

Contouren van sociale stabiliteit

Een verkenning van een potentieel beleidsconcept

Hans Boutellier
Ron van Wonderen
Inge Bakker
Renske van der Gaag

Maart 2012

Inhoud

Concluderende samenvatting	5
Inleiding	5
Drie niveaus van sociale stabiliteit	6
Dynamische ordening	8
De positie van de overheid	10
Sociale stabiliteit als beleidsbegrip	12
1 Aanleiding en achtergrond	15
1.1 Inleiding	15
1.2 Sociale stabiliteit als probleem	16
2 Diagnose	19
2.1 De beleidsmatige inbedding	19
2.2 Drie niveaus van sociale stabiliteit	20
2.3 Sociale stabiliteit als ordeningsproces	24
2.4 Sociale stabiliteit in de wijk	27
3 Conceptuele opbrengst en conclusies	31
3.1 Weging van begrippen	31
3.2 Beleid in een sociaal dynamische samenleving	33
Literatuur	35
Bijlagen:	
Verslag bijeenkomst met wetenschappers	39
Verslag bijeenkomst met beleidsmakers	45

Concluderende samenvatting

Inleiding

De huidige samenleving kent een soort onbestemde onrust. Het eerste decennium van de 21^e eeuw was in zekere zin ontluisterend. Twee politieke moorden, het onverbloemde spreken over de problemen van de multiculturele samenleving en de opkomst van nieuwe politieke bewegingen gaven Nederland een ander aanzicht. Ten opzichte van de welvarende paarse jaren negentig vertoont de publieke stemming een duidelijke knik. Er wordt gesproken over een tijd van onbeha- gen¹, van richtingloosheid² en maatschappelijke spanningen.³ Men zoek naar nieuwe politiek-bestuur- lijke wegen en ook wel naar een hernieuwd idealisme.⁴ Tegen deze achtergrond wordt in departe- mentaal Den Haag ook nagedacht over nieuwe vocabulaires voor beleid. Politiek en bestuur hebben met enige regelmaat behoefte aan nieuwe richtinggevende concepten. Men moet reageren op maatschappelijke ontwikkelingen, en soms is een begrip gewoon opgebruikt.⁵ Dat lijkt ook het geval te zijn met ‘integratie’.

Integratie veronderstelt een harmonisch geheel, waar onderscheiden delen in opgaan (omschrij- ving Van Dale). Dat beeld is vanwege de multipale pluriformiteit van de huidige samenleving achterhaald. In het afgelopen decennium is de samenleving op een beslissende wijze veranderd. Het lijkt zinvol deze veranderingen tegen een nog wat grotere achtergrond te zien. Men spreekt vrij algemeen van een netwerkmaatschappij die het resultaat is van grote processen: globalisering, individualisering, informatisering. Onderdeel van de veranderingen is de grote diversiteit van de bevolking, in etnische en religieuze achtergrond, in opvattingen en competenties en in mogelijkhe- den en kansen. In dat verband wordt wel gesproken van ‘superdiversiteit’.⁶

Integratie biedt als beleidsconcept niet langer een motiverend perspectief. Het ‘dossier integra- tie’ kent nu een generieke benadering: er is geen apart beleid meer voor ‘allochtonen’. Het beleid stuurt op een samenlevingsbelang dat meer is dan de optelsom van allerlei versplinterde groepsbe- langden. In dat verband doet het begrip *mainstreaming* opgeld: het maximaal toegankelijk maken van de instituties (onderwijs, zorg, arbeidsmarkt) voor iedereen. Multi-etniciteit moet op een vanzelf- sprekende manier deel zijn van beleid en uitvoering. De superdiverse samenleving is echter geen onproblematisch gegeven. Al is er onmiskenbaar sprake van integratiesuccessen,⁷ toch nemen de

1 Verbrugge, 2004.

2 Boutellier, 2011, deel I: *Complexiteit zonder richting*.

3 Broekhuizen & Van Wonderen, 2012.

4 Van den Brink, 2012.

5 Boutellier (2003; 2011, p. 109 e.v.) spreekt van ‘het versleten begrip integratie’.

6 Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Blommaert aan *Sociale Vraagstukken* (2011).

7 Gijsberts et al., 2012.

spanningen in de samenleving niet zonder meer af. Ze lijken zich op andere aspecten toe te spitsen, zoals verschil in levensstijl tussen allerlei ‘soorten mensen’.⁸

De pluriformiteit van de samenleving is immers niet alleen het resultaat van migratiestromen, maar verwijst meer in het algemeen naar ‘vernetwerkte’ sociale structuren, waarin het belang van collectieve identiteiten en grote gemeenschappen afneemt. Burgers nemen deel aan velerlei netwerken die bepalend zijn voor hun identiteit. In de superdiverse samenleving manifesteren zich problemen op het terrein van de rechtsorde en is sprake van onbehagen in de samenleving.⁹ De beoogde *mainstreaming* van organisaties en instituties is niet heel eenvoudig te realiseren. Ten aanzien van deze problemen is de overheid niet altijd in staat om effectief te reageren.

Het vervolg op het integratiebeleid beweegt zich met andere woorden tussen een samenleving van ‘gemainstreamde’ superdiversiteit en onderhuidse sociale spanningen. Om die reden onderzoeken we in dit essay de betekenis van het begrip sociale stabiliteit, voornamelijk te definiëren als dynamisch evenwicht in de samenleving. Daarbij zij aangetekend dat sociale stabiliteit verschillende aspecten kent. Sociale stabiliteit gaat over recht, orde en veiligheid, over vrede, sociale cohesie en vertrouwen, over rust en harmonie. Maar sociale stabiliteit verwijst altijd ook naar zijn tegendeel: wanorde, chaos, geweld, rellen, onlusten en opstanden. Het gaat dan over spanningen tussen groepen, over wantrouwen tegen de overheid, over onvrede met de eigen maatschappelijke positie. Dan gaat het al met al over heel veel.

We maken enkele keuzes vanuit een beleidsmatig perspectief. We benaderen sociale stabiliteit op het niveau van individuen, groepen en de samenleving. Conceptueel beschouwen we sociale stabiliteit als een proces van dynamische ordening. Een cumulatie van risicofactoren kan een bedreiging vormen voor de sociale continuïteit van de samenleving. Hoe meer factoren een rol spelen, hoe groter de kans dat de sociale stabiliteit doorbroken wordt. Daar kunnen beschermende factoren tegenover staan. Een eerste versie van dit essay is in twee sessies van commentaar voorzien door respectievelijk wetenschappers en beleidsmakers. Deze concluderende samenvatting integreert de belangrijkste conclusies uit het essay en het commentaar daarop.

Drie niveaus van sociale stabiliteit

Sociale stabiliteit bestaat bij de gratie van het achterwege blijven van de inbreuken erop: ernstige conflicten, maatschappelijke spanningen, onrust of polarisatie. In die zin is het te vergelijken met veiligheid, dat eveneens in positieve zin moeilijk is te definiëren. We realiseren ons vooral wat vrijheid is als er problemen zijn. Het gaat dus eerder om de mate waarin een samenleving bestand is tegen inbreuken op vreedzaam samenleven. Stabiliteit en verstoring daarvan zijn dus conceptueel nauw met elkaar verbonden. Sociale stabiliteit en de inbreuken daarop zijn uiteen te leggen op verschillende niveaus, waarbij ogenblikkelijk moet worden onderkend dat deze nauw kunnen samenhangen.

Sociale stabiliteit op individueel niveau

Op individueel niveau is sociale stabiliteit een kwestie van ‘normaliteit’, dat wil zeggen een bepaalde mate van normconformiteit. Burgerschap door participatie, door een zelfstandig bestaan op te bouwen, door zelfredzaam te zijn en door de spelregels van de Nederlandse samenleving te kennen en toe te passen. Burgerschap berust daarmee op actieve deelname aan alle relevante facetten van de samenleving: op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de eigen buurt en leefomgeving, door het

8 Broekhuizen & Van Wonderen, 2012.

9 De Gruijter et al., 2010.

beschermen en onderhouden van de democratische rechtsstaat, door kinderen op te voeden tot verantwoordelijke burgers, door betrokken te zijn bij medeburgers en hun rechten te respecteren.¹⁰ Problematische afwijkingen van de gangbare normen zijn talloos; zij zijn echter zelden relevant voor sociale stabiliteit. Bij relevante inbreuken op individueel niveau moet vooral worden gedacht aan radicalisering, criminaliteit en overlastgevend gedrag. *Sociale stabiliteit op individueel niveau zien we als normconforme deelname aan de samenleving, zonder psychologische problematiek die zich in processen van radicalisering of crimineel of antisociaal gedrag keert tegen de omgeving.*

Sociale stabiliteit op groepsniveau

Normoverschrijdend gedrag dat de openbare orde bedreigt, spanningen en rellen hebben in principe een groeps karakter. Zo niet, dan is er sprake van individueel crimineel gedrag. Over het algemeen gaat het om een combinatie van factoren die leidt tot groepsgewijze ontsporingen of maatschappelijke spanningen of onvrede. Uit onderzoek wordt duidelijk dat spanningen tussen bevolkingsgroepen in wijken primair het gevolg zijn van een cumulatie van risicofactoren: botsende leefstijlen; verschillende opvattingen over het schoonhouden van buurt, portieken en trappenhuizen; conflicten tussen huurders en kopers; langs elkaar heen leven van buurtgenoten met verschillende opleidings- en inkomensniveaus; zichtbaarheid, aanspreekbaarheid en responsiviteit van professionals die werken in de wijken. Etniciteit en religie doen er relatief weinig toe. Heel belangrijk is de individuele weerbaarheid. Burgers die zich in staat voelen om anderen op ongewenst gedrag aan te spreken, ervaren veel minder spanningen dan burgers die dit niet kunnen of durven. In het voortgezet onderwijs lijken in toenemende mate spanningen te bestaan tussen groepen jongeren, waarin 'wij' en 'zij' tegenover elkaar komen te staan.¹¹ *Sociale stabiliteit uit zich op het niveau van groepen, waarbij een cumulatie van risicofactoren kan leiden tot vijandige wij - zij tegenstellingen.*

Sociale stabiliteit op samenlevingsniveau

Op het niveau van de samenleving hangt sociale stabiliteit samen met allerhande economische, ecologische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. In het maatschappelijk debat staan culturele tegenstellingen als gevolg van de pluriformiteit in de samenleving volop in de belangstelling. Dit debat wordt vaak op harde toon gevoerd. Ook de dagelijkse omgang tussen burgers, en tussen burgers en instituties, wordt scherper. Burgers treden vaker in individuele onderhandelingsrelaties, er wordt vaker een beroep gedaan op rechtspraak of *mediation*.¹² De ontevredenheid van burgers met politieke en maatschappelijke instituties heeft scherpe kantjes gekregen¹³, en het institutioneel vertrouwen staat onder druk. Daarbij valt ook het geweld tegen de politie en ambulanceverpleegkundigen op, evenals asociaal verkeersgedrag. Verharding duidt op een afbrokkelende identificatie met anderen en op een grotere sociale afstand.

Als keerzijde van sociale stabiliteit op samenlevingsniveau kan het begrip *maatschappelijke onrust* worden gezien. Maatschappelijke onrust kan tal van oorzaken hebben (op terreinen van inkomen, wonen, groepsidentiteit, grondrechten en burgerrechten, veiligheid, milieu, politie instabiliteit, gezondheidszorg).¹⁴ Tegenstellingen op deze terreinen kunnen echter ook constructief zijn; het kan helpen bij de vorming van sociale groepen en het behartigen van de belangen bevorderen.¹⁵ Door de discussie te verleggen naar problemen kunnen gedeelde belangen zichtbaar worden.

10 Integratienota 2011, p. 17.

11 RMO, 2009.

12 RMO, 2009.

13 Van Stokkom, 2010.

14 Van Hoek et al. 2007.

15 RMO (2009).

Op het niveau van de samenleving speelt het onderscheid tussen constructieve en destructieve inbreuken op sociale stabiliteit; het begrip is geen synoniem voor de status quo.

Als we de relatie tussen individu, groep en samenleving concluderend in ogenschouw nemen, dan gaat het bij sociale stabiliteit om het geheel van processen waarbij de ontwikkeling van geradicaliseerde tegenstellingen wordt voorkomen of bestreden. Juist de verwevenheid van de verschillende niveaus geeft aanleiding een slag dieper te graven naar de betekenis van sociale stabiliteit in relatie tot maatschappelijke dynamiek.

Dynamische ordening

Sociale stabiliteit is geen statisch gegeven; dit geldt eens te meer in een netwerksamenleving. Een netwerksamenleving is open, maar kent ook vormen van uitsluiting. Zij is fluïde, maar kan ook robuust zijn. Zij oogt chaotisch, maar is toch geordend. Het lijkt ons zinvol om de betekenis van het begrip sociale stabiliteit in die context te beoordelen.¹⁶ Het concept verwijst dan naar een robuust samenlevingsverband dat zowel standvastig moet zijn als flexibel, teneinde zijn voortbestaan in de toekomst te garanderen. Stabiliteit wijst op het belang van ordenend beleid ten opzichte van chaotische krachten. Het wijst op de relatie tussen ordende en chaotische krachten, de strijd tussen barbarij en beschaving, tussen lust en realiteit, tussen spontaniteit en veiligheid. Deze tegenstellingen voltrekken zich steeds weer onder andere condities. Dit maakt sociale stabiliteit tot een effect van maatschappelijke ordening. Het gaat hierbij om een klassieke vraag naar de sociale organisatie van de samenleving. Deze lijkt in de huidige samenleving steeds minder vanzelfsprekend. Door menig auteur wordt fragmentering, individualisering, verhuftering¹⁷ als de verscheurende kracht van de samenleving beschouwd. Daarbij is echter een preciezere beoordeling op zijn plaats.

Paradoxe individualisering

Maatschappelijke verwachtingen rond huwelijk, baan, relaties, kinderen en opleiding zijn gewijzigd en minder relevant geworden voor het maken van keuzen. Deze processen van individualisering leiden tot een verzelfstandiging van mensen ten opzichte van elkaar. Tegelijkertijd is er ook minder sprake van berusting. Mensen zijn assertiever geworden in het vormgeven van het eigen leven. Zij streven naar behoud en ontwikkeling van hun eigen identiteit en willen hun leven zelf in de hand hebben. Individualisering brengt echter ook onzekerheid en zelfs keuzestress met zich mee. De traditionele instituties van de samenleving boden een beschermende cocon, die het individu voorzag van een min of meer vanzelfsprekend handelingsrepertoire voor het alledaagse leven. Nu dit niet meer het geval is, moet het in toenemende mate zelf kiezen.

Niet alle individuen kunnen effectief omgaan met toegenomen onzekerheid. Het zelf actief plannen vereist cognitieve en sociale capaciteiten die niet iedereen bezit. Een samenleving met een grote diversiteit aan leefstijlen en opvattingen kan mensen onzeker maken. Sommigen zijn ontvankelijk voor 'grote verhalen' die op alles een helder antwoord geven, wat radicalisering en extremisme in de hand kan werken. De gevolgen van individualisering voor *sociale relaties* kunnen worden opgevat als een 'gelijktijdig toenemen van sociale afstand en sociale nabijheid'.¹⁸ Mensen zijn onderling minder afhankelijk van elkaar en van de traditionele instituties. Tegelijk neemt de afhankelijkheid van anderen juist toe; we moeten het steeds meer hebben van omvattende productienetwerken en permanente connectiviteit via internet. In de sociale media vormen zich nieuwe

16 Boutellier (2011, H. 1) spreekt vergelijkbaar van 'sociale continuïteit'.

17 Bijvoorbeeld Van Stokkom, 2011.

18 Van der Veen, 2004.

gemeenschappen van mensen met dezelfde levensstijl, kleding, middelengebruik, muziekkeuze, consumptiepatronen, houding, lichaamstaal, 'uitstraling' en opvattingen op het gebied van de overige domeinen van het leven. Superdiversiteit en hyperindividualisering tonen tegelijk alle mogelijke vormen van afhankelijkheid en verwevenheid.

De continuïteit van netwerken

De paradoxale individualisering - losser worden van steeds afhankelijker relaties - lijkt zich te hebben opgelost in de netwerksamenleving. Collectieve identiteiten, samengehouden door grote verhalen (ideologieën), zijn opgelost in een veelvoud aan kleinere verbanden. Deze ontwikkeling is zowel sociaal (individualisering) als technologisch (informatietechnologie) gedreven, maar heeft enorme consequenties. In de netwerkmaatschappij liggen tal van ambivalenties besloten: sociale uitbreiding (*world wide web*) versus inkrimping (*de peer group*), kolonisatie van het privéleven versus privatisering van de publieke ruimte, insluiting versus uitsluiting, homogeniteit van het eigen netwerk versus heterogeniteit tussen de clusters, integratie versus differentiatie, eenheid versus fragmentering. In netwerkstructuren ontwikkelt zich een nieuwe vorm van samenleven, een sociale ordening van knooppunten en relaties daartussen. Netwerken kunnen een oplossing bieden voor complexiteit, mits zij normatief richting krijgen.

Het begrip sociale stabiliteit kan precies in deze betekenis relevant zijn. In een netwerksamenleving is sprake van een permanent proces om potentieel onbeheersbare pluriformiteit te overstijgen. Dit proces van sociale ordening (en het resultaat ervan) is door Boutellier (2011) geduid in termen van geïmproviseerde jazzmuziek. De geïmproviseerde muziek biedt een metafoor voor een samenleving die tegelijkertijd chaotisch en geordend is. Het is het beeld van georganiseerde vrijheid. De kern van improvisatie is afstemming. Afstemming tussen identiteiten creëert ordening. Het wezen van de improvisatiemaatschappij is het geheel van processen van afstemming op de omgeving, waarmee de sociale ordening zich realiseert. Beleid in termen van sociale stabiliteit kan worden beschouwd als het dynamisch organiseren van maatschappelijke continuïteit.

Democratie en sociale media

De burger die gebruik maakt van internet en sociale media is 'radicaal aan het emanciperen'.¹⁹ Gebruikers stellen zich niet alleen actiever op als kritische consument, en hebben hierin een organiserend vermogen, maar nemen ook steeds vaker rollen en taken op zich die voorheen tot de verantwoordelijkheid van overheid en openbaar bestuur behoorden. In hun rol als 'citoyen, onderdaan, klant of waakhond' gaan burgers zich anders gedragen en andere activiteiten ondernemen. Hierdoor kan de rol van burgers verschuiven van een klassieke consumentenrol naar die van beoordelaar, criticaster, innovator, investeerder. Deze ontwikkeling biedt kansen voor verbetering van de publieke dienstverlening en voor versterking van democratische participatie.

