonomie en verantwoordelijkheid, luisteren, (ervarings)kennis delen en samenwerken in het zoeken naar oplossingen. Op collectief niveau gaat het meer om de invloed van en belangenbehartiging door organisaties van burgers of patiënten/consumenten. Het vergroten van toegankelijkheid van het aanbod – bijvoorbeeld door tien loketten te vervangen door één – kan eveneens een doel zijn.

Op collectief niveau heeft vraaggericht werken voornamelijk vooral vorm gekregen in de raadpleging van patiënten- en consumentenorganisaties, de instelling van cliëntenraden en (in de gezondheidszorg) de Wet op de geneeskundige behandelingsovereenkomst (WGBO) en de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen (WMCZ). In de 'care'-sector komt vraaggericht werken tot uiting in het vergroten van de samenhang van het aanbod op regionaal niveau en het verbeteren van de indicatiestelling. Ook is een begin gemaakt met het persoonsgebonden budget en het persoonsvolgend budget, al verloopt dat nog niet vlekkeloos. Op individueel niveau wordt in de zorg en hulpverlening veel aandacht besteed aan de communicatie tussen cliënt en hulpverlener door vraagverheldering, voorlichting en 'counseling'. Daarnaast probeert men de verschillende vormen van behandeling en zorg beter op elkaar te laten aansluiten, bijvoorbeeld met behulp van transmuraal verpleegkundigen of door het vormen van behandelteams. Overigens kan vraaggericht werken op collectief niveau op gespannen voet staan met vraaggericht werken op individueel niveau. Schaalvergroting – en de daaraan verbonden behoefte aan een uniforme werkwijze met algemene protocollen – kan de keuzevrijheid van cliënten en de professionele handelingsruimte van hulpverleners aantasten. Ook in de welzijnssector worden er richtlijnen en methoden ontwikkeld voor het raadplegen van burgers. Vraaggericht werken begint met het inventarise-

ren van de vraag, oftewel van de veel voorkomende vraagpatronen (dit is het pakket van vragen en behoeften die vanuit het perspectief van de burger logisch met elkaar samenhangen). Een dergelijke inventarisatie gebeurt in het kader van Overheidsloket 2000. Doel van het overheidsloket is een geïntegreerde publieke dienstverlening. Door niet alleen de daadwerkelijke vraag maar ook de subjectieve behoefte in kaart te brengen, krijgen de overheid en de instellingen zicht op behoeften, noden en wensen van burgers. Met name belangrijk is het onderzoek naar de behoeften van burgers die zelf niet goed in staat zijn hun subjectieve behoeften te vertalen in een hulpvraag. Overheid en instellingen worden gedwongen om na te denken over de vraag hoe voor dergelijke groepen – oudere allochtone vrouwen bijvoorbeeld – de toegankelijkheid van de voorzieningen kan worden vergroot.

Vergroten van de toegankelijkheid van voorzieningen voor allochtone oudere vrouwen gebeurt bijvoorbeeld met behulp van intermediairs. Intermediairs zijn vrouwen uit dezelfde doelgroep met een relevante opleiding, in dienst van een welzijnsinstelling. Intermediairs vervullen verschillende functies. Zij zijn contactvrouwen die de oudere allochtone vrouwen opzoeken en hun behoefte peilen. Zij zijn gids in het doolhof van de zorg en dienstverlening. Zij zijn belangenbehartigers (van individuele en collectieve belangen) en beïnvloeden het beleid van de instellingen. Hun kennis kan bij uitstek worden ingezet om het aanbod vraaggerichter te maken.

Daarnaast wordt gewerkt met instrumenten als wijkgebonden budgetten of vouchers die burgers de mogelijkheid geven zelf prioriteiten te stellen en een pakket aan hulp- en dienstverlening samen te stellen. De experimenten in de gemeente Utrecht zijn een goed voorbeeld. Deze waren bedoeld om de invloed van bewoners op het wijkprogramma en wijkbestedingen voor onderhoud en beheer te vergroten. In twee Utrechtse wijken hebben bewoners meegepraat over het onderhoud en beheer van hun wijk door de gemeente. Dat heeft geleid tot een ander – en beter – onderhouds- en beheerprogramma. Bovendien is de besluitvorming er democratischer op geworden en het draagvlak groter.

Uit de laatste twee voorbeelden blijkt dat vraaggericht werken vooral gestalte krijgt in dialoog met de betrokkenen. Het blijft de vraag of de term vraaggericht werken – vanwege de connotatie van eenrichtingsverkeer – wel zo geëigend is voor de sociale sector. Vraaggericht werken geeft echter wel de omslag in het denken aan die blijkbaar nodig was om de burger, de cliënt of de patiënt in beeld te krijgen. Om die reden is het voorlopig een adequaat sleutelwoord.

Aanbevolen literatuur

In het afgelopen decennium zijn heel wat publicaties verschenen over vraaggericht werken in de verschillende sectoren van zorg en welzijn, zoals op het terrein van ouderenzorg, jeugdhulpverlening, consumentenbeleid en buurtwerk. Het gaat dan met name om artikelen in vaktijdschriften. Ik noem hier enkele meer algemene en beschouwende publicaties en een publicatie waarin gedetailleerd een praktijkvoorbeeld wordt beschreven en geëvalueerd.

Goudriaan, G. en A.M. Vaalburg (1998)

De vraag als maat. Utrecht: NP/CF

Deze publicatie benadert vraaggerichtheid vanuit gebruikersperspectief. Het rapport bevat een beschrijving van de relevante beleidsontwikkelingen en zorgvernieuwingen, een (literatuur)verkenning naar vraaggerichtheid vanuit gebruikersperspectief en een beschrijving van een aantal vraaggerichte initiatieven.

Jaarboek PON (1997) *Klant in zicht*. Tilburg: PON

In dit achtste jaarboek van het PON (Instituut voor advies, onderzoek en ontwikkeling in Noord-Brabant) wordt nagegaan wat de betekenis is van vraaggerichtheid. Is het slechts een van de vele modes of is er sprake van een fundamentele verschuiving van aanbodgericht naar vraaggericht werken? Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van bijdragen over sociaal-cultureel werk, over de kloof tussen burgers en hun bestuurders, over de mogelijkheden van de nieuwe informatie-technologie en over het persoonsgebonden budget. Daarnaast worden praktijkvoorbeelden gegeven aan de hand van vijf portretten en een rondetafelgesprek.

Percy-Smith, J. (ed.) (1996) *Needs assessments in public policy*. Buckingham: Open University Press

Dit boek gaat over de theorie en praktijk van 'needs assessment in relation to public services', en presenteert een aantal casestudies op diverse terreinen, zoals gezondheid en community care.

Het Tijdschrift voor de Sociale Sector heeft recentelijk een special gewijd aan vraaggericht werken (TSS, jrg. 55, nr. 9, september 2001).

Getuige het redactioneel wordt aandacht besteed aan de volgende vragen. Leidt vraaggericht werken tot andere praktijken? Wat betekent het voor cliënten, professionals en instellingen? Welke vragen en problemen roept het op? In hoeverre zijn er ontwikkelingen gaande die vraaggericht werken bemoeilijken? En waarom is vraaggericht werken juist nu zo'n centraal ideaal?

Een gedetailleerde beschrijving van een praktijkvoorbeeld van vraaggericht werken is te vinden in:

Huygen, A. en H. Swinnen (2001) *Wat bewoners wensen en diensten doen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

In twee Utrechtse wijken hebben bewoners meegepraat over wijkbestedingen voor onderhoud en beheer. In dit rapport wordt de werkwijze in Utrecht gedetailleerd beschreven en gespiegeld aan ervaringen elders in Nederland. Ook worden aanbevelingen gedaan voor de toekomst van wijkgericht werken.

