

Het soortelijk gewicht van sociaal beleid

Liber Amicorum voor Wim Woertman



Redactie Jan Steyaert en Hugo Swinnen

Uitgeverij Verwey-Jonker Instituut, 2004

*Deze uitgave werd financieel mogelijk gemaakt
door Fontys Hogescholen en het Verwey-Jonker insituut*

Inhoud

1	Het soortelijk gewicht van sociaal beleid	7
	Jan Steyaert en Hugo Swinnen	
2	Een ambtenaar met gevoel voor de tijdgeest	13
	Jan-Willem Duyvendak	
3	Sociaal beleid in de Europese Unie en de lidstaten	31
	Hans van Ewijk	
4	VraagWijzer: een loket waar je wijzer wordt	49
	Hein de Graaf	
5	Twee momentopnamen uit de rijke historie van de Vlaams-Nederlandse samenwerking	59
	Arthur Jansen	

6	Ondersteuning van VraagWijzer loketten met ICT: e-VraagWijzer	71
	William Goossen, Rally Rijkschroeff Sandra ter Woerds	
7	Eenzaam in de stad	87
	Lilian Linders	
8	De kleine geschiedenis van ‘welzijn en technologie’	103
	Geert Maatman	
9	Het soortelijk gewicht van ambtenaren en beleidsrelevant onderzoek	109
	Luc Silon	
10	Digitale kansen en burgerschap	117
	Jan Steyaert	
11	Participatie van burgers in stedelijk beleid: vorm en toets van sociaal beleid	131
	Hugo Swinnen	
12	Lokaal sociaal beleid in Nederland	151
	Koos Vos	

13 Politieke paradoxen en sociaal beleid 163

Theo Roes
m.m.v. Jeroen Boelhouwer

Over de auteurs 181

Verantwoording 185

1 Het soortelijk gewicht van sociaal beleid

Jan Steyaert en Hugo Swinnen

Soor'telijk gewicht, bn. bw., gewicht van de volume-eenheid v.e. stof; voorh. ook gedefinieerd als de verhouding tussen het gewicht van een stof en die van een gelijk volume chemisch zuiver water bij een opgegeven standaardtemperatuur: *water heeft een soortelijk gewicht van 1 kg/dm³; soortelijke gewicht 20/4*, stof bij 20o C vergeleken met water bij 4o C; *soortelijk gewicht 20/20 ll.*, stof en water beide bij 20o C en de wegingen herleid tot het luchtledige, d.w.z. gecorrigeerd voor de opwaartse druk van de lucht

Sociaal' (< Fr.), I. bn. bw. (...aler, -st), 1. tot aaneensluiting geneigd, gezellig levend: sociale insecten, b.v. bijen, mieren; - 2. (w.g.) van een maatschappij; het sociaal fonds, kapitaal, fonds dat aan een vereniging toebehoort, maatschappelijk kapitaal; - 3. betrekking hebbend op de menselijke samenleving, de menselijke maatschappij en de verhoudingen, het gezamenlijk leven, de vormen en toestanden daarin.

Beleid'. o., 1. het behandelen of wijze van behandelen van een zaak, bestuur met betr. tot de gevolgde beginselen of gedragslijn, thans inz. in zaken van staat en oorlog, van de overheid, een overheidsorgaan enz.: *'s lands beleid; het beleid van de regering, van het kabinet, van de politie; het beleid inzake het woningvraagstuk; op het beleid van deze bewindsman is veel kritiek gehoord*; - 2. overleg,

bedachtzaamheid, omzichtigheid: *met beleid te werk gaan; beleid aan moed paren; - voor moed, beleid en trouw*, devies en opschrift van het kruis der Militaire Willemsorde.

Ondanks de vage definities die van Dale levert bij de samenstellende delen van de titel van dit liber amicorum voor Wim Woertman, is de betekenis intuïtief niet moeilijk te vatten. Het moge duidelijk zijn dat het soortelijk gewicht van thema's op de politieke agenda getekend wordt door diversiteit, en dat soortelijke gewichten van beleidsthema's niet constant zijn. Zo werden in de jaren negentig het thema technologie en duurzaamheid gekenmerkt door een stijgend soortelijk gewicht, terwijl landbouw de afgelopen decennia een sterk dalend soortelijk gewicht kende. De afgelopen jaren, na te veel voorbeelden van zinloos geweld en 11 september en 11 maart, is het soortelijk gewicht van het thema veiligheid exponentieel toegenomen, dat van technologie kwakkelt daarentegen wat en dat van duurzaamheid lijkt aan een tweede groei begonnen onder invloed van rapporten over bedreiging van het voortbestaan van ski-oorden, het leegvissen van de zee en toenemende berichten over de 'sixth extinction'.

Waar positioneert sociaal beleid zich inzake soortelijk gewicht, en aan welke dynamiek is het onderhevig? Hoe zwaar weegt het in het Haagse? Is het verbeteren van de sociale kwaliteit van onze samenleving een opdracht die opkan tegen het equivalent daarvan in de economische en fysieke sfeer? En is het soortelijk gewicht van sociaal beleid de afgelopen jaren gedaald? (Hebben stoffen altijd eenzelfde soortelijk gewicht? Zou water als het bevriest en ijs wordt een ander soortelijk gewicht krijgen?)

Soms lijkt er sprake te zijn van een ondraaglijke lichtheid van sociaal beleid, op andere momenten heeft het meer weg van de hardheid van diamant, als andere beleidsdomeinen onder invloed van sociale overwegingen 'bijgeslepen' worden.

Wie afgaat op de rimpelingen aan de oppervlakte van beleid, kan moeilijk anders dan de conclusie trekken dat het soortelijk gewicht van sociaal beleid de afgelopen jaren, met de overgang van Paars I en II naar Balkenende I en II, een dalende tendens vertoont. Het ministerie van VWS komt vooral in het nieuws met bezuinigingen, lopende initiatieven worden stopgezet, er komt geen nieuwe welzijnswet en de Directie Sociaal Beleid wordt afgeslankt tot een kleine Directie Lokaal Beleid. Het lijkt wel of er

een roofofbouw gaande is op de sociale infrastructuur van Nederland.

Rimpelingen aan de oppervlakte verbergen dieperliggende stromingen, en deze kennen dikwijls verrassende richtingen. Bovendien zijn rimpelingen niet vreemd, het zou pas verrassend zijn als de wind gaat liggen en het oppervlaktewater strak egaal wordt. Nederland lijkt voor buitenstaanders wel op een Trotskistisch land, steeds onderwerp van een permanente revolutie inzake organisatiestructuren en begrippen. Het ministerie ontwikkelde zich van een ministerie van maatschappelijk werk naar CRM, WVC en nu VWS. De taal om te verwijzen naar het werken aan sociale kwaliteit ontwikkelde zich van onmaatschappelijkheidsbestrijding naar welzijnsbeleid en sociale vernieuwing, verder naar lokaal sociaal beleid, sociale infrastructuur en de sociale pijler van grotestedenbeleid en wellicht naar maatschappelijke zorg of maatschappelijke ondersteuning. (zie ook de bijdragen van Duyvendak en Vos in deze bundel). Temidden van dit reorganisatiegeweld en dit vluchtig begrippenkader lijkt het alsof het 'hart van de verzorgingsstaat' getroffen wordt door hartritmestoornissen, alsof in deze tijden van materiële overvloed het gevoel van onbehagen en de politieke ontevredenheid stijgen en het sociaal kapitaal verbrokkelt (zie ook de bijdragen van Roes en Linders aan deze bundel), alsof ook het ambtelijk apparaat steeds op zoek is naar zijn eigen soortelijk gewicht en manieren om daar vat op te krijgen (zie de bijdrage van Silon aan deze bundel).

De carrière van Wim Woertman bij de Directie Sociaal beleid van het ministerie van VWS (en de voorgangers daarvan) wordt gekenmerkt door deze zoektocht naar het soortelijk gewicht van sociaal beleid en strategieën om het te verhogen. Uit de verschillende bijdragen aan dit liber amicorum borrelen de thema's uit de carrière van Wim Woertman op. Die carrière overspant drie decennia en zit geprangd tussen een nota aan de Directeur-Generaal over het opbouwwerk in Drenthe in 1975 en een nota aan een ander Directeur-Generaal over een zorgcongres tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Europese Unie later in 2004. In de periode tussen beide nota's hebben alle auteurs van deze bundel uitvoerig met Wim Woertman samengewerkt, enkele als directe collega's binnen hetzelfde departement, de meeste als 'buitencollega's' bij andere organisaties uit het brede veld van sociaal beleid. Hun bijdragen zijn variaties op de thema's uit het werk van Wim Woertman en daarmee uit het sociaal beleid van

Nederland van de afgelopen decennia. Drie rode draden vallen op.

Ten eerste blijkt dat het soortelijk gewicht van sociaal beleid niet alleen ligt in de kracht van de eigen agenda of de eigen beleidsinstrumenten of sociale interventies, maar in het opzoeken van de synergie tussen de sociale en andere agenda's. Dat blijkt uit de hier beschreven dossiers rond vernieuwing van gemeentelijke dienstverlening (zie de bijdragen van de Graaf en Goossen/Rijkschroeff/ter Woerds), technologie (zie de bijdragen van Maatman en Steyaert) of bestuurlijke vernieuwing (zie de bijdragen van Jansen en Swinnen).

Een tweede rode draad ligt in de legitimatie van sociaal beleid vanuit marktperfecties. Een vrije markt heeft vele voordelen, maar beantwoordt niet aan alle sociale behoeften of maakt niet gebruik van alle sociale kansen. Wie daaraan twijfelt, kan terecht bij het maart 2004 nummer van de NoordZuid Cahiers. Daarin wordt op schrijnende wijze beschreven hoe werkzame medicijnen tegen slaapziekte niet meer geproduceerd worden omdat er geen koopkrachtige vraag is. Of hoe er meer energie gemobiliseerd wordt voor onderzoek naar producten voor haaruitval dan voor tuberculose, terwijl daaraan jaarlijks nog 2 miljoen mensen sterven. Dergelijke marktperfecties komen, gelukkig in minder schrijnende situaties, ook hier en nu voor. Dat blijkt bijvoorbeeld uit hoe het sociale dividend van technologie gekapitaliseerd wordt (zie de bijdragen van Maatman en Steyaert). Bovendien is sociaal beleid niet een storende bijsturing van ander beleid, maar wordt steeds meer erkend dat het er een kritische succesfactor voor is (zie de bijdrage van van Ewijk).

Tenslotte blijkt uit deze bijdragen dat het soortelijk gewicht de landsgrenzen overstijgt. Zowat alle westerse landen delen een sterk vergelijkbare sociale agenda en de erbij horende instrumenten. Vanzelfsprekend zit er behoorlijke bandbreedte tussen de aanpak van bijvoorbeeld Griekenland en Finland, maar wie een beetje historisch en geografisch breedbeeld hanteert, ziet meteen meer gelijkenissen dan verschillen. Een dergelijk perspectief betekent meteen dat middels een internationale benadering van sociaal beleid een wereld te winnen is (zie de bijdragen van van Ewijk en Swinnen). Renovatie van de verzorgingsstaat is onvermijdelijk omdat de fundamenten van de sociale infrastructuur zoals die de afgelopen halve eeuw gebouwd zijn, niet duurzaam genoeg zijn om de vergrijzing aan

te kunnen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zowel rechtse als linkse regeringen, van Berlusconi tot Blair (en pas na de Vlaamse verkiezingen ongetwijfeld ook Stevaert), soortgelijke maatregelen nemen. Bij ongewijzigd sociaal beleid ontstaat er op korte termijn een onhoudbare situatie. Of de huidige verbouwingen aan de verzorgingsstaat die broodnodige renovatie vormen of een voortijdige afbraak, is voorlopig een speculatieve vraag waarop we hier niet het antwoord zoeken.

N.b.: voor de nieuwsgierigen, ja, het soortelijk gewicht is altijd afhankelijk van temperatuur. Water heeft zijn hoogste soortelijk gewicht bij 4 graden Celsius en zowel bij lagere als hogere temperaturen een lager soortelijk gewicht.

2 Een ambtenaar met gevoel voor de tijdgeest

Jan-Willem Duyvendak

Het is een lange weg van het Directoraat-Generaal Maatschappelijke Ontwikkeling waar Wim Woertman in 1975 zijn carrière begon, tot de Directie Sociaal Beleid waar hij 30 maart 2004 afscheid van nam. De overgang naar de Directie Lokaal Beleid zal hij niet meer als ambtenaar maar als 'spectateur engagé' meemaken, zoals Raymond Aron die positie omschrijft. De omgeving waarin de carrière van Wim Woertman zich ontwikkelde, wordt gekenmerkt door veel veranderingen, zowel wat betreft organisatiestructuren als cultuur en taal. Onderhuids is er echter ook sprake van continuïteit. Deze bijdrage gaat op zoek naar die continuïteit, naar de betekenis van het ministerie, het soortelijk gewicht van sociaal beleid.

Het ministerie van Maatschappelijk Werk tot uiteindelijk het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport veranderde op alle mogelijke manieren: in zijn samenstellende delen, in zijn structuur en in zijn cultuur. De vele wijzigingen moeten echter niet aan het oog onttrekken dat ook sprake is van continuïteit in beleidsterreinen van het ministerie.

Wat is er nu, terugkijkend, kenmerkend geweest voor het ministerie van Maatschappelijk werk en zijn opvolgers in de afgelopen vijftig jaar, gelet op de institutionele verhoudingen en de beleidsconcepten? Wat kunnen we uiteindelijk zeggen over de betekenis van het ministerie?

Institutionele turbulentie

Wie terugkijkt op de geschiedenis van het ministerie in institutionele zin, zal zich wellicht verbazen over de vele wisselingen in beleidsterreinen die in de loop van de tijd onder het ministerie ressorteerden. Ook de enorme hoeveelheid organogrammen die van het ministerie is getekend om veranderingen met betrekking tot beleidsdirecties zichtbaar te maken, springt in het oog. Deze wijzigingen waren meestal veelzeggend. Het verdwijnen in de jaren tachtig van de afdeling opbouwwerk viel niet toevallig samen met de teloorgang van een gedachtegoed dat bij de oprichting van het ministerie centraal stond.

Hoe een ministerie heet en of een bepaald terrein een ministerie 'heeft' vertelt veel over de politieke en maatschappelijke verhoudingen. Juist de geschiedenis van Maatschappelijk Werk kan dit goed illustreren. De oprichting van het ministerie was immers bepaald niet vanzelfsprekend en over de te bestrijken beleidsvelden werd lang gediscussieerd. Louter het feit dat het ministerie werd opgericht heeft het maatschappelijk werk en het maatschappelijk opbouwwerk in hun ontwikkeling sterk gestimuleerd. Deze activiteiten werden door hun departementale status gelegitimeerd. Bovendien bracht de oprichting van het ministerie tot uiting dat naast aandacht voor materiële gebreken, ook aan geestelijke noden moest worden gewerkt.

Ook de strijd met andere ministeries over de (her)verkaveling van terreinen was van betekenis. Zo was de Bijstandswet niet alleen van groot materieel belang voor behoeftige Nederlanders maar ook voor het bestaan van het ministerie. Het verlies van Bijstandszaken in 1982 aan het ministerie van Sociale Zaken betekende een flinke verzwakking voor het ministerie. Tegelijkertijd maakte de samenvoeging van welzijn met volksgezondheid dat het ministerie een geheel ander aanzicht kreeg.

Sterfhuis of kraamkamer?

In het licht van de interdepartementale verhoudingen kan overigens worden getwist over de term 'verlies'. Veel medewerkers van het ministerie spraken en spreken zelf liever van de 'kraamkamerfunctie' van het ministerie. Deze functie kan op twee manieren worden gezien. De overdracht van taken naar andere ministeries kan worden beschouwd als een teken van kracht en creativiteit: het ministerie heeft een grote gevoeligheid voor

nieuwe ontwikkelingen waarop het als eerste een beleidsmatig antwoord formuleert dat vervolgens elders tot verdere wasdom komt. Het kan echter ook worden gezien als een teken van zwakte: het ministerie is niet in staat om voor hem karakteristieke en belangrijke beleidsterreinen te behouden: cultuur verdwijnt naar Onderwijs en Wetenschappen, minderhedenbeleid naar Binnenlandse Zaken, emancipatiebeleid en de bijstand naar Sociale Zaken, natuurbehoud en openluchtrecreatie naar Landbouw. Dat bij deze herverkaveling van onderwerpen in de praktijk soms sprake was van enig politiek opportunisme laten we hier verder buiten beschouwing.

Of de kraamkamerfunctie een teken van sterkte of zwakte is, moet mede worden gezien in relatie tot de positie van het ministerie binnen in het gehele overheidsbestel. Zoals beschreven, valt dan op dat het ministerie gedurende de meeste jaren van zijn bestaan zich in het politieke centrum bevond. Dat gold in de jaren van wederopbouw, van maatschappelijk verzet en radicalisering, maar ook in de jaren tachtig toen de verzorgingsstaat moest wijken voor de 'zorgzame samenleving'. Deze laatste ideologische verschuiving - welsprekend verwoord door minister Brinkman - had wel als paradoxaal effect dat zij de centrale positie van het ministerie uiteindelijk ondermijnde. In de zorgzame samenleving was er voor de (centrale) overheid geen grote rol meer weggelegd.

Overheid, particulier initiatief en professionals

Onder de ideologische vlag van de zorgzame samenleving werden decentralisatie- en dereguleringsoperaties ingezet. In de jaren tachtig werd welzijn gedecentraliseerd, in de jaren negentig werd er veel gesproken over een grote rol voor de 'markt' in de gezondheidszorg. Het ministerie ging, zeker aan de W-kant, primair een voorwaardenscheppende rol spelen. Van de 'Rijswijkse Universiteit', het omvangrijke en sterk inhoudelijk betrokken welzijnsministerie van de jaren zeventig resteerde na talloze reorganisaties en afslankingen, eind jaren negentig een relatief kleine 'bestuurseenheid'.

Op het terrein van welzijn betekende de Welzijnswet niet alleen een drastische wijziging van de verhoudingen tussen overheden onderling maar ook tussen de landelijke overheid en het particulier initiatief. De landelijke overheid trok haar handen grotendeels van welzijn af, wat mede mogelijk was omdat de politieke en maatschappelijke steun voor welzijn vanaf eind jaren

zeventig zienderogen was verminderd. Het particulier initiatief was voortaan afhankelijk van lokale overheden. In de gezondheidssector werd ook veel gesproken over een terugtrekkende landelijke overheid maar de beleidsmaatregelen hadden hier een aanzienlijk minder ingrijpend karakter. Opvallend was namelijk dat nieuwe wetgeving hier niet in plaats kwam van oude maar daar 'bovenop'. In dit 'additieve' model deed de overheid dus enerzijds stapjes terug ten behoeve van vraagsturing en marktwerking (met een grotere rol voor zorgverzekeraars) maar bleef hij anderzijds prominent aanwezig, onder meer vanwege kosten- (lees: aanbod-)beheersing.

Deze institutionele veranderingen moeten overigens mede worden begrepen in verhouding tot de buitenwereld van het ministerie. Het ministerie kon immers wel van alles willen (of niet meer willen), maar maatschappelijke organisaties moesten zich daarin kunnen vinden en over kwaliteiten beschikken om zo nodig taken over te nemen. Of zij dit konden, hing sterk af van hun eigen institutionele geschiedenis. Zowel het welzijns-, het cultuur- als het volksgezondheidssterrein zijn in hun vormgeving in meer of mindere mate gekleurd door de naoorlogse geschiedenis van verzuiling. Hierbij was echter wel sprake van een belangrijk verschil. De socioloog Van Doorn heeft erop gewezen dat de medische professie zich reeds institutioneel had ontwikkeld voordat de eerste verzuilingsverschijnselen zich begonnen af te tekenen, dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de maatschappelijke dienstverlening en het onderwijs. De 'algemene' medische stand ontwikkelde zich tot een geduchte lobby, die - mede door de andere financiering van de gezondheidszorg - veel minder afhankelijk was van het ministerie dan het particulier initiatief in de welzijnssector.

Dezelfde overheid had overigens een belangrijke rol gespeeld in de ontzuiling van de welzijnssector. Vooral het beleid gericht op professionalisering, bedoeld ter ondersteuning van het particulier initiatief, ondermijnde het verzuilde karakter en daarmee het particulier initiatief als zodanig. De nieuwe institutionele verhoudingen die uiteindelijk uit de herstructureringsoperatie van de jaren tachtig voortvloeiden, boden veel minder ruimte aan het particulier initiatief. Maar ook de landelijke overheid zelf zette een stap terug: de middelen werden in 1987 gedecentraliseerd naar de gemeenten. Deze mochten op hun beurt eisen gaan stellen aan instellingen die voor subsidie in aanmerking wilden komen, bijvoorbeeld dat ze algemeen toegankelijk moesten zijn én, tegelijkertijd, een pluriform aanbod moesten garanderen.

Pikant hierbij is dat het uitgerekend Brinkman was, een minister van CDA-huize, die met de invoering van de Welzijnswet een cruciale rol vervulde in deze finale déconfiture van de verzuilde welzijns wereld.

Het particulier initiatief probeerde overigens met alle middelen om zijn bestaansrecht te bewijzen. Zo schreef de NRMW in een reactie op de Knelpuntennota in 1974:

Voorts willen wij uitdrukkelijk stellen dat wij, sprekend over het particulier bestel c.q. het particulier initiatief, beslist niet alleen voor ogen hebben de gevestigde organisaties voor het uitvoerend werk en hun samenwerkingsorganen, maar ook al die initiatieven van meer incidentele en irreguliere aard die uit de samenleving opkomen en waarvan sommigen op den duur een vaste plaats in de samenleving (zijn) gaan innemen (actiegroepen van allerlei aard; wets- en rechtswinkels en andere vormen van alternatieve hulpverlening).

In de gezondheidszorg waren er ook grote spanningen tussen overheid en veld, maar deze waren veel minder direct gerelateerd aan de ontzuiling. Hier botste in de jaren negentig van de vorige eeuw de minister met de vested interests van medisch specialisten, de geneesmiddelenbranche en de zorgverzekeraars. Dit leidde tot loopgravenoorlogen omdat het ministerie hier niet de macht had om in te grijpen zoals in de welzijnssector. Deze onmacht gold overigens niet voor alle subsegmenten van de gezondheidszorg. Er waren (en zijn) wel degelijk gebieden waarop het ministerie effectief kon optreden en nieuwe verhoudingen heeft afgedwongen, met name op die terreinen waar het beleid direct aansloot op maatschappelijke ontwikkelingen. Zo nam het aantal ziekenhuizen drastisch af onder invloed van het ministerieel beleid, werden grote psychiatrische instellingen gesloten in het kader van de breed gewenste extramuralisering en 'vermaatschappelijking', en kwamen patiënten- en consumentengroepen iets steviger aan tafel te zitten in overleggremia.

In de cultuursector ontstonden ook nieuwe verhoudingen. Hier was het ministerie minder dan bij welzijn geneigd om zelf de richting te bepalen, hoewel cultuur qua financiële afhankelijkheid van de overheid nauwelijks onderdeed voor de welzijnssector. Er was echter een belangrijk inhoudelijk verschil tussen de twee velden. Kunst moest 'autonoom' zijn en geen staatsaangelegenheid, terwijl bij welzijn steeds vanzelfsprekender het adagium gold 'wie betaalt, bepaalt'. Dit verschil maakte dat de institutio-

nele veranderingen geheel andere richtingen opgingen. Kwam op welzijnsgebied met name de lokale overheid steeds nadrukkelijker in beeld, bij de kunsten was zowel sprake van decentralisatie als recentralisatie. In het beleid ten aanzien van sport en recreatie lijkt sprake te zijn geweest van een eenduidig positieve samenwerking tussen staat en particulier initiatief. Vanouds was met name de sport een zaak van vrijwilligheid en eigen financiële contributies. Van overheidsbeleid was lange tijd nauwelijks sprake. Pas in de loop van de jaren negentig kwam hierin verandering. Toen bleek dat met een kleine financiële rijksbijdrage groot maatschappelijk en politiek gewin viel te halen. Dat maakte sport tot een geliefd beleidsterrein, waar bewindslieden even konden rusten op de lauweren van de Nederlandse kampioenen.

Personeel, organisatie en financiën

Een laatste cluster van institutionele veranderingen dat aandacht verdient, heeft betrekking op personeel, organisatie en financiën van het ministerie. Wat veranderde er in de omvang van het budget van het ministerie, welke verschuivingen deden zich voor in personeelsaantallen en welke achtergronden hadden de ambtenaren in de loop van de tijd?

Er hebben zich grote schommelingen voorgedaan in de bedragen die werden uitgetrokken voor het ministerie in verhouding tot het totaal van de rijksuitgaven, evenals in de verhouding binnen het ministerie tussen welzijn, zorg, cultuur, sport en recreatie. Deze veranderingen waren soms het gevolg van bureaucratische aanpassingen waardoor een bepaalde werksoort niet meer direct onder de financiële verantwoordelijkheid viel van het ministerie (of juist wel). Vaker duiden verschuivingen in de cijfers op wezenlijke politieke veranderingen: vanaf de tweede helft van de jaren tachtig was welzijn bijvoorbeeld evident uit de gratie, en dan met name de werksoorten opbouwwerk en sociaal-cultureel werk, die voorheen de toon zetten. Ook de (veranderingen in de) uitgaven voor zorg enerzijds en welzijn anderzijds zijn veelzeggend: de stijgingen in budgetten van het ministerie kwamen het afgelopen decennium vooral ten goede aan de zorg en aan sport. De groei dan wel afname van budgetten vertaalde zich ook in de omvang van het aantal ambtenaren dat zich met een bepaald beleidsterrein bezighield. De verminderde 'populariteit' van welzijn liet zich aflezen aan een kleinere ambtelijke staf. Dit werd overigens wel gecompenseerd door toename van ambtelijke

capaciteit op gemeentelijke niveau, een aspect dat hier verder buiten beschouwing blijft.

Minstens zo interessant als de kwantiteit van ambtenaren is hun 'kwaliteit': uit welke beroepsgroepen werden zij gerekruteerd? Er lijkt een groot verschil te bestaan in academische achtergrond tussen de ambtenaren van de jaren zestig, zeventig en begin jaren tachtig en de generaties daarna. Hadden de eersten vaak een sociaal-wetenschappelijke achtergrond (sociologie), de laatsten waren veel vaker geschoold in de (gezondheids)economie, de bedrijfs- en organisatiekunde en het recht. Daarnaast werd er, begrijpelijkerwijs, veelvuldig een beroep gedaan op (mede) door het ministerie gesubsidieerde instellingen en adviesorganen als het Sociaal en Cultureel Planbureau, de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, het Verwey-Jonker Instituut, Forum -- Instituut voor multiculturele ontwikkeling, het NIVEL, het Trimbos-instituut, het Instituut voor Publiek en Politiek, het NISB (Nederlands Instituut voor Sport en Beweging), en dergelijke.

De nieuwe, 'faciliterende' taakopvatting van het ministerie leidde niet tot rust aan het organisatorische front. Integendeel, het ministerie van VWS heeft de afgelopen jaren in een bijna permanent proces van reorganisatie verkeerd. Deels had dit te maken met de nieuwe verhoudingen die met de buitenwereld werden ontwikkeld onder invloed van territoriale en functionele decentralisatie. Deels werd deze onrust echter ook veroorzaakt door de permanente noodzaak tot bezuiniging: tot op heden ondergaan directies 'afslankingen'. Maar de druk tot reorganisatie vloeide niet alleen voort uit deze twee negatieve factoren. De laatste jaren werd de noodzaak tot reorganisatie ook ingegeven door een hernieuwde politieke belangstelling voor met name gezondheidszorg. De Tweede Kamer zat minister Borst en staatssecretaris Vliegthart op de huid, bijvoorbeeld met betrekking tot de wachtlijsten in de zorg. Met de publieke en politieke herwaardering van de publieke sector en de extra middelen die dit voor de gezondheidszorg (en onderwijs en veiligheid) opleverde, stonden de prestaties van het ministerie ook meer in de belangstelling.

De ambities van het ministerie: tussen overmoed en bescheidenheid

Bij beleid draait het om doelen, instrumenten en uitvoering. Zowel in de gezondheidszorg, bij welzijn als bij cultuur en sport hebben zich in de afgelopen vijftig jaar grote verschuivingen voorgedaan als het om de ambities van het beleid gaat. De opvatting dat bij uitstek de overheid het meest effectief maatschappelijke problemen zou kunnen oplossen of voorzieningen in stand zou kunnen houden, is op alle terreinen verlaten. Deze verminderde ambities komen zowel tot uiting in bescheidener doelen, selectievere instrumenten als in gewijzigde eisen aan de uitvoering. Dit alles is ten slotte van invloed op de legitimiteit van het ministerie.

Doelen

In retrospectief valt op dat zeker bij doelen de verschuivingen zich tamelijk parallel hebben voltrokken op de verschillende terreinen die tot het ministerie hebben behoord. In de periode dat cultuur, sport en volksgezondheid door toonaangevende politici en beleidsmakers werden beschouwd als onderdeel van het brede welzijnbeleid – de late jaren zestig en de jaren zeventig – hoefde dat ook niet te verbazen. Op alle genoemde terreinen stond maatschappijverandering ten behoeve van individuele ontplooiing boven aan de agenda. Hierbij werd er veel kritiek geleverd op de bestaande organisaties voor gezondheidszorg, welzijn en cultuur – en opmerkelijk vaak werd deze kritiek het meest eloquent vertolkt door betrokkenen uit de sectoren zelf. Nadat in de jaren vijftig tot begin jaren zestig zorg, welzijn en cultuur ten dienste stonden van collectieve aanpassing aan de vereisten van de nieuwe tijd, werd in de roerige jaren daarna juist van deze sectoren én het ministerie gevraagd om zich tegen de bestaande verhoudingen te verzetten. Welzijn kwam als kritisch begrip tegenover welvaart en materialisme te staan.