Doordat digitale netwerken mobilisatie en organisatie van en informatie-uitwisseling tussen burgers mogelijk maken, zijn er nieuwe democratische activiteiten van burgers ontstaan op het gebied van wetgeving, meningsvorming, stemmen en protest. Deze ontwikkeling brengt echter ook risico's met zich mee: trivialisering van het publieke belang, eigenrichting, cliëntelisme, versterking van de klaagcultuur en het gelijk van de 'grote bek'. Ook in de repressieve relatie tussen overheid en burger zijn verschuivingen waarneembaar. Er zijn allerlei voorbeelden te vinden van burgers die een actieve bijdrage leveren aan de rechtshandhaving ondersteund door internet en sociale media; zoals opsporing van criminele activiteiten.

19 Frissen et al., 2008.

Concluderend heeft de informatiesamenleving vormen van sociale organisatie voortgebracht die een nieuw licht werpen op sociale stabiliteit. Daarbij dienen we ons te realiseren dat sociale netwerken 'organisch' een zekere mate van stabiliteit kennen (robuustheid). In complexe systemen ontstaan deelsystemen, clusters, communities. De interacties tussen de verschillende knooppunten binnen de netwerken worden gefaciliteerd door het snelle internet. De stabiliteit van deze informatiegestuurde sociale systemen kan echter weer snel omslaan in een chaotische toestand. Dit levert het beeld op van een netwerk dat via *hubs*²⁰ een snelle en volledige transformatie kan ondergaan. Deze vorm van verandering c.q. ordening bevindt zich op de rand van chaos, hetgeen sociale stabiliteit tot een proces van ordening maakt. Niet door te dirigeren, maar door de eigen dynamiek te faciliteren en - waar nodig - te begrenzen. In dat verband spreken we van sociale stabiliteit als 'dynamische ordening'.

De positie van de overheid

Als we sociale stabiliteit begrijpen als een proces van dynamische ordening, dan heeft dit consequenties voor de positie van de overheid. De overheid dient zich altijd te verhouden tot de bestaande gemeenschapsverbanden in de samenleving. Van oudsher kennen gemeenschappen banden, die zijn gebaseerd op traditie, vanzelfsprekend gezag en volgzzaamheid.²¹ De positie van de overheid is beperkt tot *pax et securitas* (een functie die centraal staat in het Romeins recht). In de liberale negentiende eeuw was sprake van een zogenoemde nachtwakersstaat, waarin de overheid zich toelegde op het bieden van bescherming aan burgers en hun belangen en het handhaven van de sociale orde (en het innen van belastingen). De overheid begrenste de uitwassen van de sociale verhoudingen in de samenleving.

In de moderne samenlevingsverbanden zijn productiewijzen complexer en de sociale relaties losser. In de sociologie staat deze overgang beschreven als die van een *Gemeinschaft* naar een *Gesellschaft*, van gemeenschap naar maatschappij. De maatschappij heeft in de twintigste eeuw in de vorm van een verzorgingsstaat een collectief gedragen vorm van sociale stabiliteit ontwikkeld. De positie van de overheid werd hierin steeds groter op grond van wat De Swaan (1989) 'welbegrepen eigenbelang' van de gegoede burgers heeft genoemd. De arrangementen van de verzorgingsstaat waren het resultaat van de emanciperende burgers en werklui en de behoefte aan stabiliteit van machthebbers en ondernemers. In deze ontwikkeling kreeg de overheid een steeds grotere rol in het creëren en handhaven van sociale stabiliteit. Niet alleen recht en orde, maar ook sociale grondrechten werden onderdeel van sociale stabiliteit.

In de van daaruit ontwikkelde netwerksamenleving is de rol van de overheid opnieuw aan verandering onderhevig. Hoe kan de overheid sociale stabiliteit - opgevat als dynamische ordening - in complexe netwerken realiseren? In principe staan er twee vormen tot haar beschikking: controle en vertrouwen. Controle is gebaseerd op het formele recht en in een mildere vorm op informele regulering. Relaties geregeld op de basis van de wet, de regels, de contracten, de convenanten en informele normhandhaving. In de schaduw van het recht, en zo nodig daardoor afdgedwongen, is een groeiende wereld gekomen van toezicht, regulering en *auditing* die gemotiveerd wordt door het willen voorkomen van controleverlies.

Naast controle zijn er de relaties op basis van vertrouwen. Vertrouwen heeft vele bronnen: autoriteit, cultuur, religie, gedeelde ervaringen, gemeenschappelijke herinneringen, waarden en normen, het algemeen belang en gewoon persoonlijk contact. In een netwerksamenleving is vertrou-

²⁰ *Hubs* zijn knooppunten in netwerken met veel relaties.

²¹ Misztal, 1994.

wen niet gegarandeerd via de sterke verbanden van verwantschap of gesloten gemeenschappen. Wanneer men geen beroep wil doen op vormen van controle, dan resteren persoonlijk contact en sociaal kapitaal, in dit verband op te vatten als netwerkcompetenties. Of beter omgekeerd: indien vertrouwen niet volstaat, moet men terugvallen op het formele recht en de informele regulering. De grootste premie op betrouwbaar gedrag is het vertrouwen dat ook anderen zich goed gedragen. Het lijkt rationeel om het beleid ten aanzien van sociale stabiliteit in een netwerksamenleving af te stemmen op de functies van controle en vertrouwen, waarbij op zoek wordt gegaan naar nieuwe arrangementen tussen publieke, private en civiele partijen.²²

Toegankelijkheid

Het Nederlandse overheidsbeleid staat in belangrijke mate in het teken van sociale rechtvaardigheid. Deze waarde wordt in de Nederlandse rechtsstaat nauwelijks betwist. Daarbij gaat het meer specifiek om het tegengaan van ongelijkwaardigheid en daarmee van toegankelijkheid van hulpbronnen voor ontwikkeling. Tegen deze achtergrond komt een beleid van *mainstreaming* op, dat beoogt in een superdiverse samenleving toegankelijkheid van instituties voor iedereen te realiseren. Niet afkomst telt, maar toekomst. Het huidige beleid richt zich daarmee niet op specifieke doelgroepen, maar in feite op iedereen. Met *mainstreaming* beoogt men 'alle burgers effectief en in gelijke mate te bereiken'.²³ *Mainstreaming* roept echter ook vragen op: kan beleid door verbreding ook daadwerkelijk beschikbaar komen voor alle groepen, en in het bijzonder de groepen die dit het hardste nodig hebben? En wat te doen als een bepaald probleem voornamelijk speelt binnen een specifieke groep? En gaat het primair om *gelijke behandeling* of eerder om *gelijke kansen*?

Een meer pessimistische interpretatie van *mainstreaming* benadrukt dat een samenleving ook normstelling en sturing nodig heeft waar het niet goed gaat. In lijn hiermee pleit het SCP (Gijsberts et al., 2012) voor een specifieke aanpak van bepaalde sociale groepen. Het gaat dan vooral om specifiek beleid in het onderwijs, werk en (de aanpak van) criminaliteit. Het SCP concludeert dat er weliswaar positieve ontwikkelingen op het gebied van integratie zichtbaar zijn, maar dat daarbij wel sprake is van grote verschillen. Dit roept de principiële vraag op of *mainstreaming* vanuit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid kan zonder specifieke beleidsinspanningen. Gegeven het doel van dit essay concluderen we dat beleid in termen van *mainstreaming* met het oog op sociale rechtvaardigheid ondersteunend kan zijn aan de sociale stabiliteit van de samenleving, maar wellicht niet voldoende voorwaarde zal zijn om positieve dynamiek in de samenleving te versterken.

Sociale dynamiek

In een superdiverse samenleving zijn drie typen sociaal kapitaal van belang voor sociale stabiliteit. Samenbindend sociaal kapitaal zorgt ervoor dat mensen zich in hun directe omgeving veilig voelen, door de aanwezigheid van netwerken, wederkerigheid en vertrouwen (*bonding*). Het is echter ook van belang dat de verschillende werelden binnen een pluriforme samenleving niet te geïsoleerd zijn. De aanwezigheid van 'overbruggend' sociaal kapitaal is dan ook nodig, waarbij verbindingen worden gelegd tussen verschillende sociale kringen en maatschappelijke groeperingen (*bridging*). Door de aanwezigheid van samenbindend sociaal kapitaal en overbruggend sociaal kapitaal neemt het sociaal vertrouwen (horizontaal en relationeel) tussen burgers onderling toe. De derde vorm heeft betrekking op de aanwezigheid van netwerken en vertrouwen tussen burgers, overheid en instanties (verticaal sociaal vertrouwen). De term *linking* sociaal kapitaal wordt hiervoor gebruikt.

Binden, overbruggen en verbinden bepalen de stabiliteit van sociale verbanden. Het onvoldoende realiseren daarvan ondermijnt de sociale stabiliteit van de samenleving. Het is voor de overheid niet eenvoudig om hier vat op te krijgen. Er zijn zoveel invloeden dat het niet zinvol is om te zoeken

22 Ontleend aan Boutellier, 2011, h. 7.

23 Peeters, 2012.

naar de lineair-causale verbanden in het proces van ordening en de eventuele verstoringen die daarop kunnen plaatsvinden. Om die reden lijkt het ons zinvol om sociale stabiliteit vanuit het beleid te begrijpen in termen van risico's en bescherming daartegen, van problemen en kansen, als een afwisselend geheel van vertrouwen geven en controle uitoefenen. Het gaat hierbij om een politiek van faciliteren en begrenzen. De gelijktijdige aanwezigheid van negatieve factoren doet de kans op ontsporingen toenemen.

Veerkracht en dynamische ordening

Sociale stabiliteit roept verschillende connotaties op, zo is gebleken in de bijeenkomsten met wetenschappers en beleidsmakers. Sommigen zien het als een neutraal begrip, dat tegemoet komt aan de noodzaak tot het omgaan met superdiversiteit. Verschillen mogen er volop zijn tussen (groepen) mensen, mits men zich aan de regels houdt. Anderen associëren 'sociale stabiliteit' met orde, netheid, onveranderbaarheid, stilstand en een streven van 'bovenaf' om controle te kunnen uitoefenen op wat er gebeurt in de samenleving. Hier tegenover wordt gesteld dat in de samenleving juist behoefte is aan dynamiek, die moet worden versterkt en ondersteund. Niet het streven naar sociale stabiliteit, maar het versterken van vaardigheden van individuen, professionals en organisaties om effectief met dynamiek en veelkleurigheid om te gaan (*civil competence*) dient centraal te staan. In de regel lijken menselijk gedrag, normen en opvattingen erg op elkaar. De overheid dient de kleine ruimtes (zoals cultuur), waarin een heleboel variatie mogelijk is, te koesteren. De huidige samenleving vraagt om improvisatie, dat wil zeggen in onderlinge afstemming de ruimte om te excelleren. Sommige mensen kunnen dat beter dan anderen.

Gegeven de voorgaande constatering wordt voor 'sociale stabiliteit' als alternatief begrip 'sociale veerkracht' geponeerd. Dit begrip staat dicht bij de improvisatie en vaardigheden die benodigd zijn voor de omgang met steeds veranderende samenleving. Het is ook een preciezer begrip, er hoeft niet 'steeds te worden uitgelegd wat het begrip *niet* is'. Daarbij zal duidelijk moeten worden wat de velden zijn die men wil gaan reguleren en in welke mate. Het minimale model is de nachtwakersstaat, een positief model is de verzorgingsstaat, en nu lijkt aangewezen een sociale veerkrachtstaat, die bevorderend werkt ten opzicht van eigen kracht en initiatief van burgers en hun sociale verbanden. De overheid kan dan bijvoorbeeld een rol op zich nemen om de *civil competences* van burgers vergroten.

Sociale stabiliteit als beleidsbegrip

De vraag naar sociale stabiliteit doet zich voor in een context van complexiteit. Uit de in het essay behandelde casus - die niet in deze samenvattende conclusie kon worden meegenomen - blijkt het grote verhaal van de sociale stabiliteit vaak te schuilen in de kleine vormen van realisatie ervan. Sociale stabiliteit is naar ons idee primair op te vatten als een proces van dynamische ordening op basis van vertrouwen op constructieve ontwikkelingen en op basis van controle op incidenten en situaties die de sociale stabiliteit potentieel kunnen ondermijnen. Daarbij zal de overheid meerdere rollen moeten kunnen vervullen. Zij doet er goed aan haar beleid te formuleren in termen van problemen, kansen, thema's en principes.

Het versterken van de vaardigheden van individuen, professionals en organisaties om effectief om te kunnen gaan met de dynamiek en veelkleurigheid (resilience en 'civil competence') speelt daarin een cruciale rol. Sociale stabiliteit is nauwelijks maakbaar, maar kan wel onderhouden worden. Onderhoud door te reageren op incidenten, door constructieve initiatieven te faciliteren, maar vooral door de sociale veerkracht van de samenleving te versterken. Instabiliteit wordt toch vooral

gekeerd door het versterken van de veerkracht van burgers en organisaties. Dit vraagt veel van mensen, kennis, vaardigheden en competenties om te reageren op nieuwe omstandigheden, te improviseren als het erop aan komt, te organiseren en op te treden waar dat nodig is.

Op deze wijze begrepen beschouwen we sociale stabiliteit als een veelbelovend beleidsconcept. Het verwijst naar een samenlevingsverband dat zowel stevig als flexibel moet zijn. Het geeft het belang aan van de continuïteit die iedere samenleving zal nastreven. Juist in een als enigszins chaotisch ervaren tijd is er het belang van ordenend beleid. Daarbij dient tegelijk te worden onderkend dat dit op een dynamische manier moet worden vorm gegeven. De netwerksamenleving is fluïde en kan op onderdelen snelle en volledige transformaties doormaken. Dat is in zekere zin ook haar kracht. Zij bevindt zich daardoor permanent op de rand van chaos, hetgeen een navenant proces van ordening noodzakelijk maakt. Het begrip sociale stabiliteit kan precies in deze betekenis relevant zijn: als een proces om potentieel onbeheersbare pluriformiteit te overstijgen. Sociale stabiliteit als dynamische ordening van arrangementen tussen publieke, private en civiele partijen.

1 Aanleiding en achtergrond

1.1 Inleiding

In departementaal Den Haag wordt nagedacht over de betekenis van het begrip sociale stabiliteit voor beleid en samenleving. Deze belangstelling is begrijpelijk omdat politiek en bestuur met enige regelmaat behoefte hebben aan nieuwe richtinggevende concepten. Men moet reageren op maatschappelijke ontwikkelingen en de politieke wind die daarnaar gaat waaien. En soms is een begrip gewoon ook opgebruikt.²⁴ Dat lijkt het geval te zijn met ‘integratie’. Integratie veronderstelt een geheel waar een deel in moet opgaan. Dat beeld is vanwege de multipiele pluriformiteit van de huidige samenleving achterhaald. In dat verband wordt wel gesproken van ‘superdiversiteit’.²⁵ Integratie biedt als beleidsconcept niet langer een motiverend perspectief voor politiek, bestuur en uitvoering. Dit ‘dossier’ kent nu een generieke benadering: er is geen apart beleid meer voor ‘allochtonen’. In dat verband doet het begrip *mainstreaming* opgeld. Multi-etniciteit moet op een vanzelfsprekende manier deel zijn van beleid en uitvoering. Daar hoeft niet meer apart rekening mee gehouden te worden - aldus de dominante politieke opvatting.

De superdiverse samenleving is echter geen onproblematisch gegeven. Er zijn problemen op het terrein van de rechtsorde (oververtegenwoordiging in de criminaliteitscijfers van etnische groepen), er is onbehagen onder autochtone groepen en de beoogde *mainstreaming* van organisaties en instituties is niet heel eenvoudig. Bijvoorbeeld in de jeugdhulpverlening blijkt het vaak bijzonder moeilijk te zijn om ‘minderheden’ te bereiken. Men spreekt elkaars taal niet; problemen worden anders gedefinieerd, er heerst wederzijds wantrouwen en al wat dies meer zij (Rijkschroeff, Duyvendak & Pels, 2004). Daarbij wordt in eigen land in het debat over de multiculturele samenleving een steeds hardere toon aangeslagen. In het buitenland zijn er voorbeelden waarin spanningen in de samenleving zo hoog kunnen oplopen dat ze tot ernstige onlusten leiden (Parijs, 2009, London, 2011). Hoewel hier niet per se sprake is van etnische conflicten, geven zij wel aanleiding om de relevantie van het begrip sociale stabiliteit te onderzoeken - misschien wel juist omdat het een politiek, etnisch en religieus neutraal begrip is (startnotitie I&I).

In dit essay gaan we op verzoek van de directie I&I op zoek naar de betekenis van het concept sociale stabiliteit voor beleidsdoeleinden. De laatste twee woorden vormen een belangrijke kanttekening. Sociale stabiliteit kent veel verschillende aspecten, zeker waar het gaat om de oorzaken van een eventuele verstoring ervan. Hoe langer je er op studeert, hoe moeilijker het wordt. Sociale stabiliteit heeft alle kenmerken van een ‘essentially contested concept’ (Gallie, 1956); je zult het er niet snel over eens worden. Sociale stabiliteit gaat over recht, orde en veiligheid, over vrede, sociale cohesie en vertrouwen, over rust en harmonie. Gevoelsmatig komen we daarmee een heel eind.

24 Boutellier (2003; 2011, p. 109 e.v.) spreekt in dit verband van ‘het versleten begrip integratie’.

25 Zie bijvoorbeeld de bijdrage van Blommaert aan Sociale Vraagstukken (2011).

Maar sociale stabiliteit verwijst altijd ook naar zijn tegendeel: wanorde, chaos, geweld, rellen, onlusten en opstanden. Het gaat dan over spanningen tussen groepen, over wantrouwen tegen de overheid, over onvrede met de eigen maatschappelijke positie. Dan gaat het al met al over heel veel.