Gebruikte literatuur

- Achterhuis, H. (1979) *De markt van welzijn en geluk. Een kritiek van de andragogie*. Baarn: Ambo
- Bulck, A. van den (1997) *Werk maken van onzichtbare klanten. Jaarboek PON. Klant in zicht*. Tilburg: PON
- Foolen, J., A. Raspe en A. de Gier (1998) *Spectrum van participatie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Gier, A. de, P. Kruiswijk, D. Oudenampsen, E. Plemper, R. Rijkschroeff en B. Winants (1998) *Participeren doe je samen. [Innovatieve] methodieken cliëntenparticipatie geestelijke gezondheidszorg*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Goudriaan, G. en A.M. Vaalburg (1998) *De vraag als maat*. Utrecht: NP/CF
- Heel de buurt/H. Broekman (eindred.) (1999) *De vraag centraal. Aanwijzingen voor vraaggericht werken in de buurt*. Utrecht: NIZW
- Huygen, A. en H. Swinnen (2001) *Wat bewoners wensen en diensten doen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- s'Jacob, R. (1996) *Een kwestie van lange adem. Ervaringen met het toegankelijk maken van algemene instellingen voor allochtone ouderen*. Utrecht: NIZW/Verwey-Jonker Instituut
- s'Jacob, R. (2000) *Intermediairs voor allochtone oudere vrouwen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Ministerie van wvc (1991) *Samen werken aan nieuwe wegen. Welzijnsbeleid in de jaren negentig*. Rijswijk: wvc
- Ministerie van vws (1994) *Welzijnsnota 1995-1998*. Rijswijk: vws
- Percy-Smith, J. (ed.) (1996) *Needs assessments in public policy*. Buckingham: Open University Press
- Programmabureau Overheidsloket 2000 (1997) *Van vraagpatroon naar loket. Handboek*. Den Haag: Programmabureau Overheidsloket 2000
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (1998) *Naar een meer vraaggerichte zorg*. Zoetermeer: RVZ
- Rijkschroeff, R. en W. Goossen. (2000) *Quick scans informatieve dienstverlening Overheidsloket 2000 Zorg & Welzijn*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Tonkens, E. (2001) *Van zelfontplooiing en democratisering naar diversiteit en vraaggerichtheid*. Tijdschrift voor de Sociale Sector, februari 2001, p. 4-10
- Vliet, K.P. van en R. s'Jacob (2001) *Intermediairs voor allochtone oudere vrouwen: schakels tot integratie?* *Sociale Interventie*, nr. 2, p. 36-43

Welzijn

zie ook: LOKAAL SOCIAAL BELEID

Jan Willem Duyvendak

Welzijn is een centrale term, een echt sleutelwoord van lokaal sociaal beleid. Sterker nog, tot voor enige jaren zou dit sleutelwoordenboek waarschijnlijk ‘welzijnsbeleid’ hebben geheten en niet lokaal sociaal beleid. Dit illustreert ook dat, hoewel de term welzijn nog steeds in zwang is, sprake is van een zekere afbladderung. Was welzijn lange tijd een belangrijk, en zelfs enige tijd het centrale doel van overheidsbeleid, nu spreken die glorieuze jaren vooral nog uit de naamgeving van instituten en beleidsafdelingen (het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW, lokale gemeentefdelingen Welzijn) en tijdschriften (*Zorg en Welzijn*). Opname van de term welzijn in dit sleutelwoordenboek blijft, ondanks de devaluatie ervan, niettemin noodzakelijk. Juist voor een goed begrip van het heden is de *Werdegang* van ‘welzijn’ onmisbaar. Waar welzijn ooit trots vooraanstond in de naamgeving van het ministerie (wvc), daar bungelt het er nu een beetje bij (vws). Er is meer zorg over Zorg dan over Welzijn.

Geschiedenis

Welzijn werd populair in de jaren zestig van de vorige eeuw. Het kabinet-Cals sprak in zijn regeringsverklaring in 1965 over de ‘welzijnssamenleving’ als een ‘open en ontspannen samenleving waarin gelijke kansen, menselijke ontplooiing, en voortgaande democratisering vooropstaan’. Anders dan wel eens wordt gedacht was het niet in progressieve kring maar juist onder confessionelen dat de term als eerste in zwang raakte. Minister Klompé bezigde de term welzijn veelvuldig en het hoeft dan ook niet te verbazen dat in het Gemeenschappelijk Manifest waarmee KVP, ARP en CHU in 1972 de verkiezingen ingingen, welzijn een trefwoord was. Daarin viel te lezen: ‘We willen dat het welzijnsbeleid het centrale thema wordt van het programma dat een nieuwe regering gaat uitvoeren.’ Dát de confessionelen welzijn omarmden heeft te maken met de toenemende zorg over de materiële rijkdom die zich vanaf de eerste helft van de jaren zestig in Nederland manifesteerde, en die volgens de confessionelen (en vele anderen) gepaard ging met geestelijke armoede en vervlakking. Naast welvaart moesten er immateriële doelen worden geformuleerd. Hiertoe leende het begrip welzijn zich bij uitstek.

Het verzuilde particulier initiatief ondersteunde van harte deze opwaardering van 'geestelijke doelen' en veranderde halverwege de jaren zestig de naam van zijn samenwerkingsverband van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk in de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Hiermee sloeg de raad twee vliegen in een klap: de instellingen die onder de raad ressorteerden konden een breder werkerterrein bestrijken dan louter maatschappelijk werk, én van een beroepsorganisatie werd de raad (ook) een doelorganisatie: de raad richtte zich voortaan op welzijn.

Aan welzijn is sinds die tijd altijd de dubbele betekenis blijven kleven van enerzijds beschrijving van een sector (welzijnswerk) en anderzijds een maatschappelijk doel (welzijnsbevordering). In de loop van de tijd zijn allerlei adjectieven aan welzijn toegevoegd om het onderscheid tussen beide betekenissen te kunnen maken: 'specifiek welzijn' sloeg dan op de werksoort terwijl 'breed welzijn' de algemene politieke ambitie verwoordde (waaraan talloze sectoren konden bijdragen). De permanente verwarring over de term welzijn is veelzeggend. Welzijn is vanaf de vroege jaren zeventig zo'n modewoord geworden dat ongeveer alles eronder ging vallen. Na de confessionelen hadden namelijk ook de progressieve partijen zich de term eigen gemaakt.

De term diende als cement tussen PvdA, D66 en de PPR bij de totstandkoming van hun gemeenschappelijke verkiezingsprogramma *Keerpunt* in 1972 (terwijl we in de programma's van de afzonderlijke partijen voor 1972 de term welzijn nauwelijks tegenkomen!): 'Welzijnsbeleid (...) is het totaalbeleid dat herkenbaar dient te zijn in elk onderdeel van het nieuwe beleid. Niet alleen bij vorming, gezondheidszorg, stadsvernieuwing, maar ook bij de inrichting van onze economische orde, het ruimtelijke beleid en de buitenlandse politiek' (Preambule *Keerpunt*). Dat in de regeringsverklaring en het beleid van het kabinet-Den Uyl (1973-1978), waarin progressieve partijen en sociaal bevlogen confessionelen uit KVP en ARP samenwerkten, welzijn *le mot clef* werd, hoefde niet te verbazen. Welzijn was, mede door zijn vaagheid, een probate term om het rode kabinet met het witte randje een vernieuwend gezicht te geven. Dit uitte zich onder andere daarin dat andere 'sociale' beleidsterreinen – zoals zorg en onderwijs – hun doelstellingen in termen van welzijnsvergroting gingen formuleren. Zowel in de *Structuurnota Gezondheidszorg* als in de *Contourennota* (onderwijs) – beide uitgebracht tijdens het kabinet-Den Uyl – werd gesproken over voorzieningen in termen van welzijnsvoorzieningen.