De kritiek op het bestaande varieerde van de milde variant dat de maatschappij 'ziekmakend' was en dat de gezondheidszorg, het welzijnswerk en de kunst zoethoudertjes waren die niets aan die 'zieke' maatschappij konden veranderen, tot de radicale variant dat deze sectoren zelf zouden bijdragen aan ongelijkheid, afhankelijkheid, ja zelfs letterlijk ziekmakend zouden zijn. Opvallend is dat terwijl het welzijnswerk op grond van deze kritiek lange tijd werd gemarginaliseerd, cultuur en gezond-

heidszorg van deze kritiek uiteindelijk weinig last hebben gehad. Waar de eigenzinnige autonomie van welzijnsprofessionals het moest ontgelden, daar werd na de roerige jaren zestig het belang van de autonomie van kunstenaars juist benadrukt, terwijl de autonomie van professionals in de gezondheidszorg nooit werkelijk ter discussie kwam te staan. Deze laatste twee sectoren moesten wel bezuinigen maar dan toch vooral vanwege de penibele financiële situatie van de overheidsfinanciën, waarin uitgaven voor gezondheidszorg en cultuur als collectieve lasten werden beschouwd. Het welzijnswerk echter deugde in de ogen van de criticasters überhaupt niet meer: vanzelfsprekend werd er door het Rijk dan ook drastisch bezuinigd op een werksoort waarvan men dacht dat die meer kwaad dan goed deed. De nadruk in de jaren tachtig op individuele verantwoordelijkheid stond haaks op welzijnswerkers die mensen afhankelijk zouden maken, ja sterker nog, die mensen een 'vraag' zouden aanpraten bij bestaand aanbod.

Overigens was ook in de gezondheidszorg de omslag naar een écht vraaggericht stelsel bepaald niet eenvoudig. Maar nooit was er twijfel over de principiële mogelijkheid om tot maatwerk in de zorg te komen. En ondanks groei in alternatieve geneeswijzen, bleef er bij velen een rotsvast vertrouwen in het positieve effect van de gevestigde gezondheidszorg.

Instrumenten

Wellicht verklaart dit verschil tussen zorg en welzijn ook waarom er bij welzijn – sprekend over het gehanteerde instrumentarium – in de eerste helft van de jaren tachtig abrupt afscheid werd genomen van grand designs (de Kaderwet werd ingetrokken, nota bene na goedkeuring door beide Kamers), terwijl dit in de gezondheidszorg, zeker wat betreft de stelselherziening, pas in de loop van de jaren negentig gebeurde. Dat geen van de voorgestelde stelselherzieningen voor de gezondheidszorg ooit is afgemaakt – Hendriks' volksverzekering niet; de plannen van Dekker niet, van Simons niet –, leidde pas relatief laat tot het afzien van dergelijk grootse plannen.

Anno 2002 staan er opnieuw ambitieuze plannen op stapel voor een stelselherziening, maar opvallend is dat bij de invoering nu een incrementele strategie prevaleert. Deze strategie lijkt ook voor de hand te liggen op een terrein met een machtig middenveld van goed georganiseerde en maatschappelijk gewaardeerde professionals, van zorgverzekeraars met toenemende bevoegdhe-

den en cliënten en patiënten die steeds mondiger worden. Zowel aan de versterking van de positie van de verzekeraars als aan de 'derde partij'rol van patiënten heeft het ministerie actief meegewerkt, en zo zijn eigen mogelijkheden tot sturing van de zorg bewust verminderd. Tegelijkertijd voelden opeenvolgende bewindslieden de noodzaak om van overheidswege in te grijpen in het volksgezondheidssysteem, juist omdat er door de hindermacht van de maatschappelijke partijen uiteindelijk te weinig gebeurde. Stroperige overlegstructuren en de grote invloed van artsen en verzekeraars maakten dat het ministerie heen en weer schoot tussen grand designs en kleine stapjes. Gelet op de omvang en complexiteit van de gezondheidszorg lag het voor de hand dat de overheid een mix aan beleidsinstrumenten ging hanteren.

De beleidsinstrumenten voor de welzijnssector staken hier schraal tegen af. Van wetgeving was maar mondjesmaat sprake. Een direct subsidiërende rol was voor de centrale overheid, met uitzondering van de landelijke voorzieningen, ook niet (meer) weggelegd omdat lagere overheden over de middelen gingen beschikken. Wel speelde het ministerie een rol in coördinerende en 'onderzoekende' zin. Overigens leidt de zelfgekozen beperking van middelen niet noodzakelijkerwijs tot een machteloze W. Opvallend is namelijk dat Welzijn, zeker in conceptuele zin, invloedrijker lijkt te zijn geworden naarmate de zichtbaarheid van de activiteiten en de formele sturingsmogelijkheden afnamen. Door stille diplomatie wist de W de afgelopen jaren een verrassend grote invloed uit te oefenen op het denken van andere departementen, zeker nadat deze ministeries zich meer op sociale vraagstukken waren gaan richten.

Uitvoering

De greep van de overheid op de uitvoering – het derde element van beleidsconcepten – was en is in de zorg beperkt. Hoewel het ministerie altijd meer geld kan steken in de gezondheidszorg – en dat de laatste jaren ook doet – , is geen minister in staat op eigen kracht de wachtlijsten te bekorten. De sturingsmogelijkheden van het ministerie zijn beperkt. Dit geldt overigens nog sterker voor het welzijnsterrein. Door de decentralisatie is niet alleen de uitvoering aan het lokale niveau toevertrouwd, maar ook de controle erop. Gemeenten spelen de belangrijkste rol op welzijnsterrein – tegenwoordig: lokaal sociaal beleid – zonder dat zich overal heldere verhoudingen hebben uitgekristalliseerd

tussen uitvoerende welzijnsinstellingen en de lokale overheid. Niet altijd lijken gemeenten evenveel vertrouwen te hebben in de welzijnsprofessionals, hoewel de kritiek in termen van 'nieuwe vrijgestelden' is verstomd. De gemeenten benadrukken enerzijds het belang van professionalisering van de sociale sector, anderzijds is de gehele overheid, van nationaal tot lokaal niveau, bevreesd dat het optuigen van een sterke formele 'sociale infrastructuur' het zelforganiserend vermogen van buurten en de zelfredzaamheid van cliënten (de informele sociale infrastructuur) ondermijnt.

Bij sport ten slotte liggen de verhoudingen nog weer anders. Zeker de laatste tien jaren is er veel steun voor het streven naar professionalisering van ondersteunende functies in de breedtesport, mede vanuit de overweging dat sport een belangrijke maatschappelijke integratieve functie vervult. Dit betekent een grote verandering in vergelijking met de relatief ondergeschoven positie van lichamelijke oefening en sport in de voorafgaande decennia. Deze waardering voor sport heeft zich ook gematerialiseerd in een aanzienlijke verhoging van het budget.

Legitimiteit

De soms dramatische verschuivingen in doelstellingen, instrumentarium en uitvoering zijn gepaard gegaan met een even heftig wisselende legitimiteit van de verschillende onderdelen van het ministerie. Die legitimiteit hangt voor een belangrijk deel samen met ontwikkelingen die het bereik van het ministerie ver te boven gingen (de crisis van de verzorgingsstaat, de effecten van het individualiseringsproces, de gevolgen van de ontzuiling).

Dergelijke allesoverkoepelende concepten verklaren evenwel niet waarom met name het welzijnsbeleid zoveel kwetsbaarder bleek voor kritiek dan het terrein van de volksgezondheid.

Een eerste verklaring voor dit verschil is de rol van wetenschappers. Mensen als Achterhuis, Peper, Schuyt, Zijderveld, Van der Lans en Kuypers speelden een belangrijke rol als criticus van het welzijnsbeleid, maar zij waren voorafgegaan door de sociologen die in de jaren vijftig en zestig hadden geopteerd voor de rol als sociale ingenieurs. Hun poging tot verwetenschappelijking van het veld leidde tot het ontstaan van een 'welzijnswetenschap', de andragologie. Die ging evenwel aan het eind van de jaren zeventig roemloos ten onder, en daarmee leek het met de wetenschappelijke onderbouwing van welzijnsbeleid en -praktijken voor lange tijd gedaan. Schnabel heeft erop gewezen

dat deze situatie onvergelijkbaar veel gunstiger ligt voor de gezondheidszorg:

Zowel de gezondheidssector als de welzijnssector is gevoelig voor waarheidsaanspraken vanuit de wetenschap. Het denken over gezondheid en ziekte en de uitvoeringspraktijk zijn in honderdvijftig jaar steeds meer gefundeerd op wetenschappelijk onderzoek. Bij welzijn staat deze ontwikkeling echter nog maar in de kinderschoenen.

Het verschil in legitimiteit hangt niet alleen samen met de waarheid, maar minstens zo veel met de moraal. Het welzijnsbeleid kwam voort uit de Armenzorg, waarin materiële steun altijd gepaard ging met morele vermaning. Die band is lange tijd bewaard gebleven in het maatschappelijk werk. Pas na de invoering van de Bijstand ontstond er een breuk tussen materie en geest. Na de overgang van de Bijstand naar Sociale Zaken, kwam het welzijnsbeleid als morele bovenbouw in de lucht te hangen. Toen welzijn niet meer de overtreffende trap van welvaart was, werd zijn moralistische karakter manifest. Een dergelijke ontmaskering heeft op het terrein van de volksgezondheid vooralsnog niet plaatsgevonden. Gezondheid wordt gezien als een behoefte en een recht, waarover grote consensus bestaat. Een laatste verklaring voor het legitimiteitsverschil tussen welzijn en volksgezondheid is te vinden in de wijze van sturing – tussen de caritaslogica aan de welzijnskant en de verzekeringslogica aan de andere kant. Het welzijnsbeleid werkt via subsidies voor doelen die steeds weer om een politieke, of zelfs: morele afweging vragen. Grote delen van de zorg worden gefinancierd via verzekeringspremies. Zelfs als men kan twifelen aan het nut of de zin van sommige ingrepen, dan nog is het onmogelijk daar een eind aan te maken, omdat zij deel uitmaken van een systeem van in ruil voor premies verworven rechten.

De werkelijke crisisjaren voor welzijn liggen al weer twintig jaar achter ons. Het was in 1982 dat het dieptepunt werd bereikt, precies op het moment dat welzijn en gezondheidszorg samenkwamen in het ministerie van WVC. Achteraf bezien was het onder een minder gelukkig gesternte dat beide velden toen in één ministerie opgingen. Er was sprake van een valse start. Welzijn – althans het sociaal-cultureel werk en het opbouwwerk – was door zijn maatschappelijke en politieke devaluatie geen aantrekkelijke partner voor de beleidsmakers op het terrein van de volksgezondheid, dat zich juist in toenemende belangstelling mocht

verheugen. De snelle en drastische decentralisatie van welzijnsbeleid maakte feitelijke integratie van gezondheidszorg en welzijnsbeleid ook niet eenvoudiger. Dit gold, opnieuw, met name voor het sociaal-culturele veld. Bij de maatschappelijke dienstverlening lag dit anders. Hier heeft de fusie van 1982 de organisatorische randvoorwaarden gecreëerd voor het verder naar elkaar toegroeien van de volksgezondheids- en welzijnsaspecten van onder andere de ouderen-, de gezins- en de gehandicaptenzorg. Tussen de curatieve zorg (cure) en het sociaal-culturele welzijn groeide een 'middenveld' van care. Deze ontwikkeling leidde er overigens nog niet toe dat het algemeen gezondheidsbeleid en het algemeen welzijnsbeleid dichter bij elkaar kwamen te staan. Een poging tot integratie van beide 'algemene' afdelingen werd in 1996 na, maar ook tot frustratie van velen afgeblazen. Op lokaal niveau daarentegen deed en doet zich wel een verdergaande convergerende ontwikkeling voor. Met de recente aandacht voor lokaal gezondheidsbeleid, public health, sociaal-economische gezondheidsverschillen, 'community care' en 'wonen, zorg en welzijn' komt er weer meer gemeenschappelijke grond onder de voeten van welzijn en volksgezondheid. Nu nog vooral lokaal, straks ook nationaal?

De betekenissen van het ministerie

Het is onmogelijk om vast te stellen wat 'de' betekenis van het ministerie in de afgelopen vijftig jaren. Die betekenis heeft in de loop van de tijd sterk gewisseld. Ieder beleidsterrein kende bovendien zijn eigen ontwikkelingsgang. Daarom kan alleen gesproken worden over de betekenissen van de opeenvolgende ministeries - in het meervoud. Met alle eerder genoemde nuances spreken we voor de overzichtelijkheid toch over *hét* ministerie.

Welvaart en welzijn

Een belangrijke betekenis van het ministerie is gelegen in het uitdragen van de gedachte van een zeker bestaan voor iedereen, gematerialiseerd in de Bijstandswet. Maar het ministerie is ook van betekenis geweest vanwege de vertolking van het idee van een ontspannen samenleving waarin welzijn zou prevaleren boven welvaart. In de jaren tachtig maakte het ministerie zich tot de centrale woordvoerder van de droom van een zorgzame

samenleving waarin niet de overheid voor burgers zou zorgen, maar burgers voor zichzelf en voor elkaar. Het was bij uitstek dit ministerie dat zich tot vertolker maakte van de gedachte dat de overheid niet alleen verantwoordelijk was voor de collectieve welvaart maar ook voor het individuele welzijn. Het ministerie bleek ook het meest kwetsbaar toen de kritiek op de schaduwzijden van de verzorgingsstaat breed ingang vond. Zo heeft het ministerie niet alleen in de periode van MW en CRM tot het hart van de verzorgingsstaat behoord. Toen aan het eind van de jaren zeventig de kritiek op het welzijnswerk loskwam, trof dat ook de verzorgingsstaat – in het hart.

Twee beleidsparadoxen

De kritiek op het welzijnsdenken van de jaren zeventig werd bepaald niet alleen vertolkt door buitenstaanders. Dat ook minister Brinkman deze mee ging uitdragen, had te maken met het bij elkaar komen van twee beleidsparadoxen, die de geschiedenis van het ministerie hebben gekenmerkt. De eerste is de paternalismeparadox. Het ministerie heeft steeds diep ingegrepen in het persoonlijk leven van de burgers, maar is gaandeweg steeds luider gaan verkondigen dat die ingrepen bedoeld waren om de zelfstandigheid van de burgers te vergroten. Daardoor werd het ministerie kwetsbaar voor de kritiek dat het zich paternalistisch opstelde en het omgekeerde bereikte van wat het beoogde: in plaats van volwassen burgers kweekte het kleine kinderen.

De tweede beleidsparadox – de sturingsparadox – draaide om hetzelfde mechanisme, maar dan op collectief niveau. Vanaf het ontstaan van het ministerie van Maatschappelijk Werk is betoogd dat het welzijn van de burgers het best gediend was bij eigen, kleinschalige en lokale organisaties. Hoe meer het ministerie de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van dergelijke organisaties naar zich toetrok, hoe verder men verwijderd raakte van een samenleving met een sterk particulier initiatief. Die kritiek klonk des te feller, omdat het ministerie met de subsidiëring van het particulier initiatief vaak ook zijn eigen oppositie subsidieerde. Zo heeft het ministerie voor een belangrijk deel het maatschappelijk protest gefaciliteerd dat bijdroeg aan de aantasting van de eigen legitimiteit.

Beide paradoxen zijn niet specifiek voor het welzijnsbeleid. Ook in het volksgezondheidsbeleid wordt onder het mom van keuzevrijheid gemoraliseerd over levensstijlen en -risico's. Meer

dan op het welzijnsterrein heeft bovendien de ideologie van zelfsturing geleid tot beleidsblokkades en tot pogingen deze met een groots plan op te heffen. Om al eerder genoemde redenen is de welzijnskant tot nu toe veel kwetsbaarder gebleken voor deze paradoxen dan volksgezondheid. Om de huidige en wellicht ook de toekomstige ontwikkeling van de zorg te begrijpen is het wellicht toch zinnig de werking van deze onbedoelde en paradoxale gevolgen van het beleid in het achterhoofd te houden.

Innovaties en successen

Tegenover deze paradoxen die zeker de betekenis van de W van het ministerie enige tijd verminderde, staan resultaten van het ministerie, zowel bedoelde als onbedoelde. Een belangrijk beoogde innovatie was de decentralisatie van het welzijnsveld naar gemeenten en van de gezondheidszorg naar aanbieders, vragers en verzekeraars. Dit waren grote en dappere ingrepen van een ministerie, zeker gelet op het feit dat bij andere departementen weinig enthousiasme bestond voor decentralisatie (ondanks alle lippendienst die hieraan werd bewezen). Het ministerie kan dan ook worden beschouwd als een belangrijke bestuurlijke vernieuwer: nieuwe vormen van overheidssturing zijn bij uitstek in dit ministerie uitgedokterd én door dit ministerie ingevoerd.

Wanneer de resultaten van de decentralisatie leken tegen te vallen, bestond er ook bij WVC en VWS vanzelfsprekend de aandrift om de Haagse touwtjes weer aan te trekken. Tot nu toe echter heeft Den Haag deze verleiding grotendeels kunnen weerstaan. Wel bezint het ministerie zich op zijn taak op gedecentraliseerde beleidsterreinen: wat betekent complementair bestuur? Een ander beoogd resultaat dat hier aandacht verdient, is de ontwikkeling van het minderhedenbeleid zoals dat met name in de boezem van dit ministerie tot ontwikkeling is gekomen. In het verlengde van de opvang van talloze groepen na de oorlog en uit de voormalig koloniën, heeft het ministerie een grote bijdrage geleverd aan de integratie van honderdduizenden nieuwkomers. Dat de officiële verantwoordelijkheid voor het integratiebeleid tegenwoordig bij het ministerie van BZK ligt, doet noch iets af aan de historische verdiensten van het ministerie voor ontheemden en nieuwkomers, noch aan zijn huidige bijdrage aan de ontwikkeling van een multiculturele samenleving in Nederland.

De ontwikkeling in de richting van een pluriformere samenleving is door het ministerie ook ondersteund door de subsidiëring van vele strevende groepen, zoals zich emanciperende vrouwen, homoseksuelen, gehandicapten, woonwagengewoners en talloze anderen.

Onbedoelde gevolgen en fiasco's

De onbedoelde gevolgen van het handelen mogen niet ontbreken in een paragraaf over de betekenissen van het ministerie. Het in dit boek beschreven ministerie heeft bijvoorbeeld meer bijgedragen aan de ontzuiling van Nederland dan enig ander ministerie. Dit onbedoelde effect had overigens bepaald niet alleen positieve gevolgen voor het ministerie, juist omdat ministerie en middenveld, overheid en particulier initiatief, nauw met elkaar verbonden en sterk van elkaar afhankelijk waren. Dat de legitimiteit van (de W van) het ministerie ter discussie kwam te staan, had mede te maken met de verzwakking van het particulier initiatief, dat op haar beurt een gevolg was van de ontzuiling, dat op haar beurt mede voortkwam uit het professionaliseringsbeleid van het ministerie, et cetera.

Eén categorie onbedoelde gevolgen van beleid wordt door beleidsmakers liever overgeslagen: de fiasco's. In het geval van het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers zijn er zeker fiasco's te noemen, denk aan de mislukking van de Kaderwet, de WVG en de stelselherziening. Soms gaat het bij fiasco's om maatregelen die slachtoffer zijn geworden van hun eigen succes. De Bijstandswet is hiervan een voorbeeld. Bij de introductie in 1965 had niemand voorzien dat zo spoedig zo velen een beroep op de Bijstand zouden moeten doen. Maar niet in alle gevallen is mislukking de prijs van succes: wanneer het gaat om de talloze reorganisaties die – zeker recentelijk – het ministerie op hun kop hebben gezet, is er van succes weinig sprake.

Ten slotte

Een ministerie dat zo'n grote rol heeft gespeeld in de ontwikkeling van sociale planning in Nederland zal ervan uitgaan dat de bedoelde effecten de onbedoelde verre overtreffen. Ook nadat met veel retorisch geweld in de jaren tachtig door politici afscheid was genomen van de 'maakbare samenleving', bleven ambtenaren en politici van WVC en VWS geloven in de effectiviteit van

hun ingrijpen. Dat is begrijpelijk – want zonder vertrouwen in de resultaten van het eigen optreden kan het departement niet. Een overheid die alleen maar zegt te willen terugtreden, krijgt geen vertrouwen van de burgers. Het waren juist de op de voorgrond tredende bewindslieden van het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers, zoals Beel, Klompé, Brinkman, D’Ancona en Borst, die geschiedenis wisten te schrijven.

Een overheid die alleen maar zegt te willen terugtreden, krijgt geen vertrouwen van de burgers. Het waren juist de op de voorgrond tredende bewindslieden van het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers, zoals Beel, Klompé, Brinkman, D’Ancona en Borst, die geschiedenis wisten te schrijven.

3 Sociaal beleid in de Europese Unie en de lidstaten

Hans van Ewijk

Wie de moeite neemt om de belangrijkste witboeken, groenboeken en berichten van de Europese Unie op het sociale terrein door te nemen, zal verrast zijn. De mooie doelen buitelen over elkaar heen. De EU en zijn lidstaten lijken in hoog tempo op weg te zijn naar een sociaal paradijs. Er is nu eenmaal een hardnekkige neiging onder beleidsmakers om de wereld mooier voor te stellen. De hoge doelen worden ook nauwelijks geproblematiseerd en tegenover contraire doelen in andere sectoren gezet. Hierdoor ontstaat veel 'schone schijn politiek'. Ik zal eerst op dat schone beleid ingaan om langzamerhand de handen vuil te maken door spanningen en verschuivingen in het sociaal beleid te laten zien. Van daaruit beland ik bij een paar benaderingen en modellen van de Europese Unie die mij beloftevol en inspirerend lijken. Tot slot ga ik na wat dit betekent voor de sociale organisaties en probeer ik het soortelijk gewicht van het sociaal beleid te bepalen.

Words, words, words

Documenten over sociaal beleid zijn dicht bezet met begrippen die verwijzen naar een brede, nogal vage, maar wenselijke werkelijkheid. Veel van deze begrippen lijken inwisselbaar.

Social protection
Social cohesion
Social inclusion
Social exclusion
Social policy
Social model
Social dimension
Social welfare
Social environment
Social rights
*Social participation*¹

Deze 'socials' zijn volgens de EU-documenten allemaal onderweg naar verbetering, versterking, verdieping, implementatie, en ze zijn vooral heel belangrijk. De begrippen worden niet aangescherpt, veelal niet met elkaar in verbinding gebracht en blijven daardoor erg aan de oppervlakte. Laten we nog eens een lijst nemen.

Activation
Human dignity
Lifelong learning
Access to services
Human face (of the EU)
Highly educated working population
Highly motivated working population
Informed citizens
Free citizens
Gender equality
Anti discrimination
Anti poverty
Equal opportunities
Shared values

¹ Zie Literatuur.

De woorden vertegenwoordigen allemaal beleidsvoornemens die vragen om implementatie. Maar hoe al deze onderwerpen tegelijk of in samenhang geïmplementeerd worden, blijft open. Ook de acht belangrijkste doelen van sociale inclusie zijn van het zelfde laken een pak:

Developing an inclusive labour
Guaranteeing an adequate income
Tackling educational disadvantages
Preserving family solidarity
Ensuring good accommodation
Guaranteeing equal access to quality services
Improving delivery of services
Regenerating areas of multiple deprivation (EC 200b)

Als we al deze woorden en doelen voor lief nemen mogen we veronderstellen dat Europa op weg is naar een schitterende sociale toekomst. Achter de sluiers van mooie bedoelingen vinden we een heel andere werkelijkheid, vinden we veel tegengestelde doelstellingen en zelfs in het mooie *management by speech* komen we woorden tegen die onze argwaan verdienen:

Sustainable
Modernising
Competitiveness
Subsidiary principle
No harmonising

Duurzaam verwijst naar de noodzaak dat sociale systemen op langere termijn houdbaar moeten zijn, dus flexibel, beperkt, betaalbaar. Moderniseren is een eufemisme voor bezuinigen, efficiency en vermindering van rechten. Met competitie bedoelen ze in EU-verband competitieve economische systemen die niet een te zware last aan sociale uitgaven met zich mee moeten dragen. Het subsidiariteitsprincipe, zeer populair binnen het sociale domein, is vooral bedoeld om nationale politiek te vrijwaren van EU-interventies. En dat geldt ook voor de populaire quote om niet op zoek te gaan naar het harmoniseren van sociaal beleid tussen de EU-staten.

Tegenover de mooie sociale idealen staat een even zakelijke politiek-economische werkelijkheid die het sociale ernstig inperkt.

Een korte geschiedenis

Het is boeiend om te zien hoe de EU in zijn relatief korte bestaan verschillende keren heeft geprobeerd om een stevig sociaal beleid neer te zetten. Toen in 1957 de EEG opgericht werd wilde de Franse premier Guy Mollet een harmonisatie van sociale wetgeving voordat Frankrijk akkoord zou gaan met het Verdrag van Rome. Hij vreesde dat een open en concurrerende markt tussen staten zou leiden tot 'social dumping' en ten koste zou gaan van verworven sociale rechten (SCP, 2004). De andere vijf landen, waaronder Nederland, waren het echter niet eens met Frankrijk en de harmonisatie vond niet plaats. Desondanks namen de omvang van de sociale sector en de socialezekerheidskosten meer dan ooit toe. Tijdens de Oliecrisis (1973/74) werd het debat over harmonisatie heropend. De economische recessie vroeg om beperking van onderlinge concurrentie tussen de EU landen om de competitie met de USA en Sovjet Unie vol te kunnen houden. En zo kwam er regelgeving ten aanzien van gelijke behandeling tussen mannen en vrouwen, kwamen er een paar wetten voor arbeidsomstandigheden en een Eerste Sociaal Actie Programma dat direct door de nieuwe accessielanden van die tijd (UK, Ierland en Denemarken) verworpen werd. Toen tien jaar later bij de volgende uitbreiding van de EU een aantal Zuid-Europese landen (Spanje, Portugal, Griekenland) toetraden, begon de discussie over 'social dumping' opnieuw. Dit leidde in 1986 tot de *Single European Act* met voorstellen voor regelgeving op sociaal beleidsterrein, zoals veiligheidsvoorschriften op de werkplaats. De Social Charter van 1989, uitgewerkt in de Verdragen van Maastricht (1993) en Amsterdam (1997), eindigde in een sociale paragraaf in het Europees Verdrag van 1997 met richtlijnen (!) over de rol van de sociale partners, bescherming bij collectieve ontslagen, werktijden, ouderverloven en gelijke betaling voor fulltime en parttime werkers (SCP, 2004). Tegelijkertijd echter werd het subsidiariteitsbeginsel vastgelegd en werd sociaal beleid tot een nationale verantwoordelijkheid verklaard. Het idee van richtlijnen in plaats van regelgeving mondde uit in de methode van de open coördinatie (Lissabon 2000). Dat wil zeggen dat de EU staten besloten om methodes te ontwikkelen voor het formuleren, kwantificeren en monitoren van politieke taakstellingen. Deze aanpak werd vooral op het sociale terrein populair. Benchmarking, monitoren en reviews vonden hun weg in Nationale Actie Plannen. In Lissabon werd ook de ambitie van de EU vastgelegd. *"To make the EU the world's most dynamic and*

competitive area, based on innovation and knowledge, able to boost economic growth levels with more and better jobs and greater social cohesion.” (EC, 2000).

De methode van de open coördinatie en de vastgelegde ambitie van de EU leidde de facto tot een doorgaand debat over sociaal beleid en tot intensieve relaties tussen beleidsmakers en onderzoekers in de lidstaten, waardoor toch een soort gemeenschappelijk veld ontstond van actoren en belangen. Hierdoor ook kwam een zekere convergentie in beleid tot stand (Tomka, 2003). We kunnen vaststellen dat het sociaal beleid van de EU in formele zin weinig verbinding kreeg met het beleid van de afzonderlijke staten. Het sociaal beleid van de EU is vooral een demonstratie van goede wil met weinig reflecties op tegenstellingen en spanningen tussen de diverse doelstellingen op sociaal en economisch terrein en met weinig oog voor de implementatie van alle mooie doelen. Wel is er een gemeenschappelijk discours ontstaan. Voor mij persoonlijk is één van de cruciale vragen hoe we het belangrijke officiële doel van het bevorderen van een hoge levensstandaard moeten interpreteren. Het kan gelezen worden als een standaard voor inkomen, voor bezit, voor rijkdom, voor hoge productie en consumptie. Voor mij is een hoge levensstandaard onvoorwaardelijk gekoppeld aan een hoge standaard voor het sociale leven. Mensen zijn sociale wezens, en sociale relaties en sociaal gedrag zijn essentieel in een samenleving en in ons bestaan. Dit moet de basis zijn voor het zogenaamde Europese sociale model.

Begripsverheldering

Sociaal beleid is een term waar iedereen zich wel iets bij voor kan stellen. Het is een domein waarbinnen heel veel meningen en perspectieven bestaan. Feitelijk zouden we kunnen spreken van drie dominante begripsbepalingen.