Leeswijzer

In dit essay maken we enkele keuzes vanuit het beleidsmatige perspectief. Daartoe behandelen we eerst sociale stabiliteit tegen de achtergrond van de netwerksamenleving (zie o.a. Castells, 2000). Uiteindelijk kiezen we voor een definitie van sociale stabiliteit in termen van sociale orde. Sociale stabiliteit beschouwen we als een permanent proces van sociale ordening. Daarbij passeren ook aanpalende concepten zoals sociaal vertrouwen en sociale rechtvaardigheid de revue. Bovendien verkennen we sociale stabiliteit op het niveau van individuen, groepen en de samenleving. Sociale stabiliteit blijkt een zinvol perspectief, maar blijft op deze manier erg abstract. Hoe kunnen handen en voeten worden gegeven aan dit begrip?

Op beleidsmatige gronden kiezen we uiteindelijk voor een factorenmodel, waarin de vele onderliggende dynamieken kunnen worden meegenomen. Een cumulatie van risicofactoren kan een bedreiging vormen voor de sociale continuïteit van de samenleving. Hoe meer factoren een rol spelen, hoe groter de kans dat de sociale stabiliteit doorbroken wordt. Daar kunnen beschermende factoren tegenover staan. We werken deze notie uit aan de hand van een casus, namelijk de wijk. We beschouwen de wijk als een publieke ruimte bij uitstek²⁶ waar sociale stabiliteit zich realiseert. In deze casusbeschrijving wordt duidelijk dat macrobeleid uiteindelijk ook een kwestie is van microperspectief. Dat beschouwen we, ook voor andere terreinen dan de wijk, dan ook als de conclusie van dit essay. Sociale stabiliteit vestigt zich op de kleine schaal, schuilt in details en wordt gerealiseerd in de vanzelfsprekendheden van de dag. Of niet.

1.2 Sociale stabiliteit als probleem

In de afgelopen decennia zijn de maatschappelijke omstandigheden op een beslissende wijze veranderd. Men spreekt vrij algemeen van een netwerkmaatschappij die het resultaat is van grote processen: globalisering, individualisering, informatisering (o.a. Castells, 2000). De samenleving wordt tegen die achtergrond door velen als chaotisch ervaren. Onderdeel van de veranderingen is de grote diversiteit van de bevolking, in etnische en religieuze achtergrond, in opvattingen en competenties en in mogelijkheden en kansen. In dat verband wordt gesproken van superdiversiteit (Blommaert, 2011). Deze diversiteit is niet onproblematisch; zij kan tot spanningen leiden. In de afgelopen decennia is het migratieproces vanuit het perspectief van integratie benaderd - waarbij de richting van het beleid nogal eens veranderde (Rijkschroeff, Duyvendak & Pels, 2004). Maar is integratie nog wel het juiste concept, en in welke betekenis zou 'sociale stabiliteit' als opvolger kunnen dienen? Vanuit deze probleemstelling starten we de verkenning naar sociale stabiliteit als potentieel beleidsconcept.

Grote diversiteit betekent een grotere kans op tegenstellingen en spanningen in de samenleving. Het lijkt opportuun om hiermee in politiek-bestuurlijke zin rekening te houden. Zeker in een context van economische neergang en de migratie vanuit Oost- en Zuid Europa, lijkt een bijdrage aan de preventie en kanalisering van problemen van belang. Daarbij zij aangetekend dat de pluriformiteit van de

²⁶ Dit geldt overigens ook het voortgezet onderwijs. Als casus zullen wij in dit essay echter sociale stabiliteit in de wijk nader uitwerken.

samenleving niet alleen het resultaat is van migratiestromen, maar in het algemeen verwijst naar vernetwerkte sociale structuren, waarin het belang van collectieve identiteiten en grote gemeenschappen afneemt (Boutellier 2011). Burgers nemen deel aan velerlei netwerken die bepalend zijn voor hun identiteit.

Het regeringsbeleid stuurt - aldus een interne beleidsnotitie over sociale stabiliteit - op een samenlevingsbelang dat meer is dan de optelsom van allerlei versplinterde groepsbelangen. Gedeelde belangen, rechten en verantwoordelijkheden, en gedeelde (generieke) oplossingen voor maatschappelijke problemen vormen het uitgangspunt voor beleid. Het kabinet Rutte heeft een ontwikkeling in gang gezet, waarin beleidsuitvoering via specifieke maatregelen en instrumenten wordt afgebouwd en vervangen door een integrale aanpak via generieke instrumentering. In de huidige open economie stroomt er een mix van asielzoekers, arbeids- en kennismigranten in en uit ons land die sterk varieert in aantal en samenstelling. Met het vorderen van de integratie en het voortschrijden van de generaties is een nieuw perspectief op zijn plaats. Daar komt bij dat de tegenstellingen in de samenleving, ondanks toenemende integratie, niet afnemen, maar zich op andere aspecten lijken toe te spitsen, zoals levensstijl.

In de *Integratienota 2011* wordt de term sociale stabiliteit als volgt geïntroduceerd: *'Onderlinge betrokkenheid die zich niet beperkt tot de eigen kring en sociale stabiliteit vormen wezenlijke kenmerken van de samenleving die het kabinet nastreeft en waarvoor burgers zelf de verantwoordelijkheid dragen. Daarbij gaat het om meer dan uitsluitend de positie en betrokkenheid van migranten.[...] Het integratiebeleid komt in een nieuwe fase en het kabinet wil een koers volgen op basis van wat bindt. Een sociaal stabiele samenleving staat daarbij voorop: een samenleving waarin mensen in vrijheid en verantwoordelijkheid kunnen samenleven en waarin niet de afkomst, maar de toekomst telt.'* Sociale stabiliteit in termen van vrijheid en verantwoordelijkheid gericht op de toekomst. Toch blijken in de nadere analyse ook de factoren die de sociale stabiliteit bedreigen of juist beschermen van groot belang. We staan dan ook uitgebreid stil bij de mogelijkheid van spanningen en tegenstellingen tussen groepen. Eerst behandelen we twee perspectieven die nauw verbonden zijn met het beleidsterrein van diversiteit.

2 Diagnose

2.1 *De beleidsmatige inbedding*

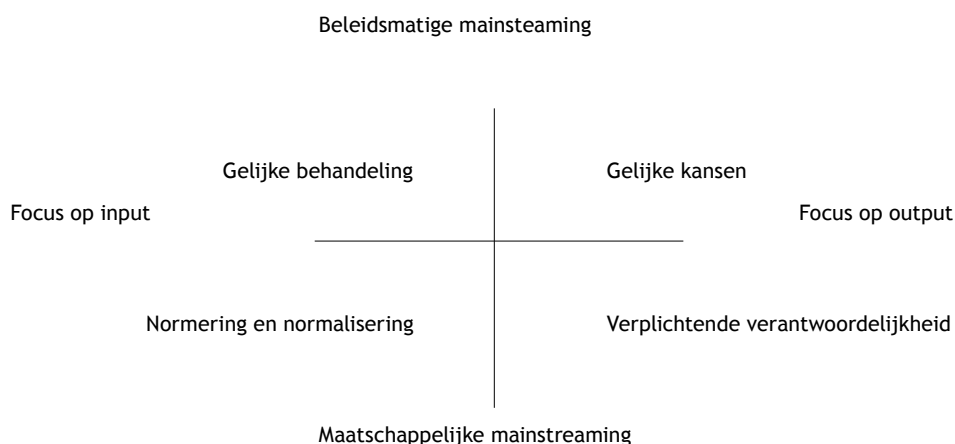
In deze paragraaf behandelen we vanuit een beleidsmatig perspectief een actueel perspectief op diversiteitsbeleid. We onderzoeken we de relatie tussen sociale stabiliteit en *mainstreaming*, het begrip dat thans opgeld doet als vervolg op het integratiebeleid. Is *mainstreaming* een reëel alternatief en hoe verhoudt zich dat dan tot sociale stabiliteit?

Mainstreaming

Het huidige kabinet wenst een verschuiving van specifiek naar generiek beleid. Niet afkomst telt, maar toekomst. Het beleid richt zich daarmee niet op specifieke doelgroepen, maar op het toegankelijk maken van instituties voor iedereen. Het begrip *mainstreaming* wil beleid beschrijven dat erin slaagt 'om alle burgers effectief en in gelijke mate te bereiken' (Peeters, 2012). Het kabinet wil dit perspectief inzetten op beleidsterreinen als opleiding, leefomgeving en arbeid. In de onlangs verschenen discussiepaper van Forum over de 'omslag van specifiek naar generiek integratiebeleid' stelt Peeters dat *mainstreaming* ook vragen oproept: kan beleid door verbreding ook daadwerkelijk beschikbaar komen voor alle groepen, en in het bijzonder de groepen die dit het hardst nodig hebben? En wat te doen als een bepaald probleem voornamelijk speelt binnen een specifieke groep? Bovendien bestaan er misverstanden over waar *mainstreaming* zich op richt. Enerzijds lijkt het begrip vooral een pleidooi voor *gelijke behandeling*, maar het kan ook worden opgevat als een pleidooi voor *gelijke kansen*.

Om de betekenis van het begrip te verhelderen stelt Peeters een onderscheid voor tussen beleidsmatige *mainstreaming* en maatschappelijke *mainstreaming* en daarnaast tussen *input* (nadruk op formele criteria) en *output* (nadruk op maatschappelijke criteria). De indeling langs deze twee dimensies levert de volgende conceptualisering van vier interpretaties van *mainstreaming* op:

1. *Mainstreaming* als gelijke behandeling: beleid wordt zodanig ingericht dat het een ieder zonder aanzien des persoons formeel gezien in gelijke mate raakt.
2. *Mainstreaming* als gelijke kansen: beleid wordt zodanig ingericht dat het voor een ieder een gelijke maatschappelijke uitgangspunt creëert, ongeacht verschil in achtergrond of etniciteit.
3. *Mainstreaming* als normering en normalisering: beleid wordt zodanig ingericht dat het voor een ieder geldende uitgangspunten van burgerschap en gewenst gedrag formuleert.
4. *Mainstreaming* als verplichtende verantwoordelijkheid: beleid wordt zodanig ingericht dat gewenst gedrag wordt afgedwongen via specifieke en verplichtende maatregelen.



Bron: Peeters, 2012

Deze interpretatie van *mainstreaming* benadrukt het belang van gelijke behandeling en gelijke kansen teneinde de vrijheid en zelfontwikkeling te bevorderen. In de woorden van Peeters: *‘Een positieve maatschappelijke ontwikkeling is te verwachten als burgers niet gediscrimineerd worden door beleid en ze gelijke mogelijkheden tot zelfontplooiing hebben. Vanuit dit optimistische beeld van de samenleving worden de problemen vooral bij de overheid gezocht: aan beleid worden criteria gesteld.’* Het is de vraag of hiermee voldoende recht wordt gedaan aan de vraagstukken rond diversiteit. Een meer pessimistische interpretatie van *mainstreaming* benadrukt dat een samenleving ook normstelling en sturing nodig heeft waar het niet goed gaat. In lijn hiermee bepleit het SCP (Jaarrapport integratie 2011) een specifieke aanpak van bepaalde sociale groepen. Het gaat dan vooral om specifiek beleid in het onderwijs, werk en (de aanpak van) criminaliteit. Het SCP concludeert dat er weliswaar positieve ontwikkelingen op het gebied van integratie zichtbaar zijn, maar dat daarbij wel sprake is van grote verschillen. Dit roept de principiële vraag op of *mainstreaming* vanuit een oogpunt van sociale rechtvaardigheid de facto leidt tot specifieke beleidsinspanningen.

Tussentijdse conclusie

Integratiebeleid doet zich voor tegen de achtergrond van de kernwaarde van sociale rechtvaardigheid. Deze waarde wordt in de Nederlandse rechtsstaat nauwelijks betwist. Daarbij gaat het meer specifiek om het tegengaan van ongelijkwaardigheid in kansen en daarmee van toegankelijkheid van hulpbronnen voor ontwikkeling. Tegen deze achtergrond komt een beleid van *mainstreaming* op, dat beoogt in een superdiverse samenleving toegankelijkheid van instituties voor iedereen te realiseren. Het is de vraag of dit kan zonder specifieke inspanningen. Gegeven het doel van dit essay concluderen we dat de kwaliteit van het beleid in termen van *mainstreaming* van belang is voor de sociale stabiliteit van de samenleving. We richten ons nu op een verkenning van de verschillende niveaus van dit begrip.

2.2 *Drie niveaus van sociale stabiliteit*

Sociale stabiliteit bestaat bij de gratie van het achterwege blijven van de inbreuken erop: ernstige conflicten, maatschappelijke spanningen, onrust of polarisatie. In die zin is het te vergelijken met veiligheid, dat eveneens in positieve zin moeilijk is te definiëren. We realiseren ons vooral wat vrijheid is als er problemen zijn. Het gaat dus eerder om de mate waarin een samenleving bestand is

tegen inbreuken op vreedzaam samenleven. 'In een sociaal stabiele samenleving worden tegenstrijdige belangen vreedzaam afgehandeld en leiden zij niet tot interetnische conflicten of uit de hand gelopen botsingen tussen burgers en vertegenwoordigers van de overheid, handhavers en politie' (Interne notitie BZK 2011). Stabiliteit en verstoring daarvan zijn dus conceptueel nauw met elkaar verbonden. Met dat in het achterhoofd maken we een eerste beschrijving, waarbij we analytisch onderscheid maken tussen stabiliteit op individueel niveau, op groepsniveau en op maatschappelijk niveau. De niveaus zijn vanzelfsprekend onlosmakelijk met elkaar verbonden.

Sociale stabiliteit op individueel niveau

In de psychologische literatuur is een persoon sociaal stabiel als deze weinig psychopathologische symptomen en sociale complicaties vertoont (bijvoorbeeld Berglund c.s., 2011). Als de directe leefomgeving voldoende houvast biedt om dergelijke problemen te voorkomen is er sprake van sociale stabiliteit. Op individueel niveau is sociale stabiliteit een kwestie van normaliteit; beleidsmatig wordt in die zin gedacht in termen van normconformiteit. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de volgende beschrijving: '*Burgerschap begint met de participatie van elke burger: door een zelfstandig bestaan op te bouwen, door zelfredzaam te zijn en door de spelregels van de Nederlandse samenleving te kennen en toe te passen. Burgerschap berust daarmee op actieve deelname aan alle relevante facetten van de samenleving: op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, in de eigen buurt en leefomgeving, door het beschermen en onderhouden van de democratische rechtsstaat, door kinderen op te voeden tot verantwoordelijke burgers, door betrokken te zijn bij medeburgers en hun rechten te respecteren*'. (Integratienota 2011, p. 17).

Problematische afwijkingen van de gangbare normen zijn talloos; zij zijn echter zelden relevant voor sociale stabiliteit. Bij relevante inbreuken op de sociale stabiliteit op individueel niveau moet vooral worden gedacht aan radicalisering, criminaliteit, overlastgevend gedrag. Radicaliseringsprocessen ondermijnen de sociale stabiliteit in de samenleving door risico's op doorontwikkeling naar de bereidheid tot het dreigen met - of daadwerkelijk gebruik van - geweld, hetgeen angst in grote delen van de samenleving kan oproepen. Risicofactoren voor het ontstaan van radicaliseringsprocessen zijn (onder meer) waargenomen onrechtvaardigheid, een gevoel van grote onzekerheid en het gevoel dat de eigen groep wordt bedreigd, gebrek aan binding met samenleving, eenzijdige bonding met ingroup, superioriteitsgevoelens. Voor relevante actuele literatuur over de voedingsbodem voor radicalisering verwijzen wij naar Buijs et al. (2006), voor een bespreking vanuit sociologisch perspectief naar Buijs, De Wolf en Doosje (2010; zie ook Van den Bos, Loseman en Doosje, 2009, resp. Pels en De Ruijter, 2011, voor een bespreking vanuit sociaal psychologisch en pedagogisch perspectief).

Het gevoel dat de groep waarvan de burger deel uitmaakt *wordt bedreigd* door andere groepen of culturen betreft in hoofdzaak de overtuigingen waar deze groep voor staat, en materiële zaken. Deze overtuigingen kunnen de eigen persoon betreffen of de sociale groep waartoe men behoort. Bij materiële zaken gaat het om (het idee van) minder kansen te krijgen, zoals bij het vinden van een huis, een baan, een stageplek. Maar ook de bejegening is belangrijk (zoals ervaren disrespect en onrechtvaardigheid). Frustraties hierover kunnen leiden tot afzetten tegen de samenleving, tot isolatie, en uiteindelijk agressie. Daarbij zij aangetekend dat individuele frustraties een voedingsbodem kunnen vormen voor groepsfrustraties (Van Buurten & Eigeman, 2011).

Sociale stabiliteit op individueel niveau zien we als normconforme deelname aan de samenleving, zonder psychologische problematiek die zich in processen van radicalisering of crimineel of antisociaal gedrag keert tegen de omgeving.

Sociale stabiliteit op groepsniveau

Sociale stabiliteit is per definitie een concept dat aan groepen mensen hangt. In een sociaal stabiele samenleving worden tegenstrijdige belangen vreedzaam afgehandeld; zij leiden niet tot interetnische conflicten of uit de hand gelopen botsingen tussen burgers en vertegenwoordigers van de overheid. Normoverschrijdend gedrag dat de openbare orde bedreigt, spanningen en rellen hebben in principe een groeps karakter. Zo niet, dan is er sprake van individueel crimineel gedrag. Over het algemeen gaat het om een combinatie van factoren die leidt tot groepsgewijze ontsporingen of maatschappelijke spanningen of onvrede.