Al voorafgaand aan het kabinet-Den Uyl was de ministerraad in 1971 overgegaan tot de instelling van een onderraad: de Welzijnsraad. Deze institutionele veranderingen konden worden doorgevoerd omdat zowel confessionelen als socialisten ongemakkelijk waren met de nadruk op welvaart in de jaren van wederopbouw. Bij de confessionelen lag hieraan, zoals gezegd, de zorg ten

grondslag over mogelijke ontsporing voortvloeiend uit een louter materialistische cultuur; bij progressieven werd deze materialismekritiek verbonden met bedenkingen tegen consumentisme en, zij het eerst nog voorzichtigjes, anti-kapitalisme.

Tijdens het kabinet-Den Uyl deed zich de noodzaak gevoelen om tot een nieuwe inrichting van het welzijnsveld te komen. De snelle ontzuiling maakte dat het particulier initiatief als dragende organisatievorm aan kracht begon in te boeten, zeker tegenover een 'activistisch' ingestelde overheid die het welzijnsbeleid ging beschouwen als een probaat middel om de samenleving te veranderen. Het Kabinet stelde de Beraadsgroep Knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving in. In het rapport van deze commissie (de *Knelpuntennota*) werd benadrukt dat welzijnsbeleid gericht moest zijn op maatschappelijke verandering, en wel zodanig dat welvaart en welzijn niet meer haaks op elkaar zouden staan. Integendeel, welvaartsonwikkeling zou moeten bijdragen aan vergroting van het welzijn.

Het welzijnswerk kreeg, en nam, maar al te graag de taak op zich om de samenleving anders te 'maken'. Welzijn en welzijnswerk waren links geworden en daarmee werd welzijn een omstreden, in plaats van een breed gedeeld, begrip.

Strijdveld

Welzijn kwam onder vuur te liggen en de critici waren van zowel liberale als christen-democratische huize. De term werd impopulair omdat deze direct geassocieerd werd met geradicaliseerde welzijnswerkers die meenden dat de maatschappij 'ziekmakend' was en om hervorming vroeg. Deze kritiek van de meer behoudende politieke stromingen op welzijnswerkers – uit wiens naam formuleerden zij hun maatschappijkritiek? – kwam hard aan. Deze 'rechtse' kritiek parasiteerde namelijk op een belangrijke inconsistentie in het progressieve gedachtegoed die scherp onder woorden werd gebracht door Hans Achterhuis (1980). Als in het progressieve gedachtegoed de bevordering van 'autonomie' een belangrijk element was, waarom mochten welzijnswerkers dan voor hun cliënten bepalen wat goed voor hen was? Deze paternalismekritiek was niet alleen een aanval op de moraal van de welzijnswerkers. Ook hun feitelijke handelen kwam onder vuur te liggen: maakten zij hun cliënten niet juist afhankelijk van professionals? Of zoals Achterhuis het formuleerde: hoe meer welzijnswerkers, hoe meer welzijnsnood!

In de liberale jaren tachtig was het bevorderen van individuele autonomie bepaald geen exclusieve gedachte meer van welzijnswerkers. Integendeel, een liberale partij als de vvd kon claimen dat het welzijnsbeleid linkse betweterij

was. Welzijnswerk noch progressieve partijen hadden een overtuigend antwoord op de paternalismekritiek, en zeker geen afdoende antwoord voor tijden van economische crisis, waarin het een stuk moeilijker bleek om welzijn als een 'hoger' doel boven welvaart te plaatsen. Het behoud van welvaart kreeg alle aandacht en welzijn verdween naar de periferie van het beleid. De al in de jaren zeventig ingezette decentralisatie van beleid naar lagere overheden – toen onder het motto van harmonisatie en democratisering ('dicht bij de burgers') – kwam in een stroomversnelling terecht. Bevoegdheden werden overgeheveld, maar op de bijbehorende middelen werd drastisch bezuinigd. De landelijke wetgeving beperkte zich tot de hoofdlijnen van het beleid; zeker ook na het failliet van de democratische welzijnsplanning (zie het sleutelwoord Planning). Welzijnsbevordering werd voortaan gezien als een afgeleid doel: centraal stond de financieel-economische gezondmaking van Nederland en daaraan had een 'parasitaire', want niet-productieve, welzijnssector weinig bij te dragen. Zij kostte slechts geld. Welzijnsbeleid moest zich gaan richten op de bevordering van 'subjectief welzijn' en 'sociale stabiliteit', nu niet bepaald doelen waar progressieve welzijnswerkers in de jaren zeventig van droomden. Met het wegvallen van welzijn als een mobiliserende term voor progressieve politiek kwam het welzijnswerk – dat zijn heil zo nadrukkelijk gepolitiseerd had – in de lucht te hangen. Natuurlijk werd er in de lokale praktijk door talloze professionals gestaag doorgewerkt. Maar de politieke meerwaarde van hun werk was verdwenen; welzijn was zelfs geen *contested concept* meer.

Buitenland

Welzijn is een begrip dat nauwelijks te vertalen valt. Waar in het Engels 'welfare' nog het dichtst bij de betekenis van welzijn komt, daar is het verschil veelzeggend: de materiële connotatie die welfare heeft ontbreekt bij welzijn, dat immers in combinatie (en polarisatie) met welvaart is geïntroduceerd. De uitbouw van sociale voorzieningen in Nederland leidde tot het munten van de term verzorgingsstaat met welzijn als geestelijke bovenbouw, terwijl de term welvaartsstaat hier ten lande al snel het onderspit delfde. Mede hierdoor heeft de verzorgingsstaat een tamelijk 'soft' karakter gekregen; alsof het meer om hulp en zorg ging dan om materiële voorzieningen (zoals bijstand, AOW, kinderbijslag, en dergelijke). In de Angelsaksische landen werd de 'welfare state' inzet van debatten tussen sociaal-democraten en neoliberalen. Terwijl de aanval zich in Nederland met name richtte op de welzijnsideologie (en uitkeringen grotendeels gespaard bleven voorzover de overheidsfinanciën dit mogelijk maakten), ondermijnden drastische bezuinigingsprogramma's in Engeland en de

Verenigde Staten de kern van de (immateriële én materiële) voorzieningen. Naast welfare zou als een mogelijk equivalent voor welzijn ook nog de ‘quality of life’-benadering beschouwd kunnen worden. Deze benadering, die onder andere opgang heeft gemaakt in de wereld van *care* en *cure*, probeert een maatstaf te ontwikkelen om het welbevinden objectief te kunnen bepalen. In deze benadering wordt aan de hand van sociale indicatoren ‘gemeten’ hoe mensen er op bepaalde terreinen voorstaan. Juist de onderlinge vergelijkbaarheid van de quality of life-aanpak maakt dat deze ook een kritische functie heeft. In de ene samenleving blijkt meer sprake van welzijn dan in de andere. De quality of life-benadering is – mede vanwege dit meer objectieve en harde karakter – niet alleen geliefd in de sociale sector. Ook in publicaties over ecologie en de fysieke omgeving geniet deze term een zekere populariteit.