Het sociaal-economisch perspectief richt zich op herverdeling van inkomen, van risico's en werk. Hier vindt een heftig economisch debat plaats waarbij het gaat om miljarden euro's. Meer dan 25% van de uitgaven van de Europese lidstaten wordt besteed aan sociale zekerheid en bijna de helft daarvan aan pensioenen. Meer dan honderd jaar werd het sociale debat overheerst door de strijd voor gelijkheid in kansen, in werk, in inkomen. Emancipatie van

allerlei groepen was daar de sociaal-culturele equivalent van. Gelijkheid is vooral het debat over herverdeling van bronnen. Sociale zekerheid was het sociaal-democratische antwoord op het sterk Marxistisch beïnvloede gelijkheidsstreven. De mens moest beschermd worden tegen de risico's van de op zich positief te beoordelen kapitalistische samenleving. De beschermingsideologie concentreerde zich op mensen met een handicap, werklozen, zieken, ouderen, grote gezinnen, kinderen en allerhande marginale groepen in de samenleving. Zo creëerden we een complex systeem van elkaar overlappende beschermingsmaatregelen. De kosten voor de bescherming werden deels gefinancierd uit belastingen en deels door (verplichte) verzekeringsstelsels. De derde sociaal-economische benadering, populair bij liberalen, is het benadrukken van het eigen initiatief en de eigen verantwoordelijkheid, waarbij de overheid pas in het uiterste geval in beeld komt. Een vangnet of liever nog een trampoline die de mens weer direct terug doet belanden in de samenleving, is het maximale waar de burger in nood op mag rekenen. De grote meerderheid wordt geacht zelf zijn zaken te kunnen regelen en zichzelf te verzekeren tegen risico's. We moeten mensen niet tegen alles willen beschermen, is het adagium.

Het sectorale of institutionele perspectief is een tweede invalshoek. Hier gaat het debat over onderwerpen als het managen en besturen van een sector. Hoe kan de sociale sector zo effectief mogelijk ingericht worden, hoe krijgen we zo groot mogelijke transparantie en een gelijke toegang voor iedereen? Het brede sociale veld is opgedeeld in sterk georganiseerde sectoren als volksgezondheid, sociale zekerheid, onderwijs, maatschappelijke dienstverlening, veiligheid. De sociale sector is één van de drie pijlers naast de economische en fysieke. Bij het sectorale perspectief kom je ook wel een veel smallere terreindefinitie tegen. Het sociale valt dan samen met de maatschappelijke dienstverlening, het welzijnswerk en de jeugdzorg.

Het sociaal-culturele perspectief.

De welvaartsmaatschappij met haar hoog opgeleide en redelijk rijke bevolking heeft desondanks enkele grote sociale problemen. Problemen met gedrag van mensen en met de verhoudingen tussen mensen en tussen groepen van mensen. De criminaliteitscijfers rijzen de pan uit en alleen al in Nederland steeg het aantal gevangenen van 4.000 naar 12.000 in de afgelopen dertig jaar. De geregistreerde misdaad vertienvoudigde (Boutellier, 2002). De

VS, zovaak ons voorland, kent een ratio van 648 gevangenen op de 100.000, in de UK is dit 120 en in Nederland 90. In getto's in de grote Amerikaanse steden bevindt 80% van de zwarte mannelijke jongeren zich in het justitieel circuit (Wacquant, 1999). Ik ga er niet vanuit dat deze jongeren van nature misdadig zijn. We hebben hier te doen met een ernstig relatieprobleem tussen bevolkingsgroepen of misschien wel beschavingen (Huntington, 1997). Voor veel mensen is de sociale kwestie niet langer meer die van gelijkheid of armoede maar die van redelijke verhoudingen en redelijk gedrag. Zie woorden als cohesie, inclusie, participatie, activering, waarden en normen. Vervolgens vinden we verschillende reacties op de nieuw gedefinieerde sociale kwestie. De eerste is wat ik maar even het verkeersmodel noem². In deze benadering zien we een samenleving als een wereld waarin mensen met elkaar verkeren door middel van een aantal gemeenschappelijke sociale codes. Net zoals verkeerswegen redelijk veilig zijn door duidelijke verkeersreglementen en veiligheidsvoorzieningen, zo kunnen mensen redelijk veilig verkeren door middel van heldere gedragscodes. Mensen zijn te vergelijken met autootjes die door het dagelijks leven manoeuvreren. Het is het pleidooi voor een fatsoenlijke samenleving en fatsoenlijke burgers. Een tweede antwoord op de sociaal culturele kwestie is het 'commitment model'. Dit kom je vooral tegen in allerlei community-benaderingen. Er wordt een appèl gedaan op mensen om zorg te hebben voor elkaar en de omgeving. De focus is niet in de eerste plaats gericht op normen en waarden, op fatsoen en omgangsvormen, maar op zorg, betrokkenheid, op meeleven en sociale rechtvaardigheid (Bauman, 2001).

Als we op enige afstand naar de discussies over sociaal beleid kijken zien we hoe de verschillende perspectieven voortdurend door elkaar lopen en heel vaak maken beleidsmakers niet duidelijk vanuit welk perspectief ze redeneren. Ik denk dat we alleen een zinnig debat over sociaal beleid kunnen voeren als we een juiste balans vinden tussen de sociaal-economische, de sociaal-culturele en institutionele benadering en daarbinnen oog hebben voor de onderscheiden invalshoeken. Ik ben zelf het meest gebiologeerd door het sociaal-culturele perspectief en daarbinnen het commitmentmodel. Als mensen zich niet bij elkaar betrokken voelen komen we aan de wortels van het

² Met dank aan Loes Verplanke die deze vergelijking maakte tijdens een masterclass over burgerschap.

bestaan en dicht bij een rusteloze depressieve en agressieve wereld. De betrokkenheid moet er zowel zijn op het niveau van de mensheid als op het niveau van de mens om de hoek.

Verschuivingen in het sociaal beleid

Ik wil proberen de belangrijkste veranderingen in het sociaal beleid in de West-Europese welvaartsstaten kort te typeren. Dit kan niet meer zijn dan een persoonlijk gekleurd overzicht. De trends die ik opsom passen allemaal in de lijn van de kritische welvaartsbenadering die we zowel vinden onder de neo-liberalen als onder derde-weg-denkers.

Sociaal economisch ->	Sociaal-cultureel
bescherming	activering
universeel	contextueel
nationaal	lokaal
institutioneel	territoriaal
specialist	generalist
bureaucratie	markt
bureaucratie	'trust'

In de welvaartsstaat zijn gelijkheid, emancipatie en bescherming in de ogen van velen gerealiseerd of zelfs doorgesloten. Natuurlijk, emancipatie is nog niet echt overal doorgedrongen, maar het vraagt niet langer om specifiek beleid. Zelfs het armoedeprobleem, dat natuurlijk nog bestaat, wordt niet meer gezien als een probleem van ongelijke verdeling van inkomen maar eerder als een multidimensioneel probleem dat voortkomt uit de complexiteit van de context en vooral te maken heeft met een gebrek aan sociale competenties en sociaal kapitaal. Dit standpunt past in de verschuiving van een sociaal-economisch naar een sociaal-cultureel perspectief.

In dezelfde lijn zien we een verschuiving van het beschermingsparadigma naar een risico-paradigma. Veel beschermende regelingen en voorzieningen zouden een averechts effect hebben. Mensen worden niet gestimuleerd om weer aan de slag te gaan. Er lijken beloningen te ontstaan voor maatschappelijk erkende ziektebeelden en voor verslavings- en afhankelijkheidsgedrag. De moderne samenleving stimuleert echter ondernemerschap en zelf verantwoordelijkheid, is het tegenbod. *Entrepreneurship* is ook in de EU-documenten een zeer geliefd woord. Mensen moeten

accepteren dat ze in een risicosamenleving leven³. Ze moeten aangezet worden om zelf hun situatie ter hand te nemen. Vandaar dat we nu debatten hebben in welke mate mensen met extreem risicogedrag, zoals verslaafden, skiërs, dronken automobilisten en bungy jumpers, niet meer premie zouden moeten betalen of het recht op bepaalde behandelingen zouden moeten verliezen. De volgende verandering is die van de universele benadering naar een meer doelgerichte benadering. Bij een contextuele benadering staat niet het universele gelijkheidsprincipe voorop maar de vraag wat in die situatie voor deze mensen het beste zou zijn. Gelijkheidsdenken begint een blok aan het been te worden voor het oplossen van lokale en complexe problemen.

Deze verschuivingen van sociaal-economisch naar sociaal-cultureel, van bescherming naar activering, van universeel naar contextueel, impliceren een verlegging van de beleidsdominantie van het nationale niveau naar het lokale. Gedrag, houding, activering, netwerken, cohesie, contexten vragen om lokale antwoorden. Sociale problemen zijn divers en kunnen niet nationaal en centralistisch getackeld worden. Dat maakt cliënten tot louter cijfers (Marsland, 1996).

Er is één trend waar nauwelijks iemand tegen zal protesteren, die naar minder bureaucratie. We zouden bureaucratieën in onderwijs, gezondheidszorg, sociale zekerheid moeten veranderen in flexibele structuren waar je heel duidelijk producten tegen een duidelijke prijs kunt krijgen en de inzet dienstverlening en klantgerichtheid is. Massaal wordt geloofd in privatisering, in marktwerking en vraagsturing als het antwoord op de bureaucratieën. Ik ben daar nog niet zo van overtuigd. Nationale en lokale overheden zijn druk doende een oeverloos net te breien van budgetsystemen en productafspraken, waarbij een open markt van aanbieders kan intekenen. Dit veroorzaakt een gigantische stroom aan cijfers, voorstellen en verantwoordings-systemen, en er ontstaan bijna onoverkomelijke problemen om het overzicht en de samenhang te behouden. Het is niet meer te managen. Een andere route naar minder bureaucratie is om aanbieders en professionals te vertrouwen ('trust'). De overheid bepaalt de hoofdlijnen van beleid en maakt duidelijk wat ze

³ Het is, tussen haakjes, wel opvallend om te zien hoe deze zogenaamde paradigma-verschuiving absoluut niet plaats vindt op het terrein van veiligheid. De bangelijke samenleving vraagt om een sterk beschermende staat en de investeringen in bescherming op dit terrein nemen fenomenaal toe.

wenselijk vindt. Door overheid vertrouwde uitvoerders met een zekere vaste relatie gaan aan het werk om het beleid tot werkelijkheid te maken.

De laatste verschuiving die ik wat nader onder de loep neem is een ingewikkelde. Het is de verandering van een institutionele benadering naar een territoriale. In de sectorale benadering worden nationale doelstellingen geïdentificeerd met bepaalde sectoren. Het onderwijssysteem verzorgt het leren, de volksgezondheid de gezondheid, de arbeidsmarkt het werk. Ieder systeem heeft zijn eigen departement, eigen wetten, eigen professionals. Het risico van deze systemen is dat het gesloten systemen worden met een eigen taal en logica. Het oorspronkelijke doel (onderwijzen, beter maken, werk organiseren), de uitvoerende organisaties, de professionals en de cliënten raken geïnstitutionaliseerd. Leren en onderwijs volgen worden identiek. In werkelijkheid is leren, is gezondheid, is actief zijn het meest afhankelijk van hoe mensen in het dagelijks leven verkeren, van hun persoonlijke competenties, hun levensstijl, hun gevoel van welbevinden en gewaardeerd worden. In de laatste decennia is een sterke tegenbeweging tegen de institutionele benadering ontstaan in het streven naar lokalisering, naar *communities*, de wijkaanpak, de integrale benadering, de maatschappelijke zorg als eerste verantwoordelijkheid van het lokale niveau. Deze beweging is echter grotendeels een papieren beleidsbeweging. In werkelijkheid blijven de budgetten in de institutionele sectoren hangen, zit daar ook de harde regelgeving, de hogere status van professionals, de dominantie in de veelgeprezen ketens. In de lijn zien we ook een soortgelijk debat over generalisatie en specialisatie. Het lijkt soms alsof er een breed gedragen opvatting ontstaat dat we terug moeten naar brede beroepen, naar generalisten aan de basis. Wetenschappers spreken over *Entgrenzung* van disciplines. Maar ook hier is de werkelijkheid anders. De specialisatie in de instituties – neem maar de wereld van verpleegkundigen als voorbeeld – gaat nog even zo rustig door en de ruimte om met nieuwe brede generalisten aan de slag te gaan wordt ernstig belemmerd door de machten van instituties, belangengroepen en gespecialiseerde professionals.

Ook op het terrein van de grote beleidsverschuivingen zien we dus nog een aanmerkelijke kloof tussen de beleidstaal en de dagelijkse werkelijkheid. Het probleem van het beleid is dat de verwerkelijking ervan veel tijd, vasthoudendheid en intelligente strategieën vraagt. Hier zit een markant zwak punt in het beleid. De taal, de posities, het netwerk van bestuurders dreigt zich

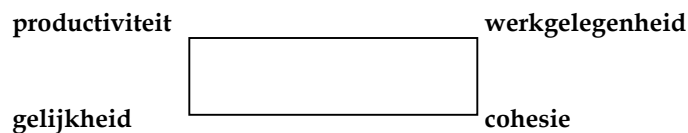
steeds lossier te maken van de feitelijke werkprocessen. We zouden het ook kunnen beschouwen als een transitieprobleem. Sectoren laten zich door beleidsmakers nu eenmaal makkelijker sturen dan territoriale en integrale aanpakken. Universalisme als beleidsuitgangspunt is simpeler dan contextueel denken en werken.

Strategisch balanceren

Het is interessant om te zien hoe in de discussies binnen de Europese Unie de nieuwe spanningen en opgaven op de betere momenten ook wel gezien worden. Een populaire driehoek in EU-documenten is de volgende:



Deze 'beleidsdriehoek' suggereert een onderlinge relatie tussen productiviteit, werkgelegenheid en - dat is het interessante - gelijkheid. De Verenigde Staten zet feitelijk zijn kaarten op productiviteit vanuit de veronderstelling dat werkgelegenheid en gelijkheid vanzelf volgen. Het Europese model veronderstelt dat een hoog opgeleide, gezonde bevolking met redelijk gelijke kansen een productieve factor op zich is en dat beleid dat een zekere gelijkheid en volledige werkgelegenheid nastreeft daarmee ook productiviteit bevordert. Het wordt nog boeiender als we in recente discussies zien dat de driehoek een vierkant aan het worden is doordat sociale cohesie toegevoegd wordt (EC 2000; De la Fuente & Ciccione, 2002).



Sociale cohesie zou volgens deze figuur een autonome factor zijn in het bevorderen van productiviteit. De vier doelen versterken elkaar is het uitgangspunt. Dus in deze benaderingen zijn sociale beleidsdoelen niet langer correcties op de imperfectie van de markt, maar een voorwaarde voor productief en competitief zijn. Deze benadering vinden we ook in veel documenten van de VN

bescherming van de arbeidsmarktpositie van mensen met een handicap. Misschien accepteert de Europese benadering te snel dat mensen geen toegang hebben en komen ze te makkelijk en te snel terecht in permanente zorgsystemen. Omgekeerd is men in de USA wellicht te optimistisch over de werking van het level playing field.

Maatschappelijke dienstverlening: rollen, verantwoordelijkheden en resultaten

Tot slot van deze beschouwing over EU-beleid en het sociale beleid in de EU-staten ga ik nog kort in op de maatschappelijke dienstverlening. Op het lokale niveau zien we hoe de drie perspectieven van sociaal beleid – sociaal-economisch, sociaal-cultureel en het sectorale perspectief – samen komen. Lokale overheden streven allemaal naar een leefbare stad of een leefbaar dorp waar het prettig wonen en aantrekkelijk investeren is. Ze proberen de criminaliteit tegen te gaan en het maatschappelijk initiatief te versterken. Op het lokale niveau is ook oog voor de positie van mensen met een ernstige handicap en de kwetsbare ouderen en kinderen. Om deze doelen te realiseren hebben ze zichtbare handen nodig of anders gezegd een zeker niveau van voorzieningen. EU-landen volgen verschillende wegen. In de Scandinavische landen en veel Zuid-Europese landen zorgen de gemeentes zelf voor deze doelen. Maatschappelijke dienstverleners en voorzieningen maken deel uit van de lokale overheid. Kinderopvang en verzorgingshuizen maken, net als scholen, deel uit van het overheidssysteem. In de UK en Ierland wordt ingezet op privatisering, tot en met de gevangenissen toe. Nederland en Duitsland kennen een gemengd systeem waarbij het meest opvallende is dat er een sterke non-profit sector is die de diensten levert, van oudsher binnen een gereguleerd systeem van vaste subsidies en meer recent door een pseudo marktwerkingsysteem tussen non-profit organisaties waar wel of niet ook private ondernemingen worden toegelaten.

Op het terrein van de maatschappelijke dienstverlening – zoals sociale diensten, kinderopvang, buurtwerk, thuiszorg, activering - vindt in een aantal landen tegelijkertijd een proces van decentralisatie, de-institutionalisering en privatisering plaats. Ik denk dat we op het sociale terrein zorgvuldig moeten bezien waar de grenzen tussen institutioneel en territoriaal en tussen

markt en publiek gelegd moeten worden. Sociale problemen zijn per definitie problemen tussen mensen en simpele oplossingen zijn niet voorhanden. Kennis van de context is veelal een vereiste. Een zekere stabiele infrastructuur die de verantwoordelijkheid neemt voor de mensen in dat gebied met sociale professionals die het vertrouwen hebben zie ik als de beste manier om op sociale problemen van de plaatselijke bevolking te reageren. Zo'n strategie conflicteert echter met de neiging de marktwerking te omarmen. Privatisering van maatschappelijke dienstverlening (*social services*) is een heftig debat in de Europese Unie. Recente akkoorden of verdragen binnen de GATS, de WTO en de EU zijn duidelijk: dienstverlening van algemeen belang, zoals energie, spoorwegen en luchthavens horen thuis in de private markt (ICSW, 2003). Veel beleidsmakers zien onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke dienstverlening in de zelfde lijn. Het karakter van zorg- en welzijndiensten vraagt echter om een genuanceerdere aanpak. Om ook in de toekomst in staat te zijn om de zorg voor ouderen, mensen met een handicap, daklozen en psychiatrische patiënten op lokaal niveau te kunnen garanderen is het absoluut nodig om verschillende 'bronnen' te benutten. De eerste is de informele zorg en steun die geboden wordt door familie, vrienden en bekenden. De tweede is de inzet van allerlei soorten vrijwilligers. Als we deze informele en vrijwillige zorg gaan missen wordt de zorg onbetaalbaar en niet te organiseren wegens een groot tekort aan arbeidskrachten. Vrijwilligers en informele zorg zijn veel makkelijker aan te spreken en in te schakelen door not-for-profit organisaties met een sterke lokale inbedding en erkenning dan door op winst gerichte ondernemingen. De derde bron is die van de lokale politici en het ambtelijk apparaat. De burgers van de gemeenten moeten hen een zorg zijn, ze moeten zich erbij betrokken voelen en er bij het maken van beleid permanent rekening mee houden, dus ook bij onderwerpen als ruimtelijke ordening, vervoer en arbeidsgelegenheid. Ook hier is het een groot risico om de sociale sector over te hevelen naar de markt. Het brengt de directe betrokkenheid en verantwoordelijkheid van de politiek-bestuurlijke gemeenschap in gevaar. De vierde bron zijn de professionals, mensen die ingeschakeld en betaald worden om de harde kern van de zorg te organiseren en te leveren, die zich inlaten met de hardnekkige sociale problemen in de gemeente en die zich inzetten als ondersteuners voor 'zachte' doelen als sociale cohesie en het level playing field. Dit in elkaar verweven systeem vraagt om een gerichte en inspirerende strategie en een financieringssysteem dat

recht doet aan de posities en samenwerking tussen verschillende actoren. We hebben een gemengd zorg- en welzijnsysteem nodig waarbij overigens de meer eenduidige diensten van deze sector zeker mogelijkheden biedt voor privatisering, zoals een deel van de educatie, de kinderopvang wellicht, eenvoudige zorgdiensten aan huis, allerhande ontmoetings- en recreatieve activiteiten. De EU zelf heeft ook wel oog voor deze noodzaak van een samenhangende genuanceerde aanpak. *"We have to overcome the fragmentation and compartmentalisation of service delivery and policy making and we need to address the issue of the links between national, regional and local levels and to mobilise all actors."* (EC, 2002b).

Het soortelijk gewicht van het sociale beleid

De bepaling van het soortelijk gewicht van het sociaal beleid is in de allereerste plaats een keuze. Voor mij persoonlijk zijn redelijke sociale verhoudingen en redelijk sociaal gedrag bijzonder belangrijk. Ik wil me graag prettig voelen onder mensen en dat vraagt om inzet, betrokkenheid, een zekere regulering en permanente alertheid van beleidsmakers en burgers. Het probleem is dat het op het niveau van Europa of een staat bijzonder lastig is om het sociaal beleid stevig neer te zetten. Het verbrokkelt als het ware in je handen. Sociaal-economisch beleid was goed te regelen door wetten en herverdelingsmechanismen van inkomen en werk. Als we het sociale probleem meer zien als een sociaal-culturele zaak krijgen regelgevers en economen het veel moeilijker in de vingers. Het soortelijk gewicht komt dan veel meer aan de basis te liggen, bij het lokale niveau. Hoewel de voorwaarden voor een sociaal-cultureel beleid natuurlijk wel degelijk mede blijven liggen in de economische ontwikkelingen, in een aantal sociaal-economische gelijkheids- en compensatieregelingen en het nationale veiligheidsbeleid. De rol van ministeries die sociaal beleid als (mede) opdracht hebben is daarbij enerzijds het waakzaam blijven voor de algemene condities (wonen, werken, inkomen, veiligheid, onderwijs) en het ondersteunen en bevorderen dat op lokaal niveau het sociale het menselijke gezicht behoudt en versterkt. Op beide terreinen echter lijken de sleutelfiguren en belangrijkste 'agentschappen' zich in toenemende mate terug te trekken. Het sociale gezicht op lokaal niveau vraagt om een sociaal gezicht op landelijk niveau. Betrokkenheid en participatie die van burgers gevraagd wordt, vraagt ook om betrokkenheid en participatie op Rijksniveau.

Literatuur

Atkinson, A.B. (1999). *Macroeconomics and the Social Dimension*. In *Division for Social Policy and Development*. UN: Development Department of Economics and Social Affairs (ESA/DSPD/BP.2).

Bauman, Z. (2001). *Community. Seeking safety in an insecure world*. Oxford/Malden: Polity.

Beck, U. (1986). *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in einde andere Moderne*, p. 271. Frankfurt am Main: Suhrkampf.

Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie. Hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

Council of the EU (2000). *Document from the Presidency*. Lisbon.

De la Fuente, A. & Ciccone, A. (2002). *Human Capital in a global and knowledge-based economy*. Brussels: EU (Employment and Affairs).

EC (1994). *European Social Policy*.

EC (1999). *A concerted strategy for modernising social protection*.

EC (1999). *A concerted strategy for modernising social protection*.

EC (2000). *Social Policy Agenda*.

EC (2000b). *Building an inclusive Europe*.

EC (2002). *Joint Report on social inclusion*. DG for Employment and Social Affairs.

EC (2002b). *Social Protection in Europe 2001*.

Huntington, S. (1997). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. New York.

ICSW (2003). *Social Development Review*, 7, 2.

Marsland, D. (1996). *Welfare or Welfare State? Contradictions and Dilemma's in Social Policy*. Houndsmill, Basingstoke, London: MacMillan Press Ltd.

Mkandawire, T. & Rodriguez, V. (2000). *Globalization and Social Development after Copenhagen: Premises, Promises and Policies*. Geneva: UNRISD.

SCP (2004). *Sociaal Europa, Europese Verkenning 1, Bijlage bij de Staat van de Europese Unie*. Den Haag.

Tomka, B. (2003). Western European Welfare States in the 20th Century: Convergences and divergences in a long run perspective. *International Journal of Social Welfare*, 12, 4, 249-260.

UNRISD (2000). *Visible Hands. Taking Responsibility for Social Development*. Geneva.

Wacquant, L. (1999). *Les prisons de la misère*. Paris: Raisons d'Agir.

4 VraagWijzer: een loket waar je wijzer wordt

Hein de Graaf

De burger staat centraalen staat zich af te vragen wie er allemaal om hem heen staan. Vroeger was de burger die een vraag te stellen had een roepende in de woestijn, nu is hij een roepende op de kermis. Alle exploitanten willen hem graag in hun tent lokken om hem precies te geven wat in hun kraam past.

B&W en de raadsleden koesteren de burgers. Zij vertegenwoordigen hun belangen en uit dank wordt er op hen gestemd. Zij zijn niet blij met die kakofonie van de kraamhouders, vooral niet omdat zij hen zelf voor een groot deel betalen. Tussen al die stemmen is de stem van de burger voor hen het belangrijkste.

De ministers en staatssecretarissen koesteren de wethouders en (deels via hen) de burgers. Maar ze overdrijven. Er is hier soms sprake van wat de Amerikanen 'smotherly love' noemen: het koesteren lijkt meer op smoren. Er komen allerlei plannen, subsidies, voornemens, stimuleringen, maar vooral regelingen richting gemeente om die burger maar van dienst te zijn. Nu zeker, met de naderende Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Het woord loket valt daarbij regelmatig. De gemeenten vragen daarbij om hulp om deze (over)vloed te kanaliseren ten voordele van de burgers én van de 'kraamhouders'.

Uit onderzoek, onder andere van de Consumentenbond, blijkt dat burgers met hun vragen en problemen nog te vaak van het kastje naar de

muur worden gestuurd en aankloppen bij instanties waar ze niet thuishoren. Dat kost tijd, geld en ergernis. Dus ook de burgers willen dat er iets verandert.

Ik stel u voor aan Sonja. Zij heeft haar 82-jarige schoonvader in huis wonen. In haar ogen gaat dat niet goed: hij heeft last van haar opgroeiende kinderen; het gaat teveel kosten, al die extra's in verband met zijn gezondheid; ze durft het risico niet meer aan dat hem iets overkomt door hun schuld; hij wordt steeds slechter ter been en is hij nou vergeetachtig of misschien een beetje dement? Sonja denkt eigenlijk aan een verpleeghuis, maar haar man niet. Hij reageert emotioneel: mijn vader stop ik niet in een tehuis! Hij denkt dat wat timmerwerk in huis de problemen oplost.

Waar gaat Sonja heen? Net als de meeste Nederlanders gaat zij met dit verhaal naar de huisarts. Deze moet in 6 minuten (of via een dubbel consult: 12 minuten!) het verhaal aanhoren en iets slims verzinnen. Hij zou op de RIO kunnen wijzen en vervolgens zit Sonja in iets wat een indicatietraject wordt genoemd en is haar verhaal al vertaald in een oplossing zonder dat iemand heeft begrepen wat er zich afspeelt bij haar thuis.

Hoe zou het beter kunnen?

Sonja heeft in de plaatselijke bibliotheek op de daar aanwezige computer het 'elektronisch loket' geraadpleegd, met enige hulp van het personeel. Daardoor heeft ze een beter overzicht gekregen van de verschillende mogelijkheden die haar schoonvader ter beschikking staan.

Toch wil ze haar situatie en die van haar schoonvader eens voorleggen aan iemand die snapt wat er aan de hand is en die voldoende afweet van wie er wat te bieden heeft. Daarom gaat ze naar het lokale loket ter plaatse. Aldaar blijkt dat de oplossingen kunnen zitten in de sfeer van 'indicatiestelling', voorzieningen gehandicapten en dergelijke haar onbekende termen.

De mening van de schoonvader zelf wordt gepeild; zijn gezondheids- en mobiliteitsproblemen worden doorgesproken en er wordt nagegaan wat er op dat gebied beschikbaar is.

Er komen alternatieven op tafel die kunnen voorkomen dat de schoonvader te snel naar allerlei dure voorzieningen wordt gestuurd. De nadruk wordt gelegd op het belang van de schoonvader en zijn wensen. Zaken waar men niet aan had gedacht worden voorgelegd: alternatieve woonmogelijkheden, speciaal vervoer, alarmering. Tevens wordt er aandacht besteed

aan de problemen met de opgroeiende kinderen en de mogelijkheden van aanpassingen in huis.
Kortom: in haar gemeente hanteert men de VraagWijzer methode.

Wat is VraagWijzer?

In het kader van de één-loketontwikkeling is het ministerie van VWS medio 2001 het stimuleringsprogramma *VraagWijzer* gestart, als opvolger van het loket Zorg en Welzijn (OL2000, gestart in 1996). In 2004 heeft de Stichting VraagWijzer Eén-loket VraagWijzer overgenomen. VraagWijzer is een aanpak waarbij drie functies centraal staan: vraagverduidelijking, transparantie van de voorzieningen en toegang tot een passend aanbod. VraagWijzer sluit aan bij wat burgers zelf willen en kunnen en bevordert hun zelfredzaamheid.

Het doel van het project en nu de Stichting VraagWijzer Eén-loket is gemeenten te ondersteunen in hun taak burgers bij te staan bij vragen en problemen op het terrein van maatschappelijke zorg en gezondheid. Tevens heeft de Stichting VraagWijzer Eén-loket tot doel cliëntenorganisaties bij te staan in hun toetsende rol. VraagWijzer sluit zowel aan bij lokale initiatieven als bij beleidsprioriteiten van VWS en kan een concrete rol spelen bij de invulling daarvan.

VraagWijzer kan overal gestalte krijgen: in een fysiek loket bij het gemeentehuis, in een instelling of in een speciaal gebouw, maar ook via elektronische 'loketten'. De uitvoering daarvan ligt bij de gemeenten en hun partners. Het gaat erom dat er een fysieke of elektronische plek is, laagdrempelig en onafhankelijk van het aanbod, waar de burger terecht kan met zijn eigen verhaal, waar hij met hulp van een adviseur of ICT meer inzicht krijgt in zijn problemen en mogelijkheden en waar hij verder op de goede weg wordt geholpen.

Daarbij is het van groot belang dat de klanten en hun organisaties in staat zijn deze loketten te beoordelen op hun resultaten en waar nodig bij te sturen.