Uit een grootschalig onderzoek in wijken is duidelijk geworden dat op het niveau van de wijk spanningen tussen bevolkingsgroepen primair het gevolg zijn van een cumulatie van risicofactoren (Broekhuizen en Van Wonderen, 2012). Belangrijk blijken tegenstellingen tussen jongeren en ouderen; botsende leefstijlen; botsende normen en waarden over het schoonhouden van buurt, portieken en trappenhuizen; conflicten tussen huurders en kopers; langs elkaar heen leven van buurtgenoten van verschillende opleiding- en inkomensniveaus; zichtbaarheid, aanspreekbaarheid en responsiviteit van professionals die werken in de wijken. Etniciteit en religie doen er daarentegen relatief weinig toe. Heel belangrijk bij het ervaren van spanningen is weerbaarheid. Burgers die zich in staat voelen om anderen op ongewenst gedrag aan te spreken ervaren veel minder spanningen dan burgers die dit niet kunnen of durven. Deze laatste kroppen negatieve ervaringen op waarna een proces kan ontstaan van woede en isolement. Hiernaast lijkt in het voortgezet onderwijs in toenemende mate spanningen te zijn tussen groepen jongeren, waarbij eveneens meerdere risicofactoren een rol spelen (waarbij etniciteit nu wel een rol speelt; Moors et al., 2010). Het ontstaan van spanningen tussen groepen kan ook worden opgevat als een proces van verwijdering (RMO, 2009). In dit proces gaan groepen elkaar wederzijds steeds meer zien als minder relevant, afwijkend en inferieur. De 'ander' krijgt de schuld en wordt zondebok; het is niet langer 'wij en zij', maar 'wij of zij'. Dit proces ontspoord zodra het streven naar het oplossen van conflicten verandert in het willen winnen van conflicten of zelfs andere groepen een nederlaag willen toebrengen. Volgens Glasl (1998) en De Dreu (2009; in: RMO, 2009) treden dan de volgende stadia op: *'het buiten proporties opblazen van het conflict, creëren van een vijandbeeld, de vijand opzettelijk beledigen en kwetsen, dreigementen uiten, en uiteindelijk een (gewelddadige) uitvoering van de dreigementen.'*

De 'sociale groep' zien we als het belangrijkste niveau waar het gaat om inbreuken op de sociale stabiliteit. Hiervan is sprake indien het komt tot vijandige en eventueel gewelddadige wij - zij tegenstellingen, die niet langer binnen de termen en mogelijkheden van de democratische rechtsstaat als oplosbaar worden beschouwd.

Sociale stabiliteit op samenlevingsniveau

Op het niveau van de samenleving hangt sociale stabiliteit samen met allerhande economische, ecologische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. In sommige landen is sociale stabiliteit expliciet onderwerp van beleid. In China bijvoorbeeld is sociale stabiliteit nauw verbonden aan de economische orde en de demografische ontwikkelingen.²⁷ In het Nederlandse maatschappelijk debat staan culturele tegenstellingen als gevolg van de pluriformiteit in de samenleving volop in de belangstelling. Op internet, in de media en in de politiek wordt dit debat vaak op harde toon gevoerd. Ook de dagelijkse omgang tussen burgers, en tussen burgers en instituties, wordt scherper. Burgers treden vaker in individuele onderhandelingsrelaties, er wordt vaker een beroep gedaan op rechtspraak of *mediation* (RMO, 2009). Hiernaast heeft de ontevredenheid van burgers met politieke

27 Zie bijvoorbeeld de bijdragen op het weblog China.org.cn.

en maatschappelijke instituties scherpere kantjes gekregen, en staat het institutioneel vertrouwen onder druk.

De socioloog Van Stokkom (2010) vat deze verharding van het maatschappelijk klimaat samen als 'verhuftering'. Deze is zichtbaar op straat, in openbare gebouwen, in het verkeer, bij festiviteiten, op internet en op televisie. Daarbij valt ook het geweld op tegen de politie en ambulanceverpleegkundigen, evenals asociaal verkeersgedrag. De verbale en fysieke agressie tussen mensen neemt toe. Dat geeft weer ergernis en angst bij andere mensen. Verharding duidt op een afbrokkelende identificatie met anderen en op een grotere sociale afstand. Op het internet verlaagt de anonimiteit van deelnemers de drempel tot normoverschrijdend gedrag. Ook het anoniem uiten van bedreigingen kan de onrust in de samenleving vergroten.

In het onderzoek Een vreemde in eigen land (2010) hebben het Verwey-Jonker Instituut en Forum onderzoek gedaan naar de aard en achtergronden van de zogeheten 'witte woede'. Uit de verkenning bleek dat de multi-etnische samenleving in deze buurten een 'cumulatiepunt voor onbehagen' is. Met andere woorden: mensen projecteren ontevredenheid over snelle veranderingen in de buurt op de komst van en overlast door allochtonen. Ook het wantrouwen tegenover de overheid en maatschappelijke instituties wordt in verband gebracht met de multi-etnische samenleving. In het onderzoek wordt duidelijk dat prettig samenleven tussen verschillende bevolkingsgroepen niet in de eerste plaats een kwestie is van etniciteit, kleur of religie. Tegenstellingen worden meer veroorzaakt door overlast die mensen van elkaar hebben. Geluidsoverlast, verloedering van de openbare ruimte, hangjongeren, confrontaties in het verkeer: bronnen van ergernis. Wat opvalt is de enorme woede ten opzichte van de overheid en haar vertegenwoordigers. De media nemen in dit krachtveld vaak een belangrijke positie in. Er is vooral een groot eigenbelang om ontwikkelingen nieuwswaardig te maken (bijvoorbeeld Gowricharn, 2006).

Als keerzijde van sociale stabiliteit op samenlevingsniveau kan het begrip 'maatschappelijke onrust' worden gezien. Aan de basis van alle vormen van conflicten en maatschappelijke onrust liggen een of meer basale menselijke behoeften (van Hoek et al., 2007). Als deze behoeften worden bedreigd, zullen mensen boos en verontwaardigd reageren. Welke behoeften het meest bedreigd worden volgens burgers kan verschillen, afhankelijk van demografische, sociale, technologische, economische en politieke factoren. (Van Hoek et al. 2007) onderscheiden een keur van factoren die veelal in combinatie met elkaar de voedingsbodem voor maatschappelijke onrust kunnen vormen:

- Inkomen- en of werkomstandigheden.
- Woongenot.
- De (identiteit van de) eigen groep.
- Zaken, symbolen en locaties die gezien worden als heilig.
- Burgerrechten en grondrechten.
- Persoonlijke veiligheid.
- Veiligheid van kinderen.
- Vrede en politieke stabiliteit.
- Het milieu.
- Overige collectieve goederen (zoals de volksgezondheid).

Maatschappelijke onrust kan met andere woorden door tal van zaken veroorzaakt worden en dat geldt onverkort voor verstoringen van de sociale stabiliteit.

Tegenstellingen in de samenleving kunnen ook constructief zijn; het kan helpen bij de vorming van sociale groepen, die belangrijk zijn voor identiteitsontwikkeling van burgers. Zij kunnen het behartigen van de belangen bevorderen. De RMO (2009) concludeert in dat verband dat de focus op tegenstellingen tussen sociale groepen deze tegenstellingen problematiseert. Zij adviseert de

discussie te verleggen naar problemen, waardoor gedeelde belangen zichtbaar kunnen worden. Wij willen hier aan toevoegen dat behalve problemen ook gemeenschappelijk ervaren kansen tegenstellingen kunnen overbruggen. Vrijwel alle bewoners, ongeacht hun afkomst, leeftijd of sociale klasse, willen bijvoorbeeld veilig over straat kunnen gaan. Iets vergelijkbaars lijkt te gelden voor sociale stabiliteit, een situatie die voor de meeste personen en groepen nastrevenswaardig zal zijn.

Sociale stabiliteit op samenlevingsniveau lijkt onder druk te staan van een verhardend sociaal klimaat, dat nog eens wordt versterkt door de (nieuwe) media. Inbreuken erop kunnen door tal van factoren worden veroorzaakt. Van tegenstellingen in de samenleving kan een positief effect uitgaan als deze zich voordoen rond problemen in plaats van tussen groepen.

Tussentijdse conclusie

Sociale stabiliteit dient zich aan als vervolgoncept op 'het versleten begrip integratie'. Sociale stabiliteit en de inbreuken daarop zijn uiteen te leggen op verschillende niveaus, waarbij ogenblikkelijk moet worden onderkend dat deze op alle mogelijke manieren samenhangen. Tegenstellingen tussen groepen hebben vaak maatschappelijke achtergronden en vertalen zich in individueel ervaren wrok. Omgekeerd kunnen individuele frustraties overslaan naar groepen. Indien we de relatie tussen individu, groep en samenleving in ogenschouw nemen gaat het bij sociale stabiliteit om het geheel van processen waarbij de ontwikkeling van geradicaliseerde tegenstellingen worden voorkomen of bestreden. Juist de verwevenheid van de verschillende niveaus geeft aanleiding een slag dieper te graven naar de betekenis van sociale stabiliteit als effect van maatschappelijke dynamiek.

2.3 Sociale stabiliteit als ordeningsproces

Sociale stabiliteit is geen statisch gegeven; dit geldt eens te meer in een netwerksamenleving. Het concept verwijst naar een robuust samenlevingsverband dat zowel standvastig als flexibel is ten einde zijn voortbestaan in de toekomst te garanderen. Stabiliteit wijst op het belang van ordenend beleid ten opzichte van chaotische krachten. In zijn toepassing kan het defensief werken, of juist te opdringerig. Het kan libertair zijn, en ook conservatief. Het wijst in ieder geval op het belang van de relatie tussen ordende en chaotische krachten. Het gaat om de strijd tussen barbarij en beschaving, tussen lust en realiteit, tussen spontaniteit en veiligheid. Deze tweestrijd voltrekt zich steeds weer onder nieuwe condities. Dit maakt sociale stabiliteit tot een ordeningsvraagstuk (deze notie is ontleend aan Boutellier, 2011). Het gaat hierbij om een klassieke vraag naar de sociale organisatie van de samenleving. Deze lijkt steeds minder vanzelfsprekend. We vervolgen onze verkenning aan de hand van het proces van individualisering, dat door menig auteur als de verscheurende kracht van sociale samenhang wordt beschouwd.

Paradoxe individualisering

Veel auteurs wijzen op de grote gevolgen van de individualisering (zie bv. Schnabel, 2004). Er bestaat vanuit financieel oogpunt steeds minder de noodzaak om in grote huishoudens samen te leven. Ook maatschappelijke verwachtingen rond huwelijk, baan, relaties, kinderen en opleiding zijn gewijzigd en minder relevant geworden voor het maken van keuzen. Mensen wonen langer samen voordat zij gaan trouwen, beginnen later aan kinderen, krijgen minder kinderen. Opleiding is niet meer noodzakelijkerwijs gebaseerd op afkomst. Er zijn meer alleenstaanden en het aantal kleine zelfstandige huishoudens groeit. Deze processen van individualisering leiden tot een verzelfstandiging van mensen ten opzichte van elkaar. Tegelijkertijd is er ook minder sprake van berusting,

mensen zijn assertiever geworden in het vormgeven van het eigen leven. Mensen streven naar behoud en ontwikkeling van hun eigen identiteit en willen hun leven zelf in de hand hebben.

Daarbij wordt er door velen op gewezen dat individualisering gepaard kan gaan met een nieuwe tweedeling in de samenleving. Als gevolg van verschillen in persoonlijke capaciteiten en situationele mogelijkheden is niet iedereen even goed in staat om zijn of haar leven zelfstandig en vrij de gewenste vorm te geven. Het meritocratische systeem - waarin de eigen inspanningen centraal staan - kan leiden tot een gevoel van falen als men niet goed kan meekomen. Maar er is nog iets anders aan de hand. Teneinde het individu praktisch en principieel keuzevrijheid te kunnen garanderen, moet het sociale en economische systeem onafhankelijk functioneren van ieder individu op zich. In dit verband kan gesproken worden van een maatschappelijk paradox. Verzelfstandiging van het individu is alleen mogelijk in samenlevingen die voor hun voortbestaan niet meer afhankelijk zijn van het individu. Dit veronderstelt een samenleving met een hoge mate van zowel arbeidsverdeling als van functionele differentiatie, met een bijbehorende hoge productie van goederen en een hoog niveau van gemeenschapsvoorzieningen (Schnabel, 2004).

Individualisering brengt voor burgers weliswaar meer keuzemogelijkheden, maar tegelijkertijd ook onzekerheid en zelfs keuzestress met zich mee. De traditionele instituties van de samenleving zoals de familie, kerk, buurtgemeenschap, politieke partij en vakbond boden een beschermende cocon, die het individu voorzag van een min of meer vanzelfsprekend handelingsrepertoire voor het alledaagse leven. Nu dit niet meer het geval is, moet het individu in toenemende mate zelf kiezen (Giddens, 1992; Bauman, 1997 en 1998; zie Snel & Engbersen, 2004). Niet alle individuen kunnen effectief omgaan met toegenomen onzekerheid. Het zelf actief plannen vereist cognitieve en sociale capaciteiten die niet iedereen bezit. Hierdoor kunnen levensplannen mislukken. Beck en Beck-Gernsheim formuleren dit aldus: 'de moderne knutselbiografie wil nogal eens op een brokkenbiografie uitlopen' (geciteerd in Snel & Engbersen, 2004). Mensen hebben over het algemeen een intrinsieke behoefte aan zekerheden over hoe te leven, en aan duidelijkheid over wat goed is en wat slecht. In een samenleving met een grote diversiteit aan leefstijlen en opvattingen kan dit mensen onzeker maken. Sommigen zijn ontvankelijk voor 'grote verhalen' die op alles een helder antwoord geven, wat radicalisering en extremisme in de hand kan werken (Van den Bos, Loseman en Doosje, 2009).

De gevolgen van individualisering voor *sociale relaties* kunnen worden opgevat als een 'gelijktijdig toenemende sociale afstand en sociale nabijheid' (Van der Veen, 2004). Mensen zijn onderling minder afhankelijk van elkaar en van de traditionele instituties (familie, kerk, lokale gemeenschap). Anderzijds neemt de afhankelijkheid van anderen ook weer toe; we moeten het hebben van omvattende productienetwerken zoals de voedingsindustrie en de arrangementen van de moderne verzorgingsstaat. Bauman (1989) beschrijft de toename van *sociale nabijheid* aldus: 'Als gevolg van het proces van modernisering raken mensen steeds meer afhankelijk van elkaar, al is dit minder direct dan voorheen.'

Van der Stel (2004) werpt de vraag op in hoeverre sociale stabiliteit is te bereiken, gegeven actuele tendensen als (hyper)individualisering, het wegvallen van traditionele verbanden en andere vormen van sociale cohesie, de rol van de nieuwe media, commercieel via de massamedia gepromote levensstijlen en de daarop haaks staande economische crisis. Op wereldschaal vormen zich nieuwe gemeenschappen van mensen die op lokaal niveau nauwelijks nog enig verband met elkaar vertonen - wereldgemeenschappen enerzijds en versplinterde locaties anderzijds. Collectiviteiten zijn tegenwoordig wereldwijd 'georganiseerd' of worden althans sterk door internationale tendensen beïnvloed. Ze kenmerken zich door dezelfde levensstijl, kleding, middelengebruik, muziekkeuze, consumptiepatronen, houding, lichaamstaal, 'uitstraling' en gezamenlijke opvattingen op het gebied van de overige domeinen van het leven. Het bereiken van sociale stabiliteit dient plaats te vinden

binnen een principiële geïndividualiseerde context, met een tegelijkertijd toegenomen onderlinge afhankelijkheid.

De netwerksamenleving

De paradoxale individualisering - losser worden van steeds meer afhankelijke relaties - lijkt zich te hebben opgelost in de netwerksamenleving. Collectieve identiteiten, samengehouden door grote verhalen (ideologieën), zijn opgelost in een veelvoud aan kleinere verbanden. Deze ontwikkeling is zowel sociaal (individualisering) als technologisch (informatietechnologie) gedreven, maar heeft enorme consequenties. In de netwerkmaatschappij liggen tal van ambivalenties besloten: sociale uitbreiding (*world wide web*) versus inkrimping (de *peer group*), kolonisatie van het privéleven versus privatisering van de publieke ruimte, insluiting versus uitsluiting, homogeniteit van het eigen netwerk versus heterogeniteit tussen de clusters, integratie versus differentiatie, eenheid versus fragmentering. Hoewel er sprake is van '*blurring spheres of living*' gaat het te ver om te spreken van het verdwijnen van de gemeenschap (Van Dijk, 2006). Er moet eerder gedacht worden aan een nieuwe vorm van gemeenschapsleven, enigszins diffuus, virtueel en kleinschalig. In die zin vormen sociale netwerken het tegendeel van de individualisering, ze verbinden de kleinste eenheden met elkaar: '*being online may be fully social*' (Van Dijk, 2006, p. 168).

In netwerkstructuren ontwikkelt zich een nieuwe vorm van samenleven, een sociale ordening van knooppunten en relaties daartussen. Deze kan iedere denkbare gedaante aannemen, afhankelijk van de bewegingen van de omliggende (horizontale en verticale) knooppunten. Netwerken kunnen een oplossing bieden voor complexiteit, mits zij normatief richting krijgen. Het begrip sociale stabiliteit kan precies in deze betekenis relevant zijn. In een netwerksamenleving is sprake van een permanent proces om potentieel onbeheersbare pluriformiteit te overstijgen. Dit proces van sociale ordening (en het resultaat ervan) is door Boutellier (2011) geduid in termen van geïmproviseerde jazzmuziek. De geïmproviseerde muziek biedt een metafoor voor een samenleving die tegelijkertijd chaotisch en geordend is. Het is het beeld van georganiseerde vrijheid. De kern van improvisatie is afstemming. Afstemming tussen identiteiten creëert ordening. Het wezen van de improvisatiemaatschappij is het geheel van processen van afstemming op de omgeving waarmee de sociale ordening zich realiseert. Sociale stabiliteit kan worden beschouwd als de organisatie van maatschappelijke continuïteit (Boutellier, 2011).

De betekenis van internet en de sociale media

Voor een nader begrip van de radicale veranderingen in de sociale structuur van de samenleving gaan we in op de explosieve ontwikkeling van internet en sociale media. Deze worden op grote schaal gebruikt en bieden veel ruimte voor allerlei vormen van actieve gebruikersparticipatie. De burger die gebruik maakt van internet en sociale media is 'radicaal aan het emanciperen' (Frissen et al., 2008). Gebruikers stellen zich niet alleen actiever op als kritische consument, en hebben hierin een organiserend vermogen, maar nemen ook steeds vaker rollen en taken op zich die voorheen tot de verantwoordelijkheid van overheid en openbaar bestuur behoorden. Deze ontwikkeling biedt kansen voor verbetering van de publieke dienstverlening en voor de versterking van democratische participatie. In hun rol als 'citoyen, onderdaan, klant of waakhond' gaan burgers zich anders gedragen en andere activiteiten ondernemen. Hierdoor kan de rol van burgers verschuiven van een klassieke consumentenrol, naar '*sharing, rating, ranking, amending, adding, (...) By turning people into participants in the design of services, they become innovators and investors, adding to the system's productive resources rather than draining them as passive consumers, waiting at the end of the line.*' (Leadbeater geciteerd in Frissen et al., 2008).