Definitie

Geen begrip heeft meer definities gekend dan welzijn. Niet alleen omdat er verschillende zaken toe werden gerekend (gaat het om een naam voor een sector of om een inhoudelijk doel?), maar ook omdat welzijn zowel werd verbonden met het lot van individuen als van groepen en samenlevingen (individueel welzijn versus maatschappelijk welzijn). Ten slotte kan welzijn zowel op een meer beschrijvende wijze worden gedefinieerd als op een meer normatieve. Kijken we naar de definitie van welzijnsbeleid in de *Knelpuntannota* (1974) dan valt op dat een positieve omschrijving blijkbaar moeilijk te geven is. Maar ook uit de vaststelling wat het niet is, blijkt de sterk normatieve positiebepaling:

‘Welzijnsbeleid is (...) in zijn plaatsbepaling binnen het overheids-handelen vooral een emancipatoir begrip dat zijn inhoud verwerft in en zijn betekenis ontleent aan een voortdurend proces van politieke en maatschappelijke veranderingen. Welzijn kan derhalve nooit zomaar als een typering aan een beleid worden toegevoegd. Het ligt niet onmiddellijk in het verlengde van een (min of meervoltooid) streven naar welvaart; het is ook niet zomaar een complement op een werkgelegenheids- of welvaartsbeleid; het kan evenmin worden gekenmerkt als “de menselijke factor” in het beleid van de overheid. Uitgangspunt hierbij is een gedemocratiseerde samenleving, waarin de menselijke verhoudingen onttrokken zijn aan ondoorzichtige en oncontroleerbare economische en technische krachten. In die zin is welzijnsbeleid gericht op wijziging en verbetering van bestaande structuren.’(p.14)

Wie een minder politieke definitie prefereert, kan wellicht uit de voeten met de volgende definitie: ‘Welzijn is de situatie waarin de levensomstandigheden en -vooruitzichten positief door betrokkenen worden gewaardeerd.’

Een dergelijk subjectieve definitie was en is heilzaam wanneer er te veel paternalisme dreigt. Moderne hulpverleners zullen hier echter tegen inbrengen dat niet iedereen altijd in de omstandigheden verkeert om te beoordelen of de situatie 'naar wens' is. Want stel dat de bestaande situatie als onveranderbaar wordt beschouwd, ligt een zekere mate van aanpassing aan c.q. tevredenheid met het bestaande dan niet voor de hand? Naast een subjectief perspectief lijkt een buitenstaandersperspectief op iemands welzijn ook gewenst, inclusief een zekere tijdshorizon. Welzijn is geen momentopname.

Praktische toepassing

De actuele toepassingen van welzijn liggen vooral in vervoegingen: welzijns-werk, welzijnsbeleid, welzijnssector. Welzijn is geen doel maar wordt gebruikt in relatie tot de omschrijving van een werkveld. 'Sociaal' heeft welzijn vervangen als *catch-all* begrip en kent nu beide betekenissen die welzijn voorheen had: enerzijds is sociaal een mobiliserend begrip waarin positieve waarden tot uitdrukking worden gebracht, anderzijds biedt het de mogelijkheid om talloze beleidsterreinen in de doelrealisatie te betrekken. Wat valt er niet onder lokaal sociaal beleid?

Welzijn(swerk) is een bescheiden term geworden voor een sector die geen eigenstandige doelen meer mag realiseren. Volgens de *Welzijnsnota* (let wel, de nota heet nog wel zo!) van staatssecretaris Vliegthart (1999) moet het concrete welzijnswerk vooral instrumenteel bijdragen aan de realisatie van doelen van sociaal beleid: het gaat om een bijdrage aan sociale activering, bevordering van participatie, tegengaan van uitsluiting en sociaal isolement, en dergelijke. Welzijnswerkers moeten hierbij, als een soort hulptroepen, samenwerken met andere professionals.

De emanciperende, kritische notie die welzijn in de jaren zeventig had, is hiermee voorgoed verleden tijd. In een samenleving die welvaartstoename c.q. verrijking toejuicht zal welzijn ook niet snel meer een kritische functie als contrastterm kunnen vervullen. Het niet-materiële vertaalt zich nu in termen van normen en waarden, in omgangs- en fatsoensregels. Dat is een typisch liberale invulling van de niet-materiële kant van het leven. Zolang we een ander niet tot last zijn, gedragen we ons als goede burgers.

Literatuur

- Achterhuis, H. (1980) *De markt van welzijn en geluk. Een kritiek van de andragogie*. Baarn: Ambo
- Beraadsgroep Knelpunten Harmonisatie
Welzijnsbeleid en Welzijnswetgeving
(1974) *Rapport van de beraadsgroep Knelpunten/harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving ('Knelpuntennota')*. Den Haag: zonder uitgever
- Duyvendak, J.W. (1999) *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: Sdu
- Hendriks, G. (1978) *New trends in social welfare policy in the Netherlands*. Rijswijk: CRM
- Huetting, E. (1989) *De permanente herstructurering in het welzijnswerk*. Zutphen: De Walburg Pers
- Snijders, J. *Ontwikkeling van het welzijnsbe-
grip, 1945-1975* (1983) M. van Beugen,
Tsj. Hettinga en J. Th. Snijders (red.), *Welzijn,
waagstuk-vraagstuk. Bijdragen over de veranderende
maatschappij*. Baarn: H. Nelissen, p. 9-36
- Thoenes, P. (1971) *De elite in de verzorgingsstaat. Sociologische proeve van een terugkeer naar domineesland*. Leiden: Stenfert Kroese [1962]
- Tienen, A.M.J. van (red.) (1970) *Anatomie van het welzijn*. Deventer: Van Loghum Slaterus
- Wetenschappelijke Raad voor het Regerings-
beleid (1982) *Herwaardering van welzijnsbeleid*.
Den Haag: Staatsuitgeverij

Zelfredzaamheid

zie ook: SOCIALE ACTIVERING, WELZIJN

Evelien Tonkens

Het is een mal woord, zelfredzaamheid. Wie redt er nou zichzelf? Je redt toch een ander! Niet jezelf. Redden is, net als helpen of zorgen, een woord dat een object veronderstelt. Je redt of helpt *iemand*. Je zorgt voor *iemand*. Je moeder, de wereld, de kat van de bureu. Jezelf redden, helpen of verzorgen is zoiets als jezelf met je haren uit het moeras trekken: dat gaat niet. Als je echt redding nodig hebt, kun je iets juist niet zelf. Zelfredzaamheid is dus een vreemd woord, omdat het een tegenspraak bevat. Het is een *contradictio in terminis*: jou redden kun je niet zelf doen, anders was het geen redden.

Ook gek aan het woord is dat het niet op zichzelf staat. Dat verklaart meteen ook het contradictoire. Het is een reactief woord, dat verwijst naar iets anders waar het een reactie op is, maar dat zelf verzwegen wordt. Jezelf redden kan eigenlijk niet, maar dat hoefde eerst ook niet. Blijkbaar redde er eerst iemand anders. Die ander doet het niet meer en daarom moet je nu maar jezelf redden. Wie redde er dan eerst, die er nu blijkbaar geen zin meer in heeft of het niet meer kan en daarom roept dat we dus nu maar onszelf moeten redden? Het antwoord ligt voor de hand. De verzwegen partij is de overheid. De overheid redde eerst, maar dat wil de overheid nu niet meer. Dus zegt de overheid: red jezelf maar.

Historisch klopt dat ook, zoals ik verderop zal betogen. Het resultaat is dat zelfredzaamheid de laatste jaren een sleutelterm in sociaal beleid is geworden. Je treft hem aan als het gaat over de (re)integratie van daklozen, psychiatrische patiënten, werklozen en wao'ers; in het minderhedenbeleid, het ouderenbeleid, het welzijnswerk, de samenlevingsopbouw en het inburgeringsbeleid. De zelfredzame burger is actief en verantwoordelijk, in plaats van passief en afhankelijk. De zelfredzame burger is een ondernemer, zo niet letterlijk – wat ook steeds meer voorkomt – dan in elk geval wel figuurlijk. Beleid wordt zo vormgegeven dat burgers zo veel mogelijk als een ondernemer van hun eigen leven kunnen opereren. Zij moeten investeren in zichzelf via onderwijs, zij moeten zichzelf verkopen op de arbeidsmarkt, zij zijn niet langer een werknemer wier werkkracht ondergeschikt is aan het bedrijf, maar hebben ook als werknemer steeds vaker een onderneming binnen de onderneming, met eigen doelstellingen, financiering en producten.