Als gevolg daarvan werkt VraagWijzer als een filter. De ervaring met deze aanpak leert dat burgers eerder bij de juiste dienstverleners terecht komen, dat er veel meer oog is voor alternatieve diensten en dat burgers beter zijn voorbereid. Daardoor kan bij de achterliggende organisaties de werkdruk afnemen en het werkplezier toenemen. VraagWijzer heeft ook een preventieve werking. Problemen in het aanbod of in de wijk worden vroegtijdig gesignaleerd en

teruggekoppeld naar beleid c.q. instellingen. Daardoor zijn deze beter voorbereid op te verwachten problemen en mogelijke oplossingen voor burgers in hun gemeente.

De rol van VWS

VraagWijzer kwam voort uit Overheidsloket 2000 (OL2000). In 1996 namen het ministerie van BZK en de VNG het initiatief voor OL2000, waar de ministeries van VROM, EZ en VWS zich bij aansloten. Maar als we VWS zeggen bedoelen we eigenlijk Wim Woertman, Geert Maatman en later Boy Nijhoff. De principes achter OL2000 en later VraagWijzer (burger centraal, ICT als middel inzetten in een passende sociale context) werden reeds eind jaren tachtig bedacht op een terras in Warmond door Wim Woertman in gesprek met Hein de Graaf. Deze ideeën werden later door laatstgenoemde en Geert Maatman vanuit het ministerie binnen OL2000 geïntroduceerd, na 2000 aangevuld door Boy Nijhoff die door Wim Woertman gevraagd was zich vrijwel fulltime met het project bezig te gaan houden vanuit VWS.

Wim Woertman heeft het projectleiderschap van het VraagWijzer-project op zich genomen en vervuld tot het (enigszins) bittere einde. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de rest van VWS lange tijd het VraagWijzer-project links liet liggen en zich er pas de laatste jaren mee bezig ging houden. Maar, om Oscar Wilde nu eens tegen te spreken, soms kan men beter genegeerd worden dan opgemerkt. VraagWijzer is (desondanks) een geslaagd project geworden, mede dankzij de hevige inspanningen van Wim Woertman om VWS op een gepaste afstand te houden en zelf als postillon (hoewel niet d'amour) op te treden.

Resultaten

VraagWijzer spreekt gemeenten aan in hun rol als belangenbehartiger van hun burgers. Begin 2004 nemen ongeveer 300 gemeenten aan VraagWijzer deel, groen en rijp door elkaar, en zo'n 50 andere organisaties. De gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk dat de VraagWijzer-aanpak lokaal wordt vervuld, in samenwerking met hun (zorg)partners. Tevens worden door VraagWijzer belangen/cliëntorganisaties ondersteund in hun rol

als horzel: levert een VraagWijzer-loket wat op voor hun achterban en zo niet, kan men dan bijsturen?

De gemeenten financieren hun (fysieke) loket zelf en doen mee omdat men de uitgangspunten deelt en omdat men van de Stichting VraagWijzer Eén-loket ondersteuning ontvangt bij het vormgeven van de VraagWijzer-aanpak. Dit betekent overigens niet dat er per se sprake moet zijn van gemeenteloketten, wél dat de gemeente ervoor moet zorgen dat er zo'n plek komt, onafhankelijk van het aanbod.

Eigen evaluaties bij koplopers als Almelo, Haarlem, Friese Wouden ('t Stip) en de WegWijs-gemeenten (Sint Michielsgestel, Vught, Boxtel en Vlijmen) laten een duidelijke meerwaarde van VraagWijzer voor de burger zien ten opzichte van de oude situatie: bezoekers vinden het prettig op één punt terecht te kunnen, waar tijd en aandacht aan hen wordt besteed door deskundig personeel en waar in overleg maatgerichte oplossingsmogelijkheden worden aangereikt. De cijfers die bezoekers geven over klantvriendelijkheid en afhandeling van het loket variëren tussen 8 en 9.

In Haarlem wordt ruim 90% van de vragen direct afgehandeld, hetgeen een grote doelmatigheid oplevert. Het percentage ligt in Haarlem mede zo hoog, omdat betrokken instanties in één pand zitten, wat goed is voor de samenwerking. Ook de tevredenheid bij de medewerkers van de loketten is hoog, omdat zij het gevoel hebben hun klanten echt (integraal) te kunnen helpen en omdat er minder 'in hokjes' wordt gedacht.

De filterfunctie van VraagWijzer sorteert met name efficiency-winst voor achterliggende organisaties en instellingen: in Almelo en het land van Heusden en Altena bijvoorbeeld, zijn wachtlijsten voor de RIO geheel verdwenen. In Almelo is bovendien de druk op de wachtlijst voor verzorgings- en verpleeghuizen met minimaal 15% verminderd. In de Friese Wouden worden bezoekers van de VraagWijzer-loketten door alternatieve en vaak goedkopere oplossingen langer uit de intensieve en intramurale zorg gehouden. Dit leidt uiteindelijk ook tot bezuinigingen in de AWBZ.

Ook andere dienstverleners hebben voordeel van VraagWijzer. Zo geven huisartsen in Almelo aan dat bij hen de werkdruk is verlaagd, omdat burgers in toenemende mate hun zorgvragen rechtstreeks aan het loket voorleggen. Ouderen in Haarlem kunnen door bemiddeling van het VraagWijzer-loket met veel

minder hulpverleners thuis toe dan voorheen: een daling van acht á negen naar één á twee!

Relatie VraagWijzer met VWS-beleid

Regionale indicatieorganen (RIO)

Via vraagverduidelijking door VraagWijzer kan de klant voor een RIO-traject kiezen en kan de aanmelding worden verzorgd. Afhankelijk van gemaakte afspraken tussen RIO en lokale loketten kunnen tevens direct niet-complexe indicaties worden afgegeven door gemandateerde RIO- medewerkers. Eind 2002 is door VWS in overleg met VraagWijzer, VNG en LVIO besloten tot een ontwikkelproject met coördinerende gemeenten die betrokken zijn bij de opschaling tot 'robuuste RIO's'. Op grond daarvan zullen modellen worden ontworpen, die als voorbeeld kunnen dienen voor andere gemeenten bij het toegankelijk maken van RIO's door lokale loketten.

Geïntegreerde cliëntondersteuning

VraagWijzer is een vorm van cliëntondersteuning in een (onafhankelijk) loket. De uitdaging is om deze vormen van cliëntondersteuning te integreren en uit te laten groeien tot een toegankelijke, breed beschikbare voorziening op lokaal c.q. regionaal niveau.

In de praktijk bieden steeds meer organisaties en instanties diverse vormen van cliënt-ondersteuning aan, waarbij de VraagWijzer-aanpak wordt toegepast: naast de lokale loketten zijn dat bijv. ouderenadviseurs, MEE (voorheen SPD) consultants en case managers. VraagWijzer maakte ook deel uit van het project Sociale As (samenwerkingsverband tussen VWS, VROM en SZW), waarbij burgers inzicht wordt gegeven in diverse inkomensregelingen.

Toekomstige Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO)

Eén van de doelstellingen van de nieuwe WMO wordt: de burgers (met name burgers met beperkingen) in staat te stellen hun zelfstandigheid te verkrijgen of te behouden en deel te nemen aan het maatschappelijk leven. Daartoe dient er voor de burger onder meer ondersteuning gericht op vraagverduidelijking en advies over gewenste diensten te zijn via het lokaal loket.

De Stichting VraagWijzer Eén-loket is bezig een rol te claimen in de voorbereiding en de uitvoering van de WMO gericht op de daarin genoemde belangrijke rol van het lokale loket en de daarbij gewenste functies. Die rol houdt in, zoals gezegd, gemeenten en cliëntenorganisaties alle steun en instrumenten te geven die ze daarbij zeggen nodig te hebben.

Het jeugd- en gezinsloket

De doelgroep van VraagWijzer beperkt zich nu nog hoofdzakelijk tot ouderen en bepaalde kwetsbare groepen als gehandicapten en chronisch zieken. Er zijn echter ook andere groepen die veel baat bij VraagWijzer zouden kunnen hebben, zoals jeugdigen en hun ouders/opvoeders. Het inrichten van jeugd- en gezinsloketten volgens de VraagWijzer-aanpak kan een concrete bijdrage zijn aan het lokaal jeugdbeleid.

Gesprekken tussen VraagWijzer, VWS/DJB en de VNG hebben geleid tot voorstellen om in een aantal gemeenten een jeugd- en gezinsloket te faciliteren en te begeleiden. Resultaten daarvan kunnen vervolgens worden verspreid onder andere gemeenten en hun partners. Onlangs heeft VraagWijzer de vigerende situatie in kaart gebracht. Daaruit blijkt dat in veel gemeenten wordt onderkend dat er bij de doelgroep behoefte bestaat aan een jeugd- en gezinsloket, voorafgaande aan het Bureau Jeugdzorg.

Grotestedenbeleid (GSB)

Door af te stemmen op VraagWijzer zou meer invulling kunnen worden gegeven aan de sociale pijler van het GSB en zouden de steden hun doelen sneller kunnen concretiseren. Feitelijk spreken we dan over lokaal sociaal beleid.

Door afstemming met VraagWijzer kan een koppeling worden gelegd met de VraagWijzer-aanpak en -ondersteuning, zoals praktijkvoorbeelden, aanjagers (tijdelijke concrete ondersteuning ter plekke) en vraaggerichte ICT. Bovendien kan worden bezien op welke wijze de VraagWijzer-aanpak kan worden verbreed en uitgewerkt naar voor GSB belangrijke terreinen als leefbaarheid, sociale cohesie en veiligheid in de wijk.

VraagWijzer werkt nauw samen met Social Quality Matters (SQM) van het Kenniscentrum Grote Steden, onder andere doordat SQM de kennis en resultaten van VraagWijzer opneemt in haar kennisbank.

Elektronisch loket

VWS is bezig gestalte te geven aan een zogenaamde ZorgPortal. Deze is voornamelijk gericht op internetverkeer, maar ook op telefonische en fysieke loketten. Voor dat laatste onderdeel is de Stichting VraagWijzer Eén-loket een belangrijke partij voor VWS.

Elektronische uitrusting voor het fysieke loket

De mensen die het in het fysieke loket echt moeten doen, hebben grote behoefte aan een passende elektronische (ICT) uitrusting om hen daarin bij te staan. De Stichting VraagWijzer Eén-loket heeft inmiddels een keuze gemaakt voor een ICT-pakket dat de loketten aan kunnen schaffen via een abonnementsysteem, met onderhoud op afstand.

Tot slot, hoe verder?

In veel beleidsstukken en uitspraken van politici en bewindslieden over de toekomst van de maatschappelijke zorg (recentelijk ook wel maatschappelijke ondersteuning genoemd) en de rol daarin van RIO, zorgaanbieders, zorgkantoren, verzekeraars en dergelijke staat de noodzaak van het ene (lokale) loket centraal. Ook op het gebied van jeugd en gezin wordt een 'jeugdloket' herhaaldelijk genoemd. Ten slotte wordt ook vaak het belang van een goed functionerend elektronisch loket benadrukt.

Bij al deze uitspraken wordt steeds de gemeente genoemd als 'regisseur' of tenminste als verantwoordelijke partij voor het totstandkomen van zo'n lokaal loket (producer). Daarnaast worden er allerlei taken ten aanzien van het loket gewenst van of toegekend aan de cliëntenorganisaties in al hun verschijningsvormen. Zowel de gemeenten als de cliëntenorganisaties hebben herhaaldelijk aangegeven bij deze nieuwe (toekomstige) ontwikkelingen ondersteuning nodig te hebben. Dit onder andere in de vorm van informatie, kennis (afkijken van anderen), advies, aanjagers en kwartiermakers en (ICT)producten. Deze behoefte is toegenomen door de rol die het ene loket wordt toegedicht in de toekomstige Wet Maatschappelijke Ondersteuning.

Eind vorig jaar kregen de deelnemers aan VraagWijzer een brief van Huub Isendoorn, wethouder in Almelo, waarin hij de oprichting van deze Stichting VraagWijzer EénLoket aankondig-

de. Huub Isendoorn en Leo Suijker (wethouder in Pijnacker-Nootdorp) zijn de oprichtende bestuurders van de Stichting VraagWijzer Eén-loket.

De Stichting VraagWijzer-EénLoket zet de huidige activiteiten van het project VraagWijzer voort, maar dan uitgebreid naar alle ondersteuning die zowel gemeenten als cliëntenorganisaties zelf zeggen nodig te hebben in hun taken ten aanzien van de VraagWijzer en de één-loketontwikkelingen. Voor meer details over de aanpak van de Stichting VraagWijzer EénLoket kan men contact opnemen met heindegraaf@vraagwijzer.nl.

In het bestuur van de Stichting zitten wethouders en mensen uit cliëntenorganisaties, op persoonlijke titel. De Stichting zal een Raad van Advies samenstellen uit leidinggevenden van haar samenwerkingspartners zoals VNG, Ouderenbonden, Consumentenbond, RPCF's, andere cliëntenorganisaties.

Met enkele landelijke en regionale organisaties heeft VraagWijzer van oudsher een speciale band. Met de VNG wordt nauw samengewerkt op het gebied van de toekomstige Wet Maatschappelijke Ondersteuning en het Jeugd- en Gezinsloket. De Consumentenbond heeft enkele malen aan de bel getrokken omdat hun leden het gevoel hebben steeds van het kastje naar de muur te worden gestuurd. De uitspraken van VNG en Consumentenbond bij monde van hun directeurs kan men lezen in de conferentiekraant van VraagWijzer van oktober 2003.

De Regionale Patiënten en Consumenten Federaties en landelijke patiënten/ cliëntenorganisaties zoals Per Saldo zijn ook belangrijke partners. Zij kunnen ondersteuning vanuit de Stichting VraagWijzer EénLoket verwachten en samenwerking waar het gaat om de ontwikkeling en implementatie van VraagWijzer-loketten, zodanig dat deze echt iets voor hun achterban gaan betekenen.

Op het ogenblik zijn er vergaande besprekingen tussen de Stichting VraagWijzer EénLoket en het Kenniscentrum Grote Steden (SQM) om samen te werken binnen het voorgestelde Kennisprogramma Maatschappelijke Gezondheid en Zorg; een Kennisprogramma waarin diverse (overheids)organisaties, waaronder ZonMw, samenwerken, en dat zal lopen tot 2006. Voor de deelnemers aan VraagWijzer zal een koppeling worden gelegd met de website van het Kenniscentrum, met publicaties, bijeenkomsten, kennisontwikkeling en service.

Het project VraagWijzer is eind 2003 geëindigd. Het belangrijke VWS-trio: Wim Woertman, Geert Maatman en Boy Nijhoff gaan andere dingen doen, de eerste twee buiten VWS.

Begin 2004 is de Stichting VraagWijzer Eén-loket opgericht met wethouders en mensen uit cliëntenorganisaties in het bestuur. Met een stevig draagvlak kan deze Stichting nu de fakkel overnemen, mede dankzij deze trojka.

Sociaal beleid zal in ieder geval zwaar blijven wegen daar waar VraagWijzer actief is: op de ontmoetingsplek van burger met lokale overheid. De terminologie op het ministerie en in de politiek lijkt zich weer eens aan te passen aan de nieuwe mode: vermeden worden woorden als sociaal of welzijn. Het heet nu (Wet Maatschappelijke) Ondersteuning en de directie gaat waarschijnlijk Lokaal Beleid heten, maar geloof mij: een roos is altijd een roos, zelfs onder een andere naam.

5 Twee momentopnamen uit de rijke historie van de Vlaams-Nederlandse samenwerking

Arthur Jansen

Inleiding

“Vlaanderen en Nederland hebben zodanige historische, culturele en economische banden dat het exploreren van uitwisseling, wederzijds leren en samenwerking voor de hand ligt. Tegelijk is dit vanzelfsprekende wellicht ook een hinderpaal voor het gericht gebruik maken van elkaars ervaringen, kennis en expertise. Beide zijn geneigd om naar verder weg liggende landen te kijken als zij de blik naar buiten richten.”
(*Vitale Stad*, 1998)

Met name het Ministerie van VWS heeft de potentie van de Nederlands-Vlaamse samenwerking steeds onderkend. Wim Woertman is daarbij een drijvende kracht geweest. Dit heeft geleid tot een reeks van belangrijke ‘momenten’, waarvan er twee worden belicht.

Moment 1: 1999, het Nederlands-Vlaams samenwerkingsproject “Vitale Stad”, uitwisseling van kennis en ervaring (Vitale Stad, 1999)

Nederland en Vlaanderen ontwikkelen elk, op hun eigen wijze, een specifiek op de steden gericht stimuleringsbeleid dat drie componenten verenigt: een sociaal-ruimtelijke, een sociaal-economische en een sociaal-culturele component. In de beleidsontwikkeling zijn er overeenkomsten maar ook verschillen die het spannend maken om te vergelijken. De bedoeling van de centrale overheden in Nederland en Vlaanderen is om daartoe een duurzaam kader te creëren en te stimuleren, waarin meer samenwerkingslijnen een plaats kunnen vinden: een vliegwiel dat kan resulteren in nieuwe samenwerkingsactiviteiten, een netwerk van beleidsmensen en professionals, actief in de wereld van de stedelijke revitalisering. Hiertoe wordt een ‘lerend netwerk’ gevormd, dat dermate interessant moet zijn dat de deelnemers zelf de behoefte voelen om door te gaan en de onderlinge contacten te versterken. De verschillende partners in de regiegroep die het project sturen zijn de Nederlandse Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en het departement Binnenlandse Aangelegenheden), de Koning Boudewijnstichting te Brussel en het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht.

In de loop van het voorjaar 1999 worden - om het vliegwiel op gang te brengen - vier workshops georganiseerd. Speciale aandacht wordt besteed aan ‘good practices’ op lokaal niveau, de rol van de burger, de verschillende typen netwerken en niveaus en de relatie tussen het lokale, het centrale en het Europese niveau.

Workshops

De workshops zijn bedoeld voor telkens een beperkte groep genodigden: zo’n dertig Vlaamse en evenveel Nederlandse deelnemers uit verschillende professionele gremia en van verschillende beleidsniveaus.

Bestuurlijke verhoudingen en kwaliteit: Genk, 11 maart en 29 april 1999

Stedelijke vernieuwing vereist een nieuwe bestuursstijl, zowel op lokaal als op centraal niveau. Flexibiliteit, mobiliteit, projectmatig werken, openheid, klantgerichtheid, bestuurlijke nieuwsgierigheid en overtuigingskracht zijn de eigenschappen die nu gevraagd worden aan overheidsmanagement. Dat impliceert het afstappen van bureaucratische, sterk gecentraliseerde en stroeve beleidsstructuren en het opbouwen van strategische netwerken en het doorvoeren van decentralisatie. Een eigentijds communicatiebeleid is hierbij van primair belang. Dit alles vereist een nieuwe relatie tussen de centrale en de lokale overheid, maar ook tussen de lokale overheid en de burgers. Maar onder op het eerste gezicht identieke begrippen kunnen verschillende realiteiten en praktijken schuilgaan. Kunnen we over de culturele verschillen heen vergelijken? Of is de vergelijkbaarheid slechts schijn, zodra de gelijkkluidende kernwoorden uit hun algemeenheid worden gehaald. Dat verhelderen is één van de doelstellingen van deze workshop. Dat maakt het initiatief moeilijk, maar ook prikkelend en boeiend.

Wijkgerichte gebundelde interventies: Gent, 24 maart 1999

Het doel van de workshop is zicht te krijgen op mogelijkheden/problemen die samenhangen met de participatie van burgers bij wijkgerichte interventies in achterstandswijken. Concreet zou door uitwisseling van ervaringen en inzichten de praktijk van participatie moeten worden gevoed. De reflectie op deze directe praktijken moet ook leiden tot verfijning van beleidsgedrag in deze materie. Welke modellen van participatie kunnen we naast elkaar leggen? Met welk soort ervaring? In welke mate is het activeren van de participatie van (zwakke) burgers een antwoord op de complexe realiteit van sociale uitsluiting? Zijn we niet méér bezig de burgers monddood te maken dan aan hen een stem te geven?

Publiek-private samenwerking: Rotterdam, 25 maart 1999

Om te komen tot een integrale beleidsvoering is publiek-private samenwerking een concept dat volop kansen biedt. Om te komen tot samenhang tussen sociale en economische structuurversterking zullen partnerships tot ontwikkeling moeten komen tussen het bedrijfsleven en maatschappelijke instellingen. MKBs (midden- en kleinbedrijf) of KMOs (Kleine en Middelgrote

Ondernemingen) hebben hierbij een belangrijke rol. Meer mensen moeten zich verantwoordelijk gaan voelen voor wat zich afspeelt in de stad.

Hoe de samenwerking tussen bedrijfsleven/private actoren en overheid te stimuleren is één van de centrale vragen. Slagen we erin om die beleidsterreinen samen te brengen en welke drempels van organisatorische (juridische) en inhoudelijke (belangen) aard worden daarbij vastgesteld en al dan niet overwonnen? Maar ook binnen het bedrijfsleven valt een groeiende maatschappelijke betrokkenheid te constateren. Wat voor invloed heeft dit op het beleid van de lokale overheid en hoe gaan bedrijven hiermee om?

Evaluatie en visitatie: Eindhoven, 31 maart 1999

De evaluatie van het stedenbeleid wordt zowel in Vlaanderen als in Nederland een belangrijk thema gevonden. Kennismaken met en uitwisselen van elkaars gebruiken ten aanzien van evaluatie en monitoring staan in deze workshop voorop. In Vlaanderen wordt een systeem van indicatoren gehanteerd om na te gaan welke resultaten zijn geboekt met het gevoerde beleid. Waarop deze indicatoren zijn gebaseerd, waar ze naar verwijzen is een discussiepunt. Maar ook hoe zij worden gebruikt en welke interpretaties circuleren is niet steeds duidelijk. Door middel van zelfanalyse en visitatie hebben 15 (middelgrote) Nederlandse steden getracht inzicht te krijgen in de ontwikkeling en uitvoering van het beleid en de effecten daarvan. Nagegaan is of het stadsbestuur en haar medewerkers een heldere visie hebben op de problematiek in hun stad en een gedeelde opvatting over de in de stad aanwezige kansen tot vermindering van de problemen. Voorts is gekeken of dit is omgezet in politieke keuzen. Op deze manier kan naast evaluatie, reflectie plaatsvinden op het gevoerde beleid. Beide instrumenten worden in de workshop besproken en vergeleken op hun voor- en nadelen en er wordt nagegaan hoe deze instrumenten de kwaliteit van de beleidsvoering kunnen bevorderen.

Opbrengsten

In totaal namen zo'n tweehonderd mensen deel aan de workshops.

Met name twee workshops bleken een groot succes: de workshop over Bestuurlijke Verhoudingen en Kwaliteit, en de workshop over Evaluatie en Visitatie. Wellicht was de contrastwerking in deze workshops het sterkst, het spiegeleffect daardoor het grootst en kon er dus veel over en weer geleerd worden.

De relatieve financiële autonomie van gemeenten in Vlaanderen tegenover de financiële afhankelijkheid in Nederland zijn een eerste interessant contrast. Daartegenover genieten de Nederlandse steden van een relatief grotere beleidsautonomie dan de Vlaamse steden. Hoe gemeenten met "autonomie" en "bevoogding" omgaan bleek een interessant thema, evenals de verschillende vormen van sturing door de centrale overheid. Een tweede boeiend thema bleek de verschillende ambtelijke culturen en tradities: beleidsvoorbereiders (zelfs beleidsmakers) versus beleidsuitvoerders en de rol van de politiek daarin.

In feite waren deze thema's ook op de achtergrond aanwezig bij de workshop over Evaluatie en Visitatie. De kwaliteit van de evaluatiemethoden en -instrumenten aan Vlaamse zijde werd door de Nederlandse deelnemers aan de workshop zeer bewonderd. Tegelijk moest worden vastgesteld dat deze steunen op een sterke centrale aansturing van stedelijk beleid. De Nederlandse visitatie-aanpak is weliswaar "softer", maar interactiever en past wellicht beter bij de grotere beleidsautonomie van Nederlandse steden. Maar er valt zo weinig vergelijkbaars te meten.

In beide gevallen bleek het succes van de workshop samen te hangen met verwondering en bewondering over en weer.

Moment 2: 2003, breed welzijn in het kader van het Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland, inventarisatie van samenwerkingsverbanden en –activiteiten
(Swinnen & Jansen, 2003)

Aanleiding

Het Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland (CVN) is gericht op de bevordering van de samenwerking van beide landen op het terrein van cultuur, onderwijs, wetenschappen en welzijn. De Commissie CVN werd in 1998 ingesteld om dit verdrag te implementeren en heeft tot taak de Vlaamse en de Nederlandse overheid op de genoemde terreinen te adviseren. Het is de bedoeling dat de Commissie CVN zich hierbij baseert op de ervaringen van de specialisten in het veld. De Commissie CVN heeft besloten om in 2003 en 2004 extra aandacht te besteden aan het domein welzijn. Hiertoe is een stuurgroep ingesteld, waarin specialisten uit de welzijnssector zitting nemen, alsmede de verantwoordelijke ministeries. Deze stuurgroep heeft onder de titel ‘welzijn in tijden van onbehagen’ een advies voorbereid waarin de maatschappelijke veranderingen centraal staan.

De analyse die ten grondslag ligt aan dit advies bepaalt de agenda van enkele studiedagen over actuele thema's en een meer algemene conferentie over welzijn.

Het is de bedoeling dat deze activiteiten in samenhang uitmonden in een advies met conclusies en aanbevelingen aan de verantwoordelijke bewindslieden, gericht op versterking van de Vlaams-Nederlandse samenwerking op het terrein van welzijn. Hierbij kan worden gedacht aan uitwisseling van kennis en ervaring, maar ook aan gezamenlijke inspanningen om welzijn, c.q. het sociale domein en de daarbinnen spelende zaken nadrukkelijker op de Europese agenda te krijgen. Daarnaast kan samenwerking ertoe leiden dat met meer kans op succes aanspraak kan worden gemaakt op Europese budgetten bij wijze van cofinanciering van gemeenschappelijke projecten.

Samenwerking van Vlaanderen en Nederland op het terrein van welzijn heeft een lange historie. Vastgesteld wordt dat er geen actueel overzicht is van de betreffende samenwerkingsverbanden en -activiteiten. Een dergelijk overzicht is als basisdocument van

belang om het beschreven proces te ondersteunen. Om die reden heeft de Commissie CVN aan het Verwey-Jonker Instituut opdracht gegeven om in samenwerking met Arthur Jansen Advies inventariserend onderzoek in te stellen naar de Vlaams-Nederlandse samenwerking op het terrein van welzijn. De rapportage omvat achtereenvolgens de verantwoording en de synthese van de bevindingen met enkele aanbevelingen, de geïnventariseerde samenwerkingsverbanden en -activiteiten en een bijlage met geraadpleegde websites en vakbladen. Ik geef hier met name een beeld van de verantwoording, de synthese en de aanbevelingen.

Verantwoording

De verantwoording van het onderzoek valt onder meer uiteen in de volgende aspecten:

Onderzoeksdomein

Het begrip 'welzijn' is voor uiteenlopende interpretatie vatbaar. Het inventariserend onderzoek is zo veel mogelijk gebaseerd op de visie van de stuurgroep ter zake.

Hierbij wordt met name uitgegaan van het begrip 'lokaal sociaal beleid', dat dwarsverbanden met het economische en fysieke domein impliceert. Zodoende komen actuele thema's als leefbaarheid, sociale infrastructuur en sociale integratie in beeld. Uiteraard leidt dit niet tot verminderde aandacht voor de meer traditionele invalshoek. Sectoren als sociaal-cultureel werk, opbouwwerk en vormingswerk alsmede doelgroepen als jeugd, ouderen en gehandicapten zijn dan ook in het onderzoek inbegrepen.

Selectie

De beperkte omvang van het inventariserend onderzoek impliceert een benadering waarbij kwaliteit en relevantie prevaleren boven 'compleetheid'. De insteek 'breed welzijn' is steeds als selectie criterium gehanteerd.

Opgemerkt wordt dat Vlaams-Nederlandse samenwerking op het terrein van welzijn mede tot uitdrukking komt in bredere (met name Europese) kaders. Het onderzoek is met name gericht op bilaterale samenwerkingsverbanden en activiteiten, zodat deze niet zijn meegenomen.

Bevindingen

De inventarisatie levert in totaal 29 samenwerkingverbanden en -activiteiten op. Onderstaand volgt een samenvatting van de resultaten op basis van de gehanteerde clustering.

Structurele samenwerking (13)

Structurele samenwerking omvat met name samenwerkingsverbanden van overheden binnen uiteenlopende geografische niveaus: Vlaanderen - Nederland, Vlaanderen-Zuid - Nederland, Euregio's (grensoverschrijdende samenwerking), gemeenten. De samenwerking heeft in het algemeen een grotere reikwijdte dan breed welzijn. De rapportage beperkt zich evenwel zo veel mogelijk tot de welzijnscomponent.

De doelstellingen van de samenwerkingsverbanden komen grotendeels overeen: het bevorderen en stimuleren van samenwerking in de vorm van onder meer ontwikkeling van programma's en projecten, organiseren van activiteiten gericht op uitwisseling van ervaring en kennis, uitbrengen van adviezen en uitvoeren van onderzoek.

Een privaat samenwerkingsverband met een overeenkomende doelstelling heeft betrekking op het terrein van jeugdzorg/jeugdhulpverlening.

Samenwerking op projectbasis (5)

De samenwerking is pluriform qua:

- partnerships (o.a. overheid, steunfuncties, onderwijs, professionele organisaties en vrijwilligersorganisaties);
- inhoudelijke thema's (bijvoorbeeld zorg en welzijn, doelgroepenbeleid, plattelandsontwikkeling, preventie, opbouwwerk);
- geografische reikwijdte (van smal tot breed).