Er is een nieuw geloof gerezen in de mogelijkheden om burgerparticipatie te vergroten: *democracy 2.0*. Doordat digitale netwerken mobilisatie en organisatie van en informatie-uitwisseling

tussen burgers mogelijk maken, zijn er nieuwe democratische activiteiten van burgers ontstaan op het gebied van wetgeving, meningsvorming, stemmen en protest. Deze ontwikkeling brengt echter ook risico's met zich mee: trivialisering van het publieke belang, eigenrichting, cliëntelisme, versterking van de klaagcultuur en het gelijk van de 'grote bek'. Ook in de repressieve relatie tussen overheid en burger zijn verschuivingen waarneembaar. Er zijn allerlei voorbeelden te vinden van burgers die een actieve bijdrage leveren aan de rechtshandhaving. Deze activiteiten worden ondersteund door internet en sociale media. Burgers worden bijvoorbeeld opgeroepen om materiaal van cameratelefoons met de politie te delen. Daarnaast weten overheden inmiddels ook hun weg te vinden naar de meer passieve bijdragen die burgers leveren aan opsporing en handhaving. In de opsporing wordt handig gebruik gemaakt van wat burgers bijvoorbeeld allemaal over zichzelf en anderen publiceren op sociale netwerksites, of van de informatie over gestolen waar die op Marktplaats.nl te vinden is. Anderzijds kan internet ook aanzetten tot '*blaming and shaming*': door gegevens over bijvoorbeeld (veronderstelde) zedendelinquenten te publiceren (in Google maps), om burgers zo inzicht te geven in de veiligheid van hun buurt of wijk.

Substantiële verschuivingen in de relatie tussen overheid en burger kunnen zich voordoen. Het creëren van waarde kan sterker dan voorheen bij burgers worden gelegd. De kracht ligt dan in het ontsluiten van de *user created value*: het actief en slim benutten van wat wel de *wisdom of the crowds* wordt genoemd, van de *tacit knowledge* van gebruikers. Door de sociale netwerken van burgers te mobiliseren kan dit expliciet worden gemaakt en beter benut. Essentiële elementen daarbij zijn het gebruik maken van verbindingen tussen niches, en een zo groot mogelijke openheid en transparantie (Frissen et al., 2008). De informatiesamenleving heeft vormen van sociale organisatie voortgebracht die een nieuw perspectief werpen op sociale stabiliteit.

Tussentijdse conclusie

Het informatietijdperk laat een wezenlijk andere vormgeving van de sociale werkelijkheid zien. Over hoe deze ontwikkelingen te waarderen zijn, kan worden getwist. Hetzelfde geldt voor de vraag hoe ingrijpend de consequenties ervan zijn. Maar de verkenning van de relevantie van het begrip sociale stabiliteit leidt onherroepelijk tot de onderkenning van de nieuwe vormen van sociale organisatie. Daarbij dienen we ons te realiseren dat netwerken een zekere mate van stabiliteit kennen (robuustheid). Netwerken zijn geen ongeordend geheel van at random verbindingen tussen knooppunten, maar zij zijn opgebouwd in structuren waarin knooppunten met veel relaties een centrale rol spelen (*hubs*). In complexe systemen ontstaan deelsystemen, clusters, communities, continenten. De interactie tussen de verschillende knooppunten (organisaties, individuen, steden, landen) wordt gefaciliteerd door het snelle internet, dat naar verwachting alleen nog maar sneller en slimmer wordt. De stabiliteit van deze informatiegestuurde sociale systemen kan echter weer snel omslaan in een chaotische toestand. Dit levert het beeld op van een netwerk dat via *hubs* een snelle en volledige transformatie kan ondergaan. Deze vorm van verandering c.q. ordening bevindt zich op de rand van chaos, hetgeen sociale stabiliteit tot een proces van ordening maakt. Niet door het te dirigeren, maar door de eigen dynamiek te faciliteren en - waar nodig - te begrenzen (Boutellier, 2011).

2.4 Sociale stabiliteit in de wijk

De buurt is bij uitstek het sociale systeem waarbinnen samenlevingsvraagstukken zich manifesteren die voortvloeien uit de toenemende pluriformiteit van de bevolking. In deze paragraaf gaan we in op enkele relevante bevindingen voor het concept 'sociale stabiliteit', door een casus te bespreken op buurtniveau. Deze casus betreft enkele onderzoeken die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd in 25

buurten in verschillende steden naar spanningen en vertrouwen tussen bevolkingsgroepen. In deze studies zijn aard en oorzaken voor polarisatie ('spanningen') tussen bevolkingsgroepen in buurten vastgesteld, evenals de belangrijkste risicofactoren (op individueel niveau) die het ontstaan van spanningen in buurten kunnen aanwakkeren.

We zullen betogen dat in buurten waar sprake is van een *cumulatie* van risicofactoren spanningen kunnen ontstaan. Tevens zullen we toelichten dat spanningen in buurten alleen begrepen kunnen worden door een precieze analyse. Statistische gegevens zijn hiervoor ontoereikend; door kwalitatieve verdieping worden risicofactoren voor spanningen van een context voorzien. Ook blijkt dat resultaten van kwantitatief onderzoek in de ene buurt iets heel anders kunnen betekenen dan in de andere buurt. Polarisation tussen bevolkingsgroepen wordt vaak geassocieerd met radicalisering en ernstige veiligheidsproblemen, zoals de spanningen tussen Marokkaanse en Molukse jongeren in Culemborg (Van Wonderen en Magry, 2008). Uit de bewonersonderzoeken van het Verwey-Jonker Instituut blijkt echter dat er in buurten veel vaker sprake is van 'onderhuidse fricties en spanningen'.

Risicofactoren als aangrijpingspunt

Om incidenten te voorkomen is het belangrijk dat bestuurders en professionals polarisatieprocessen in buurten vroegtijdig signaleren. Daartoe is het belangrijk inzicht te verwerven in de factoren die polarisatie kunnen tegengaan of juist aanwakkeren. Op basis van een uitgebreide studie van wetenschappelijke literatuur naar polarisatie tussen bevolkingsgroepen zijn de volgende risicofactoren geïdentificeerd.

Sociaal-economische risicofactoren: Immigrantenstatus; Economische achterstand (laag inkomen, lage opleiding); Moeilijke leefomstandigheden (slechte of krappe huisvesting); Krenking²⁸ a.g.v. een (gepercipieerd) gebrek aan rechtvaardigheid, uitsluiting en achterstelling, gebrek aan perspectief.

Angst en onbehagen; psychologische risicofactoren: Maatschappelijk onbehagen en angsten (zoals angst voor toekomst, werkloosheid en terrorisme).

Risicofactoren op basis van wederzijds contact: Overlastgevend en crimineel gedrag in de buurt waarbij de perceptie bestaat dat leden van bepaalde bevolkingsgroepen hierin zijn oververtegenwoordigd; Mogelijkheden of vaardigheden om op te treden tegen ongewenst gedrag.

Buurt, veiligheid en intimidatie/pesten: Beleving overlast en (on)veiligheid in de buurt en beleving pesten en intimidatie; slachtofferschap.

Ontoereikend ingrijpen door overheid en instituties: (On)tevredenheid over optreden politie, (lokale) overheid, instituties.

Persoonlijke kenmerken: Psychologische kenmerken (zelfbeeld, gevoel van controle).

Schema uit Boutellier et al., 2007.

Onder 1100 bewoners in verschillende buurten is empirisch getoetst welke van deze risicofactoren binnen het domein van de buurt een rol spelen bij polarisatieprocessen (Boutellier et al., 2007; Van Wonderen en Boutellier, 2007). Een nieuw ontwikkeld onderzoeksinstrument om vertrouwen en polarisatie in buurten te meten werd hierbij ingezet. Uit de onderzoeksresultaten kwam naar voren dat vooral risicofactoren op basis van wederzijds contact; beleving van overlast en intimidatie; en ontoereikend ingrijpen van overheid en instituties een rol spelen bij spanningen in buurten.

Met ingang van 2008 is dit onderzoeksinstrument van zeven items opgenomen in een regionale Veiligheidsmonitor. Deze monitor wordt jaarlijks afgenomen onder 12.000 inwoners van een politie-regio. Om te bepalen of de voornoemde risicofactoren voor polarisatie ook in andere buurten dan alleen de eerder genoemde vier onderzoeksbuurten een rol spelen, zijn in 2010 analyses uitgevoerd

28 Hier wordt krenking bedoeld in de zin van gepercipieerde achterstelling ('minder kansen krijgen') van een groep of cultuur waartoe het individu behoort. Krenking op individueel niveau kan eerder worden toegerekend tot persoonlijke kenmerken van individuen.

op de gegevens van de Veiligheidsmonitor. Tevens zijn de risicofactoren theoretisch nader onderbouwd. Vervolgens is in 2011 onder 5.000 bewoners in twintig buurten een verdiepend onderzoek uitgevoerd. Hierin is een kwantitatieve analyse van aard en oorzaken van spanningen en onderliggende risicofactoren opgenomen, gecombineerd met diepte-interviews met tientallen wijkprofessionals, beleidsmakers en bewoners. Doelstelling van de kwalitatieve verdieping was oorzaken van spanningen te verkennen vanuit lokale contexten, en de 'match' tussen problematiek en beleid vast te stellen. Worden risicofactoren voor spanningen in buurten geadresseerd door beleid, en wat zijn hierbij eventuele witte vlekken en overdraagbare 'voorbeeld' praktijken?

Cumulatie van factoren in de praktijk

Uit de onderzoeken blijkt dat ongeveer 5% van de bewoners in kleine gemeenten, en tot 20% van de bewoners in steden het eens is met stellingen die polarisatie in de buurt representeren. Uit het onderzoek in 2010 blijkt bijvoorbeeld dat 21% van de bewoners in een grote gemeente de stelling '*In deze buurt wonen bevolkingsgroepen waar ik niet zo positief over denk*' onderschrijft. 19% is het eens met de stelling '*Ik voel weleens spanningen met buurtgenoten die uit een andere cultuur dan ikzelf afkomstig zijn*'. Gemeenten en buurten verschillen sterk in polarisatiescores. Zo fluctueert tussen buurten het aandeel respondenten dat zegt dat er in de buurt bevolkingsgroepen wonen waar hij/zij niet zo positief over denkt tussen de 8% en bijna 40%. Tussen de 5% en 36% van bewoners in buurten geeft aan wel eens spanningen te ervaren met buurtgenoten uit andere culturen (Broekhuizen en van Wonderen, 2010).

Uit de resultaten van de onderzoeken blijkt dat aan het ontstaan van polarisatieprocessen in buurten een complex samenspel van factoren ten grondslag ligt. Polarisation tussen bevolkingsgroepen is geen onveranderlijk fenomeen dat psychologisch verankerd ligt. Het is ook geen onvermijdelijk gevolg van het feit dat verschillende bevolkingsgroepen en religies met elkaar (moeten) samenleven in buurten. Oorzaken en oplossingen voor polarisatieprocessen tussen bevolkingsgroepen zijn voor een belangrijk deel te vinden in specifieke buurtaangelegenheden. Het onderzoek laat zien dat spanningen in de buurt sterk verband houden met 'zichtbare' overlast waarmee bewoners dagelijks worden geconfronteerd, en waarbij vaak jongeren en kinderen zijn betrokken. Spanningen als gevolg van botsende opvattingen over wat wel en niet kan en hoort in de openbare en semi-publieke ruimte - in het bijzonder ergernissen over rommel, vuilnis en ander overlastgevend gedrag op het niveau van portieken en galerijen - komen eveneens veel voor.

Ergernissen cumuleren in spanningen zodra bewoners zich niet in staat voelen om de veroorzakers van overlast effectief op hun gedrag aan te spreken. Mensen 'kroppen hun ergernissen op'. Spanningen als gevolg van botsende leefstijlen en ontoelaatbaar gedrag in de buurt kunnen naast achterstandsbuurten ook ontstaan in middenklasse buurten waar *huurders en kopers* door elkaar heen wonen. Evenals in buurten met een sterke homogeniteit in ongeschreven regels en normen die het openbare leven reguleren, waar een plotse influx plaatsvindt van nieuwe bewoners. Ook in buurten waar sprake is van *uitgestelde sloop- en nieuwbouw* kan de kans op spanningen zeer toenemen. Belangrijke intermediaire factoren zijn de aanwezigheid in buurten van 'achter de voordeur-problematiek'; de mate van familiariteit en effectieve sociale controle van bewoners; de mate waarin bewoners elkaar kunnen 'plaatsen' en zichzelf in staat achten om iets tegen overlastgevend gedrag van buurtgenoten te kunnen doen.

Beschermende factoren die het ontstaan van polarisatieprocessen in een buurt tegengaan, zijn publieke familiariteit op het meest kleine domein in de buurt (blok, portiek en galerij); verbindende - cultuuroverstijgende - initiatieven vanuit de bewoners; de zichtbaarheid, benaderbaarheid en bestendige aanwezigheid van professionals; en het optreden van de politie, in het bijzonder de wijkagent. Op basis van onderzoeksresultaten blijkt dat de potentiële risicofactor 'religie' - in tegenstelling tot wat in het maatschappelijk debat door *opiniemakers* niet zelden wordt gesuggereerd -

geen (rechtstreekse) relatie heeft met het ontstaan van processen van polarisatie. Althans in het domein van de wijk. In werkelijkheid lijkt het mensen weinig uit te maken wat het geloof is van hun buurtgenoten en of buurtgenoten wel of geen hoofddoekje dragen. Veel belangrijker is dat mensen uit verschillende bevolkingsgroepen geen overlast van elkaar ervaren.

Ook blijkt uit het onderzoek dat spanningen niet moeten worden gezien in termen van 'autochtonen' versus 'allochtonen'. Overlastgevend gedrag is de voornaamste oorzaak voor spanningen, waarbij blijkt dat alle bevolkingsgroepen in een wijk daarvan hinder ondervinden. In buurten betreft het vaak een *opeenstapeling* van risicofactoren die in versterkte mate leidt tot spanningen. Behalve jongerenoverlast treft men vervuiling, lage integratie en 'achter de voordeur-problematiek' aan. Deze problemen concentreren zich in bepaalde buurten, en soms zelfs in bepaalde straten of blokken in buurten. Om spanningen effectief aan te kunnen pakken dient een buurtgerichte en integrale aanpak gevolgd te worden; hiervan zijn in het onderzoek enkele interessante en overdraagbare praktijken aangetroffen.

3 Conceptuele opbrengst en conclusies

3.1 *Weging van begrippen*

Sociale stabiliteit, sociaal vertrouwen en controle

We hebben hiervoor een beeld geschetst van sociale stabiliteit als proces, als een geheel van relaties dat permanent aan verandering onderhevig is. Dat maakt een samenleving kwetsbaar, maar minder kwetsbaar dan men geneigd zou zijn te denken. Netwerken blijken ook robuust te kunnen zijn, juist door de vele relaties die de knooppunten met elkaar onderhouden. Maar wat bepaalt dan de kwaliteit van relaties in sociale netwerken? In een moderne pluriforme samenleving zijn drie typen sociaal kapitaal van belang voor sociale stabiliteit. Samenbindend sociaal kapitaal zorgt ervoor dat mensen zich in hun directe omgeving veilig voelen, door de aanwezigheid van netwerken, wederkerigheid en vertrouwen (*bonding*). Het is echter ook van belang dat de verschillende werelden binnen een pluriforme samenleving niet te geïsoleerd zijn. De aanwezigheid van ‘overbruggend’ sociaal kapitaal is dan ook nodig, waarbij verbindingen worden gelegd tussen verschillende sociale kringen en maatschappelijke groeperingen (*bridging*). Door de aanwezigheid van samenbindend sociaal kapitaal en overbruggend sociaal kapitaal neemt het sociaal vertrouwen (horizontaal en relationeel vertrouwen) tussen burgers onderling toe. Putnam (2000) stelt dat sociale relaties tussen mensen onderling de binding en stabiliteit in de samenleving bevorderen. De derde vorm heeft betrekking op de aanwezigheid van netwerken en vertrouwen tussen burgers, en overheid en instanties (verticaal sociaal vertrouwen). De term *linking* sociaal kapitaal wordt hiervoor gebruikt.

Van oudsher kennen gemeenschappen sterke banden, die zijn gebaseerd op traditie, vanzelfsprekend gezag en volgzzaamheid (Misztal, 1994). In de moderne samenlevingsverbanden zijn de relaties lossier, niet gebaseerd op statische maar op dynamische interacties. Maar hoe is stabiliteit dan te realiseren? De betrouwbaarheid van zwakke verbanden (*weak ties*, Granovetter, 1973) kan op twee manieren worden gerealiseerd: door controle en door vertrouwen (gebaseerd op Boutellier, 2011). Controle is gebaseerd op het formele recht, en in een mildere vorm op informele regulering. Relaties geregeld op basis van de wet, de regels, de contracten, de convenanten en informele normhandhaving. In de schaduw van het recht, en zo nodig daardoor afgedwongen, is een groeiende wereld gekomen van toezicht, regulering en *auditing*, die gemotiveerd wordt door het willen voorkomen van controleverlies (Power, 1994; Power, 2007). Naast controle zijn er de relaties op basis van vertrouwen. Vertrouwen heeft vele bronnen: autoriteit, cultuur, religie, gedeelde ervaringen, gemeenschappelijke herinneringen, waarden en normen, het algemeen belang en gewoon persoonlijk contact. In een netwerksamenleving is vertrouwen niet gegarandeerd via de sterke verbanden van verwantschap of gesloten gemeenschappen. Wanneer men geen beroep wil doen op vormen van controle, dan resteren persoonlijk contact en sociaal kapitaal, in dit verband op te vatten als netwerkcompetenties. Of beter omgekeerd: indien vertrouwen niet volstaat, moet men

terugvallen op het formele recht en de informele regulering. De grootste premie op betrouwbaar gedrag is het vertrouwen dat ook anderen zich goed gedragen. Komter (2003) ziet daarom wederkerigheid als de morele sleutel van de moderne samenleving. Controle en vertrouwen c.q. wederkerigheid zijn te beschouwen als de morele parameters van een netwerksamenleving. Het lijkt rationeel om het beleid ten aanzien van sociale stabiliteit in een netwerksamenleving af te stemmen op de functies van controle en vertrouwen.