Ook buiten de arbeidsmarkt is de moderne burger een ondernemer, die de wereld tegemoet treedt als een markt waarop hij zijn sociale, economische en culturele kapitaal te gelde moet maken door risico's te nemen, te investeren en te produceren. Daarbij horen behalve ondernemingszin ook andere deugden, zoals competitie en prestatiedrang. Instituties moeten worden hervormd om aan deze deugden meer ruimte te geven.

Ik zal hieronder eerst traceren waar dit malle woord dan toch zijn succes aan te danken heeft. Het rare ervan noopt ertoe het begrip met enige afstand te bezien. Daaruit zal ook blijken dat het op veel verschillende manieren gebruikt wordt. Om daarin enige orde te scheppen, maak ik vervolgens een onderscheid in vier soorten zelfredzaamheid: spontane versus geleide, en individuele versus sociale zelfredzaamheid.

Historische en internationale context

Het begrip zelfredzaamheid ontstond als reactie op de crisis van de verzorgingsstaat, die zich in alle verzorgingsstaten de afgelopen twintig jaar heeft voorgedaan. De verzorgingsstaat had 'het vermogen van veel individuen om voor zichzelf te zorgen zeer sterk ondermijnd,' zo stelde de socioloog Kees Schuyt al in 1978. Velen zeiden hem dat in volgende decennia na. De verzorgingsstaat had mensen zelfredzamer moeten maken, maar bereikte eerder het tegendeel. De verzorgingsstaat faalde volgens Schuyt ook nog in twee andere opzichten. Deze wist niet goed om te gaan met mensen die 'niet in staat zijn, zichzelf in een minimaal aanvaardbare levenssituatie te handhaven' en bevorderde ook niet het weerstandsvermogen van mensen tegen autoritaire machtsuitoefening.

In de jaren tachtig werd deze kritiek van Schuyt niet alleen herhaald, maar verschoof het accent ook. Bij Schuyt (1995) had zelfredzaamheid nog betrekking op zelfontplooiing. Zijn definitie luidde: 'Individuen die zich zelf, vooral op eigen kracht, willen en kunnen ontplooien en uiten, bijvoorbeeld in werk, wetenschap of kunst.' In de jaren tachtig werd zelfredzaamheid echter steeds meer beperkt tot arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid. Terwijl Schuyts zelfredzaamheid nog in het teken van *welzijn* stond, als verrijking van *welvaart*, kreeg zelfredzaamheid daarna voornamelijk betrekking op *welvaart*. Ook de verantwoordelijkheid voor zelfredzaamheid verschoof. Rekende Schuyt het nog vooral de verzorgingsstaat aan dat zij niet 'responsief was voor de situatie en positie' van individuen die niet in eigen inkomen kunnen voorzien, in de jaren tachtig kwam de verantwoordelijkheid daarvoor steeds meer bij die individuen zelf te liggen.

Aan het eind van de jaren tachtig was Schuyts kritiek op de verzorgingsstaat

(aldus van betekenis veranderd en) opgenomen in een neoliberaal verhaal waarin de overheid zich terugtrok en sociale zekerheid en zorg op veel terreinen werden afgeslankt tot het minimum – dit alles ten behoeve van de economische zelfredzaamheid van burgers. Minder overheid betekende in dit verhaal bijna automatisch meer eigen verantwoordelijkheid van individuele burgers. Niet de overheid moest de mensen steunen en uit de put halen, maar de mensen moesten zichzelf redden. Ze moesten zorgen dat ze niet in de put raakten en als ze er toch in kwamen, er zelf uit klimmen.

Mensen zijn volgens het neoliberale vertoog van nature zelfredzaam, wanneer ze maar niet belemmerd worden door de bureaucratie en niet in de watten worden gelegd door de verzorgingsstaat. Alleen tijdens de korte periode waarin de verzorgingsstaat te prominent aanwezig was, werd hun ondernemingszin afgeremd. Bevordering van zelfredzaamheid richtte zich daarom op het afbreken van institutionele (bureaucratische of professionele, paternalistische) belemmeringen. Overheid en professionals worden bij spontane zelfredzaamheid overwegend negatief gewaardeerd. Deze invulling van zelfredzaamheid kunnen we spontane zelfredzaamheid noemen.

In het midden van de jaren negentig ontstond een reactie op deze ontmanteling van de verzorgingsstaat. Deze werd het duidelijkst gearticuleerd in het land waar de ontmanteling van de verzorgingsstaat met de meeste kracht ter hand was genomen, terwijl er ook een sterke stroming tegen deze ontmanteling was blijven bestaan: Groot-Brittannië. Het initiatief kwam van sociaal-democratische denkers die op zoek waren naar een Derde Weg tussen het oude linkse socialisme – waarin de verzorgingsstaat zo uitgebreid en verzorgend mogelijk was, en het neoliberalisme – dat de verzorgingsstaat bijna geheel wilde afschaffen. In andere westerse landen was de situatie weliswaar minder gepolariseerd, maar de problemen en denkrichtingen waren dezelfde. We kunnen daarom stellen dat de Derde Weg een algemeen westers fenomeen is. De Derde Weg is theoretisch onderbouwd door de socioloog Anthony Giddens, de huistheoreticus van de Britse premier Tony Blair. De weg is de Derde, omdat hij een alternatief wil zijn voor twee andere wegen: socialisme/communisme en liberalisme, waarin respectievelijk de staat en de markt de belangrijkste actoren voor sociaal beleid zijn. In de Derde Weg krijgen staat en markt beide een belangrijke rol, in combinatie met de ‘civil society’, oftewel burgers en hun organisaties.

Ook in de Derde Weg is zelfredzaamheid de leidende gedachte. De vernieuwde verzorgingsstaat, door Giddens ook wel sociale investeringsstaat genoemd, creëert en ondersteunt de zelfredzame burger. Het gaat hier vooral om sociale zelfredzaamheid. De nadruk ligt niet zozeer op een zich terugtrekkende overheid, maar op een andere verhouding tussen overheid, markt en burgers en

hun organisaties. Terwijl de verzorgingsstaat een vangnet was, wil de sociale investeringsstaat een trampoline bieden. Hij neemt niet over, maar probeert mensen in staat te stellen om zelfverantwoordelijkheid te nemen. Hij schept kansen en mogelijkheden en mobiliseert mensen om daar gebruik van te maken. Rechten zijn steeds gekoppeld aan plichten. Typerend voor deze koppeling is de ‘sluitende aanpak’. Wie werkloos is, krijgt een uitkering, maar alleen onder de conditie dat hij ingaat op het aanbod aan opleiding en arbeidsbemiddeling.

De grotere persoonlijke verantwoordelijkheid betekent niet noodzakelijk dat de staat een kleinere rol speelt. Dat is wel zo in het neoliberale verhaal, waar het gaat om spontane zelfredzaamheid. Maar bij de Derde Weg gaat het veel eerder om een andere rol van de staat: meer faciliterend, gericht op het scheppen van voorwaarden voor burgers en hun organisaties (en voor ondernemers) om zelfstandig te functioneren. Eerder om geleide zelfredzaamheid dus. In termen van Giddens: niet roeien, maar sturen; niet controleren, maar uitdagen. De staat mag op zijn beurt ook meer op zijn eigen verantwoordelijkheid worden aangesproken. De staat moet de kwaliteit van zijn dienstverlening verhogen en het moet voor burgers en ondernemers duidelijk zijn wat er met hun belastinggeld gebeurt. Daarom moet de dienstverlening van de overheid ook transparanter zijn en de kwaliteit beter gecontroleerd worden, via monitoring en evaluatie.