Ratio van de samenwerking is het verwezenlijken van synergie door het bundelen van de krachten (kennis, ervaring, instrumenten, budgetten, capaciteit).

Uitwisselingsactiviteiten (11)

Het gaat hierbij om een breed scala aan activiteiten (bijvoorbeeld conferenties, expertmeetings, werkbezoeken, publicaties) primair gericht op medewerkers van professionele organisaties. Binnen het domein van breed welzijn is sprake van uiteenlopende thema's als sociaal beleid, oudereneducatie, vrijwilligerswerk, personeelsbeleid (in relatie tot ouderen, jeugdwerk).

Synthese en aanbevelingen

Het is van belang op te merken dat slechts min of meer gestructureerde vormen van samenwerking zijn opgenomen. Tussen Vlaanderen en Nederland zijn er daarnaast in vele sectoren en op alle niveaus belangrijke persoonlijke netwerken, die ongetwijfeld voor de uitwisseling van kennis en ervaring bijzonder belangrijk zijn.

Tenslotte moeten we onderstrepnd dat dit onderzoek een strikt inventariserend karakter had. De Vlaams-Nederlandse samenwerking is niet geanalyseerd op sterkten en zwakten. Desalniettemin kunnen uit het verloop en de resultaten bepaalde voorzichtige conclusies worden getrokken. Bovendien schetsen de opmerkingen van de sleutelfiguren die in het onderzoek zijn betrokken een consistent beeld:

- Uitwisseling van kennis en ervaring en samenwerking op activiteitsniveau worden belangrijk geacht.
- De actuele samenwerkingsverbanden en -activiteiten zijn pluriform en hebben een zeker ad hoc karakter; van systematische uitwisseling binnen een breder kader is geen sprake.
- Actuele informatie over de Vlaams-Nederlandse samenwerking is slechts zeer gefragmenteerd beschikbaar. Getuige hiervan ook de relatieve moeite die het de onderzoekers - toch zeer ingevoerd in de Vlaams-Nederlandse samenwerking - heeft gekost om de inventarisatie uit te voeren.
- Er zijn nogal wat vakbladen en wetenschappelijke tijdschriften die zowel in Vlaanderen als in Nederland gelezen (zouden kunnen) worden. In deze bladen is betrekkelijk weinig aandacht voor kennis die aan de andere kant van de Vlaams-Nederlandse grens te halen valt en evenmin voor de activiteiten van bestaande samenwerkingsverbanden. De oorzaak

hiervan hoeft overigens niet uitsluitend bij de redactie van die tijdschriften gezocht te worden.

De onderzoekers hadden ook enkele aanbevelingen:

- De Vlaams-Nederlandse samenwerking krijgt een meerwaarde indien deze wordt ingebed in een kennisinfrastructuur.
- Elementen van deze kennisinfrastructuur kunnen zijn:
 - een website met interactieve consumptiemogelijkheden;
 - een periodiek te actualiseren database;
 - een apart katern in bladen als Weliswaar en Zorg en Welzijn, of een katern dat door diverse bladen opgenomen kan worden.
- De Vlaams-Nederlandse samenwerking kan worden ondersteund door gericht stimuleringsbeleid.
- Elementen van dit stimuleringsbeleid kunnen zijn:
 - fondsvorming (subsidies);
 - partnership van een Vlaamse en Nederlandse partner uit de sociale infrastructuur als 'drager';
 - ondersteunend (praktijkgericht) onderzoek over actuele thema's, gezamenlijk en/of parallel uitgevoerd in Vlaanderen en Nederland.

De door de stuurgroep Breed Welzijn te organiseren activiteiten zijn binnen deze denkrichting van grote waarde.

Tot slot

De Nederlands-Vlaamse samenwerking wordt in de praktijk door alle actief betrokkenen bijzonder gewaardeerd. Toch is er continu sprake van een golfbeweging van opschakelen en weer afschakelen. De pogingen om de samenwerking een structureel, continu dynamisch draagvlak te geven zijn tot nu toe niet geslaagd. De praktijk leert overigens dat de spelers op het veld niet van plan zijn om de pogingen te staken. De vraag is of zij daarbij kunnen blijven rekenen op steun van het ministerie van VWS nu het sociaal beleid aldaar onder steeds grotere druk komt.

Literatuur

Swinnen, H. & Jansen, A. (2003). *Breed Welzijn Vlaanderen Nederland, Inventarisatie van samenwerkingsverbanden en -activiteiten*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut/ Arthur Jansen Advies.

Vitale Stad (1998). *Rapportage van het vooronderzoek*. Brussel/Utrecht: Koning Boudewijnstichting/Verwey-Jonker Instituut.

Vitale Stad (1999). *Projectdocumentatie*. Brussel/Utrecht: Koning Boudewijnstichting/Verwey-Jonker Instituut.

6 Ondersteuning van VraagWijzer loketten met ICT: e-VraagWijzer

William Goossen, Rally Rijkschroeff en Sandra ter Woerds

e-VraagWijzer: een nieuwe uitdaging voor lokale loketten

Uit onderzoeken van de Consumentenbond en Zorgonderzoek Nederland (ZonMw) blijkt dat burgers met hun vragen en problemen nog steeds van het kastje naar de muur worden gestuurd en aankloppen bij instanties waar ze niet thuis horen. Dat kost tijd, geld en ergernis. VraagWijzer is een aanpak waarbij drie functies centraal staan: vraagverduidelijking, transparantie van de voorzieningen en toegang tot een passend aanbod. VraagWijzer sluit aan bij wat burgers zelf willen en kunnen.

In 1999 is het Ministerie van VWS op instigatie van Wim Woertman begonnen met de ontwikkeling van het loket zorg en welzijn (toen Overheidsloket 2000), een initiatief van de rijksoverheid. Dit initiatief heeft als doel de ontwikkeling van de eenloketfunctie voor informatieve dienstverlening met een optimale inzet van informatie en communicatietechnologie (ICT). Vanaf 2001 is dit project overgegaan in VraagWijzer. VraagWijzer is een aanspreekpunt voor de burger waar allerlei service- en informatiefuncties zijn samengebracht. Zo'n plek kan overal gestalte krijgen: in een loket bij het gemeentehuis, in een zorg- of welzijnsinstelling of in een winkelcentrum. Waar het om gaat is dat er een fysieke of elektronische plek is, waar de burger terecht kan met zijn eigen verhaal, waar hij met hulp van een

adviseur of ICT meer inzicht krijgt in zijn problemen en waar hij verder op de goede weg wordt geholpen. Het gaat dus in feite om een manier van werken, een aanpak. VraagWijzer staat voor een methode van vraaggericht ondersteunen van burgers die problemen ondervinden en naar passende dienstverlening zoeken. De term vraagwijzer omvat zowel de vraag van de burger als het antwoord: hij is wijzer geworden en is gewezen op passende diensten en producten.

Een belangrijk onderdeel van VraagWijzer is de ontwikkeling van het elektronisch loket (verder e-VraagWijzer). E-VraagWijzer kent twee typen gebruikers: de loketmedewerkers en de burgers zelf. Dit onderscheid uit zich in de op de gebruiker gerichte naamgeving: voor loketmedewerkers is dit de KennisRing en voor de burger het elektronisch loket. In technisch en inhoudelijk opzicht lopen beide ontwikkelingen echter voor een groot deel parallel.

De KennisRing wordt ontwikkeld voor de generalisten in de fysieke loketten. KennisRing is een systeem gebaseerd op internet technieken, waardoor men toegang krijgt tot mensen met kennis, documenten met kennis, verwijzingen, ervaringen, on-line discussies enzovoort. KennisRing wordt zodanig gebouwd dat er vervolgens een doorontwikkeling mogelijk wordt tot een elektronisch loket voor direct gebruik door de burgers. KennisRing wordt gebouwd met een goede interface voor de gebruiker en achterliggende gegevensbestanden. De eindgebruiker heeft voor KennisRing alleen een internetaansluiting nodig. Centraal of op verschillende centrale computers vindt technisch onderhoud van het feitelijke systeem plaats en worden de inhoudelijke gegevens opgeslagen. Decentraal houden de 'informatie bezitters' zelf deze gegevens bij, voor zover deze onder hen vallen.

De Directie Sociaal beleid van het Ministerie van VWS heeft onder leiding van Wim Woertman, Geert Maatman en Boy Nijhoff de ontwikkeling van VraagWijzer ook ondersteund via een meerjaren research & development (R&D) programma, dat uitgevoerd is door het Verwey-Jonker Instituut in samenwerking met Acquest. Het doel van dit programma is om interessante hulpmiddelen en werkwijzen op te sporen die de doelen van het programma VraagWijzer kunnen helpen te realiseren. Op basis hiervan zijn een aantal onderdelen voor e-VraagWijzer verder ingevuld. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om werkprocessen die bij een vraagpatroon horen, de feitelijke vraag die wordt gesteld, de

informatie die nodig is en de beslissingen van de baliemedewerkers. De behoefte aan en mogelijkheden van ICT-ondersteuning daarbij zijn continu gemonitor. Cruciaal blijkt de toegang tot de informatie, zowel vanuit de klant gezien, als vanuit de medewerker aan het loket. Hoe kom je aan hetgeen je nodig hebt? Bij de uitvoering van het R&D programma lag het accent op de uitwisseling van kennis en concrete ondersteuning rondom vraagstukken. Gedurende de looptijd van het R&D programma zijn telkens tussenproducten en eindproducten opgeleverd en verspreid. En er hebben continu verbindende activiteiten plaatsgevonden naar het veld en naar beleidsmakers. In deze bijdrage wordt een samenvatting gepresenteerd van de belangrijkste resultaten van het meerjaren R&D programma: vraagpatronen en vraagafhandeling, ICT-bouwstenen VraagWijzer en een programma van eisen voor e-VraagWijzer.

Vraagpatronen en vraagafhandeling

Vraagpatronen en vraagafhandeling vormen de kern van e-VraagWijzer. Vraagpatronen beschouwen we als een gebeurtenis die een burger in beweging zet. Vervolgens blijken altijd dezelfde informatieve vragen bij die gebeurtenis gesteld te worden. Dit noemen we vraagpatronen. Tijdens een van de verdiepende scans (Rijkschroeff en Goossen, 2000) heeft een validering van vraagpatronen plaatsgevonden met als resultaat de volgende indeling:

1. Functionele beperkingen (mobiliteit, visuele, auditieve, verstandelijke beperkingen).
2. Uit huis?
3. Ziek geworden.
4. Ziekte en werk.
5. (Ouders met) verstandelijk gehandicapten (in het gezin).
6. Verslaving en omgaan met verslaving.
7. Inkomensondersteuning (armoede, inkomensval e.d.)
8. Opvoedingsvraagstukken.
9. Werkloos geworden.
10. Vrijwilligerswerk.
11. Collectieve vragen, probleem in de wijk.
12. Behoefte aan sportieve contacten.
13. Het krijgen van kinderen.

In overleg met het programmabureau Vraagwijzer zijn in 2001 enkele loketten geselecteerd voor nadere validering van de vraagpatronen 'functionele beperkingen', 'uit huis', 'ziekte en werk', 'inkomensondersteuning' en 'werkloos geworden' (Rijkschroeff et al, 2001). Bij elk van de geselecteerde loketten zijn bepaalde 'casussen' en/of 'gebeurtenissen' beschreven, uitgaande van het volgende schema:

<i>Schema 'gebeurtenis'</i>				
<ul style="list-style-type: none"> • Life event • Gebeurtenis 	<ul style="list-style-type: none"> • Concrete vraag → gang naar loket: • Wat is de vraag? • Hoe komt men binnen? (bezoek, bellen, e-mail, website) 	<ul style="list-style-type: none"> • Front office: • Vraagverheldering? • Gegevens? • Formulieren invullen? • Automatiseringssysteem invoer? 	<ul style="list-style-type: none"> • Onderwerpen bij concrete vraag en gebeurtenis: • Zorg • Welzijn • Financiën • Wetten • Wonen • Relaties • Etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Details per onderwerp
	<ul style="list-style-type: none"> • KennisRing: • Achtergrond kennis nodig? • Welke materialen? • Hoe vormgegeven? 	<ul style="list-style-type: none"> • Back office: • Verwijzing • Toetsen aan regels • Beslissing • Toekenning 		
<ul style="list-style-type: none"> • Toetsen van het hele pakket hierboven aan de klant: • Gebeurtenissen voorleggen. • Concrete vragen voorleggen. • Wordt met de schema's onderwerp – detail dienstverlening per onderwerp/detail de feitelijke vragen/behoefte geheel beantwoord? • Bent u goed geholpen/is het probleem nu opgelost/hanteerbaar? • Welke suggesties voor verbeteringen? (Droom eens hoe de ideale hulp/afhandeling er voor u uitziet?) 				
<ul style="list-style-type: none"> • Destilleren van een eisenpakket voor ICT hulpmiddelen uit bovenstaande processen en informatie en feedback. 				

ICT-Bouwstenen VraagWijzer

Uit de verdiepende scans in een aantal gemeenten is een beeld verkregen van hoe de informatieve dienstverlening bij koplopers plaatsvindt en hoe zij van ICT gebruik (denken te kunnen) maken. Uit de verdiepende scans blijkt dat er met name behoefte is aan ICT voor:

- Eenduidige en kwalitatief goede informatie over gezondheid, preventie, ziekte, handicap, zorg, producten enzovoort (zorgportaal).
- Informatieverstrekking in de vorm van een elektronische sociale kaart, zowel landelijk, als lokaal ingevuld.
- Inzicht in wachtlijsten (beheer).
- Elektronische hulpmiddelen om de vragen van burgers te verhelderen, of om vragen op elektronische wijze binnen te krijgen voor een betere en snellere afhandeling.
- Registratie en monitoring van de aantallen en soorten aanvragen ten behoeve van de besluitvorming op management- en beleidsniveau over de informatieve dienstverlening.
- Een elektronisch cliëntenvolgsysteem voor de vraagafhandeling, en inzicht geven in de status van de afhandeling.
- Waar nodig ICT-koppelingen met gegevensbestanden van de backoffices.
- Archivering en documentafhandeling in de backoffice.

Bij deze instrumenten zal een onderlinge koppeling een belangrijke toegevoegde waarde hebben. Drie instrumenten vormen de kern van het elektronisch loket VraagWijzer: de elektronische sociale kaart, de vraagverheldering en het cliëntenvolgsysteem voor de vraagafhandeling. De activiteiten verlopen bijvoorbeeld als volgt: de burger heeft een vraag en kan met deze vraag over zorg en gezondheid naar het internet (zorgportaal), naar de huisarts, of naar het loket VraagWijzer. Als de vraag binnenkomt bij VraagWijzer start bijvoorbeeld aan de hand van het vraagverhelderingsinstrument het verhelderen. Zodra de vraag helder is kan een antwoord worden gegeven: hetzij enkelvoudig als informatie of via een dienst of product, zoals maaltijdvoorziening. Om het juiste product te bieden is een sociale kaart of een productencatalogus gewenst. Een aanvraag kan ook leiden tot een indicatie door het RIO. De afhandeling door het RIO kan men ook volgen via het cliëntenvolgsysteem. Deze procesgang verwacht dat informatie zonder technische belemmeringen door de organisaties stroomt. Bevoegden krijgen datgene waar de burger om vraagt en wat juridisch gezien ook mag. Koppelingen tussen deelsystemen of integratie van deelsystemen worden dan wenselijk. Er ontstaat als het ware een soort 'cockpit systeem' waar zowel de burger als de medewerker van VraagWijzer toegang toe hebben. Het cliëntenvolgsysteem kan een dergelijke rol vervullen.

Een lastige situatie is dat hoewel er gemeenten zijn die experimenteren met ICT-toepassingen, dit grotendeels nog fragmentarisch is. De ene gemeente heeft een website voor informatie over zorg en welzijn, de andere regio werkt aan een elektronische sociale kaart en een derde is bezig om eenvoudige vraagverheldering en afhandeling via het internet te laten plaatsvinden. Een interessant systeem is het speciaal voor VraagWijzer ontwikkelde programma Zorgwijzer Ris dat in Bergen op Zoom functioneert als cliëntenvolgsysteem, monitoring van afhandeling en geheugensteun voor informatie-intermediairs. Dit pakket levert ook managementinformatie. Koppelingen met backoffices zijn op korte termijn voorzien.

Er is echter nog geen gemeente of regio waar al een integraal e-VraagWijzer beschikbaar is. De behoefte groeit en er heeft daarom eind 2003 een ondersteuningstraject plaatsgevonden in de vorm van workshops waarin projectleiders, experts en leveranciers ervaringen deelden, systemen bekeken en nadachten over de integratiemogelijkheden. Het programma van eisen vormde daarbij een belangrijk referentiekader.

Het onderzoek naar de eisen voor e-VraagWijzer

Opstellen van programma van eisen

Uit de eerste scan naar informatieproducten en diensten (Rijksschroef en Goossen, 2000) bleek dat bij het gebruikmaken van het huidige informatieaanbod de gebruiker geconfronteerd wordt met een enorme verscheidenheid aan interfaces, ordeningsprincipes en trefwoordsystemen. Alle onderzochte organisaties kiezen zelf de indeling en hun eigen trefwoorden. Begrijpelijk vanuit de eigen optiek het kennisgebied te ordenen en te kennen. Voor de ontwikkeling van het Loket VraagWijzer is echter een eenduidige ordening van de informatie, trefwoorden en zoekstructuur van groot belang. Daartoe is gewerkt aan de opbouw van een pakket van eisen voor e-VraagWijzer.

Bij het opstellen van het programma van eisen is uitgegaan van de volgende vraagstelling: Aan welke eisen dient de ondersteuning van de gemeentelijke VraagWijzer loketten met ICT te voldoen om de burger zo goed mogelijk van dienst te zijn en is hier consensus over te verkrijgen bij de betrokkenen?

De onderzoeksgroep gebruikte voor het beantwoorden van deze vraag een variant van de Delphimethode. In de Delphimethode worden in verschillende rondes deskundigen anoniem geraadpleegd met als doel tot een gefundeerde en gemeenschappelijke stellingname te komen. Essentieel voor de Delphimethode is dat zij communicatie tussen de bij het onderzoek betrokken partijen organiseert, zodat aanwezige kennis met elkaar geconfronteerd wordt en nieuwe kennis ontwikkeld wordt. In totaal hebben ongeveer 40 personen in wisselende samenstelling deelgenomen aan de diverse rondes. In een startnotitie werd de eerste aanzet gegeven tot een programma van eisen. Deze diende als vertrekpunt voor het raadplegen van respondenten. Na individuele gesprekken met burgers, ICT-deskundigen en loketmedewerkers zijn de tussentijdse bevindingen voorgelegd aan een panel van tien burgers en een panel van negen ICT-deskundigen en loketmedewerkers. In een gezamenlijke slotconferentie hebben afgevaardigden van deze drie groepen zich tezamen over de resultaten gebogen en deze aangescherpt. Op deze wijze is consensus verkregen over een volledig programma van eisen voor e-VraagWijzer.

De panelbijeenkomst met de burgers

Om een beeld te geven van het verloop van de panelbijeenkomst volgt hier een impressie van het verloop van de discussie bij het panel van burgers. De bijeenkomst vond plaats in Maastricht op het Platform Gehandicapten Maastricht. De deelnemers waren allemaal bekenden van het Platform en veel van hen kenden elkaar. Men was zeer geïnteresseerd in het onderwerp van informatievoorziening. Al waren de voorgelegde stukken voor velen moeilijk te begrijpen, er kwam een inhoudelijke discussie los die op veel aspecten een onderbouwing geeft van het programma van eisen. Er waren vijf rolstoelgebruikers aanwezig, daarnaast een vertegenwoordigster van de Reumapatiëntenvereniging, een slechtzijnde vrouw en een vertegenwoordiger van een vereniging voor verstandelijk gehandicapten.

Burgers willen keuzevrijheid hebben, zo brengen de deelnemers van het panel naar voren. Sommigen werken graag met een computer ('click en klaar') terwijl anderen er bang voor zijn ('straks dwingen ze ons met een computer te werken'). Het verhaal dat achter de zorgvraag zit, kan je niet kwijt aan een computer, en wel aan een loketmedewerker. ICT kan wel handig

zijn zodat je je verhaal niet keer op keer hoeft te herhalen. (Door een patiëntendossier bijvoorbeeld). Sommige deelnemers zijn dat herhalen spuugzat. De beveiliging van die gegevens is dan wel belangrijk en 'etiketten' moeten je niet achtervolgen.

Nu is er sprake van versnippering op het internet. Een beginplek op het internet zou heel goed zijn, zoals het Zorgportaal. Dit moet voldoen aan: goede informatie geven, behoeften omschrijven, producten, procedures en beklagmogelijkheden inzichtelijk maken. Bovendien moet de informatie duidelijk zijn, zo min mogelijk gebruikmaken van technisch jargon, toegankelijk zijn voor diverse doelgroepen zoals visueel gehandicapten, en niet teveel toeters en bellen bevatten: houd het simpel en overzichtelijk. Links naar relevante sites en ook updates zijn heel belangrijk. Vermeld wanneer informatie voor het laatst is bijgewerkt. Denk ook aan specifieke informatie voor gehandicapten en ICT die speciaal op gehandicapten is gericht. Bijvoorbeeld sites voor slechtzienden: www.anderslezen.nl

In een ICT-systeem kan informatie opgenomen worden over ziektebeelden, dit ter info voor loketmedewerkers bijvoorbeeld. Voor niet-gehandicapten zijn er programma's en simulatiemethodieken om vertrouwd te raken met de wereld van gehandicapten. Deze kunnen ingezet worden voor deskundigheidsbevordering van loketmedewerkers. De panelleden pleiten voor een regionale helpdesk en ook bijvoorbeeld regionale computerprojecten om mensen te leren omgaan met computers. Het mengen van ICT-middelen en persoonlijk contact is belangrijk. De behoefte om dingen met iemand te bespreken zal blijven.

Wat belangrijk is voor burgers is 'zorg op maat' te krijgen. Ze willen niet over één kam geschoren worden. Vanuit die gedachte wordt er geageerd tegen protocollen en handboeken die de individualiteit inperken. Wat voor de een prettig of handig is, hoeft dat voor de ander niet te zijn.

Een deelnemer vertelt dat gehandicapten zich vaak moeten 'bewapenen' om een indicatie rond te krijgen. Het lokale RIO werkt een lijst af van 25 pagina's en daar moet de cliënt het mee doen. Daar is men niet blij mee.

Gehandicapten moeten meer als klant worden benaderd door instanties en leveranciers. Gehandicapten zullen niet zo gauw boos worden omdat ze afhankelijk zijn van instanties of

medewerkers om voorzieningen te verkrijgen. Maar soms zouden ze boos moeten worden. Bijvoorbeeld: een consulent vraagt zich af hoe het kan dat een cliënt op de hoogte is van bepaalde voorzieningen: "alsof ik dat niet mag weten!" Een positief voorbeeld is dat van de man die bij indicatiestelling rekening hield met je financiële situatie. Het is belangrijk om de patiënt serieus te nemen en dus goed te luisteren. Een goede consulent met deskundigheid en beoordelingsvermogen is essentieel.

Het ideale zorgloket voldoet volgens de deelnemers aan de volgende voorwaarden:

- Bereikbaar op vele manieren (fysiek, telefonisch, via internet en e-mail).
- Persoonlijk contact is mogelijk.
- Een constante bemensing door allrounders/deskundigen.
- Een spoeddienst voor spoedaanvragen.
- Concrete dienstverlening: eenduidig en to the point.
- Ervaringsdeskundigheid achter het loket: goed voorbereide mensen of de mogelijkheid deze deskundigheid in te schakelen (via bijvoorbeeld een adviesraad).
- Service verlenen in de vorm van hulp bij surfen op internet of samen formulieren invullen indien de cliënt dit wenst.
- Voorziet in goede contacten en afspraken met organisaties en contactpersonen.
- Een einde aan de betutteling: het mag niet meer voorkomen dat een 'deskundige' komt vertellen hoe een cliënt zichzelf al dan niet dient te verzorgen.
- Een loket moet samen met de cliënt naar passende oplossingen zoeken.
- Een zorgloket hoeft niet te indiceren. Een onafhankelijk indicatie heeft een meerwaarde.
- Er moet een goede sfeer heersen, mensen moeten zich welkom voelen. Noem het een 'zorgcafé': je komt er graag en krijgt naast de informatie die je zoekt ook gezelligheid.
- Laagdrempelig. Maak duidelijk dat geen enkele vraag gek is.

Panel met loketmedewerkers en deskundigen

Het panel met loketmedewerkers en deskundigen verliep op vergelijkbare wijze, al werden hier andere thema's aan de orde gesteld. Een principe dat overeenkomt met de verwachtingen van burgers is dat aan de loketten wordt uitgegaan van de vraag van de cliënt en van een bepaald aanbod: dat dient met elkaar

gemacht te worden. De vraag rijst wat precies de grenzen zijn van een loket en op welke plek en aan welke voorzieningen het opgehangen wordt. Dat dient duidelijk te zijn. De logistieke kwesties zijn daarbij belangrijk: de informatie is belangrijk maar ook het kunnen leveren van deze informatie. Later wordt ook gesteld dat het eindpunt van de gehele keten de feitelijke levering van de dienst moet zijn. Deskundigen benadrukken dat dit het punt is waarop de burger het VraagWijzer loket zal afrekenen. Het idee van één loket is mooi, maar het moet wel duidelijk zijn wie waar moet zijn en wie verantwoordelijk is voor de diensten. Om de e-VraagWijzer te realiseren vinden de deskundigen het belangrijk dat in de aanpak qua informatie-uitwisseling prioriteiten worden gesteld: begin bijvoorbeeld met een tussenoplossing en werk dan toe naar een complete integratie. Een harde eis voor de sociale kaart is de actualiteit. Dit is de verantwoordelijkheid van de aanbieder. Uit het ZonMw programma 'Samenwerking bij Publieksvoorlichting' is gebleken dat hiervoor werkbare afspraken op regionaal niveau zijn te maken (van Wijk en Goossen, 2001). Een ander aspect dat hier een rol speelt gaat over de kosten en baten: 'de burger vraagt wel, maar betaalt niet'. Het is de kunst voor gemeenten en betrokken instanties om inzichtelijk te maken waar de kosten van goede informatie en gestroomlijnde afhandeling worden terugverdiend.

Slotconferentie

Op hoofdlijnen zijn de drie groepen het eens over de eisen die aan een loket VraagWijzer gesteld moeten worden, maar elk benadrukt het eigen perspectief. Zo vinden burgers het belangrijk dat er aandacht is voor 'zorg op maat' en het geven van duidelijkheid omtrent de mogelijkheden en onmogelijkheden van wat een loket kan bieden. ICT kan hen daarbij een toegevoegde waarde bieden maar dat is niet noodzakelijkerwijs het geval. Veel mensen storen zich bijvoorbeeld aan de versnippering van informatie op internet. Het is voor hen moeilijk een overzicht te krijgen van wat er landelijk beschikbaar is om dit af te kunnen zetten tegen het aanbod van de eigen gemeenten. Ook wijzen zij erop dat menig gebruiker het persoonlijk contact met (kundige en betrokken) baliemedewerkers niet willen missen. Het burgerpanel benadrukt het belang van diverse wijzen van bereikbaarheid van een loket, bijvoorbeeld zowel via telefoon als internet als via een fysiek loket, zodat elke cliënt een voor hem of haar passend kanaal kan kiezen.

De ICT-deskundigen benadrukken het belang van de technische inrichting van een loket en leggen daarbij de nadruk op standaardisatie van processen, systemen en informatie. En zij wijzen er op dat men er niet naar moet streven al deze per applicatie ingewikkelde ontwikkeltrajecten tegelijkertijd te willen invoeren. Ook de organisatorische vraagstukken en financiële zaken komen in het panel van deskundigen aan de orde, vooral de uiteindelijke levering aan de burger.

Loketmedewerkers brengen naar voren dat het beschikken over techniek en informatie weliswaar onontbeerlijk is, maar dat het ook zeer belangrijk is oog te hebben voor de praktische leverbaarheid van deze informatie: de logistieke inrichting van een loket en de samenwerking met diverse actoren is uitermate van belang voor het welslagen van een loket. Het uit kunnen wisselen van gegevens met verschillende backoffices is een punt van aandacht. Ook moet een burger weten wat wel en niet mogelijk is en waar de grenzen liggen van wat een loket VraagWijzer hen kan bieden. Dat voorkomt onduidelijkheid en problemen.

Programma van eisen e-VraagWijzer

Een pakket van negen eisen, met bijbehorende detaillering en toelichting zijn het resultaat van dit project. In de eindrapportage is dit volledig uitgewerkt (Rijkschroeff en Goossen, 2003). In tabel 1 wordt een samenvatting van deze eisen weergegeven.