Als verbindend concept heeft het de voorkeur om sociale stabiliteit los koppelen van een traditionele etnische indeling of van onderscheid tussen migranten en ontvangende samenleving. Vanuit de optiek van sociale stabiliteit zijn vooral die factoren van belang die kunnen bijdragen aan niet parallelle (tegengestelde of strijdige) belangen of doelen, en alleen of in combinatie ontwrichtend kunnen werken. Zoals eerder geconstateerd: het gaat om problemen (en kansen) en niet om groepen en de tegenstellingen daartussen. Etnische herkomst en religie kunnen een rol spelen, maar dat geldt ook voor andere aspecten die gedrag en opvattingen van individuen en groepen beïnvloeden, zoals opleiding, inkomen, leeftijd, levensstijl, leefomgeving en levensovertuiging.

De vraag welke factoren (en in welke combinatie) bijdragen aan sociale stabiliteit - of deze juist ondermijnen - is een vraag voor nader onderzoek. Specifiek geldt dat ook voor de factoren die kunnen leiden tot groepsgewijze ontsporingen en de radicalisering van individuen. Het denken in termen van factoren lijkt een terugval ten opzichte van de hiervoor geschetste complexiteit in de netwerkmaatschappij. Vanuit een beleidsmatig oogpunt is dit echter onvermijdelijk. Sociale stabiliteit is een fenomeen met vele kanten en vele lagen. Er zijn zoveel invloeden dat het niet zinvol is om te zoeken naar de lineair-causale verbanden in het proces van ordening en de eventuele verstoringen die daarop kunnen plaatsvinden. Om die reden lijkt het ons zinvol om sociale stabiliteit vanuit het beleid te begrijpen in termen van risico's en bescherming daartegen, van problemen en kansen, als een afwisselend geheel van vertrouwen geven en controle uitoefenen. Het gaat hierbij om een politiek van faciliteren en begrenzen. Verstoringen van de sociale stabiliteit doen zich voor bij een cumulatie van factoren die bijgedragen aan de problemen. In de criminologie is - vanuit een beleidsmatig perspectief - een sprong voorwaarts gemaakt door de invloed van factoren op verschillende niveaus te accepteren. De gelijktijdige aanwezigheid van factoren doet de kans op ontsporingen toenemen. Daarover rapporteerden we in de vorige paragraaf, teneinde een concreet voorbeeld te geven van sociale stabiliteit in de praktijk.

Sociale stabiliteit en sociale rechtvaardigheid

Sociale rechtvaardigheid wordt door velen beschouwd als de kernwaarde van een sociaalliberale rechtsstaat (hiervoor wordt veel verwezen naar Rawls, 1970). Hier geldt dat dit begrip zich vooral laat definiëren vanuit een negatief perspectief: het voorkomen van ongelijkwaardige behandeling. Daarbij moet een scherp onderscheid worden gemaakt met ongelijkheid. Ongelijkheid is niet per definitie een negatief begrip. Het kan op verschillende manieren tot uiting komen in differentiatie, fragmentatie, sociale ongelijkheid en sociale exclusie (Vranken, 2009). Zowel sociale ongelijkheid als sociale exclusie zijn het resultaat van een hiërarchische ordening van individuen of groepen binnen de maatschappij, terwijl hier bij differentiatie en fragmentatie geen sprake van is. Er kunnen verschillen zijn tussen mensen zonder dat specifieke groepen hier nadelig effect van ondervinden. Deze verschillen kunnen zelfs de maatschappij als zodanig versterken en maatschappelijke veranderingen teweeg brengen (RMO, 2009). Ongelijkheid verwijst naar verschillen tussen mensen, bijvoorbeeld op grond van sekse, ras, seksuele geaardheid, leeftijd, culturele afkomst en dergelijke. Ongelijkheid is dan ook iets anders dan ongelijkwaardigheid. Bij ongelijkwaardigheid gaat het over de consequenties en de waardering van de verschillen tussen mensen. Het gaat om meer of minder bewuste systematische uitsluiting of achterstelling van (groepen) mensen bij de verdeling van middelen, bronnen en kansen die sociale participatie en maatschappelijke stijging mogelijk maken.

De dominante cultuur in organisaties kan bijvoorbeeld belemmeringen opwerpen voor minderheden zonder dat daar een bewuste intentie achter schuil gaat. Sociale uitsluiting of achterstelling kan daarenboven ook een gevoelsmatige kwestie zijn. Dan gaat het om ervaren discriminatie en het gevoel minder kansen te krijgen in deze samenleving. Voor de definitie van ‘ongelijkwaardigheid’ sluiten we aan bij een beleidsstuk van de politie, dat spreekt van: *‘ongewenste ongelijkheid, al dan niet in de strijd met de wet, die veelal mede wordt veroorzaakt door en kan leiden tot processen van verscherpte tegenstelling, vervreemding en sociale uitsluiting, en waarbij sprake is van maatschappelijke risico’s en veiligheidsrisico’s’* (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009). Ongelijkwaardigheid, in de zin van aantasting van de gelijkwaardigheid, vergroot de kans op onveiligheid, overlast, criminaliteit en polarisering. Door de verscherping van tegenstellingen tussen bevolkingsgroepen in de samenleving, neemt de sociale cohesie af en kunnen er spanningen en zelfs conflicten tussen (groepen) mensen ontstaan. Sociale rechtvaardigheid betekent voor de overheid het garanderen van toegankelijkheid. Toegankelijkheid voor alle burgers is een voorwaarde voor optimale participatie in de samenleving en het gevoel ‘erbij te horen en mee te doen’. Beleid komt in een superdiverse samenleving steeds meer in het teken te staan van de herstructurering van instituties om gelijkwaardigheid te bevorderen. De aandacht richt zich dan op de toegankelijkheid van overheidsdiensten, die niet voor alle (groepen) burgers hetzelfde is (zie o.a. Pels et al., 2009; Vandenbroecke et al., 2008). Sociale rechtvaardigheid vertaalt zich derhalve in een superdiverse samenleving als toegankelijkheidsbeleid.

3.2 *Beleid in een sociaal dynamische samenleving*

De vraag naar sociale stabiliteit doet zich voor in een samenleving die tegelijkertijd chaotisch en geordend is. Het beeld kan worden gebruikt van de jazzmuziek als georganiseerde vrijheid. Zo een beeld vraagt om een nieuw soort bestuur. Het gaat om thema’s neerzetten, afspraken maken, verbinden tussen of binnen netwerken, ruimte bieden om te excelleren, samenwerking organiseren.

Het gaat om licht leiderschap, dat overigens zwaar kan zijn in het realiseren ervan. De kern van ‘de improvisatiemaatschappij’ is afstemming. Afstemming tussen identiteiten creëert ordening. Sociale stabiliteit biedt in potentie goede kansen op productief beleid. Daarbij gaat het expliciet om de verhouding tot andere beleidsvelden, waarin sociale stabiliteit onderwerp is van constante (re) constructie. Daarbij zijn er reële mogelijkheden voor instituties en individuen om veranderingen te bewerkstelligen zonder dat dit instabiliteit zou veroorzaken.

De vraag naar sociale stabiliteit doet zich voor in een context van complexiteit. Uit de verkenning van de contouren blijkt het grote verhaal van de sociale stabiliteit te schuilen in de kleine vormen van realisatie ervan. Zoals het grote woord polarisatie uiteindelijk een kleinschalige vorm van overlast en ergernis aan levensstijlen blijkt te zijn, zo is sociale stabiliteit naar ons idee primair op te vatten als een proces van vertrouwen geven aan constructieve ontwikkelingen en het controleren van incidenten en voorvallen die de sociale stabiliteit potentieel kunnen ondermijnen.

Literatuur

- Bauman, Z. (1998). *Leven met veranderlijkheid, verscheidenheid en onzekerheid*. Amsterdam: Boom.
- Beck, U. & Beck-Gernsheim, E. (1994). *The normal chaos of love*. Cambridge: Polity Press.
- Berglund, K. et al. (2011). Do men with excessive alcohol consumption and social stability have an addictive personality? *Scandinavian Journal of Psychology*. Vol.52. Pp.257-260.
- Blommaert, J. (27 oktober 2011). *Superdiversiteit maakt integratiebeleid irrelevant*. www.socialelvraagstukken.nl.
- Bos, Kees van den, Annemarie Loseman & Bertjan Doosje (2009). *Waarom jongeren radicaliseren en sympathie krijgen voor terrorisme: onrechtvaardigheid, onzekerheid en onrecht voor bepaalde groepen*. WODC: Ministerie van Justitie.
- Boutellier, J.C.J. (2003). De gekleurde veiligheidsutopie, in S. Harchaoui & Chr. Huinder (red.), *Stigma Marokkaan; over afstoten en insluiten van een ingebeeld bevolkingsgroep*. Utrecht: Forum.
- Boutellier, J.C.J. (2011). *De improvisatiemaatschappij. Over de sociale ordening van een onbegrensde wereld* (tweede, uitgebreide druk). Den Haag: Boom Lemma.
- Boutellier, H., Wonderen, R. van, Tan, S., Groot, I. de, & Nieborg, S. (2007). *Sociaal vertrouwen in Oud-Zuid. Literatuurverkenning en ontwikkeling van een meetinstrument*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Broekhuizen, J., & Wonderen, R. van (2010). *Samenleven met verschillen. Over de ontwikkeling van een instrument om polarisatie en vertrouwen in buurten te meten*. Amsterdam, Vrije Universiteit.
- Broekhuizen, J., & Van Wonderen, R. (2012). *Samenleven met verschillen. Spanningen en vertrouwen in buurten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut / Amsterdam, O+S.
- Buijs, F.J., Demant, F., & Hamdy, A. (2006). *Strijders van eigen bodem. Radicale en democratische moslims in Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Castells, M. (2000), *The Information Age. Vol. I: The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell
- Castells, M. (2000). *The rise of the network society*. Hoboken NJ: Wiley-Blackwell.
- Dijk, J. van. (2006). *The network society*. London: Sage.
- Doosje, B., & De Wolf, A. (2010). *Aanpak van radicalisme. Een psychologische analyse*. Amsterdam: SWP.
- Dreu, C. de (2009). Het nut van polarisatie in politiek en samenleving. Een sociaal-psychologische verkenning. In: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *Polarisatie. Bedreigend en verrijkend* (pp. 140-152). Amsterdam: SWP.

- Eigeman, M., Madkouri, M. el & Buuren, S. van (2011). *Handreiking omgaan met maatschappelijke spanningen*. Utrecht: Forum.
- Frissen, V., Van Staden M., Huijboom, N., Kotterink, B., Huveneers, S., Kuipers, M., Bodea, G., *Naar een 'User Generated State'? De impact van nieuwe media voor overheid en openbaar bestuur*. TNO Delft, 2008.
- Gallie, W.B.(1956), 'Essentially Contested Concepts', *Proceedings of the Aristotelian Society*, Vol.56, pp.167-198.
- Glasl, F. (1998). *Help! Conflicten. Heb ik een conflict of heeft het conflict mij?* Zeist: Christofoor.
- Giddens, A. (1992) *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Polity Press, Cambridge 1992.
- Gijsberts, M., Huijnk, W., & Dagevos, J., (2012). *Jaarrapport integratie 2011*. Den Haag: SCP.
- Gowricharn, R. (2006). De grenzen van maatschappelijke insluiting. *Falende Instituties: Negen heikelende kwesties in de multiculturele samenleving*. De Graaff. Pp. 203-234.
- Grannovetter, (1973). The strength of weak ties. *The American Journal of Sociology*, 78 (6) 1360-1380.
- Gruijter, M. de, Smits van Waesberghe, E. & H. Boutellier (2010). *'Een vreemde in eigen land'. Boze autochtone burgers over nieuwe Nederlanders en de overheid*. Amsterdam: Uitgeverij Aksant.
- Hoek, A. van, Kleuver, J. de & van Soomeren, P. et al. (2007) *Wei Ji en de menselijke maat. Onderzoek Maatschappelijke Onrust*. Amsterdam: DSP.
- SCP, *Integratienota* (2011). Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstuk 32824/1.
- Komter, A. (2003). *Solidarity and the gift*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leadbeater, C. and H. Cottam (2008). *The User Generated State: Public Services 2.0*.
- Misztal, B.A. (1996). *Trust in modern Societies*. Great Britain: Polity Press.
- Moors, H., Balogh, L., Van Donselaar, J. en De Graaff, B (2010). *Polarisatie en radicalisering in Nederland. Een verkenning van de stand van zaken in 2009*. Tilburg: IVA.
- Peeters, R (2012). *Maatschappelijke Mainstreaming. Een interpretatie van de omslag van specifiek naar generiek integratiebeleid Discussion Paper*. Utrecht: FORUM.
- Pels, T., & Ruijter, D.J. de. (2011). The influence of education and socialization on radicalization: An exploration of theoretical presumptions and empirical research. *Child and youth care forum*, Online first (DOI: 10.1007/s10566-011-9155-5).
- Pels, T., Distelbrink, M. & Tan, S. (2009). *Meetladder diversiteit interventies, Verhoging van bereik en effectiviteit van interventies voor (etnische) doelgroepen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Politie Amsterdam-Amstelland (2009). *Ongelijkwaardigheid en veiligheid. De betekenis van ongelijkwaardigheid voor de politie Amsterdam-Amstelland en haar veiligheidspartners*. Amsterdam: Politie Amsterdam- Amstelland.
- Power, M. (2007). *Organized uncertainty: designing a World of risk management*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1994). *The audit explosion*. London: Demos.

- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, Ms: Belknap Press of Harvard University Press.
- Rijkschroeff, R., Duyvendak, J.W., & Pels, T. (2004). *Bronnenonderzoek Verwey-Jonker Instituut*. Tijdelijke Commissie Onderzoek Integratiebeleid. (T.K. 28689, nr. 11 (2003-2004)) Den Haag: SDU.
- RMO (2009). *Polariseren binnen onze grenzen* (advies 46). Amsterdam: Uitgeverij SWP.
- Schnabel, P. (red.)(2004). *Individualisering en sociale integratie*. Den Haag: SCP
- SCP (2012). *Jaarrapport Integratie 2011*. Den Haag: SCP
- Snel & Engbersen (2004). Individualisering en sociale ongelijkheid. In: Schnabel, P. (red.) *Individualisering en sociale integratie*. Den Haag: SCP.
- Stokkom, B. van (2010). *Wat een hufter. Ergernis, lichtgeraaktheid en maatschappelijke verruwing*. Amsterdam: Boom.
- Swaan, A. de (1989). *Zorg en de staat; Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Tweede Kamer 2010-2011, Kamerstuk 31268/52.
- Veen, R. van der. (2004). Individualisering en beleid. Tussen minimale staat en controlestaat. In Schnabel, P. (red.) *Individualisering en sociale integratie*. Den Haag: SCP.
- Vranken, J. (2009). From the social to the spatial: Stepping-stones on my way to a conceptual framework (Prologue). In: K. De Boyser, C. Dewilde, D. Dierckx, & J. Friederichs (Eds.), *Between the social and the spatial: Exploring the multiple dimensions of poverty and social exclusion* (xviii - xxvi). Farnham: Ashgate.
- Wonderen, R. van, & Magry, C. (2008). *Polarisatie en vertrouwen in de buurt: een oriënterend onderzoek in zes gemeenten naar de aanpak van polarisatie en sociaal vertrouwen*, Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.
- Wonderen, R. van, & Boutellier, H. (2007). *Sociaal vertrouwen in de Marathonbuurt*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Websites

China.org.cn

Bijlage 1: Verslag bijeenkomst met wetenschappers

Op donderdag 23 februari 2012 heeft van 15.00 tot 17.00 uur een bijeenkomst plaatsgevonden waarin genodigde wetenschappers naar aanleiding van het essay in conceptvorm het begrip sociale stabiliteit nader hebben verkend. Hieronder volgt een beknopt verslag van de middag. De nummering van wetenschappers in het verslag komt niet overeen met de volgorde in de lijst met aanwezigen hieronder.

Aanwezigen

- Duco Bannink Vrije Universiteit, Universitair Docent Bestuurswetenschappen.
- Jan Blommaert Universiteit van Tilburg, Directeur Babylon, centrum studie multiculturele samenleving.
- Frank Bovenkerk, Emeritus hoogleraar Criminologie.
- Ringo Ossewaarde, Universitair hoofddocent Universiteit Twente, Management en Bestuur.
- Trees Pels Hoogleraar Opvoeden in een Multi-etnische stad, Vrije Universiteit.
- Jean Tilly Hoogleraar Politicologie Kwaliteit van multiculturele democratie UvA .

BZK/WBI

- Joris Rijbroek, Directie Integratie en Samenleving.
- Arjen Verweij Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, Directie Kennis en Verkenningen.
- Wieke Vink, Directie Integratie en Samenleving.

Verwey-Jonker Instituut (VJI)

- Hans Boutellier, directeur en Hoogleraar Veiligheid en Burgerschap.
- Inge Bakker, senior onderzoeker lokale veiligheid.
- Ron van Wonderen, senior onderzoeker radicalisering en polarisatie, wijken.
- Renske van der Gaag, onderzoeker jeugd, opvoeding en onderwijs.

Discussie

W1: Bij integratie is toch het idee dat de schuld bij de personen zelf ligt als het niet lukt. Sociale stabiliteit is daarin neutraal. Stabiliteit is echter helemaal weg in de huidige samenleving. Eigenlijk zou het organiseren van dynamiek het uitgangspunt moeten zijn. De samenleving is te dynamisch om het integratiebeleid overeind te houden. Tegelijkertijd is de samenleving ook te dynamisch voor sociale stabiliteitsbeleid. Juist de omgang met dynamiek organiseren is van belang. Bijvoorbeeld rond de Poolse problematiek. Polen vormen ook een oplossing voor problemen aanbodkant van de arbeidsmarkt. Dan moet je ervoor zorgen dat er nieuw type arbeidsmarkt en in/uitstroom is.

W2: Ik associeer het concept sociale stabiliteit vooral met orde, netheid, onveranderbaar en streven naar stabiliteit. De metafoer van het jazzorkest sprak me heel erg aan. Deze samenleving vraagt om vormen van improvisatie. Sommige mensen kunnen dat beter dan anderen. Improviseren wordt

bereikt met improvisatie, vaardigheid, en het gebruik van een globaal akkoordenschema. Het lijkt nu vooral te gaan over het akkoordenschema, terwijl we in deze samenleving juist moeten ingaan op de vaardigheden die nodig zijn en de mogelijkheid om te kunnen improviseren.