Professionals en overheid zijn voor de bevordering van zelfredzaamheid hard nodig, omdat veel mensen van nature niet tot zelfredzaamheid in staat geacht worden. Zij moeten daarbij intensief begeleid en ondersteund worden. Ze moeten worden (her)opgevoed, ze moeten gedrag en vaardigheden leren die ze nodig hebben om zichzelf te redden. Helemaal zelfredzaam worden velen wellicht nooit. Anders dan in het neoliberale vertoog gaat het hier niet om een natuurlijke toestand maar om een pedagogisch streven om de eigenschap van zelfredzaamheid te ontwikkelen. De overheid speelt hierbij een leidende, opvoedende rol. We kunnen hier dus spreken van geleide zelfredzaamheid. De Derde Weg wil ook een alternatief zijn voor het individualisme van de neoliberalen, door een grotere rol toe te kennen aan de ‘community’, de gemeenschappen van burgers zelf. Daarbij ontleent de Derde Weg zijn inspiratie onder meer aan het communitarisme dat in de jaren tachtig uit de Verenigde Staten naar Europa kwam overgewaaid. In deze communitaristische traditie staat (niet individuele maar vooral) sociale zelfredzaamheid centraal. Ook hier kunnen we een onderscheid maken tussen spontane (sociale) zelfredzaamheid, waarbij het idee is dat groepen mensen zichzelf uitstekend kunnen redden, als zij maar niet door bureaucraten en professionals gehinderd worden, en geleide (sociale) zelfredzaamheid, waarbij mensen geleerd moet

worden om zichzelf te redden, en de actieve bemoeienis van overheid en professionals juist voorwaarde is voor zelfredzaamheid.

Praktische toepassing

Het ideaal van zelfredzaamheid doet zich voor op het terrein van sociale activering, arbeidstoeleiding, inburgering van migranten, samenlevingsopbouw en in de ouderenzorg.

Doel van sociale activering is om werklozen zelfredzaam te maken. Alleen wanneer men zelfredzaam is, is men rijp voor arbeidstoeleiding. In de arbeidstoeleiding van werklozen experimenteert men (in de provincie Groningen) met de zogeheten zelfredzaamheidsschaal. Deze is overgenomen van het *Welfare to Work* programma van de Amerikaanse staat Wisconsin. De zelfredzaamheidsschaal wordt toegepast op werklozen die op een werkervaringplaats werken. Periodiek beoordeelt de begeleider in een terugkomgesprek de ontwikkeling van professionele, maatschappelijke, sociale en communicatieve vaardigheden, teneinde een volgende stap te kunnen bepalen.

In de samenlevingsopbouw geldt de burger onder meer als 'coproducent van welzijn in de wijk'. Zelfredzaamheid doet zich in de samenlevingsopbouw ook voor bij experimenten om bewoners 'baas in eigen buurt' te maken. Ook wordt er steeds meer geëxperimenteerd met wijkbudgetten. Groepen actieve bewoners krijgen dan een zak geld om de leefbaarheid in hun wijk te vergroten en soms ook voor bredere sociale doelen als multiculturele integratie. Deze budgetten zijn momenteel sterk in opkomst. Er bestaan diverse experimenten zoals Wijkgebonden Leefbaarheidsbudgetten (WGLB), Vereniging van Wijkeigenaren (vww), en Buurtaandeelhouderschap (BAS).

Verwante termen

In een adem met zelfredzaamheid worden wel de termen empowerment, enabling, zelfbeschikking en zelfontplooiing gebruikt. Het boven geïntroduceerde onderscheid tussen sociale en individuele, en tussen spontane en geleide zelfredzaamheid kan helpen om deze begrippen van af te bakenen. Empowerment was aanvankelijk beperkt tot *spontane sociale* empowerment, niet zozeer in economische maar vooral in politieke zin: het had betrekking op groepen mensen die buiten overheid en professionals om, en soms zelfs tegen hen in, zich organiseerden, hun eigen kracht ontdekten en hun stem verheven. Een goed voorbeeld hiervan is de *Black Power* beweging in de Verenigde Staten. Later werd empowerment ook gebruikt voor individuen en voor economische in plaats van politieke activiteiten. Bovendien kon empowerment

dankzij overheid en professionals gestalte krijgen, in plaats van alleen los van en tegenover hen. Met andere woorden: later kwamen ook *individuele* en *geleide* empowerment in zwang. In het sociaal beleid in Nederland denkt men bij empowerment meestal impliciet aan de individuele, geleide variant. In de Verenigde Staten blijven de oudere betekenissen van empowerment meer gangbaar, en denkt men dus eerder aan sociale, spontane zelfredzaamheid.

Enabling is ook een verwante term, waarbij de nadruk wat meer ligt op voorwaarden die de overheid schept om mensen in staat te stellen om zelfredzaam te zijn. Vaak spreekt men dan van de 'enabling state'. Net als zelfredzaamheid kan ook enabling geleid of spontaan zijn. Daarnaast wordt de term enabling state ook gebruikt voor de relatie tussen de overheid en instellingen: de enabling state is dan een staat die de instellingen beter toerust dan wel minder belemmert om hun werk goed te doen.

Naast zelfredzaamheid is er in het hedendaagse sociale beleid veel aandacht voor zelfbeschikking. Beide termen zijn als complementair te beschouwen, en te begrijpen binnen de context van de opmars van het marktdenken. Terwijl de zelfredzame burger een ondernemer is, is de zelfbeschikkende burger een consument. Zelfbeschikking is het ideaal dat iedere burger zelf zeggenschap heeft over de inrichting van het eigen leven en daarin zelfstandig keuzes kan maken. Zelfbeschikking correspondeert dan met *negatieve* vrijheid, dat wil zeggen vrijheid van dwang, paternalisme, overheersing. Zelfredzaamheid correspondeert met *positieve* vrijheid, oftewel vrijheid tot maatschappelijke participatie, arbeidsparticipatie, economische zelfstandigheid.

Terwijl de zelfredzame burger zoals gezegd letterlijk dan wel figuurlijk een ondernemer is, is de zelfbeschikkende burger een consument, die de wereld als een winkelcentrum tegemoet treedt, en ook door de overheid en instellingen als een klant wordt aangesproken. Wat de klant wil, staat daarom in veel beleid centraal, onder de noemers vraaggerichtheid en vraagsturing. Dat de burger een klant is, heeft ook consequenties voor de overheid en de instellingen, die geacht worden onvoldoende ingesteld te zijn op deze klant. Zij moeten omgevormd worden van 'aanbodgerichte' naar 'vraaggerichte', soms ook 'vraaggestuurde' dienstverlening. Zij moeten achterhalen wie de klant is en wat hij wil, en vervolgens hun producten en de wijze waarop zij deze aanbieden, aanpassen aan deze kennis. De zelfbeschikkende consument heeft alleen rechten, maar de ondernemende, zelfredzame burger heeft vooral plichten. De zelfredzame burger mag niet afhankelijk en passief zijn, en is hij dat wel, dan volgen er sancties. Publieke organisaties moeten zich zo ontwikkelen dat ze eraan bijdragen dat burgers zich verantwoordelijk gedragen.