Tabel 1 De eisen voor de e-VraagWijzer

Eis	Omschrijving eis	Toelichting op de eis
1	Maak het e-VraagWijzer loket gemakkelijk toegankelijk voor de burgers.	Hanteer een gerichte benadering met daarin aandacht voor frontoffice, backoffice en integratie aspecten. Ondersteun de burger via multichannel aanpak: fysiek, telefoon, e-mail, internet. Kies webtoegang die leesbaar, begrijpelijk, herkenbaar en toegankelijk is
2	Regel de veiligheidsaspecten van e-VraagWijzer	Stel een privacyreglement op met de deelnemende instellingen, cliëntenorganisaties en meld de registratie bij het College Bescherming Persoonsgegevens. Garandeer anonimiteit indien alleen informatie wordt gevraagd. Hanteer normen zoals NEN norm 7510:2002 informatiebeveiliging in de zorg (www.nen.nl).
3	Regel de organisatorische randvoorwaarden voor e-VraagWijzer met samenwerkingspartners.	Maak duidelijk wie in het loket VraagWijzer samenwerken. Organiseer de service achter het loket (bejegening) en de logistiek (wat je te bieden hebt komt in de juiste vorm op de juiste plek en juiste tijd beschikbaar). Beschrijf de processen van frontoffice naar backoffice en binnen de backoffices: welke transacties vinden via welke orders plaats en welke gegevens zijn nodig om dit af te handelen, waar begint en waar eindigt het domein. Regel bevoegdheden en financiële afwikkelingen.
4	Integreer erkende websites in de zorg en zorgportalen in de multichannel benadering voor e-VraagWijzer.	Bied een breed informatie aanbod in principe zonder restricties of censuur. Link daarbij door naar erkende websites b.v. van cliënten- en patiëntenorganisaties, seniorweb, www.zorgvraag.nl , www.gezondzoeken.nl en www.gezondheidskiosk.nl enzovoort. Kies sites die aan kwaliteitseisen voldoen en gebruik een standaard om in dergelijke websites te zoeken.
5	Integreer een sociale kaart in het e-VraagWijzer aanbod.	De sociale kaart is volledig, actueel en correct en laat verschillende aanbieders van een zelfde type dienst of product naast elkaar zien: transparantie, keuzevrijheid, vergelijken aanbod, werkwijze, prijzen en bezwaarprocedures. Sluit aan bij www.kiesmetzorg.nl , www.zorgwijzer.nl , en www.2zw-adreswijzer.nl . Zorg voor landelijke, regionale en plaatselijke informatie.
6	Maak gebruik van elektronisch instrumentarium om vragen van burgers te verhelderen en goed zicht te krijgen op de problematiek.	Het vraagverhelderingsinstrument helpt cliënten en loketmedewerkers om duidelijkheid te krijgen over de situatie van de cliënt, de vraag beter te begrijpen en verduidelijken en vraagpatronen te identificeren. Na toestemming kan informatie in gestructureerde formulieren worden opgeslagen voor later gebruik en voor het aanvragen van diensten en producten.
7	e-VraagWijzer beschikt over een cliëntenvolgsysteem.	Dit bevat persoonlijke gegevens, vragen en diensten. De klant heeft inzage in het dossier, in de status van afhandeling van vragen en in de feitelijke levering van diensten. De burger kan de informatie (laten) corrigeren. Het systeem ondersteunt de consultatie van hulpverleners via e-mail.
8	e-VraagWijzer kan onder voorwaarden informatie uitwisselen tussen front en back-office.	Zo is terugrapportage van de backoffice naar het cliëntenvolgsysteem mogelijk. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van encryptie, Secure Socket Layer certificaten en internationale standaarden voor gegevensuitwisseling.
9	e-VraagWijzer beschikt over een goede ICT ondersteuning.	Ontwikkel de architectuur vanuit meer lagen: een presentatielaag, een applicatielaag en een databaselaag. Haal geaggregeerde (anonieme) informatie uit het systeem voor management- en beleidsinformatie. Tref regelingen voor schaalbaarheid, beheersbaarheid, beschikbaarheid, beveiliging en standaardisatie. Zorg voor adequate back-upfuncties en zorgvuldige archivering van besluiten waar cliënten rechten aan kunnen ontlenen.

Deze eisen ondersteunen de verdere ontwikkelingen voor e-VraagWijzer. Voor burgers en voor loketmedewerkers is daarmee een hulpmiddel beschikbaar gekomen voor de evaluatie van geschikte ICT voor e-VraagWijzer. Voor de ICT-ontwikkelaars en leveranciers zijn de eisen behulpzaam om functionele specificaties voor systemen op te stellen. Ook biedt dit programma van eisen de mogelijkheid om de bestaande initiatieven in het kader van VraagWijzer te toetsen.

Uitdrukkelijk zijn in dit project geen expliciete functionele specificaties opgesteld: dit is een taak voor de ontwikkelaars van systemen. Wel wordt aangegeven hoe een er ander er voor de dagelijkse praktijk aan de loketten uit moet zien.

De beleidsrelevantie van e-VraagWijzer: Transparantie en toegankelijkheid in het toekomstige stelsel van maatschappelijke zorg

Wim Woertman heeft in zijn loopbaan een vooruitziende blik gehad bij de ontwikkeling van het sociaal beleid, waardoor de resultaten van zijn inzet steeds bruikbaar geweest zijn voor de toekomst. Dit geldt ook voor de door hem in gang gezette e-VraagWijzer.

Het lokaal sociaal beleid vormt de kern van het toekomstige stelsel van maatschappelijke zorg met de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning als beleidskader (zie ook staatssecretaris van VWS en Minister van VWS, 2003). De Wet Maatschappelijke Ondersteuning komt in plaats van de Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten, de Wet op de Collectieve Preventie (rol GGD), alsmede enkele aanspraken uit de AWBZ en de Ziekenfondswet. Ook regelingen met betrekking tot andere relevante gemeentelijke taken op dit terrein worden in dit beleidskader ondergebracht, zoals openbare gezondheidszorg, bijstand, arbeidsmarkttoeleiding, huisvesting, inrichting openbare ruimte, veiligheid en onderwijs. De gemeenten krijgen de regierol bij de uitvoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning en worden onder meer verantwoordelijk voor het volgen, monitoren en signaleren (inzicht in vraag en aanbod) en het informeren, adviseren en ondersteunen (eenloketfunctie). De gemeente wordt geacht vanuit het algemeen belang met name toe te zien op toegankelijkheid, kwaliteit en transparantie van de maatschappelijke

lijke zorg. ICT vormt hierbij een belangrijke ontwikkelingslijn. E-VraagWijzer is nauw toegesneden op de positie van de lokale overheid in het stelsel van maatschappelijke zorg.

VraagWijzer spreekt gemeenten aan in hun rol als belangenbehartiger van hun burgers. Op dit moment nemen ongeveer 150 gemeenten aan VraagWijzer deel, groen en rijp door elkaar. Deze gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk dat de VraagWijzer aanpak lokaal wordt vervuld, in samenwerking met hun (zorg)partners en belangen/cliëntorganisaties. Zij financieren hun (fysieke) loket grotendeels zelf en doen mee omdat men de uitgangspunten deelt en omdat men van het VWS projectbureau ondersteuning heeft ontvangen bij het vormgeven van de VraagWijzer aanpak. Inmiddels is sprake van een overgang van de projectfase naar een meer permanente vorm van ondersteuning. Hiervoor is begin 2004 de stichting VraagWijzer opgericht. Dit betekent overigens niét dat er persé sprake moet zijn van gemeenteloketten, wél dat de gemeente ervoor moet zorgen dat er zo'n plek komt, onafhankelijk van het aanbod. Uit evaluaties blijkt dat er veel enthousiasme voor deze aanpak heerst, waardoor er een sterke lokale impuls wordt gegeven aan landelijke doelen als vraagsturing en verbetering van de positie van burgers.

Onderzoek bij koplopers als Haarlem, Friese Wouden (it Stip), Bergen op Zoom en Vught laat een duidelijke meerwaarde van het VraagWijzer loket voor de burger zien ten opzichte van de oude situatie: bezoekers vinden het prettig op één punt terecht te kunnen, waar tijd en aandacht aan ze wordt besteed door deskundig personeel en waar in overleg maatgerichte oplossingen worden aangereikt. De cijfers die bezoekers geven over klantvriendelijkheid en afhandeling van het loket variëren tussen 8 en 9. In Haarlem wordt zodoende ruim 90 % van de vragen direct afgehandeld. Ook de tevredenheid bij de medewerkers van de loketten is hoog, omdat zij het gevoel hebben hun klanten echt (integraal) te kunnen helpen en omdat er minder 'in hokjes' wordt gedacht. In andere gemeenten worden aantoonbare besparingen ingeboekt in de backoffices.

Doel van de maatschappelijke zorg is volwaardige deelname van mensen met beperkingen/problemen aan deze samenleving. Daartoe dient een op zelfstandigheid (thuissituatie) en participatie toegesneden dienstenpakket te worden geboden. Op dit

moment worden die diensten verstrekt door verschillende instanties binnen verschillende wettelijke kaders en randvoorwaarden (WVG, AWBZ, WW en ZFW), hetgeen bij de uitvoering tot afstemmingsproblemen en dus kosten leidt. Er is behoefte aan een samenhangend dienstenpakket, dat in één wettelijk kader wordt gebracht (Wet Maatschappelijke Ondersteuning). Binnen dat kader zullen onder meer vraagsturing (vanuit de burger met problemen), transparantie (vraagverduidelijking) en toegankelijkheid tot een integraal dienstenpakket (via één loket) goed moeten worden geregeld. VraagWijzer beschikt over een lokaal netwerk, ervaring en producten om de functies transparantie en toegankelijkheid in de eerste keten van de maatschappelijke zorg concreet gestalte te kunnen geven.

Voor projectmanagers vormen de in dit R&D-traject ontwikkelde eisen een belangrijk toetsingskader voor de ontwikkeling van ICT voor de e-VraagWijzer. De multichannel benadering, de stapsgewijze ontwikkeling met aandacht voor randvoorwaarden, organisatie en ICT applicaties zijn daarbij de kernaspecten. Om de ontwikkeling te blijven faciliteren is in toenemende mate aandacht voor de resultaten belangrijk. Zowel in zin van effecten: wat levert het de burger concreet op?, als in de zin van efficiëntie: kunnen door besparingen in de backoffices de investeringen voor de e-VraagWijzer worden terugverdiend? De belangrijkste aanbeveling is echter dat de vaak voorkomende hokjesbenadering die de burger van het kastje naar de muur stuurt wordt doorbroken en dat via samenwerking een integrale benadering vanuit de VraagWijzer-gedachte gestalte wordt gegeven.

Literatuur

Ministerie van SZW (2002). *Dienstenwet*. Den Haag.

Rijkschroeff, R. & Goossen, W. (2000). *Quick scans informatieve dienstverlening OL 2000 Zorg & Welzijn*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Rijkschroeff, R., Goossen, W., Goewie, R. & Griens, F. (2001). *Vraagwijzer Zorg en Welzijn. Vraagpatronen inkomen, verdiepende scans*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Rijkschroeff, R. & Goossen, W. (2003). *Vraagwijzer: Transparantie en toegankelijkheid*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Staatssecretaris van VWS en Minister van VWS. (2003). *Stappen naar een toegankelijke, betaalbare, solidaire en doelmatige AWBZ*. Den Haag: SDU.

Wijk, F. van & Goossen, W. (2001). Samenwerken helpt de informatie(voorziening) te verbeteren! In *Nieuwsbrief Consumenteninformatie*, deel 1; 5 (2) 12-13 en deel 2; 5 (3) 8-9.

7 Eenzaam in de stad

Lilian Linders

Inleiding

“Voorzichtig tillen vier in het zwart geklede dragers de blankhouten kist op de baar. Aan weerskanten brandt een kaars. De uitvaartleider van de begraafplaats Selwerderhof in Groningen zegt: “We gaan afscheid nemen van iemand van wie niemand de naam weet. Om onze gedachten woorden te geven, nodig ik stadsdichter Bart FM Droog uit naar voren te komen.” De aula is leeg. Op de eerste rij zitten twee ambtenaren van de afdeling Burgerzaken, belast met uitvaarten. Een rechercheur is aanwezig en een fotograaf van de politie. Hij legt de beelden vast: de kist en de voorlezende dichter, de aanwezigen, de laatste groet aan het graf. De dode die deze waardigheid ontvangt, is bij niemand bekend. Nadat het politiebericht verscheen in de kranten heeft zich vriend noch vriendin, nabestaande of wie dan ook gemeld. Zijn dood wordt vermoedelijk door geen enkeling betreurd.” (Freriks, 2003).

Helaas komen mensen die zeer eenzaam zijn vaak pas onder de aandacht als het te laat voor ze is. Berichten in landelijke en regionale kranten over doden die na lange tijd gevonden worden zijn vaak klein maar maken toch indruk. Niemand wil op zo’n manier aan zijn einde komen. Toch blijkt een groep mensen er niet in te slagen een kring van vrienden, bekenden en familie op te bouwen of in stand te houden. Zij leven een eenzaam leven, afgezonderd van anderen. Terwijl juist in onze huidige samenleving de roep om niet aan de zijlijn te blijven staan maar actief deel te nemen aan het maatschappelijke leven steeds luider wordt. In

de media, de politiek en bij de overheid stuiten we regelmatig op grote bezorgdheid over de verzwakking van sociale netwerken, met name in de grote steden.

In 2002 hebben we in het kader van ons onderzoek naar de digitale broedplaats 'Digistein'¹ Eindhoven, samen met de dienst Bestuursinformatie en onderzoek (BIO) van de gemeente Eindhoven een bewonersenquête gehouden. In die vragenlijst waren naast de te verwachten vragen over bezit en gebruik van technologie, ook vragen over sociale netwerken en eenzaamheid opgenomen. Een belangrijke doelstelling van de broedplaats is immers die sociale netwerken te versterken met behulp van technologie. Hoe die doelstelling bereikt is, zal blijken na analyse van de gegevens uit de tweede meting later in 2004.

Deze bijdrage brengt op basis van de cijfers van 2002 en eerdere gegevens uit Eindhoven een aantal aspecten van de omvang en aard van eenzaamheid in de stad in beeld. Daarvoor kijken we eerst naar de oorzaken en gevolgen van eenzaamheid en de rol die sociale netwerken daarbij spelen.

Individuele en maatschappelijke oorzaken

Veel verklaringen voor eenzaamheid zijn te vinden in persoonlijkheidskenmerken van mensen, zoals (het ontbreken van bepaalde) sociale vaardigheden, of ingrijpende gebeurtenissen in het leven, zoals het verlies van de partner. Uit onderzoek blijkt dat individuele factoren als sociale competenties een grotere rol spelen bij sociaal isolement dan demografische factoren als opleiding, burgerlijke staat en arbeidssituatie (Hortulanus et al., 2003).

¹ Het Eindhovense 'Digistein' is één van de vier digitale broedplaatsen die eind 2002 opgestart zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken (BZK). In deze broedplaatsen worden instrumenten ontwikkeld om met behulp van technologie de sociale kwaliteit van de stad te verbeteren. Om een effectevaluatie van het experiment Digistein te organiseren, voert Fontys Hogeschool Sociaal Werk een reeks onderzoeksactiviteiten uit, zowel kwalitatief als kwantitatief van aard. Het volledige overzicht van die activiteiten is beschreven in de sneuvelnota Digistein Onderzoek & Evaluatie (DOE). In deze nota wordt verslag gedaan van de kwantitatieve 0-meting van Digistein. Deze meting vond plaats in september 2002 en had de vorm van een postenquete onder de bevolking (15-84 jaar) van Eindhoven.

Naast oorzaken van eenzaamheid op het persoonlijke vlak is een aantal dominante maatschappelijke trends aan te geven die van invloed (kunnen) zijn op sociaal isolement en eenzaamheid. Eén daarvan is individualisering. De diversiteit in levenslopen van mensen is veel groter dan een aantal decennia geleden. Door de toegenomen mobiliteit en ontwikkeling van de welvaart zijn we minder gebonden aan de plaats waar we wonen of vandaan komen. Vrouwen nemen in steeds grotere mate deel aan onderwijs en arbeidsmarkt. Het traditionele model van het gezin met de werkende man en zijn vrouw thuis met de kinderen wordt meer en meer losgelaten. Daarbij is het aantal echtscheidingen de afgelopen decennia toegenomen. Mensen die gescheiden en alleenstaand zijn blijken minder vaak en minder diverse sociale contacten te hebben dan hertrouwde personen. Een ander kenmerk van deze tijd, dat niet los gezien kan worden van individualisering, is dat de gemiddelde vrije tijd van de bevolking in de jaren negentig aanzienlijk is afgenomen. Een van de oorzaken hiervan is de grotere arbeidsparticipatie. De bezuiniging op vrije tijd is vooral ten koste gegaan van lezen en sociale contacten (Breedveld & Van den Broek, 2001). Ook gezinsverdunding heeft invloed op eenzaamheid. Het totale aantal huishoudens stijgt jaarlijks, terwijl tegelijkertijd het gemiddelde aantal personen per huishouden afneemt. Dat komt met name door de vergrijzing van de bevolking en de daling van het gemiddelde aantal kinderen per gezin. Het gevolg van deze gezinsverdunding is dat het meest nabije sociale netwerk dat iemand tot zijn beschikking heeft kleiner is geworden. Niet alleen binnen het gezin is het aantal mensen met wie men contact kan hebben verminderd. In de dienstverlenende sector zien we dat korte, informele contacten steeds minder vanzelfsprekend zijn. Thuisbezorging van warme maaltijden gebeurt niet meer door een hulpverlener maar door een commercieel bedrijf. De NS ruilt loketten in voor automaten. Handelingen bij balies van banken en postkantoren zijn grotendeels vervangen door pinautomaten. Winkelpersoneel in de grotere winkels is alleen nog te vinden aan de kassa. Ook in het publieke domein worden ontmoetingsmogelijkheden kleiner, vooral in de verstedelijkte omgeving. In een stedelijke omgeving blijkt meer sociaal isolement voor te komen dan in dorpen (Hortulanus et al., 2003). Dat heeft voor een deel te maken met de bevolkingssamenstelling. In steden wonen meer jongeren, alleenstaanden, ongehuwden, gescheiden mensen, eenoudergezinnen en migranten. Tevens kampen grote steden met een aantal

hardnekkige problemen, zoals het achterblijven van de woningkwaliteit en de uitstroom van gezinnen. Vooral in wijken waar deze problemen zich concentreren ontstaan achterstanden bij de bewoners in bijvoorbeeld inkomen en opleiding. De criminaliteit en gevoelens van onveiligheid en verloedering nemen er toe. Stedelingen hebben minder contacten in de buurt dan dorpeelingen en hun sociale (zorg)netwerken zijn kleiner en minder hecht dan die van dorpsbewoners (Hortulanus et al., 2003). Ook de fysieke woonomgeving in de stad nodigt weinig uit tot het maken van contact: er is gebrek aan informele ontmoetingsplekken, de zogenaamde 'derde plaatsen'² (Oldenburg, 1999). Voor de kruidenier op de hoek is een anoniem grootschalig winkelcentrum in de plaats gekomen. Ook de negatieve invloed van druk verkeer op het sociale verkeer mag niet onderschat worden. Bewoners van drukke straten waar zwaar verkeer doorheen dendert ontmoeten minder vaak hun buurtgenoten en ontwikkelen ook minder vriendschappen in zo'n buurt (Nash & Christie, 2003).

Maatschappelijke schade

Wanneer sociale netwerken tussen mensen zwak zijn, kan dat nadelige gevolgen hebben voor het functioneren van die samenleving als geheel. Mensen die niet of weinig deel uitmaken van sociale netwerken zijn minder maatschappelijk actief dan mensen met uitgebreide sociale netwerken. Hun participatie in verenigingsleven, vrijwilligerswerk en allerlei andere organisaties is kleiner. Door dit sociale isolement kunnen mensen het contact met de normen en waarden in de samenleving kwijtraken. Daarom zijn sociale relaties van grote betekenis voor de stabiliteit en cohesie in de samenleving (Hortulanus et al., 2003). Onderzoek naar de oorzaken van het niet stemmen ondersteunt de relatie tussen participatie (voor wat betreft het naar de stembus gaan) en eenzaamheid (Dekker, 2002). De kans op niet-stemmen is groter bij diegenen die eenzaam zijn en tevens zelden of nooit contact hebben met familie, burens, vrienden of kennissen.

² Op de eerste plaats noemt Oldenburg huishouden. Mensen besteden steeds meer tijd binnen de privacy van dit huishouden, onder andere door de tijd die besteed wordt aan televisie kijken, die gestaag toeneemt. Op de tweede plaats staat het werk. Ook hieraan wordt steeds meer tijd besteed, door de stijgende arbeidsparticipatie.

Sociaal isolement wordt gezien als het tegengestelde van maatschappelijke participatie (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1997). Met andere woorden, de samenleving loopt de bijdrage van mensen die sociaal geïsoleerd zijn mis. Deze 'kostenpost' kan zich uitstrekken tot een terrein als veiligheid. Wanneer buurtbewoners weinig contact met elkaar hebben, voelen ze zich minder verantwoordelijk voor elkaar en de buurt, waardoor de veiligheid afneemt (Jacobs, 1961). Buiten negatieve gevolgen van eenzaamheid op het maatschappelijke leven kunnen er ook negatieve effecten voor de gezondheid optreden. In contact blijven met je vrienden en familie komt de gezondheid ten goede. Veel sociaal geïsoleerden die tevens maatschappelijk inactief zijn kampen met lichamelijke en psychische gezondheidsklachten. Ze hebben last van vermoeidheid, hoofdpijn, stress, slapeloosheid en depressiviteit (Machielse, 2003). Langdurige extreme eenzaamheid kan zowel de lichamelijke als de geestelijke gezondheid bedreigen en levert daarmee hogere kosten op voor de zorg. Toch blijkt dat sociaal geïsoleerden nauwelijks een beroep doen op professionele voorzieningen om steun te vinden op emotioneel gebied (Hortulanus et al., 2003; Machielse, 2003). Ze doppen hun eigen boontjes zo lang als het kan. Pas als het echt mis gaat kloppen ze aan voor professionele hulp. Zeer ernstige langdurige eenzaamheid en sociaal isolement kunnen leiden tot maatschappelijk ongewenste verschijnselen zoals verslavingsgedrag, criminaliteit, vandalisme, zelfbeschadiging, verwaarlozing en vervuiling. Zwervers, daklozen en junks zijn in de grote steden een vanzelfsprekend onderdeel van het straatbeeld. Deze groep zal echter nauwelijks deelnemen aan onderzoek over eenzaamheid en blijft daarmee buiten het bereik van de meeste analyses.

Sociale netwerken onder druk

Traditionele sociale verbanden zoals kerk, buurt, familie, verenigingsleven of vakbond nemen tegenwoordig een veel minder prominente plaats in dan vroeger. Juist omdat sociale contacten niet meer vanzelfsprekend op buurtniveau plaatsvinden, worden andere netwerken zoals vriendschapsbanden, verenigingsleven en werk belangrijker (de Hart et al., 2002). Daardoor is de druk op sociale netwerken in de loop van de tijd toegenomen. De verandering van stabiele contacten van beperkte

omvang naar een veelvoud van sociale verbanden vraagt ook andere sociale vaardigheden van mensen. Enerzijds leverde de individualisering meer keuzevrijheid op. Anderzijds leidden de veranderende relaties tussen mensen tot onzekerheid.

Sociale verbindingen tussen mensen worden ook wel sociaal kapitaal genoemd. Sommige Amerikaanse sociologen zien de laatste 25 á 30 jaar de betrokkenheid tussen mensen en met de gemeenschap waarin ze leven steeds meer afnemen. Mensen gaan minder bij elkaar op visite, kerkbezoek neemt af, cafébezoek vermindert en sportbeoefening individualiseert (Putnam, 2000). Amerikaanse sociologen als Putnam en Oldenburg schetsen de hedendaagse samenleving vooral in termen van verlies, waarbij nostalgie de boventoon voert. Ze hebben weinig oog voor de keerzijde van hechte gemeenschappen met veel sociale controle en weinig ruimte voor individuele ontplooiing. Plaatsgebonden sociale netwerken worden inderdaad steeds minder belangrijk. Mensen kunnen meer dan ooit kiezen voor contacten met anderen en zijn niet meer gedwongen hun sociale leven te beperken tot letterlijk de nabije omgeving. Individualisering kan ook weer tot nieuwe vormen van sociale samenhang en betrokkenheid leiden. Door de verzelfstandiging van mensen ten opzichte van elkaar, hun emancipatie, hebben mensen hun keuzevrijheid vergroot.

Als sociale contacten niet meer vanzelfsprekend zijn, maar iets 'waaraan gewerkt moet worden' kan eenzaamheid op de loer liggen. Want niet iedereen beschikt in gelijke mate over de vermogens om te functioneren in een netwerksamenleving. "Wie oud, slecht opgeleid, gehandicapt of werkloos is heeft niet veel kans meer op zelfontplooiing in een maatschappij waarin juist zelfontplooiing een sterk op prestatie gericht karakter heeft gekregen en vrijwel geheel gebaseerd is op een hoge mate van sociale competenties" (Schnabel, 1999).

Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) stelt dat een groot deel van de Amerikaanse zorgen geïmporteerd zijn zonder dat ze van toepassing zijn op de Nederlandse situatie (SCP, 1999). Ook bij de RMO komen geruststellende geluiden vandaan. Ofschoon de aanleiding voor de adviesaanvraag van de RMO de zorg was dat eenzaamheid erger zou worden als gevolg van de individualisering in de samenleving constateert zij geen toename van eenzaamheid in Nederland. Er zijn voldoende gezonde krachten in de samenleving om structurele vereenzaming te voorkomen

en/of tegen te gaan (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1997).

Hoe het in Nederland nu feitelijk gesteld is met eenzaamheid en sociaal isolement zien we aan de hand van empirisch materiaal uit zowel het Digistein-onderzoek als onderzoeksmateriaal van de gemeente Eindhoven en materiaal van de GGD.

Eenzaamheid in Eindhoven

In deze bijdrage kijken we naar hoe mensen zelf hun eenzaamheid ervaren: subjectieve eenzaamheid. Daarnaast kijken we ook naar de omvang van de sociale netwerken die mensen hebben: objectieve eenzaamheid. In deze bijdrage gaat het met name om ontmoetingen van mensen met vrienden en/of bekenden, hun betrokkenheid bij de buurt en deelname aan vrijwilligerswerk. Alle vragen uit dit onderzoek zijn in november 2002 meegenomen bij de schriftelijke inwonersenquête van de gemeente Eindhoven. De respons op de enquête was 49,8%. Er waren in totaal 1459 respondenten. 0-15-jarigen en mensen ouder dan 85 jaar zijn niet meegenomen in het onderzoek, evenals huishoudens met meer dan tien personen.

Om subjectieve eenzaamheid te meten is de eenzaamheidsschaal van de Jong Gierveld gebruikt. Deze schaal brengt de discrepantie aan het licht tussen dat wat mensen verlangen aan affectie en intimiteit van anderen en wat ze in werkelijkheid hebben. Hoe groter het verschil, hoe groter de eenzaamheid. Voor de berekening van de scores is gebruik gemaakt van de Manual of the Loneliness Scale 1999 (De Jong Gierveld & Van Tilburg, 1999). Met behulp van elf vragen over eenzaamheid is een eenzaamheidsscore per respondent berekend. Het gaat om vragen als 'ik heb veel mensen op wie ik volledig kan vertrouwen' en 'ik ervaar een leegte om me heen'. De scores zijn, conform de richtlijnen van De Jong Gierveld en van Tilburg, ingedeeld in vier niveaus, te weten: niet eenzaam, matige eenzaamheid, sterke eenzaamheid en zeer sterke eenzaamheid.

Waar mogelijk zijn de cijfers vergeleken met de gezondheidspeiling in de gemeente Eindhoven van de GGD uit 1998/1999 (van Nierop, 2000) of met de enquête Leefbaarheid en Veiligheid van de gemeente Eindhoven uit 1999 (De Kort, 2000).

Een verschil tussen het GGD-onderzoek en het Digistein-onderzoek is dat de cijfers uit het GGD-onderzoek betrekking

hebben op 15-75-jarigen. Ten behoeve van de vergelijking tussen beide onderzoeken zijn in tabel 1 alleen respondenten in deze leeftijdscategorie met elkaar vergeleken. Een eerste belangrijke conclusie die we kunnen trekken is dat de eenzaamheid in Eindhoven tussen 1998 en 2002 is afgenomen (tabel 1). De groep mensen die zich niet eenzaam voelt is toegenomen met 7% (van 58% tot 65%). De groepen sterk eenzamen en zeer sterk eenzamen zijn elk afgenomen (respectievelijk met 0,4 en 0,2%). Dat neemt niet weg dat nog steeds 35% van de bevolking zich in meer of mindere mate eenzaam voelt.

Tabel 1 Scores eenzaamheid in Eindhoven (eenzaamheidsschaal van de Jong Gierveld) opgedeeld in 4 categorieën 1998 en 2002

Eenzaamheidscategorieën	Gemeente Eindhoven Scores in %	
	GGD 1998 (n=7965)	Digistein 2002 (n=1270)
niet eenzaam	58	65
matige eenzaamheid	33	27
sterke eenzaamheid	5,7*	5,3*
zeer sterke eenzaamheid	2,5*	2,3*

* Om misleiding door afronding te voorkomen zijn hier in tegenstelling tot in de overige tabellen cijfers achter de komma weergegeven

Naast deze afname van subjectieve eenzaamheid zien we dat het aantal ontmoetingen dat mensen hebben met vrienden en bekenden de afgelopen jaren is toegenomen (tabel 2). In 1999 ontmoette 54% van de respondenten enkele malen per week vrienden en bekenden, tegen 66% in 2002.