W3: Het spelen van Jazz is maar voor een aantal muzikanten weggelegd en het luisteren ernaar is ook niche voor een kleine groep. Kun je van al die spelers verwachten dat ze jazz gaan spelen? Is superdiversiteit ook niet een diversiteit van verschillende soorten muziek? Jazz is vooral mogelijk door de technische finesse om met diversiteit om te gaan. Maar is diversiteit niet juist een scala aan muziek, inclusief de onmuzikale figuren, nu deviante typen.

Een tweede punt, het concept suggereert dat je stabiliteit zelf kunt beheersen en de bronnen zelf in de hand hebt. Eigenlijk is het omgaan met crisis, een scala aan crises, het uitgangspunt van deze samenleving. Dan mag niet de veronderstelling zijn dat die oplost, crisis is altijd aanwezig. Bronnen van onstabieleit liggen niet alleen binnen de nationale grenzen. Stabiliseringsbeleid is een volstreekte utopie.

W4: Het machtsvraagstuk blijft hier impliciet. Sociale stabiliteit speelt op verschillende schaal-niveaus. Het speelt bijvoorbeeld op EU-niveau, maar ook op wijkniveau, een beter beheersbaar schaalniveau. Het oude begrip 'integratie' slaat niet alleen op integratie van personen, maar ook op een geïntegreerde samenleving (zie Bourdieu) waarin de Staat beheersing heeft op verschillende schaalniveaus. Daarnaast zie ik een zekere spanning tussen statisch en dynamisch. Met het concept 'Mainstreaming' wordt Sociale stabiliteit bijvoorbeeld heel statisch ingevuld, maar tegelijkertijd wordt duidelijk dat het over een veelvoud aan mainstreams gaat. In ieder onderdeel van de samenleving komen verschillende vormen van mainstreaming voor, die voor die specifieke groep mensen heel belangrijk zijn. Er zijn dus verschillende schaalniveaus. Zaken kunnen op het ene niveau gevoeld worden en op andere niveaus niet. Verder valt het me op dat het begrip 'democratie' niet in het essay voorkomt. De constante democratisering van de samenleving. Vorm van desintegratie waarbij bepaalde vorm van orde vervangen wordt door een andere.

W5: Sociale stabiliteit wordt aan heel veel zaken gekoppeld. Bij problemen rond stabiliteit, denk ik aan etnische spanningen, problemen rond statusverschillen, SES, radicalisering. Het stuk eindigt met aanknopingspunten bijna op individueel niveau. Individuen die het wel of niet goed doen, maar met een risico- en beschermende factoren model kun je hier niet goed uit de voeten. Het risico van praten over superdiversiteit is dat je met die term alles kunt wegdeneren, maar problemen spelen zich wel rond die etnische groepen af. Er zijn constante problemen rond etnische groepen en er is ook sprake van een constante instroom van eerste generatie allochtonen. Het is belangrijk om niet te suggereren dat we opeens met een heel ander type problematiek te maken hebben. Dat is deels zo, maar geldt niet voor honderd procent. Bij een switch naar sociale stabiliteit ga je naar eigen verantwoordelijkheid en normalisatie, terwijl het nog steeds dezelfde groep mensen betreft.

W6: De vraag is of sociale stabiliteit een nieuwe term is om oude problematiek te benoemen of dat het naar nieuwe ontwikkelingen verwijst. Sociale stabiliteit wordt op dit moment op verschillende manieren ingevuld: sociale orde, inbreuken op sociale orde, waarom continuïteit georganiseerd moet worden, verandering stabiele element. Dus het begrip heeft op dit moment geen enkele inhoud. Ik zie het vooral als begrip om snelle sociale verandering te kunnen beheersen.

W5: Sociale stabiliteit speelt op heel veel niveaus, maar 'stabiliteit' krijgt per niveau een andere invulling. Op wijkniveau is vooral overlast van invloed op stabiliteit. Religie speelt daar minder een rol. De vraag is of je per niveau een andere definitie moet gebruiken.

W2: Bij sociale stabiliteit wil je dat iets stabiel is: a. denk ik dat dit niet kan. We zijn onderdeel van voortdurend veranderende samenleving. Sommige groepen kunnen daar beter mee omgaan dan

andere groepen. b. Ik wil die stabiliteit niet. Dynamiek op wijkniveau leidt tot enorm veel leermomenten in zo'n gemeenschap, bijvoorbeeld ruzie krijgen met buurman en daarmee omgaan. Het gaat goed met de democratie en mensen zijn vaardigheden aan het leren om met die veranderende samenleving om te gaan. In dat leerproces, een conflictueus proces, wil ik niet streven naar sociale stabiliteit.

B1: Dat hoeft toch niet op die manier te gaan. Het gaat ook om het omgaan met dynamiek. Het gaat om de vaardigheden om met dynamiek om te gaan.

W8: Het begrip 'stabiliteit' zet mensen duidelijk op het verkeerde been zet. Iedereen benadrukt die andere kant ervan. Het omgaan met dat andere, daar gaat het om. Het gaat er juist om hoe je in een chaotische omgeving ook vormen van organisatie kunt zien. De jazzmetafoor is een oplossing om te begrijpen dat er een vorm van organisatie kan bestaan die tegelijkertijd dynamisch is. Dat ligt op de achtergrond nadrukkelijk besloten. Het punt van vaardigheden zou een aanknopingspunt kunnen zijn om beleid op te maken.

W2: De competenties die je nodig hebt om je te kunnen bewegen in een bepaalde samenleving veranderen voortdurend. Ik ben sceptisch over nieuwe begrippen. Het blijkt vaak te zijn wat er al was. Ik neig daarom voor vaardigheden naar de term 'civil competences'.

W4: Het is belangrijk om heel precies te zijn wanneer je doelstellingen formuleert. Ook als deze doelstellingen impliciet blijven, moet je heel precies zijn. Bijvoorbeeld bij 'mainstreaming': Dat is de hoogopgeleide burger die goed in de samenleving leeft. Dat betekent qua vaardigheden bijvoorbeeld dat mensen meertalig moeten worden opgeleid, met internet kunnen omgaan, etc. Normaliteit wordt op verschillende niveaus op verschillende manieren geïnterpreteerd.

B2: Mainstreaming is juist de follow-up van specifiek naar generiek beleid. Dat gaat juist over het omgaan met verschil. Dan moeten we niet de witte middenklasse als uitgangspunt nemen, maar juist de breedte van de samenleving. Het gaat om het 'diversiteitsproof' worden van samenleving, juist niet alle stromen bij elkaar halen en de gulden middenweg zien. Onze interesse gaat naar dynamiek en omgang met verandering. Die eerste generatie blijft inderdaad. Daar bewegen we ons in.

B3: Wij proberen aan te sluiten bij resilience, de veerkracht van de maatschappij. Verschil is de motor van de samenleving.

W2: Sociale veerkracht is veel beter dan sociale stabiliteit.

B2: Het gaat niet alleen om de term 'integratie' die ineens uit is, maar ook over de veranderende samenleving waarin het begrip integratie slechts gaat worden.

W2: De basisvraag is wat het probleem is. Zijn er een aantal randvoorwaarden waar je als persoon niet buiten kunt? Als het probleem de wanhoop bij bepaalde groepen in de samenleving is, dan is sociale veerkracht wel goed als term. Als het gaat over radicalisering en polarisering als probleem, dan is sociale integratie een goede term. Het gaat om het afbakenen van wat precies het probleem is dat hier geadresseerd wordt. Vaardigheden ontwikkelen zich vooral in netwerken, dus als wanhoop het probleem is, dan past leren in netwerken wel.

W5: Maar de term 'integratie' is niet adequaat. De term is niet handig.

B2: De 'wat' vraag, maar ook hoe adresseer je het. Politiek wil je bereiken dat het zo min mogelijk aversie bij de samenleving oproept. Tegelijkertijd gaat het ook om inhoud. Het is een zoektocht naar wat we willen nastreven en dat is nog een hele discussie: gelijkheid, gelijke kansen, ingrijpen, niet ingrijpen, en hoe frame je dat vervolgens.

W8: De vraag is wel interessant: wat is het probleem. Wij hebben als uitgangspunt sociale stabiliteit gekregen en gekeken hoe dit aansluit. Een probleem is de toenemende complexiteit, waar wel op bepaalde manier een geruststellende gedachte moet zijn hoe die geordend is, omdat er toch veel onzekerheid is geslopen in het omgaan met deze complexiteit.

Aanknopingspunten voor beleid

W4: De vraag is wat je wilt ordenen of welk veld je wilt gaan reguleren. Wat zijn de ruimte waarin je orde wilt scheppen of juist zaken wilt aanmoedigen. Ergens buiten blijven is ook belangrijk, bijvoorbeeld het vrijlaten van internet. Het gaat om de actieruimte van het beleid. Over welke domeinen gaan we waken, over welke niet, ongeacht of hier verzuim optreedt. Het traditionele antwoord is 'veiligheid'. Nu is er een belangrijk politiedomein dat 'Overlast' heet. Het gaat daarbij niet om een schending van de wetten, maar wordt heel sterk normatief ingevuld. Dat is een 'slippery slope'. Je moet bepalen welke domeinen je aan de orde stelt en vervolgens is het een beleidsbeslissing of je regulerend optreedt of niet. Niet begrenzen is ook belangrijk, zodat variatie en eigenheid mogelijk blijft. Mensen organiseren hun eigenheid in die kleine vrije ruimte. Vijfennegentig procent van het gedrag is stabiel en voldoet aan regels, maar die vijf procent van het gedrag bepaald eigenheid. Dat is tegelijkertijd ook waar het conflict ontstaat. Je moet dus ruimte openhouden voor eigen gedrag en variatie en zelfs aanmoedigen.

W5: W4 heeft het over regulering, voor mij staat daar faciliteren tegenover. Bijvoorbeeld vrijwilligerswerk kun je strak reguleren en voor je eigen doelen inzetten, maar je kunt ook constateren dat het er is. Er zijn veel burgers bezig, ook minderheden, maar daar moet ruimte voor zijn. Dan is ruimte veel belangrijker dan controle.

W8: Je faciliteert toch meer waar het kan bijdragen, maar dat doe je minder bij zaken die negatief zijn, dus het heeft wel te maken met begrenzen. We hebben het over dynamiek, veerkracht en het faciliteren daarvan en ondersteunen, maar tegelijkertijd moet je dan ook in termen van begrenzing denken.

W1: Je kunt ook niet begrenzen, bijvoorbeeld huizenprijzen zakken en dat laten we gebeuren. We compenseren een deel van de mensen, maar dan begrenst je niet.

W2: Ik ben bezig met een onderzoek naar de sociaal culturele interacties tussen moslims en niet-moslims. Het lijkt erop dat het puur maatschappelijk proces is waar politiek en media niets mee van doen hebben. Er is een dynamiek in de samenleving. Dat gaat over opleiding, taalvaardigheid, leeftijd een beetje, die vaardigheden. Ik ben van het sociaal kapitaal, dat gaat over netwerken van vertrouwen. In die netwerken worden conflicten vorm gegeven in 'strong ties' en 'weak ties'. Daar kun je geen beleid op voeren, op die vertrouwensnetwerken. Je kunt wel mensen bijvoorbeeld in wijken bij elkaar brengen. 'Weak ties' zijn erg krachtig, dus je kunt ze wel initiëren, maar de vraag is het vervolg. Eigenlijk zou je om het jaar een wijk bij elkaar moeten roepen, maar dan moet je het daarna volledig loslaten. Bij de G-1000 in België, een burgerinitiatief om actuele problemen te bespreken, zag je netwerken ontstaan. De vraag is vervolgens hoe je die netwerken kunt bestendigen. Je kunt mensen niet bevelen om iemand te vertrouwen.

B1: Ja, maar kun je dat dan niet faciliteren? Bijvoorbeeld op straat ruimtes inrichten die dit soort ontmoetingen faciliteren. Er zijn wel veel indirecte instrumenten die het gedrag kunnen beïnvloeden.

W7: In wijken vooral belangrijk dat mensen elkaar kunnen aanspreken op ongewenst gedrag. Het gaat vooral om voorkomen van overlast. Als je eigen kracht van mensen wilt aanspreken moet je

heel erg zitten op het niveau van de portiek. Als mensen elkaar daar kennen, verlaagt dat de drempel sterk om elkaar aan te spreken op gedrag. Het kennen van burens is een vrij bestendige en goedkope interventie die wel positief werkt.

B1: Als vluchtige contacten ontstaan vanuit overstijgende interesses zijn ze ook bestendiger.

W6: Het is handig als mensen zich gesteund weten door de overheid. Dat er wat gedaan kan worden tegen mensen die intimiderend te werk gaan. Dat de politie daadwerkelijk wat kan doen. Veel wijken zijn al opgegeven. Helpt portiekjes interventie daar ook?

W8: Het is moeilijk om beleid te maken, dus er is fantasie nodig. Versterking van 'weak ties' zou bijvoorbeeld kunnen door 'maatjes' projecten. Een ander voorbeeld is buurthuis 'De nieuwe jutter'. Het buurthuis zou sluiten, maar er was een pastoor die het buurthuis openhield. Hij heeft in de buurt aangegeven dat hij openstond voor alle initiatieven. Nu wordt het buurthuis weer heel veel bezocht. Het gaat om licht faciliteren. Het zijn kleine dingen op lokaal niveau, waar je met lichte faciliteiten dynamiek kunt creëren.

W4: Maar dan moet er al wel een diagnose zijn. In Antwerpen zag je bijvoorbeeld de afgelopen acht jaar zeventien nieuwe religieuze gemeenschappen ontstaan in een bepaalde buurt. Heel weinig mensen in buurt weten dat. Ieder weekend wordt de buurt een soort Vaticaan. Deze religieuze gemeenschappen genereren daar een heleboel zaken, bijvoorbeeld overlast bij parkeren, maar tegelijkertijd ook al drie of vier nieuwe winkels. Het feit dat weinig mensen dat weten, betekent dat je dat niet in beleid zult vinden. De organisaties richten zich op de meest kwetsbaren en helpen hen bij werk vinden. Het is dus belangrijk is om eerst de diagnose te stellen en niet los te gaan schieten op wat men denkt waar het over gaat. Maatregelen die zijn genomen zijn vaak niet relevant voor wat er gaande is. Het gaat om heel precies weten wat er aan het veranderen is en hoe dat aan het veranderen is. Anders ben je lukraak aan het schieten.

W5: Met de vele veranderingen en diversiteit daaraan is het heel moeilijk om bij te houden wat de diagnose is. Belangrijker is het gedrag veranderen in omgaan met veranderingen, onzekerheid, etc. Professionals leren momenteel niet om te gaan met onzekerheden en dat in hun houding als professional in te brengen. Op scholen vindt nu ook burgerschapsvorming plaats. De vraag is of dat nu ideaal is, maar daar zou je naar moeten kijken. Ik ben bang dat het vooral topdown ingestoken is en niet om het omgaan met diversiteit gaat. Het gaat om het om kunnen gaan met verschillen en onzekerheden.

W3: Omgaan: wat betekent dat? Is dat gewoon in leven blijven en niet uit elkaar gescheurd worden door financiële crisis. Of moet er in snelle maatschappelijke veranderingen ook nog iets van waarden overeind blijven. Bijv. sociale rechtvaardigheid, is dat iets dat overeind moet blijven. Of democratie? Dynamiek, wat blijft er van waarde over? Het probleem is het duiden van realiteit. Als het gaat om dynamiek en veranderingen, moeten die veranderingen ook in kaart worden gebracht. Bijvoorbeeld, bij de integratie van jong en oud, is het een solidariteitsvraagstuk.

W4: Je hebt een aantal frontlijn sectoren in samenleving, onderwijs, politie, zorg. Het is op die plaatsen dat je die superdiversiteit ziet samenkomen en dat problemen moeten worden aangepakt. Dat zijn belangrijke sectoren om te signaleren wat er aan de hand is, maar ook om aan een oplossing te werken.

W2: Zou deze invalshoek niet juist andersom moeten zijn, dat je uitgaat van vaardigheden voor het omgaan met dynamiek en onzekerheid. Bij een dynamische veranderende wereld zeg je eigenlijk dat wereld niet in kaart te brengen is.

W4: maar je kunt de tendensen weergeven.

W8: Er is toch wel soort lijn in de discussie van sociale stabiliteit naar sociale veerkracht en dat greep krijgen op snelle veranderingen niet mogelijk is, maar dat sociale instituties, zoals onderwijs, de plekken zijn waar de aanpak vorm moet krijgen. En tegelijkertijd gaat het er dus om dat mensen de vaardigheden leren die nodig zijn om om te gaan met die verschillen en onzekerheden (civil competences).

W2: Bij het voorbeeld van het buurthuis dat werd wegbezuinigd, werd weer iets opgebouwd. Maar er zijn ook cases waar iets wordt wegbezuinigd en niets meer wordt opgebouwd. Dan moet je cases gaan vergelijken en kijken wat het verschil is en waarom het bij de ene plek nou wel lukt en bij de andere niet. Welke condities nodig zijn.

W6: Dat zal ook vaak om personen gaan, zoals sommige psychiaters bij elk systeem succes hebben en andere niet. We moeten kenmerken leren kennen van degenen die er goed in zijn om met veranderingen om te gaan.

Slotronde

W4: De nieuwe sociale realiteit van omgaan met onzekerheid zie je al op een aantal plekken terug. Bijvoorbeeld bij Facebook, vriendschapsverzoeken van iemand die we niet kennen. Je hebt daar al modellen in omgaan met onzekerheid.

W6: Het lijkt mij dat een gering aantal mensen in staat zal zijn tot dergelijke competenties. Een groep zal het niet kunnen, achterblijven of het kan ze niets schelen. Dat kan spanningen oproepen.

W2: Mijn punt zou zijn, begin met een afbakening wat het probleem is. Ik neig naar vaardigheden, civil competences. Misschien is sociale stabiliteit onderdeel daarvan. Stel vast waar vaardigheden uit bestaan. Maak onderscheid tussen de softe en de harde kant en wat te doen met mensen die vaardigheden niet hebben.