Tussen zelfredzaamheid en zelfontplooiing ten slotte, gaapt inmiddels een culturele kloof van een kwart eeuw. Dat was zoals gezegd nog niet zo toen Schuyt

in 1978 de term zelfredzaamheid lanceerde. Zelfontplooiing was het centrale ideaal in een tijd waarin men op zoek was naar meer dan voorzien in het eigen inkomen, en waarin het ontdekken van de eigen talenten, mogelijkheden, drijfveren en gevoelens in veel bredere zin centraal stond. Welvaart was er al, nu welzijn nog. Zelfredzaamheid is dominant in een tijd om waarin welvaart weer belangrijker is dan welzijn. Zelfontplooiing is nog wel een belangrijke maatschappelijke waarde; veel mensen legitimeren hun keuzes wel direct of indirect in die termen. Het is echter nauwelijks meer een politiek of beleidsdoel.

Strijdveld

Het ideaal van zelfredzaamheid is als zodanig nauwelijks omstreden. Recente uitzondering zijn de psychiatrie en de verstandelijk-gehandicaptenzorg. Daar bestaat de kritiek dat mensen onder het mom van zelfredzaamheid aan hun lot worden overgelaten. Ook op het terrein van arbeid en sociale zekerheid is zelfredzaamheid omstreden, met name als het gaat om bijstandsmoeders. Dit is niet alleen het geval in ons land, maar ook in andere landen waar een vergelijkbare aanscherping van het bijstandsbeleid heeft plaatsgevonden, waardoor alleenstaande moeders eerder moeten gaan werken en er meer sancties zijn gekomen op niet-werken.

De term zelfredzaamheid is dermate dominant dat de strijd niet gaat over de wenselijkheid van zelfredzaamheid, maar over de vraag wat als zelfredzaamheid geldt. Er is vooral kritiek dat zelfredzaamheid ingeperkt wordt tot economische zelfstandigheid. Sanford Schram verwoordt deze kritiek in zijn aanval op de norm van zelfredzaamheid ('personal responsibility') in het bijstandsbeleid van de Verenigde Staten. Persoonlijke verantwoordelijkheid is het kernbegrip in de PRWOA, de Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act van 1996. Die vereist van bijstandsgerechtigden dat ze werk zoeken en beperkt de maximum periode dat men bijstand ontvangt – gemeten over het totale leven – tot vijf jaar. Schram betoogt dat deze beperkte invulling van personal responsibility miskent dat bijstandsmoeders vaak juist personal responsibility tonen door in de bijstand te gaan, bijvoorbeeld als ze met hun kinderen een mishandelende man ontvluchten. Die zelfredzaamheid wordt echter niet gewaardeerd, want alleen zelfwerken telt. Tegelijkertijd is het systeem van arbeidsmarkt en kinderopvang dusdanig dat het voor deze vrouwen vrijwel onmogelijk is om goed voor hun kinderen te zorgen en een inkomen te verdienen waar ze van kunnen leven. En daarmee is de wet eigenlijk helemaal geen stimulans voor zelfredzaamheid van welke soort dan ook, maar een aanmoediging van het tweeoudergezin en een straf op scheiding. Ook miskent de eis van zelfredzaamheid volgens Schram de waarde van wat vrouwen nog meer aan de

wereld bijdragen behalve betaald werk, namelijk moederschap en zorg. De eis ten aanzien van zelfredzaamheid is veel wreder dan hij oogt, en dat komt, betoogt Schram, door de quasi-neutraliteit van het begrip persoonlijke verantwoordelijkheid. Dat klinkt als iets neutraals, goed en haalbaar voor iedereen, maar in feite schuilen er sekse-, klasse- en rasvooroordelen in het begrip. Dit omdat deze persoonlijke verantwoordelijkheid is toegeschreven op het leven van witte mannen met een redelijke opleiding, en miskent dat het voor andere categorieën moeilijk is om daaraan te voldoen, met als gevolg dat de zwarte alleenstaande laagopgeleide moeder aan het eind staat van deze rij van impliciete uitsluiting.

In enkele gevallen wordt zelfredzaamheid veroordeeld, namelijk als het gaat om veiligheid en straatgeweld. Het wordt alom veroordeeld om in de eerste plaats jezelf, je eigen hachje te redden als er op straat geweld plaatsvindt. Datgene wat afgekeurd wordt, heet dan trouwens geen zelfredzaamheid maar *free-riding*, egoïsme of asociaal gedrag.

De term zelfredzaamheid, te vertalen als 'self-reliance', wordt in de Engelse literatuur niet veel gebruikt. Vaker gebruikt men de termen 'self-sufficiency' (zelfvoorzienendheid) en 'personal responsibility' (zoals bij Schram).

Definitie

De dominante definitie van zelfredzaamheid is zoals gezegd economistisch: het is het ideaal dat iedere burger in het eigen inkomen kan voorzien en zo veel mogelijk onafhankelijk is van materiele en andere bijstand van hulpverleners en voorzieningen. Er valt veel te zeggen voor een bredere definitie van zelfredzaamheid, waarin ook zorg, sociale en democratische verantwoordelijkheid, en ontplooiing een plaats hebben. Iemand is dan zelfredzaam als hij niet alleen in zijn eigen inkomen kan voorzien, maar ook voor naasten en de sociale omgeving kan zorgen en in staat is zijn talenten te ontplooiën. Ook bij deze bredere invulling van zelfredzaamheid zijn de vier varianten van zelfredzaamheid (individuele, sociale, spontane en geleide) te onderscheiden. Recapitulerend: zelfredzaamheid kan betrekking hebben op individuen of op groepen; we spreken dan van *individuele* dan wel *sociale* zelfredzaamheid. (Sociale of individuele) zelfredzaamheid kan voorgesteld worden als natuurlijk gedrag dat mensen spontaan tentoonspreiden wanneer ze maar niet belemmerd worden door de bureaucratie en niet in de watten worden gelegd door de verzorgingsstaat. We kunnen dan spreken van *spontane* zelfredzaamheid. Bevordering van zelfredzaamheid richt zich daarom op het afbreken van institutionele (bureaucratische of professionele, paternalistische) belemmeringen. Overheid en professionals worden bij spontane zelfredzaamheid dus overwegend negatief gewaardeerd. Zelfredzaamheid kan echter ook een doel

zijn, waar professionals en overheid juist hard bij nodig zijn omdat de mensen van nature niet tot zelfredzaamheid in staat geacht worden. Zij moeten daarbij intensief begeleid en ondersteund worden. In dat geval kunnen we spreken van geleide zelfredzaamheid.

Het onderscheid tussen individuele en sociale zelfredzaamheid is vrij gangbaar. Het onderscheid tussen spontane en geleide zelfredzaamheid niet; dat is ontleend aan het onderscheid tussen spontane en geleide zelfontplooiing. Dat heb ik geïntroduceerd om greep te krijgen op de verschillen en de overeenkomsten tussen het zelfontplooiingsideaal van de jaren vijftig en dat van de jaren zestig en zeventig. Geleide zelfontplooiing ging dus historisch vooraf aan spontane. Bij zelfredzaamheid is het omgekeerd. In de jaren tachtig deed spontane zelfredzaamheid opgeld. In de jaren negentig kwam er meer aandacht voor geleide zelfredzaamheid, die vooral tot uitdrukking kwam in de Derde Weg.

Zelfredzaamheid is en blijft een mal, intern tegenstrijdig en geamputeerd begrip en toch hebben we het behandeld alsof het een volstrekt normaal woord was. De meeste beleidstermen zijn per slot van rekening mal en kreupel. En dat komt misschien doordat ze bijna altijd aan twee tegenstrijdige eisen moeten voldoen. Ze moeten iets beschrijven en ze moeten iets veranderen. Zeggen dat iets is zoals het is en zeggen dat het juist nog helemaal niet zo is, of helemaal niet meer. Dat is niet zo erg. Er zou alleen wat meer om gelachen mogen worden.