Tabel 2 Frequentie ontmoetingen met vrienden of kennissen

	Frequentie ontmoetingen met vrienden of kennissen, scores in %	
	1999 Enquête leefbaarheid en veiligheid N=4206	2002 Digistein N=1418
enkele malen per week	54	66
1 x per week	14	13
meerdere malen per maand	23	16
1 x per maand	4	2
minder dan 1 x per maand	4	3

Risicogroepen

We zien dat eenzaamheid vaak automatisch wordt gekoppeld aan leeftijd. HP/De Tijd wijdde in mei 2003 een artikel aan het onderwerp: 'Leuk oud worden. Manieren om de eenzaamheid voor te zijn!' (De Moor, 2003). Het Brabants Dagblad kopte 17 mei 2003 op de voorpagina: 'Ouderen vaker eenzaam'. Onze samenleving zou door de toenemende vergrijzing geconfronteerd worden met een steeds grotere groep eenzamen. Toch blijkt uit diverse onderzoeken dat eenzaamheid onder veel meer groepen voorkomt. RMO stelt dat ouderen niet per definitie eenzamer zijn dan andere groepen in de samenleving (Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1997). Ook sociaal isolement blijkt onder alle leeftijdsgroepen voor te komen (Machielse, 2003). Uit onze analyse blijkt eveneens dat er nauwelijks samenhang is tussen leeftijd en eenzaamheid. ³Eerdere cijfers van de gemeente Eindhoven uit de seniorenmonitor van 2002, waarbij gebruik werd gemaakt van de eerdergenoemde cijfers uit de GGD-monitor (Van Nierop, 2000), bevestigen dit (De Kort & Vriens, 2003).

Welke groepen in de samenleving zijn dan wel eenzaam?

Genoemd worden vaak: mensen die gescheiden zijn of verweduwd, allochtonen, mensen met een lage opleiding en/of laag inkomen, stadsbewoners, mensen zonder werk, mantelzorgers, eenoudergezinnen (Hortulanus et al., 2003; Machielse, 2003; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, 1997). Voor een aantal van deze variabelen leveren de Digistein-data informatie.

Opvallend is, dat voor wat betreft opleiding en inkomen slechts een zwakke negatieve samenhang met eenzaamheid blijkt. Bij huishoudsituatie daarentegen vinden we wel grote verschillen. 26% van de eenoudergezinnen ervaart sterke tot zeer sterke eenzaamheid (tabel 3). Alleenstaanden scoren tevens hoog met 13% in deze categorie.

³ Er is een voorbehoud te maken over de cijfers. Omdat alle huishoudens boven de tien personen zijn uitgesloten van de steekproef, zijn bewoners van bejaarden- en verzorgingstehuizen niet meegenomen in het onderzoek. Dat geldt ook voor ouderen boven de 85. Deze groepen vallen buiten de meeste surveys. Dit kan gevolgen hebben voor de resultaten.

Tabel 3 Eenzaamheid en huishoudsituatie N=1311

Huishoudsituatie, scores in %					
Eenzaamheid	Alleen- staand	Eenouder- gezin	(Echt)paar met kinderen	(Echt)paar zonder kinderen	Anders
Niet eenzaam	53	60	70	66	83
Matige eenzaamheid	34	14	26	29	12
Sterke en zeer sterke eenzaamheid	13	26	4	5	5

(Chi2 = 58,8 p < 0,001)

Ook arbeidsparticipatie speelt een rol bij eenzaamheid. Tabel 4 laat zien dat arbeidsongeschikten en werkzoekenden veel eenzamer zijn dan mensen met werk, huismannen/vrouwen of gepensioneerden (23% van de arbeidsongeschikten is sterk tot zeer sterk eenzaam, en 56% van de werkzoekenden zonder werk is matig eenzaam). De afgelopen jaren heeft de bloeiende economie ook in Eindhoven veel mensen aan het werk geholpen. Uit de kerncijfers van de gemeente Eindhoven (zie www.eindhoven.nl) blijkt dat het aantal niet-werkende werkzoekenden de afgelopen jaren aanzienlijk is afgenomen. Sinds 1997 is het jaargemiddelde werklozen gedaald van 12576 tot 6826 in 2002. Dat is een daling van 46%. Een deel van de afname van de eenzaamheid in Eindhoven kan hieraan toegeschreven worden. In tabel 4 is eveneens te zien dat mensen die 'legitiem' zijn gestopt met werken door met pensioen of in de VUT te gaan zich minder eenzaam voelen dan arbeidsongeschikten en werkzoekenden. Toch is de eenzaamheid van eerstgenoemde groep hoger dan bij het werkende deel van de bevolking. Opvallend is verder dat huisvrouwen zich het minst eenzaam voelen.

Tabel 4 Eenzaamheid en arbeidssituatie N = 1106

Eenzaamheid	Arbeidssituatie, scores in %				
	Baan/ bedrijf	Huisman/ Vrouw	Arbeidson- geschikt	Werk- zoekend Zonder werk	VUT, pensioen, WAO etc.
Niet eenzaam	69	74	43	43	61
Matige eenzaamheid	27	23	34	56	36
Sterke en zeer sterke eenzaamheid	5	4	23	1	4

Eenzaamheid en maatschappelijke participatie

Mensen die eenzaam zijn zouden minder participeren in de samenleving. We zagen net al dat dat in elk geval geldt voor arbeidsparticipatie. Geldt dat nu ook voor het investeren in buurt en vrijwilligerswerk?

Er zijn inderdaad significante verschillen gevonden tussen de mate waarin mensen eenzaam zijn en hun betrokkenheid bij de buurt. Mensen die matige of sterke tot zeer sterke eenzaamheid ervaren rekenen zichzelf minder tot de buurtgemeenschap, voelen zich minder verbonden met mensen uit de straat of directe omgeving en voelen zich minder verantwoordelijk voor de leefbaarheid in de buurt. Tevens is deze groep vaker van plan om te verhuizen. Alleen bij de vraag of men het afgelopen jaar actief geweest is om de buurt te verbeteren zien we een opmerkelijke uitkomst. Mensen die matige of sterke eenzaamheid ervaren blijken zich meer ingezet te hebben om de buurt te verbeteren (21% bij beide categorieën, tegen 15% van de niet-eenzamen). Een verklaring zou kunnen zijn dat deze groep (door de eenzaamheid) meer tijd ter beschikking heeft om actief te zijn voor de buurt en die tijd wellicht ook gebruikt vanuit de motivatie iets aan de eenzaamheid te willen doen.

Veel interventies die zich richten op het voorkomen of bestrijden van eenzaamheid worden uitgevoerd door vrijwilligers. Daarbij zijn er aanwijzingen dat voor veel mensen vrijwilligerswerk een manier is om sociale contacten op te doen. Het is waarschijnlijk dat deze groep het doen van bijvoorbeeld vrijwilligerswerk of

activiteiten voor de buurt als een soort zelfmedicatie tegen eenzaamheid toepast (Linders, 2004). Vrijwilligerswerk levert zo dubbele winst op.

De onderzoeksresultaten lijken dit te ondersteunen. Van de mensen die niet eenzaam zijn doet de grootste groep, 38%, vrijwilligerswerk. Van de matig eenzamen doet 28% vrijwilligerswerk. Ten slotte is het aandeel in vrijwilligerswerk van de mensen die zeer sterke eenzaamheid ervaren het laagst, namelijk 26%. Maar de categorie sterk eenzamen springt daar uit met 35% deelname aan vrijwilligerswerk. Het doen van activiteiten voor de buurt behoort ook tot vrijwilligerswerk. Daar zagen we bij de groep matig en sterk eenzamen meer inzet om de buurt te verbeteren. Hieraan zou wel eens dezelfde drijfveer ten grondslag kunnen liggen.

Eenzaamheid en sociale interventies

Er zijn veel initiatieven die gericht zijn op het bestrijden van eenzaamheid bij ouderen. Dat eenzaamheid ook voorkomt bij andere groepen in de samenleving wordt veel minder herkend, en ook minder erkend. Dat geldt ook voor de eerste lijn. Dat heeft als gevolg, dat interventies voor deze groepen veel minder ontwikkeld zijn (Linders, 2004).

Om een juiste diagnose en behandeling voor te kunnen stellen moet allereerst de juiste doelgroep in beeld zijn. Dat zijn niet alleen ouderen, maar ook andere leeftijdscategorieën.

Maar ook het bereiken van de groep eenzamen en sociaal geïsoleerden is moeilijk. Mensen met lichamelijke problemen worden soms nog wel bereikt via huisarts of thuiszorg. Er is echter een grote groep die onzichtbaar blijft, juist door de (psychische) aard van de problematiek. Eenzaamheid is een taboe, "een soort falen dat niemand wil toegeven" zegt Jennie Gierveld (Smolenaars, 2003). Naasten, onderzoekers en mensen werkzaam in de zorg zullen dan ook indirect naar eenzaamheid moeten vragen. Het is echter heel moeilijk om de 'harde kern' van eenzamen te bereiken (Machielse, 2003). Met de meeste onderzoeksmethoden wordt hoogstwaarschijnlijk lang niet iedereen van de groep sociaal geïsoleerde burgers bereikt. Dat geldt ook voor het Digistein-onderzoek.

Een mogelijkheid om juist die moeilijke groep te bereiken zou kunnen zijn het versterken van de sociale netwerken die de eenzame medemens kunnen ondersteunen. Hulpverleningstra-

jecten zijn vooral individueel gericht, waardoor de ondersteunende rol die sociale netwerken kunnen vervullen nogal eens vergeten worden. Op dit moment lopen er diverse experimenten en projecten die het verbeteren van sociale netwerken als doelstelling hebben, zoals in Onze Buurt Aan Zet en de Digitale Broedplaatsen. Deze interventies richten zich juist niet op het individu, maar op het versterken van de sociale netwerken daaromheen.

Het soortelijk gewicht van eenzaamheid op de sociale agenda

Het hier gepresenteerde onderzoek toont aan dat tussen 1998 en 2002 de eenzaamheid in Eindhoven is afgenomen. Ook is tussen 1999 en 2002 het aantal ontmoetingen van Eindhovenaren met vrienden en bekenden toegenomen. Dat zijn verheugende ontwikkelingen. Het is echter niet onaannemelijk dat de gunstige economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren, waaronder een grotere arbeidsmarktparticipatie, een verklaring zijn voor de geconstateerde afname van eenzaamheid. Dat kan betekenen dat deze afname kwetsbaar is en, met de recente kentering in economische groei, de eenzaamheid kan toenemen.

De maatschappelijke en politieke aandacht voor het thema is groot. Dat heeft te maken met het toenemende belang dat gehecht wordt aan sociale netwerken in onze geïndividualiseerde samenleving. Sociale netwerken kunnen als vangnet fungeren voor iedereen die buiten de samenleving dreigt te vallen, ook mensen die eenzaam of sociaal geïsoleerd zijn. Maar in een sterk geïndividualiseerde samenleving als de onze kun je er niet van uitgaan dat sociale steun er zomaar is voor mensen die eenzaam en/of sociaal geïsoleerd zijn.

Het overheidsbeleid zet voornamelijk in op zelfredzaamheid. Ze wil deze stimuleren door instrumenten aan te reiken waarmee zo veel mogelijk mensen een zelfstandig leven kunnen leiden. Zij zet niet expliciet in op het bestrijden van eenzaamheid of sociaal isolement.

De traditionele sociale agenda richt zich op werk, inkomen, sociale uitsluiting, armoede en steun voor zieken, gehandicapten, jeugd en ouderen. Aandacht voor eenzaamheid hoort in principe bij die sociale agenda. Het ministerie van Volksgezondheid Welzijn, en Zorg (VWS) kiest voor een algemene aanpak, gericht op de bevordering van sociale integratie en het geven van sociale

steun. In de Welzijnsnota 1999- 2002 wordt aandacht besteed aan de sociale integratie van jongeren, ouderen, gezinnen en kwetsbare groepen. Hieronder valt ook het stimuleren van informele steun in de vorm van vrijwilligerswerk en mantelzorg. Bij sociale activering (dat onder het ministerie van EZ valt) ligt de nadruk van het beleid sterk op deelname aan de arbeidsmarkt van bepaalde groepen in de samenleving.

Achter dit beleid is op dit moment geen gerichte beleidsvisie aanwezig over de betekenis van goed functionerende sociale netwerken en de schadelijkheid van sociaal isolement (Hortulanus et al., 2003).

Een nieuwe welzijnsnota laat, mede door de kabinetsperikelen van de afgelopen jaren, helaas nog op zich wachten en zal wellicht opgenomen worden in de nieuwe wet maatschappelijke zorg/ ondersteuning. De toonzetting van het huidige kabinet wijst duidelijk in de richting van de 'eigen verantwoordelijkheid' en 'participatie' van burgers. Deze lijn zou nadelig kunnen uitpakken voor degenen die in een sociaal isolement zitten. Juist bij deze groep ontbreken de handvatten van sociale netwerken om zich aan op te trekken. Wie niet in staat is zelf zinvolle relaties op te bouwen is in onze moderne samenleving sterk in het nadeel (Machielse, 2003).

Het versterken van sociaal kapitaal ten gunste van een zorgzame samenleving is niet alleen sociaal gezien belangrijk. Ook in economisch opzicht is het noodzakelijk om de kosten van de zorg op langere termijn terug te dringen. Dat betekent dat de overheid hierin moet (blijven) investeren. De paradox van deze tijd is echter, dat de overheid meer dan ooit sociale steun van burgers ten opzichte van elkaar verlangt, terwijl ze tegelijkertijd sterk bezuinigt op de middelen die dat moeten ondersteunen.

Literatuur

Breedveld, K. & Broek, A, van den (Eds.) (2001). *Trends in de tijd, een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsorde-*
ning. Den Haag: SCP.

De Hart, J., Knol, F., Maas - de Waal, C. & Roes, T. (2002). *Zekere*
banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid. Den Haag: SCP.

De Jong Gierveld, J. & Tilburg van, T. (1999). *Manual of the*
loneliness scale 1999. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.

De Kort, P. (2000). *Inwonersenquête najaar 1999. Verslag van een onderzoek*. (BiO-rapport nr. 828). Eindhoven: Dienst Algemene en Publiekszaken, Afdeling bestuursinformatie en Onderzoek, Gemeente Eindhoven.

De Kort, P. & Vriens, J. (2003). *Eindhovense Seniorenmonitor 2002. De leefsituatie van de Eindhovense ouderen in beeld*. (BiO-rapport nr. 915). Eindhoven: Dienst Algemene en Publiekszaken, Afdeling Bestuursinformatie en Onderzoek, Gemeente Eindhoven.

De Moor, M. (2003). Oud & Onafhankelijk. *HP/De Tijd* (20).

Dekker, P. (Ed.) (2002). *Niet-stemmers. een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*

Freriks, K. (2003, 3 januari 2003). Dag man zonder naam. De dichters van de laatste woorden. *NRC Handelsblad*.

Hortulanus, R., Machielse, J.E.M. & Meeuwesen, L. (2003). Sociaal isolement, een studie over sociale contacten en sociaal isolement in Nederland. *Elsevier*.

Jacobs, J.N.Y. (1961). *The death and life of great American cities*. Vintage books.

Linders, L. (2004). *Eenzaamheid in de digitale stad*. Eindhoven: Fontys Hogeschool Sociaal Werk.

Machielse, A. (2003). *Niets doen, niemand kennen. De leefwereld van sociaal geïsoleerde mensen*. Den Haag: Elsevier Overheid.

Nash, V. & Christie, I. (2003). *Making Sense of Community*. London: IPPR.

Nierop, P. van (2000). *Gezondheidspeiling 1998/1999*. Eindhoven: GGD Eindhoven

Oldenburg, R. (1999). *The great good place*. New York: Marlowe & company.

Putnam, R. (2000). *Bowling alone, the collapse and revival of civic America*. New York: Simon & Schuster.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997). *Vereenzaming in de samenleving*. Rijswijk: RMO.

Schnabel, P. (1999). Individualisering in wisselend perspectief. In P. Schnabel (Ed.), *Individualisering en sociale integratie* (pp. 9-38). Rotterdam: SUN/Nederlands Gesprek Centrum.

SCP (1999). *Sociale en culturele verkenningen 1999*. Den Haag: SCP.

Smolenaars, E. (2003, 06-12-2003 en 07-12-2003). Het belang van een maatje. *NRC Handelsblad*, pp. 37.

8 De kleine geschiedenis van 'welzijn en technologie'

Geert Maatman

De respectievelijke directies Sociaal Beleid van de ministeries van WVC/VWS (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur / Volksgezondheid, Welzijn en Sport) hebben vanaf het midden van de jaren tachtig geprobeerd om zowel de sociale gevolgen van de snelle technologie-ontwikkeling als het potentiële belang van ICT voor de kwaliteit van de samenleving op de agenda van het overheidsbeleid te krijgen. Onzes inziens is dat gelukt. Niet door een grootschalige informatisering door te voeren, want zulke strategieën zijn nogal eens mislukt of achterhaald door de snelle technologische ontwikkelingen zelf. Juist door kleinschalige projecten en experimenten te entameren heeft het ministerie van VWS het bewustzijn willen bevorderen, dat technologie direct aansluit bij de leefsituatie van mensen en profijt oplevert voor de doelgroepen van sociaal beleid en voor de doelmatigheid van welzijnswerk en dienstverlening.

Ik noem de meerjarige onderzoeksprogramma's van bijvoorbeeld de NWO (Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek) en het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). Maar departementen probeerden ook praktisch aan de slag te gaan: WVC/VWS en EZ (Economische Zaken) met projecten als 'technologie voor ouderen' en 'technologie voor sociale integratie', het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) met digitale trapvelden, het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) met ID-Wijk en het ministerie van Verkeer en Waterstaat (later EZ) met

Kenniswijk. Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is nu nog bezig met 'digitale pioniers' respectievelijk 'ICT kanskaarten'. Vanuit VWS hebben wij dan ook graag samengewerkt met andere departementen als BZK, EZ en VROM. Is hierdoor het 'soortelijk gewicht' van welzijnsbeleid toegenomen? Ik dacht van wel. Immers, door deze aanpak met kleine projecten hebben wij willen aantonen dat informatie- en communicatietechnologie ook voor de welzijnssector relevant is, een eigentijdse aanpak bevordert en bijdraagt aan een groter effect door gezamenlijke inspanningen met andere departementen.

Niet ondenkbaar is, dat de maand maart 2004 in de toekomst gezien zal worden als de maand waarin afscheid werd genomen van het landelijk welzijnbeleid. De Directie Sociaal Beleid is niet meer. Wat ervoor in de plaats komt (een veel kleinere 'directie lokaal beleid') moet uiteindelijk maar afgewacht worden (visienota's daaromtrent lijken al weer gedateerd en op het moment van dit schrijven is nog veel onzeker). Wat in ieder geval voorlopig nog blijft - en dat schrijf ik met enige trots - is het informele landelijke netwerk van onderzoekers en projectontwikkelaars onder de vlag van 'Sociale Kwaliteit en ICT' en het kennisnetwerk SQM (Social Quality Matters) als exponent en 'onderhouder' van dit netwerk. Die laten zich niet zo maar uit het veld slaan door een reorganisatie bij VWS.

Het is te danken aan de toenmalige Directeur-Generaal Welzijn Koos Richelle, dat medio jaren tachtig vanuit WVC een 'computerbeleid' op het terrein van welzijnswerk en sociale dienstverlening werd ontwikkeld. Uit Amerikaanse en Engelse voorbeelden werd duidelijk, dat nieuwe technologische mogelijkheden nieuwe kansen en perspectieven boden aan cliënten en doelgroepen in de sociale sector. Ook de beroepskrachten zelf zouden er aanmerkelijk van kunnen profiteren. Dit laatste stond aanvankelijk zelfs voorop. Maar al snel werd beseft, dat nieuwe technologische toepassingen ook direct ten goede kwamen aan de fysieke en sociale zelfredzaamheid van bijvoorbeeld ouderen en gehandicapten en andere doelgroepen.

Het jaar 1987 is een van de meest verrassende jaren geworden. In dat jaar werd de eerste WELCOM - manifestatie georganiseerd in 't Spant te Bussum. Minister Brinkman was zeer onder de indruk van de gepresenteerde nieuwe mogelijkheden van technologie ten bate van welzijn.

In 1987 vond ook de eerste internationale HUSITA-conferentie in Birmingham plaats (Human Service & Information Technology Applications), waar we onder de indruk kwamen van de veelbelovende praktijken en perspectieven in met name de VS en Engeland.

Het waren geen eenmalige manifestaties; meerdere volgden:

- 1988: WELCOM II, Bussum.
- 1989: ENITH I: de oprichting van het Europese netwerk ENITH in Maastricht (MECC); het 'European Network Information Technology Applications'.
- 1991: HUSITA II in New Brunswick (USA/NJ) *Computer Technology and Human Services in the 90's: Advancing Theory and Practice*, waar Koos Richelle geëerd werd voor zijn vooruitziendheid.
- 1992: start van het vierjarige stimuleringsprogramma SPITS, Samenwerkingsverband Stimuleringsplan Innovatieve Toepassingen van technologie in de Sector zorg en welzijn; het projectbureau ervan werd ondergebracht bij het NIZW. Het ministerie van WVC stelde hiervoor per jaar een bedrag van f 150.000 beschikbaar, met als argument: reeds in de WVC - Memorie van Toelichting 1990 is gewezen op het belang van een samenwerkingsverband tussen de diverse belanghebbenden en betrokkenen die initiatieven ontplooiën op dit terrein, om te komen tot een betere afstemming van de verschillende activiteiten, tot een hoger rendement van inspanningen en tot een meer overwogen inzet van de beschikbare middelen.
- 1992: ENITH II in de Universitaire Instelling Antwerpen.
- 1993: onze tweede grote kans. We mochten samen met de SPITS-participanten (waaronder met name LIOSE) een grote HUSITA III / ENITH III / WELCOM III manifestatie + conferentie organiseren in Maastricht/MECC: een groot succes wat betreft aantallen bezoekers en sprekers. Minister Hedy d'Ancona zat in het Comité van Aanbeveling en was een van de prominente sprekers. Het Limburgse gouvernement werkte hieraan mee; gedeputeerde Kockelkorn reisde twee jaar eerder speciaal naar New Brunswick om deelnemers te werven voor deze HUSITA-conferentie.
- 1994: ENITH IV in Berlijn.
- 1995: ENITH V in Eindhoven: *The Impact of Information Technology on Social Policy*.

- 1996: HUSITA IV in Rovaniemi (Finland): *Information Technology in the Human Services: Dreams and Realities*.
- 1999: HUSITA V: *Social Services in the Information Society: Closing the GAP* te Budapest.
- 2001: HUSITA VI: *Technology and Human Services in a Multicultural Society*. Op de website www.husita.org is letterlijk te lezen: "The conference was disrupted by the bombing of the World Trade Center Towers. Only about 50 people were able to attend. Most had flights interrupted and some were stranded in distant cities for several days". Het lukt mij nog steeds niet om onze situatie en gevoelens van toen en de herinnering daaraan onder woorden te brengen. Deze catastrofes hebben in ieder geval wel geleid tot meer aandacht voor veiligheid als belangrijke voorwaarde voor sociale kwaliteit en stedelijke leefbaarheid.
- 2004 (augustus): HUSITA VII in Hong Kong over *Information and Communication Technology and Social Inclusion*, aanvankelijk in 2003 maar wegens de Sars-epidemie een jaar uitgesteld.

Het lijkt wel of we alleen internationaal actief waren, maar ook in eigen land zaten we niet stil. Vanaf 1995 raakte WVC en later VWS betrokken bij het één loket stimuleringsbeleid van BZK, waaruit in 2000 het project VraagWijzer ontwikkeld werd. Daarin was ook aandacht voor de ontwikkeling van een elektronisch loket zorg en welzijn, waarvan inmiddels in Eindhoven en Den Haag enkele saillante voorbeelden zijn te zien. Het publieksinformatiecentrum 2ZW van het NIZW te Utrecht heeft onlangs een aantal websites geopend met veel landelijke en lokale informatie over gezondheid, sociale zekerheid en wet- en regelgeving. Van 2000–2002 participeerde de Directie Sociaal Beleid in het programma Technologie en Samenleving van EZ met het deelprogramma 'technologie voor sociale integratie'. Dit leverde zo'n 20 veelbelovende lokale voorbeeldprojecten op, zoals in Haarlem waar een website van de 'gebiedsgebonden politiezorg' de opmaat vormde tot een gebiedsgebonden aanpak van de leefbaarheidsproblematiek in Haarlem-Oost (Zuiderpolder, Parkwijk). Of in Smilde, waar een investering in computers ten behoeve van dorpsbewoners de aanzet was tot een nieuwe gemeenschapsfunctie van het voormalige gemeentehuis. De les: begin bescheiden en tel later je zegeningen!

In 2000 presenteerde het kabinet het Actieprogramma ICT en Sociale Kwaliteit van BZK en VWS, na daarover geadviseerd te

zijn door de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en de tijdelijke adviescommissie ICT en de Stad (Commissie Cerfontaine). De oprichting van vier digitale broedplaatsen in grote steden en het Kennisnetwerk SQM was het belangrijkste resultaat van dit actieprogramma. SQM werkt -met instemming van VWS en (vooral) BZK- nog door tot en met 2005 en zal nog meer empirische bewijzen verzamelen, dat ICT concreet nut heeft in de lokale welzijnspraktijk.

Een apart experimenteel sociaal ICT-beleid -waarvan de resultaten te zien waren in de manifestatie ICT in de Buurt, juni 2003 te Amsterdam- krijgt geen steun meer van VWS. Het motto is vanaf nu: inclusief beleid, dit wil zeggen: uitgaan van doelen van beleid in de diverse sectoren en dan nagaan of ICT bruikbaar is in het instrumentarium voor de beleidsuitvoering. Mijn bescheiden mening: dat hoeft voor de sociale sector niet meer aangetoond te worden. Voor gemeenten en instellingen zijn al diverse voorbeelden en handleidingen beschikbaar. Maar toch vind ik het gemakkelijk om nu alles maar over te laten aan het lokale initiatief. Mijns inziens zijn nieuwe gezamenlijke inspanningen nodig om te gaan werken aan een veilige, leefbare en zorgzame samenleving. De daarvoor noodzakelijke ICT-instrumenten en -modellen zijn nog onvoldoende. 'Inclusief ICT-beleid' betekent dat ook inspanningen nodig zullen blijven om ICT dienstbaar te maken voor het bereiken van concrete resultaten!

Ook al zijn veel vroege toepassingen van ICT in de sociale sector later ingehaald door de snelle uitbreiding van internet, toch hebben de diverse kleinere, in de sociale sector toegepaste ICT-projecten ons duidelijk gemaakt, dat hierin een belangrijke nieuwe uitdaging besloten lag om over de gewenste aanpak van sociale leefbaarheid, veiligheid en sociale cohesie veel beter te communiceren met doelgroepen van beleid en burgers in het algemeen. Een goed gebruik van ICT levert veel meer op dan efficiencywinst.

Wim Woertman heeft gedurende al deze jaren een spilfunctie vervuld in deze ontwikkeling. Met ons afscheid van het ministerie lijkt een tijdperk te worden afgesloten. Maar wij vertrouwen er op dat anderen graag het roer overnemen!

9 Het soortelijk gewicht van ambtenaren en beleidsrelevant onderzoek

Luc Silon

Inleiding

Er wordt druk gediscussieerd over wat een goed sociaal beleid zou moeten zijn. Maar zoals zo dikwijls is dat in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van de mensen die het moeten uitvoeren. Want dé overheid bestaat niet. De overheid krijgt gestalte in individuele beleidsmakers. Ambtenaren spelen tegenwoordig een dubbelrol: ze zijn geëvolueerd van 'beheerders' naar wat in filmtermen een combinatie van 'producers' en 'regisseurs' zou heten. In die dubbelrol zorgen zij er als producers voor dat beleid en projecten gefinancierd raken, en als regisseurs leiden ze de implementatie in plaats van het allemaal nog zelf te gaan doen.

Wat de vaardigheden die dat vereist betreft, hoor je in de wandelgangen bij congressen en internationale bijeenkomsten steeds meer dat de 'menselijke' factor zo cruciaal is. Op het spreekgestoelte worden grootse strategieën ontwikkeld, maar bij de lunch komt men tot de vaststelling dat het met die mijnheer als directeur of met die mevrouw als trekker allemaal geen schijn van kans maakt. De ambtelijke dubbelrol van producer en regisseur is cruciaal en moet steunen op de drie i's: intellect, informatie en

interactie: *intellect* omdat juiste beslissingen moeten genomen worden in een domein waarin humane en politieke overwegingen interfereren met rationale argumenten, *informatie* omdat beleidsvoorbereiding, -opvolging en -evaluatie niet kan zonder een deugdelijk referentiekader noch zonder objectieve elementen, *interactie* omdat beleid niet kan worden gevoerd zonder een brede gedragenheid én omdat de ambtenaar continu via kennisnetwerken moet worden gevoed met creatieve ideeën en zicht moet krijgen op de eigen blinde vlekken.

Ambtenaren die dit alles in zich verenigen zijn dun bezaaid. In deze bijdrage betogen we dat onderzoek en aandacht niet enkel op het beleid worden gericht, maar dat er ook nood is aan studies over de profielen en vaardigheden van de mensen die het moeten uitvoeren. Op dat vlak overheerst momenteel vaak een eenzijdige managementhype. Een aanzet tot analyse.

Intellect

Elke dag word ik geconfronteerd met een bijzondere vorm van elektronische en papieren post: uitnodigingen voor vorming die als onontbeerlijk wordt aangeprezen voor elke zich respecterende ambtenaar van enig niveau. Coaching naar zelfsturing en persoonlijke ontplooiing. De ambtenaar als succesvol onderhandelaar. Motiveren in de overheid. De auditfunctie binnen de overheid. ROI, Goeroe X helpt je bij de succesvolle implementatie van je ERP-pakketten. Ik diep dat allemaal letterlijk op uit de papiermand hier links van mij of uit de 'Recycle Bin' van mijn PC.

Valt dat bombardement met dat soort gericht vormingsaanbod onder 'Spam'? Of is het een vorm van 'Stalking'? Of is het een subtiele vorm van 'Pesten op het werk'? Voor dat laatste hebben we sinds kort een gespecialiseerde helpdesk en dus een structureel kanaal om het probleem minstens aan te kaarten. Ik neem onmiddellijk de proef op de som. Helaas neen, de juffrouw aan de andere kant van de lijn maakt me duidelijk dat 'ongewenste communicatie van derden' niet tot de 'scope' van hun project kan worden gerekend.