B1: De begrippenset is heel belangrijk voor het framen van de discussie. We zetten soms mensen op een verkeerd been. Dat betekent wat mij betreft dat het begrip 'Sociale stabiliteit' geen bruikbaar etiket is. Dat zoeken naar vaardigheden is nog lastig. Dat moet aanknopingspunt worden voor beleid. Maar juist met veranderingen is het lastig om een beeld te krijgen van nodige vaardigheden. En dus zowel kijken naar microniveau van buurt, maar ook internationale niveau belangrijk is, maar dat microniveau het aangrijpingspunt is, dat is me ook bijgebleven.

B2: Vaardigheden zijn lastig. In de tabel in het stuk zie je dat het vooral over percepties en gevoel gaat. De vraag is of het inzetten op vaardigheden dan voldoende aansluit bij risicofactoren voor sociale stabiliteit.

W7: Bij professionals en burgers kan ik me voorstellen dat je wat kunt met vaardigheden, maar kun je dat doortrekken naar politiek en debat. In politiek gaat de discussie over hoofddoekjes, maar in wijk speelt dat veel minder. Waar eindigt dat?

W5: Vaardigheden gelden niet alleen op niveau van de professional of het individu, maar ook op het niveau van de organisaties. Daar hebben jullie wel mee te maken. Juist reflexiviteit, in de vorm van lerende organisaties, daar kun je wel wat mee. En dan nog een opmerking, het gaat ook over emoties, ook die risicofactoren, het zijn allemaal subjectieve categorieën. De oude categorieën van kapitaal lijken niet meer helemaal te voldoen.

Bijlage 2: Verslag bijeenkomst met beleidsmakers

Op dinsdag 6 maart 2012 vond van 15.00 tot 16.30 een bijeenkomst met beleidsmakers plaats om het concept sociale stabiliteit nader te verkennen. De voornaamste bevindingen uit het traject werden gepresenteerd en bediscussieerd. Hieronder volgt een verslag van de bijeenkomst. De volgorde van bijdragen komt niet overeen met de volgorde in de lijst van aanwezigen.

Aanwezigen

- Mark Frequin, DG Wonen, Bouwen en Integratie.
- Afke van Rijn, Directeur Integratie en Samenleving.
- Joris Rijbroek, Coördinerend beleidsmedewerker, Directie Integratie en Samenleving.
- Wieke Vink, Coördinerend beleidsmedewerker, Directie Integratie en Samenleving.
- Gerben Roest, Coördinerend beleidsmedewerker, Directie Integratie en Samenleving.
- Ferdi Licher, Directeur Kennis en Verkenningen.
- Rene van der Ent, Clustermanager Kennis en Verkenningen.
- Arjen Verweij, Senior beleidsadviseur, Directie Kennis en Verkenningen.
- Edo Kort, Beleidsmedewerker, Directie Kennis en Verkenningen.
- Inge Vossenaar, Directeur Woon- en Leefomgeving.
- Ali Rabarison, Clustermanager Woon- en Leefomgeving.
- Ralf Krooshof, Clustermanager, Directie Integratie en Samenleving.
- Aldert de Vries, Senior beleidsmedewerker, Directie Kennis en Verkenningen.
- Jaco Dagevos, Afdelingshoofd Onderzoeksgroep Educatie en Minderheden, SCP.
- Malin Grundel, Stagiaire SCP.

Verwey-Jonker Instituut (VJI)

- Hans Boutellier.
- Inge Bakker.
- Ron van Wonderen.
- Renske van der Gaag.

Verslag bijeenkomst

Introductie

VJI1: Superdiversiteit als basis samenleving. Het gaat om omgaan met dynamische ordening. De samenleving verkeert in constante beweging met toch wel degelijk continuïteit. De overheid moet daarin tegelijkertijd ondersteunend en begrenzend zijn ten aanzien van dynamische samenleving. Dit is een andere rol dan voorheen. Belangrijk is het faciliteren van dynamiek, van zaken die in positieve zin worden gewaardeerd -constructieve dynamiek- en begrenzen wat je als overheid niet

geslaagd vindt. Het is tegelijkertijd controleren, maar ook loslaten waar je positieve dynamiek ziet (controle en vertrouwen). Problemen en kansen staan daarbij centraal, en met name probleemsturing en kanssturing. Er moet meer gedacht worden vanuit principes in plaats van vanuit regels.

Discussie

B1: Het is een mooie lijn, maar ik ben verbaasd over de termen. Er zijn al langer problemen met het begrip 'mainstreaming' en ook met 'sociale stabiliteit'. Ik denk zelf dat het gaat over vrijheid en verbondenheid. Ik dacht zelf dat we woord 'cohesie' gebruikten. Er zijn momenten dat de netwerksamenleving misbruik maakt van het faciliteren door de overheid, maar ook momenten dat dit niet gebeurt. We moeten wel ruimte voor variatie houden. Ik ben er voor dat we als overheid meerdere rollen kunnen vervullen en we zowel ruimte scheppen als controleren. We praten onszelf aan dat het tempo van de samenleving nu veel hoger ligt, maar volgens mij is de samenleving altijd al in beweging geweest. Ik voel me aangesproken door een aantal begrippen, maar wil ook af van een aantal begrippen. Het is belangrijk om te kijken waar de beweging zit en wat spannend is. We hebben het zowel over ruimte als begrenzing, dat biedt meer kleuren op het palet. Bied ons die kleuren. Het moeilijkste is niks doen, dat moeten we echt leren.

B2: Mensen die zich het meest onzeker voelen, zijn vaak het minst in staat om van eigen ruimte gebruik te maken. Die spanning vind ik hier nog niet terug.

B3: Er is ook een groep mensen die sneller en makkelijker mee kunnen of willen. Niet willen of kunnen of beiden, komt relatief vaak voor. Wat doet een faciliterende overheid in zo'n geval?

VJ1: Dit kwam in de bijeenkomst met de wetenschappers ook naar voren. De discussie was sterk gericht op de nieuwe tweedeling tussen mensen die wel of niet meekomen. De vraag is of we dit zo schematisch moeten zien. Een kenmerk van de netwerksamenleving is dat het open is en dat er altijd wel relaties zijn met andere mensen die een andere invloed hebben. Bijvoorbeeld de Maatjes-projecten, dat is werken aan *civil competence*.

VJ2: Juist in de omgang met andere mensen leren mensen deze vaardigheden.

B3: Het is wel lastig. Het vraagt extra inzet om die mensen op die manier van de netwerksamenleving gebruik te laten maken. Snelheid en schakelen zit er vaak bij die groepen al niet in. Het gaat niet automatisch en vraagt een heel stevige inzet om dat te doen. Ik kan me voorstellen dat stabiliteit tegenstaat. Ik vind dynamische ordening inderdaad mooier en heb het gevoel dat sociale stabiliteit niet goed de lading dekt. We hebben nu een overgereguleerde samenleving. Moeten we niet juist minder gaan doen? Jullie zeggen dat die basis er al is, maar ik heb het idee dat de ordening het ontwikkelen van zo'n basis tegengaat. Je ziet dat dat in andere samenlevingen waar het minder gereguleerd is, anders gaat.

B4: Ik heb het idee dat sociale stabiliteit wel een goed begrip is. Eerder hadden we veel normatieve begrippen zoals assimilatie. Sociale stabiliteit is een begrip dat meer tegemoet komt aan de diversiteit van de samenleving. Zwarte scholen en China Town mogen wel bestaan, mits er geen rellen uitbreken. Mensen mogen naast elkaar leven, mits er wat regels worden nageleefd. Maar wat belangrijk is: hoe groot zijn objectieve verschillen nou daadwerkelijk tussen groepen in Nederland en hoe worden die emotioneel beleefd? Wat mij relevant lijkt, is of er sprake is van convergentie: Maakt het niet uit wat voor religie je hebt of komen religies tegenover elkaar te staan? Dan kunnen samenlevingen explosief worden. Als groepen met grote afkeer van elkaar dicht bij elkaar worden gezet, dan ontploft het.

B5: In bepaalde wijken zie je dat mensen acht jaar eerder dood gaan. Dat is wel een groot verschil tussen groepen en wijken.

B4: Het is vooral belangrijk of deze verschillen leiden tot sociale stabiliteit.

B6: Het zou aan kwaliteit kunnen winnen door weer een verband met sociale cohesie te leggen. Jullie hebben bijvoorbeeld de rellen in Londen voor ogen. Maar er is ook sociaal isolerend gedrag en sociaal conformerend gedrag. Sociale cohesie en sociale participatie zijn belangrijk, en daar horen ook opvattingen bij. De basisvraag is waar je sociale stabiliteit aan af gaat meten. Dat kan aan Londen zijn, maar kan ook breder.

B7: Dynamische ordening en beleidsthema's roept een beeld op van individualisme. Je komt mee of niet, en als je niet meekomt, dan moet je aan je vaardigheden werken. Ik mis het sociale. En hoe zien jullie principes? Hoe ga je die bepalen?

B8: De term klonk objectiever, maar moest ook appelleren aan *resilience*, dynamische veerkracht. Het gaat niet alleen over het individu, maar juist ook netwerken, daarin kun je niet alleen opereren. Wat zijn nou eigenlijk kenmerken in de samenleving die sociale cohesie onder druk zet, waar je naar moet kijken. Er is een onderzoeker die heeft gekeken welke kenmerken er in Joegoslavië voor zorgden dat het uit de hand liep en hoe je die tijdig in onze samenleving kunt herkennen.

B6: Kees Bos noemt factoren zoals relatieve deprivatie, groepsdreiging en onzekerheid. Dat zijn goed te onderscheiden factoren die leiden tot risicogedrag. Deze kunnen als basis dienen voor sociale stabiliteit.

B5: Dat zijn vooral inhoudelijke voorbeelden, maar het concept gaat vooral over hoe de overheid te scheiden van burgers. Als overheid krijg je een andere rol. Ik vraag me nog even of je dat moet verbinden aan sociale stabiliteit. Het is een rol die van toepassing is, maar de vraag is of je dat aan dit concept moet koppelen. Bij het ene thema is het waarschijnlijk makkelijker om als faciliterende overheid op te treden dan bij het andere thema.

B9: Wat wil je als overheid en wat is je doel? Is sociale stabiliteit je ultieme doel als overheid of moet je ongelijkheid accepteren en alleen streven naar basisstabiliteit en vrede. We blijven er steeds vanuit gaan dat ons doel gelijkheid en gelijke kansen is, maar is dat wel de realiteit?

B10: Bij sociale stabiliteit denk je toch snel aan rellen of PVV, maar waarom gebeurt dan zoiets. Zygmunt Bauman heeft het over onzekerheid versus onveiligheid. Als je de vorige eeuw bekijkt, is er heel hard gewerkt aan veiligheid en sociale zekerheid door middel van de verzorgingsstaat. We leven nu in een tijd dat het vanwege bezuinigingen en flexibiliteit anders moet. Pensioenen zijn onzeker, de WW moet korter, et cetera. In de EU spelen grote discussies waar je bijna geen invloed op hebt. Het wordt steeds diffuser door mondiale actoren en actoren uit het bedrijfsleven. Als dit klopt, wat staat ons dan te doen? We kunnen kijken of er mogelijkheden zijn om mensen dit weer zelf in handen te geven. Een uitzendbureautje in de wijk, coöperatieven. Als dit soort dingen gaat lopen vinden de mensen vaak de overheid op hun weg. Dat zijn allemaal onzekerheden. Bij dit soort onzekerheden zoeken mensen toch naar een uitlaatklep, bijvoorbeeld discrimineren of rellen. De vraag is wat je als overheid wel of niet moet doen om dit soort processen te ondervangen.

VJ13: Veel problemen manifesteren zich in de wijk. Er werd al gezegd dat we misschien los moeten laten om verbindingen te willen leggen tussen groepen. Als je kijkt waar het om gaat in wijk dan zijn dat wederzijdse spanningen en de mogelijkheid om er iets aan te doen. Kleine irritaties kunnen in wijk tot spanningen leiden. Burgers zouden handvatten moeten krijgen, bijvoorbeeld hoe maak je problemen bespreekbaar in een portiek. Ik denk dat je op microniveau moet gaan zitten om met problemen te kunnen omgaan.

B11: Onzekerheden worden deels ook ingegeven door het wegvallen van de verzorgingsstaat. Op microniveau kun je een deel van problematiek aanpakken, maar je mist ook zaken die op de lange termijn of op een ander niveau spelen.

B10: Ook de vraag hoe je je eigen leven kunt vormgeven. Daar zijn mogelijkheden om zaken decentraal te regelen. Bijvoorbeeld ouders die zelf kinderopvang hadden georganiseerd en zelf het heft in handen namen, maar dat werd door de minister niet gehonoreerd.

B3: Het is een gigantische worsteling. De vraag is of je echt bezig wilt zijn met het zoeken naar woorden. Het woord maakt eigenlijk niet uit. We zijn allemaal met dezelfde thema's bezig. Dan moet je eigenlijk naar de handvatten gaan. De discussie lijkt vooral naar het begrip te gaan, maar de aanknopingspunten niet.

B4: Conceptuele helderheid aan de voorkant is wel nodig om niet in het politieke moeras te verdwijnen. Emancipatie is iets anders dan aansturen op sociale cohesie of bewaken dat sociale stabiliteit niet in gevaar komt.

B5: Je moet wel een keuze maken.

B4:Ik denk niet dat je een keuze moet maken: sociale stabiliteit, sociale cohesie en mainstreaming gaan wel over drie verschillende rollen vanuit de overheid.

VJ12: De vraag is vooral wat het probleem is.

B3: Ik dacht maatschappelijke spanningen.

VJ11: Ten eerste is er de sociologische analyse van wat er aan de hand is. Het tweede onderdeel dat genoemd wordt, is wat de overheid moet en wat een zinvolle manier van kijken is. Bij de analyse hebben wij gezegd dat het zinvol is om te denken in termen van de netwerksamenleving. Deze netwerksamenleving creëert onzekerheid en beweging. Dat is gebruikt als startpunt. Dan kan het oude model niet meer de oplossing zijn. Je moet sociale stabiliteit juist in termen van dynamische ordening duiden. De overheid is permanent bezig om dynamiek geordend te krijgen. Vervolgens is de vraag: hoe groot of hoe klein moet dat ingrijpen zijn? De minimale variant is de nachtwakersstaat waarbij pas wordt ingegrepen als het misgaat.

B6: Wanneer gaat het mis dan? Bij ongelijkheden of bij onlusten?

B3: Bij onlusten.

VJ11: Je kunt als overheid de minimale lijn volgen en kijken wat je kunt voorkomen. Je kunt ook breder kijken en een grotere rol nemen. Dan kom je bij 'civil competences' of 'ontregeling'. Bijvoorbeeld bij Buurthuis de nieuwe Jutter. Daar ontstond juist door terug te trekken meer ruimte voor dynamiek. De basis is dat het niet uit de hand mag lopen, maar je kunt als overheid ook een grotere rol claimen, bijvoorbeeld bij het faciliteren van kansen.

B6: Dat lijkt erg op postmodern nihilisme, alleen bij spanningen ingrijpen.

VJ11: Dat is de minimum variant.

B9: Je moet als overheid ook voorkomen dat het tot spanningen komt.

B11: Dat betekent in een eerder stadium maatschappelijke spanningen herkennen.

B3: De grotere overheidsrol is voor mij niet een gegeven.

B8: Het gaat om de rolopvatting van de overheid, de overheid positioneren als regisseur of controlerende overheid.

B10: Er moet gekeken worden naar wat te doen om spanningen te voorkomen, de 'triggers'. Maar als we kijken naar wat de samenleving krachtig maakt en hoe we de samenleving vooruit willen helpen, dan kan dat niet meer met 'koker'-denken of projectjes. Je moet uitgaan van de dynamiek die er al is en zorgen dat je die verder helpt.

B3: Dat is eigenlijk de burgerschapsagenda.

B9: De diagnostische kant is ook belangrijk. Niet alles speelt op portiekniveau. Het gaat om het kunnen linken wat op verschillende niveau triggert tot sociale spanningen. Hoe triggers elkaar kunnen versterken en hoe we daarmee kunnen omgaan. Daar valt nog wel veel in kaart te brengen.

B8: Bijvoorbeeld systeemhaat, dat raakt ook aan een ander niveau dan het portiek.

B3: Evelien Tonkens noemt het meritocratisch overschot. Als individu bereik je iets omdat je je er zelf voor inspant. Dat geldt hier ook. Je moet mee in de stroom en als dat niet lukt moet je maar de competenties opdoen om dat wel te kunnen. Er zijn ook politieke stromingen die daar tegenin gaan en af willen van het tempo.

B10: Eigenwaarde van mensen zit deels ook in iets kunnen betekenen voor de samenleving. Als je dat kunt bewerkstelligen, ook zonder geld, is dat positief. Niet iedereen hoeft hoger op de ladder.

B4: Het is goed om meer in termen van doelen te denken. Wat we doen gaat minder over wat we in het verleden deden, maar politiek gezien moeten we denken in emancipatie.

VJ11: Vanuit het veiligheidsdenken zit werken aan eigen kracht meer bovenin, werken aan stabiliteit en sociale zekerheid meer onderin. Bij de wetenschappers ging de voorkeur uit naar de termen 'sociale veerkracht' en 'resilience'. Stabiliteit wordt geassocieerd met vastzetten. Improvisatiekracht bleek belangrijk, daarmee wordt vooral de competentiekant benadrukt. Er is een beweging van integratie naar een samenleving waarin mensen naast elkaar moeten kunnen leven.

B4: Het gaat niet om de sociale term, maar om de maatschappelijke analyse, dus het maatschappelijk onbehagen. Dat gaat om allemaal gevoelens waar we het hier ook over hebben. Deze gevoelens zouden in ieder geval niet moeten ontploffen. Dat zou niet de enige kant van het vraagstuk moeten zijn. Ik heb maatschappelijke stabiliteit juist opgevat als een aanvullend concept, maar het vraagstuk ligt breder.

B10: Je komt er niet door alleen naar religie of op wijkniveau te kijken, maar moet ook op andere niveaus kijken. Het bestaat niet alleen naast elkaar, maar is verbonden.

Colofon

Opdrachtgever	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties DG Wonen, Bouwen en Integratie
Auteurs	Prof. dr. J.C.J. Boutellier Drs. R. van Wonderen Drs. I. Bakker
Uitgave	R.S. van der Gaag, MSc Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website.

ISBN 978-90-5830-511-4

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2012.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.

Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute.

Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.