Literatuur

- Berlin, I. (1975) *Two concepts of liberty. Four essays on liberty*. Oxford: Oxford University Press, p. 118-172
- Clarke, J. and J. Newman (1997) *The managerial state*. Londen: Sage
- Duyvendak, J.W. (1999) *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*. Den Haag: Sdu
- Egas, C. (2001) Cliënten onderzoeken reïntegratiemarkt. *MO/Samenlevingsopbouw*, februari 2001, p. 13-14
- Giddens, A. (1998) *The third way. The renewal of social democracy*. Cambridge: Polity Press
- Giddens, A. (2000) *The third way and its critics*. Cambridge: Polity Press
- Jordan, Bill, with Charlie Jordan (2000) *Tough love as social policy. Social work and the Third Way*. Londen: Sage
- RMO (2000) *Aansprekend burgerschap. De relaties tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers*. Den Haag: RMO
- Schuyt, C. (1995) *Tegendraadse werkingen. Sociologische opstellen over de onvoorziene gevolgen van verzorging en verzekering*. Amsterdam: Amsterdam University Press
- Schram, S. (2000) *After Welfare. The culture of postindustrial social policy*. New York: New York University Press
- Taylor, I. (2000) New Labour and the enabling state. *Health and social care in the community*, jrg. 8, nr. 6, p. 372-379
- Tonkens, E. (1999) *Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig*. Amsterdam: Bert Bakker

Personalia

Nico de Boer is vrijgevestigd beleidsschrijver en adviseur.

Jan Willem Duyvendak is directeur van het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht en bijzonder hoogleraar Wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk aan de Faculteit der Wijsbegeerte van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Godfried Engbersen is hoogleraar Algemene Sociologie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Radboud Engbersen is senior-medewerker bij het centrum Sociaal beleid van het NIZW in Utrecht.

Hans van Ewijk is lid van de Raad van bestuur van het NIZW te Utrecht.

Harry Hens is werkzaam bij het NIZW in Utrecht, waar hij zich de afgelopen jaren heeft beziggehouden met professionaliseringsvraagstukken, met name op het terrein van beroepen en opleidingen.

Roelof Hortulanus is als stadssocioloog verbonden aan de Universiteit Utrecht. Hij is hoofdredacteur van de boekenreeks *Het sociaal debat*.

Lia Karsten is zelfstandig onderzoeker op het gebied van tijdbesteding en ruimtegebruik. Daarnaast is zij verbonden aan de Universiteit van Amsterdam, afdeling Sociale geografie en Planologie. Zij was lid van de voormalige Commissie Dagindeling.

Jos van der Lans is cultuurpsycholoog en publicist. Daarnaast is hij voor GroenLinks lid van de Eerste Kamer.

Iris Leene is bij het NIZW te Utrecht werkzaam als coördinator van de afdeling Hulpverlening, Activering en Arbeidstoeleiding van het centrum Sociaal beleid. In 1997 is zij gepromoveerd op het onderwerp innovatie bij gemeentelijke sociale diensten, over de totstandkoming van vernieuwing binnen verschillende typen lokale netwerken.

Sima Nieborg is hoofd van de afdeling Burgers en organisaties van het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht.

Jantine Oldersma is docent Vrouwenstudies en Bestuurskunde aan de Universiteit Leiden.

Esther Plemper is senior-onderzoeker bij het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht. Momenteel werkt ze aan een promotieonderzoek naar transformaties en coalities in de verzorgingsstaat.

Wilma Schakenraad is hoofd van de afdeling Informatie en Communicatie van het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht.

Frans Spierings is in 1996 gepromoveerd op een studie over het dagelijks leven in pensions en logementen in Rotterdam. Sinds 2000 is hij hoofd van de onderzoeksafdeling Beleid en bestuur van het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht.

Ard Sprinkhuizen is als senior-onderzoeker werkzaam bij het centrum Sociaal beleid van het NIZW in Utrecht.

Evelien Tonkens is in 1999 gepromoveerd op *Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig*. Momenteel werkt zij als senior-onderzoeker bij het centrum Sociaal beleid van het NIZW in Utrecht.

Pieter Tops is hoogleraar Bestuurskunde, in het bijzonder Lokaal bestuur aan de Katholieke Universiteit Brabant in Tilburg. Samen met Rodney Weterings geeft hij leiding aan het *Stedennetwerk wijkgericht werken en bestuurlijke innovatie*.

Marja Valkestijn is werkzaam bij het NIZW in Utrecht, waar zij sinds 1994 leiding geeft aan de ontwikkeling van verlengdeschooldagprogramma's in het primair en voortgezet onderwijs.

Odile Verhaar is filosoof. Zij werkt als postdoc onderzoeker bij het NWO Ondersteuningsprogramma Ethiek & beleid.

Loes Verplanke is hoofdredacteur van het *Tijdschrift voor de sociale sector*.

Katja van Vliet is hoofd van de afdeling Sociale interventie van het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht en coördinator van het programma *Zorgvernieuwing en informele zorg*.

Rodney Weterings is bestuurskundige aan de Katholieke Universiteit Brabant in Tilburg en aldaar directeur van het *Stedennetwerk wijkgericht werken en bestuurlijke innovatie*.

Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW

Het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW is een onafhankelijke organisatie die zich door middel van informatie, innovatie en ondersteuning richt op vernieuwing en verbetering van de sector zorg en welzijn. In deze sector werken ruim 400.000 beroepskrachten en vele vrijwilligers op terreinen als kinderopvang, maatschappelijke dienstverlening, sociaal-cultureel werk, ouderendienstverlening, jeugdzorg, maatschappelijke opvang, verzorgings- en verpleeghuizen, thuiszorg en hulpverlening aan mensen met een handicap. Ook instellingen buiten de sector die zorg- en welzijnsactiviteiten ondernemen, zoals opleidingen, provincies, gemeenten en woningbouwcorporaties, doen regelmatig een beroep op het NIZW. De werkzaamheden van het NIZW zijn geclusterd rond de thema's *informatie en infrastructuur, jeugdzorg en -welzijn, zorgen en verplegen, organisatie van zorg en lokaal sociaal beleid*. Binnen deze kaders houden de medewerkers van het NIZW zich bezig met de ontwikkeling en implementatie van nieuwe methodieken en informatieproducten, met afstemmingsvraagstukken en expertiseontwikkeling. Dat resulteert onder meer in congressen, trainingen, boeken, brochures, almanakken, databestanden, websites, cd-rom's, video's en een informatielijn.

Het Verwey-Jonker Instituut

Onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken

Het Verwey-Jonker Instituut is een landelijk werkend, sociaal-wetenschappelijk onderzoeksinstituut te Utrecht. Het instituut doet onderzoek naar maatschappelijke vraagstukken vanuit het perspectief van burgers, professionals en beleid. Maar ook het samenspel tussen deze groepen, of juist het ontbreken ervan, is object van onderzoek.

Onderzoek wordt uitgevoerd op verzoek van lokale, provinciale, landelijke of internationale opdrachtgevers. Deze zijn werkzaam op uiteenlopende terreinen als zorg en welzijn, sociale zekerheid, volkshuisvesting, justitie, veiligheid, sociale integratie en sociale infrastructuur. Naast opdrachten uit de markt ontvangt het Verwey-Jonker Instituut programmasubsidie van het ministerie van VWS.

Het onderzoek is beleidsgericht, strategisch en adviserend. De uitkomsten van onderzoek zijn bruikbaar voor aanpassingen in het beleid van organisaties en overheden en voor de versterking van de positie van groepen burgers. Bij het Verwey-Jonker Instituut werken ruim veertig wetenschappelijk medewerkers (onderzoekers en assistenten) en achttien ondersteunende medewerkers.