Spam dan? Ik weet dat Bill Gates daarvoor een oplossing aan het uitwerken is, omdat het de bestaansreden van zijn 'integrated mailsystem' schijnt te bedreigen. Nemen we opnieuw de proef op de som? Toch maar liever niet, want ik heb ervaring in het

melden van problemen aan ICT-gerelateerde organisaties. Vooraleer we door de analyse van mijn probleem heen zijn, ben ik een fortuin kwijt. Blijft over: 'stalking'! Dat betekent dat iemand me zó graag heeft dat zij of hij een dwangmatige behoefte heeft met mij te communiceren om, neem ik aan, mijn kwaliteiten nog meer te verbeteren. Een 'quick scan' in het departement maakt echter snel duidelijk dat ik niet de enige uitverkorene ben. Alle geviseerden blijken een bijzonder profiel te hebben. Het Nederlandse ministerie heeft een functiebenaming die semantisch nauw gerelateerd is met de staat van de uitverkorenen: portefeuillehouders. Ik bekijk de aanbiedingen nog eens: met gemiddeld zo'n duizend euro per dag aan inschrijvingskosten kan je je portefeuille wel houden, de inhoud ben je al snel kwijt.

Maar zoveel is duidelijk: men wil me koste wat het kost managementvaardigheden bijbrengen. Het ministerie moet immers 'gerund' worden als een modern bedrijf. Daar ben ik het in principe volkomen mee eens, al corrigeer ik het woord 'bedrijf' steevast tot 'overheidsbedrijf' en dat maakt een wereld van verschil. Want een overheidsdepartement heeft in eerste instantie een missie te vervullen: het beleid voorbereiden, implementeren, evalueren en zonodig bijsturen zodat de burger maximaal profijt haalt uit het betaalde belastinggeld. De klant is niet belangrijk als potentieel winstobject, wel als een gerechtigde op een maximale 'Return On Investment'. Die missie komt goed tot uiting in de engelse term 'civil servant'. Het valt me op dat er over dergelijke zaken met geen woord wordt gerept in het immense vormingsaanbod.

Dat neemt niet weg dat de overheid een bedrijfsgericht denken best kon en kan gebruiken. De burger heeft immers baat bij een efficiënt overheidsapparaat. De nieuwe bedrijfsgerichte aanpak heeft zich inmiddels vertaald in aangepaste personeelsadvertenties met klemtoon op carrièremogelijkheden, persoonlijke vaardigheden gerelateerd aan efficiëntie, vastheid van betrekking, extralegale voordelen. Hoe meer kennis en kunde iemand bezit hoe waardevoller hij voor een organisatie kan worden. Helaas heeft de professionalisering van het ambtenarenberoep zich in mijn omgeving vooral gericht op en verengd tot de techniciteit van case-, time-, people- en ander management.

Al die nieuwe vaardigheids- en attitudevereisten hebben ertoe geleid dat het ambtenarenkorps nog meer dan vroeger bestaat uit

een mengeling van profielen. Er zijn de dossiergerichte technocraten, de Young Urban Professionals met ellebogen, de jonge leeuwen met een enorm engagement, de zich breedmakende managers gespecialiseerd in opblaastaal en gebakken lucht, de klassieke 'administrators', de bekwame en onbekwame 'experten', enzovoort. Binnen elk van die profielen bestaat er een grote diversiteit in professionaliseringsgraad en ook een grote diversiteit in attitudes. Van de 'clean desk' ambtenaar die alles zo snel mogelijk van zijn bureau wil zonder zelf in actie te moeten komen, over de rustige maar vastberaden werker tot de gedreven workaholic.

Dit alles vertaalt zich in een Babylonisch begrippenkader. Nog niet zo lang geleden was het een stuk eenvoudiger: een ambtenaar beheerste het politiek discours en daarnaast zijn eigen begrippenkader dat hij aan zijn kerntaken ontleende. Voor ons zorgministerie waren die kerntaken beperkt tot regelgeving, erkenning, subsidiëring en inspectie.

Het terugplooiën op die kerntaken heeft er vreemd genoeg toe geleid dat er een zeer breed begrippenkader is ontstaan waar de scheidslijn tussen waardevolle theoretische kaders en enorme nonsens soms zeer dun is. Een ambtenaar moet nu beslagen zijn in managementdenken, in de ICT-problematiek, in e-government, in performantiemeting, in klantsatisfactie, enzovoort. Maar hij moet vooral daarin het kaf van het koren kunnen scheiden. Hij mag bovendien niet in de val trappen om zichzelf via het holle jargon en de overvloed aan opblaastaal die hem worden aangereikt op te pompen tot een 'belangrijk iemand'. De lat ligt dus hoog wat het aspect intellect betreft.

Informatie

Voor de opbouw van beleidsrelevante kennis moet de ambtenaar kunnen beschikken over structurele en betrouwbare informatie- en kennisstromen. De beleidscel van een departement moet in staat zijn om deze stromen te verwerken en met een holistische visie te integreren. Zeker in het domein van het Sociaal Beleid dat te maken heeft met een veelheid van maatschappelijke factoren die snel op elkaar inwerken is geïntegreerde kennis een kritische succesfactor.

Naast het fundamenteel onderzoek is er nood aan gespecialiseerde onderzoeksinstituten die gericht beleidsrelevant onderzoek uitvoeren. Er zijn tal van organisaties die de opdracht hebben de overheid bij te staan in haar beleidstaken. Er zijn veel onderzoeksinstituten opgericht om beleidsrelevante informatie te produceren. Als ik de ervaringen bundel, ook inzake internationale samenwerking, dan merk ik dat ook daar een grote diversiteit aan profielen en taakopvattingen bestaat. Er zijn individuen te vinden die met grote ernst en expertise belangrijke bijdragen leveren aan de vernieuwing en verdieping van het beleid, terwijl voor anderen de kick om in een aangepast kader te kunnen vergaderen met 'high ranking officers' de hoogste doelstelling is.

Een succesvolle wederzijdse bevruchting tussen overheid en onderzoeksinstelling is in deze omstandigheden dikwijls afhankelijk van een toevalstreffer waarbij zender en ontvanger op gelijke golflengte zitten en waar ze dat beiden efficiënt kunnen vertalen in concrete acties. Dat moet op een of andere manier beter kunnen.

Zowel bij de overheid als bij de onderzoekers zijn er ingrijpende cultuurwijzigingen nodig inzake informatie- en kennisuitwisseling. De moderne overheid stelt zich graag voor als een kennisbedrijf. Een op feiten gestoeld beleid is wat de burger wil en dat zal hij ook krijgen. Dat adagio wordt nu al jaren gepropageerd, maar eigenlijk, in de feiten, gedraagt de overheid zich er nog niet echt naar. Men verdedigt op openbare fora deze opvatting wel als intellectueel concept en men noemt het daar veel chiquer 'evidence based policy', maar men handelt er niet naar omdat het hart nog niet volgt. En zolang dat duurt blijft 'evidence based policy' opblaastaal.

Het vastleggen van informatiestromen en het dienovereenkomstig handelen verloopt stroef, zélf s tussen verschillende nationale, regionale en lokale overheden. Informatie uit onderzoeksinstellingen wordt bijzonder vlot gebruikt wanneer de onderzoeksresultaten in de eigen kraam passen, maar ze verdwijnt al te dikwijls in de spreekwoordelijke lade wanneer dat niet het geval is. Is het daarom dat onderzoekers tegenwoordig vaak worden vervangen door duur betaalde consultants die zonder scrupules de opdrachtgever naar de mond te praten met indrukwekkende powerpointpresentaties?

Maar ook bij de onderzoekers belast met beleidsondersteunend onderzoek is een grondige attitudewijziging noodzakelijk. Het blijven teveel eilandbewoners, zelf ook behept met het verlangen hun eigen theoretisch kader te verkopen. Als de werkelijkheid niet klopt met het theoretisch kader, des te erger voor de werkelijkheid. Men grijpt ook snel terug naar de academische onafhankelijkheid. Als men daaronder verstaat dat onderzoekers hun wetenschappelijke integriteit niet te grabbel mogen gooien en zich voor een of andere kar laten spannen, is dat geen enkel probleem. Maar als men daaronder verstaat: "U Vraagt? Wij als onderzoekers draaien toch wat wij willen!" is er natuurlijk wel een probleem. De overheid moet onderzoek bestellen, ze mag geen resultaten bestellen! Maar als ze onderzoek bestelt, dan moet ze bij die opdracht contouren kunnen aangeven in een tegensprekelijk debat. Dat klinkt simpel, maar blijkt moeilijk te zijn, niet enkel voor de onderzoekers, maar ook voor de overheid, omdat ze daarbij verplicht wordt zeer precies te omschrijven wat ze onderzocht wil zien.

En zo komt het dat het onderzoek bij aflevering dikwijls niet de gewenste informatie oplevert.

Interactie

Netwerken is een werkwoord. Het is voor beleidsvoering op verschillende vlakken van essentieel belang. Puur pragmatisch verschaft een persoonlijk netwerk de ambtenaar een aantal essentiële werkinstrumenten: een klankbord voor zijn ideeën, een kanaal om berichten uit de samenleving op te vangen, een mogelijkheid om verschillende interpretaties te horen met een betere kijk op sterkten en zwakten, een middel om effectieve ondersteuning op het terrein te krijgen die essentieel is voor een succesvolle implementatie, enzovoort.

Overheden in diverse landen worden met een zelfde soort problematieken geconfronteerd: de uitdagingen gesteld door de vergrijzing van de bevolking, de invloed van ICT op welzijn, enz.. En ik heb vele malen horen zeggen dat het goed zou zijn om van elkaar te leren en om elkaar te inspireren en te stimuleren. Helaas bleef het daarbij dikwijls bij een eerste schuchtere poging, meer niet. De volgende dag gaat men over tot de orde van de dag en valt men terug in de beslotenheid van het eigen kader.

Ik heb meerdere malen meegemaakt dat collega's volop een regelgeving aan het uitwerken waren die daarvoor ook al minstens vijf keren was uitgewerkt, die soms zelfs al jaren was geïmplementeerd met een evaluatie van wat goed en wat fout ging erbovenop. Helaas allemaal onbekend voor de betrokken ambtenaar of politicus-opdrachtgever. Het is een cliché, maar het is daarom niet minder waar: men blijft het warm water uitvinden.

Internationale samenwerking met het oog op 'leren van elkaar' staat niet hoog op de politieke agenda. In het slechtste geval wordt er smalend gepraat over snoepreispjes of bezigheidstherapie. Nochtans kan ook hier de 'Return on Investment' bijzonder groot zijn. Dit veronderstelt wel dat er binnen de eigen organisatie een structurele verankering is waardoor de vruchten van netwerking direct kunnen gekoppeld worden aan de eigen opdrachten. En er is ook nood aan een internationale organisatie die dit soort uitwisseling van ervaringen kan coördineren en faciliteren. De pogingen die daartoe werden ondernomen bleven totnogtoe zonder doorslaggevend succes.

Netwerken is ook een probaat middel in de strijd tegen burn-out, een kwaal die elke ambtenaar met een hoge werkkraft en lage frustratiedrempel belaagt. Het is heilzaam om af en toe eens uit de eigen kleine kring te kunnen treden om vast te stellen dat de eigen problemen niet uniek zijn maar ook elders aan de orde zijn. Geïnspireerd worden door een goede presentatie kan tot vernieuwd enthousiasme leiden.

Conclusie

Nog te veel waardevolle projecten en samenwerkingsverbanden mislukken door 'de menselijke factor'. Dit is niet alleen een enorm verlies aan energie en belastinggeld, het is vooral ook frustrerend voor de vele waardevolle krachten, zowel bij de overheid als bij de onderzoekers, die er iets van willen maken. Naast de aandacht voor de beleidsaspecten zelf moet meer expliciete aandacht komen voor inhoud en attitude van ambtenaren en onderzoekers. Het soortelijk gewicht van de betrokken beleidsmakers en -ondersteuners is immers minstens een even grote kritische succesfactor als de beleidsaspecten zelf.

10 Digitale kansen en burgerschap

Jan Steyaert

Inleiding

'In Europa' bevat net als de vorige boeken van Geert Mak pareltjes van verhalen over hoe burgers vol verwondering nieuwe technologie ontmoeten. Paul Schnabel rekt ons voor dat we in de eeuw van Mak's vader en Koelemeijer's moeder wel duizend keer meer fietsen gekregen hebben, het treinverkeer gestegen is van 15 naar 300 miljoen reizigers, er vrijwel onbeperkte toegang tot communicatiemediën is (Schnabel, 2004). Bij de opkomst van die fiets, die auto, die radio en die televisie is er telkens een mengeling van bewondering en onzekerheid, van vertrouwen in de toekomst en wanhoop over wat komen gaat. Hopelijk schrijft iemand binnen enkele decennia even mooie geschiedenis over de wijze waarop we het afgelopen decennium de nieuwe media 'getemd' hebben en opgenomen hebben in ons dagelijks leven. We hebben in amper tien jaar zowel de computer, het internet als de mobiele telefoon omarmd en kunnen ons soms bijna geen leven zonder meer voorstellen. Hoe deden we dat ook al weer, voor we e-mail hadden? Hoe ging dat al weer, een stuk schrijven voor er Word was? Oh ja, met veel Tippex. Hoe deden we eigenlijk presentaties voor we PowerPoint hadden? Deze bijdrage aan het Liber Amicorum voor Wim Woertman geeft een overzicht van hoe beleid en burgers de afgelopen 10 jaar in deze ontmoeting met nieuwe media stapten, en een ontwikkeling doormaakten van gerichtheid op problemen naar het

koesteren van digitale kansen en tenslotte komen bij de 'grote verleiding' tot het investeren in sociale winst van nieuwe media.

Het temmen van technologie

Sommige dingen overkomen je gewoon, zonder dat je er enige controle over hebt. Het weer bijvoorbeeld. Je kan je er wel op kleden, paraplu meenemen of dikkere jas en sjaal, maar je kan het niet wijzigen. Sommigen hebben de komst van nieuwe media op dezelfde wijze benaderd, en daarmee elke marge voor 'maakbaarheid' genegeerd. Zo schrijft het Ministerie van Economische Zaken in 1999: "De ICT-golf versnelt de ontwikkeling van de informatiemaatschappij, een ontwikkeling die zich in hoge mate autonoom voltrekt" terwijl de welzijnsnota uit 1999 schrijft dat "Sommige ontwikkelingen hebben het karakter van een brede onderstroom die zich niet laat tegenhouden of omleiden. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vergrijzing van de bevolking en voor de oprukkende informatietechnologie." Binnen dergelijke context krijgt beleid maar een beperkte speelruimte (de aangepaste kleding bij regen) en zijn de vrijheidsgraden erg beperkt. Een benadering van technologie alsof het een even ongrijpbaar fenomeen als het weer is, is een vreemde. Men leze er Geert Mak maar op na. De geschiedenis van de twintigste eeuw staat bol van voorbeelden waarin burgers en/of beleid er een eigen visie op na houden over welke richting technologie en de toepassing ervan zou moeten uitgaan, en nog gelijk krijgen ook. Het bekendste voorbeeld is natuurlijk dat van de telefoon, door Bell (de persoon) ontwikkeld en door Bell (het bedrijf) op de markt gebracht als een communicatiemedium voor korte, zakelijke gesprekken. Toen in de jaren dertig voornamelijk vrouwen het medium voor een gezellige babbel gingen gebruiken, lanceerde Bell een stevige campagne om te benadrukken dat deze technologie toch vooral bedoeld was voor korte gesprekken. Helaas, en gelukkig, ze verloren de strijd en vrouwen temden de telefoon. Meteen verhuisde die van de koude hal naar de warme huiskamer, en werden maandelijks vaste telefoonabonnementen vervangen door betaling per gesprek. De telefoonmaatschappijen hebben zich hun verlies tegen de vrouwen niet beklagd! Het laatste decennium van de twintigste eeuw zijn we met z'n allen druk geweest om de nieuwe media te temmen. Terwijl de ontmoeting met de mobiele telefoon vrijwel uitsluitend aan de burger overgelaten werd, ging de overheid stevig aan de slag met

het goed organiseren van de verspreiding van computers en internet in de samenleving. Enkele ankerpunten daarin zijn het Nationaal Actieprogramma Elektronische snelwegen (NAP, opgestart in 1994), de kabinetsnota 'Digitale delta' uit 1999, Infodrome en het Kenniswijk project. Ook de Europese Commissie draagt bij aan de 'sense of urgency' met o.a. het Bangemann-rapport en het eEurope actieplan. Daarnaast zijn er nog een reeks organisaties zoals Nederland Kennisland en de Informatiewerkplaats die oproepen om snel werk te maken van het digitaliseren van onze leefwereld. Nederland moet zijn positie in de vaart der volkeren bevestigen en versterken door zich om te scholen van distributieland naar kennisland, geen Betuwelijn meer maar digitale infrastructuur.

De grote aandacht voor nieuwe media komt voornamelijk uit de economische en technische hoek, in Haagse termen vanuit Economische Zaken (EZ) en het Directoraat-Generaal Telecommunicatie en Post (dgTP). Maar ook de sociale pijler van de samenleving en de rijksoverheid laat zich niet onbetuigd. Zo was er het baanbrekende werk van de Tijdelijke commissie voor informatiebeleid in 1997 en het werk van het Rathenau Instituut, met name de 'Fatima reeks' en het handvest van rechten en plichten van het individu op de elektronische snelweg. Pionierende initiatieven zoals SPITS kregen omstreeks 2000 draagvlak en slagkracht. In deze periode kregen lokale initiatieven tegen de digitale kloof landelijk erkenning als digitale trapveldjes en kwam het sociale dividend van technologie op de beleidsagenda door twee adviezen, t.w. dat van de commissie Cerfontaine (ICT en de stad) en dat van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (Ver weg én dichtbij). De bijdrage van Geert Maatman aan deze bundel brengt deze ontwikkeling en de rol van de Directie Sociaal Beleid van VWS daarin goed in beeld.

Doorheen deze diversiteit van adviezen en initiatieven lopen drie rode draden, drie doelstellingen. Een historisch eerste doelstelling is de *toepassing van technologie in de sociale infrastructuur*, het zoeken naar computertoepassingen die de effectiviteit van zorg en welzijn kan vergroten. Daarin situeren zich initiatieven als het reeds genoemde SPITS, maar ook de drie WELCOM-congressen en de internationale netwerken ENITH en HUSITA. Waar oorspronkelijk de aandacht vooral uitging naar het inzetten van computers bij cliëntregistratie, werd dit vrij snel uitgebreid naar informatievoorziening rechtstreeks aan de burger (de FIRA-

databank, het MIP-project en recenter Overheidsloket 2000 en de Vraagwijzer), richting het gebruik van e-mail in de hulpverlening, richting ketenautomatisering en casemanagement-software. Midden jaren negentig ontstaat er een langzame verspreiding van toegang tot internet voor huishoudens, en ontstaat meteen het gevaar van 'digitale drenkelingen'. De tweede doelstelling richt zich dan ook voornamelijk op het vermijden van digitale problemen. Nieuwe media mogen geen basis zijn voor een *nieuwe maatschappelijke tweedeling* tussen wie wel en wie geen toegang heeft tot nieuwe media. Via onder meer de digitale trapveldjes, computerhoeken in openbare bibliotheken en initiatieven zoals Seniorweb wordt nagestreefd dat elke burger vertrouwd kan worden met de mogelijkheden van computers en internet en de nodige vaardigheden kan ontwikkelen. Tenslotte is er omstreeks de eeuwwisseling een significante kanteling van het vermijden van problemen naar *het oppakken van digitale kansen*. Zowel burger als hulpverlener zijn nu enigszins vertrouwd met technologie en heeft de schermangst afgelegd, al was het maar onder invloed van de Nintendo-generatie. De technologie is zodanig getemd dat met domesticatie en africhting gestart kan worden. Dat doen burgers dagelijks als ze met die technologie aan de slag gaan, en het wordt door de overheid gestimuleerd in bijvoorbeeld de digitale broedplaatsen en de digitale pioniers.

De burger aan de nieuwe media, sociaal beleid eraf

Anno 2004 zit het geloof in technologie natuurlijk in een dip, we zijn het hoogtepunt van de hype al weer een tijdje voorbij en aan het optimisme van enkele jaren geleden wordt alleen maar met het nodige gegrinnik en gelach teruggedacht. Maar daarmee verdoezelen we natuurlijk wel dat dit een beleidsterrein is waarvan de oorspronkelijke doelstellingen in hoge mate gerealiseerd werden. Denk terug aan die oproep van Melkert of Internet Society Nederland dat elke burger een e-mail adres moest hebben en vraag je dan af welke mensen je kent die nu nog geen e-mail hebben. Doe daar dan nog eens de plus 75-jarigen af, en hoeveel blijven er over? Of het idee van de communicerende burger, één van de thema's in het genoemde programma technologie en sociale integratie. Een Amerikaanse studie van eind februari gaf aan dat 44 % van de bevolking daar een bijdrage levert aan de inhoud van het internet (www.pewinternet.org). Er

zijn me geen vergelijkbare cijfers voor Nederland bekend, maar als je bijvoorbeeld googled op je volgende vakantiebestemming in combinatie met het trefwoord 'vakantie' of 'vakantieverslag', dan merk je dat het monopolie van de reisjournalisten allang weg is. Of als je overziet hoeveel mensen deelnemen aan digitale discussielijsten, hoeveel weblogs er bijgehouden worden, ... Eigenlijk natuurlijk niet veel meer dan een nieuwe vorm van dagboek, zoals vele tieners ze bijhouden, maar dan erg exhibitionistisch. Gerrit Zalm doet het (www.zalmlog.nl), Mellouki Cadat doet het (www.cadat.nl) en Wim de Bie (bieslog.vpro.nl) doet het zelfs al járen, en met hen een steeds groter wordende groep burgers. De communicerende burger is allang geen droom meer maar realiteit.

Ook de digitale kloof ziet er anno 2004 heel anders uit dan enkele jaren geleden. Nog even, en we kunnen de tiende verjaardag van die digitale kloof vieren. In de Verenigde staten wordt omstreeks 1996 voor het eerst over de 'digital divide' gesproken. Ook in Nederland ontstaat bezorgdheid over nieuwe sociale uitsluitingsprocessen op basis van toegang tot nieuwe media. Omstreeks 1999 wordt de bezorgdheid zo groot dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een expertmeeting organiseert over 'drenkelingen in de digitale delta', later volgen maatregelen zoals de digitale trapveldjes. Het Sociaal Cultureel Planbureau brengt een eerste diepgravende analyse, temidden het geweld van bijna wekelijks commercieel marktonderzoek (van Dijk et al., 2000).

Sindsdien is er veel gemeten en geschreven. Die stroom van informatie overziend, rijst meteen de vraag of de digitale kloof zijn tiende verjaardag wel zal halen. De aandacht is immers recent fors afgenomen, mede omdat andere thema's zoals integratie en veiligheid hoog op de agenda staan. Bovendien is de situatie van toegang tot internet in die periode van tien jaar grondig gewijzigd. In 1995 had amper 3 % van de Nederlandse huishoudens toegang en een verbinding betekende inbellen via de telefoon met lage betrouwbaarheid van de verbinding en aan lage snelheden terwijl de telefoontikken opliepen. De meest recente beschikbare cijfers van november 2002 geven aan dat 55 % van de Nederlandse huishoudens toegang heeft tot internet, en 64 % van de Nederlandse burgers. Recentere cijfers zijn nog niet beschikbaar.

De diffusie van internet heeft zich in 1999 en 2000 in versneld tempo verder gezet, ondersteund door o.a. de introductie van gratis internetabonnementen. In de zomer van 1999 werd bij vrijwel elk tijdschrift wel een cd-rom gevoegd die burgers uitnodigde om zo'n abonnement te openen. Vanaf 2001 is dan de snelheid van de verspreiding van toegang tot internet enigszins afgenomen. Een verklaring dient gezocht te worden in de verandering in het economisch klimaat en de reeds hoge graad van beschikbaarheid van internet.

Eerder beschreef Rogers deze verspreidingsprocessen als een S-curve, een patroon dat onder diffusieprocessen van verschillende innovaties gevonden kan worden (Rogers, 1996). Hij introduceert daarbij ook vijf categorieën van gebruikers: de innovators, de vroege gebruikers, vroege meerderheid, late meerderheid en achterblijvers. De afvlakking van de snelheid waarmee internettoegang zich verspreidt is volgens dit model geen verrassing en niet noodzakelijk toe te schrijven aan de economische ontwikkelingen van de afgelopen jaren. Ook bij een sterke economie zou de snelheid van verspreiding van internet dalen. De vertraging van de verspreiding van internet is immers vooral toe te schrijven aan de kenmerken van de laatste groep gebruikers, de 'achterblijvers'. Deze zijn traditioneler in hun levensstijl, hebben minder uitgebouwde sociale netwerken waarlangs innovaties opgepikt kunnen worden en spiegelen zich vooral aan het verleden, meer dan aan wat de toekomst en veranderingen te bieden hebben (Rogers, 1996, p. 265).

Dergelijke cijfers verbergen natuurlijk evenveel als ze onthullen. Op twee vlakken moet daarom een 'deconstructie' plaatsvinden naar onderliggende ontwikkelingen. In de eerste plaats is dat de ontwikkeling naar diversiteit van het soort internettoegang, in de tweede plaats de spreiding van die toegang over verschillende groepen van de bevolking.

Inzake soort *internettoegang* is er de afgelopen jaren een diversificatie opgetreden. De 'traditionele' toegang over de analoge telefoon heeft concurrentie gekregen van ISDN-verbindingen en later van verbindingen over het kabelnetwerk en via de ADSL-technologie. Zowel kabel als DSL bieden niet alleen grotere snelheden, maar ook altijd-aan toegang. Daarbij is sprake van maandelijks een vaste kost en niet langer van een variabele kost afhankelijk van intensiteit van gebruik. Van een verdere

diversificatie naar draadloze internettoegang (WiFi, GPRS) is nog nauwelijks sprake en toegang via glasvezel komt slechts moeilijk uit de experimentele fase. Technieken als WiMax en GiFI liggen nog op de tekentafel, maar beloven nog meer diversiteit in soort internettoegang.

De tweede ontwikkeling die in de algemene grafiek verborgen blijft, is de spreiding van toegang over *verschillende bevolkingsgroepen*. Daarbij is niet sprake van één breuklijn, maar van meerdere kenmerken van personen waarlangs de mate van toegang tot internet varieert. Het lijstje waarlangs toegang tot internet varieert, is ondertussen bekend (de Haan, 2003). Variatie is er volgens geslacht, inkomen, leeftijd, opleiding, tewerkstelling, etniciteit, woonplaats en huishoudtype. Anders dan bij geologische breuklijnen is er bij sociaal-demografische breuklijnen geen sprake van langzame wijzigingen, maar van een snelle en erg veranderlijke situatie. Waar bij de start van internet geslacht nog een hele sterke verklarende factor was voor wel of niet toegang tot internet, is dat anno 2004 nog nauwelijks het geval. Geslacht en inkomen zijn nu minder belangrijke verklarende factoren, leeftijd wordt daarentegen een belangrijke factor. Dat blijkt bijvoorbeeld uit cijfers van de recente nulmeting van Kenniswijk¹.

Hoeveel computers zijn er in het huishouden? (exclusief spelcomputers)								
Leeftijd								
	Tot 20	21 tot 30	31 tot 40	41 tot 50	51 tot 60	61 tot 70	71 tot 85	N=1355
0%	,0%	11,0%	9,3%	9,7%	26,7%	42,7%	54,7%	N=245
1%	27,3%	53,1%	55,4%	51,1%	44,2%	46,8%	35,8%	N=667
2%	25,5%	19,0%	20,9%	26,3%	21,8%	10,5%	2,8%	N=265
3% of meer	47,3%	6,8%	14,4%	12,9%	7,3%	,0%	6,6%	N=178

Ondertussen zijn we vertrouwd met de nieuwe media en is er een redelijk zicht op waar ze sociale interventies kunnen versterken (zie bijvoorbeeld de rubriek 'praktijk' op www.sqm.nl). De aandacht moet nu verschuiven naar het vanuit sociaal beleid en interventies kijken naar eventuele meerwaarde van ICT, technologie moet niet langer zelfstandig aangrijpingspunt zijn van beleid, maar 'embedded' worden. Dat zal ook vooral lokaal moeten gebeuren, want op rijksniveau staan voorlopig hele andere dingen op de sociale agenda, zoals de forse bezuinigingen op het subsidiebeleid van VWS en de Wet maatschappelijke

¹ Met dank aan Quinta Kools van IVA-Tilburg voor de bewerking en het beschikbaar stellen van deze cijfers.

Zorg/Ondersteuning. Er zijn vanuit het Haagse geen initiatieven meer te verwachten op het snijvlak van technologie en sociale kwaliteit. Dat is niet verrassend, ook in de rijksbrede ICT-agenda die het kabinet februari 2004 naar de Kamer stuurde, is daar geen sprake van. Zelfs de digitale kloof wordt er niet meer in genoemd. Balkenende II mag dan wel enthousiast worden voor de kenniseconomie, voor een kennissamenleving is er geen interesse. Het is nu aan de burger zelf.

De burger en technologie

De data van de nulmeting van Kenniswijk laten toe een verfijning aan te brengen in de analyse van de digitale kloof. In deze survey is immers niet alleen gevraagd naar bezit van nieuwe media, maar ook naar frequentie van gebruik. Daarbij valt op dat binnen de groep burgers met thuis toegang tot internet er een groot verschil is in frequentie van gebruik. Volgens de nulmeting van Kenniswijk mailen 51,3 % van de bewoners met toegang tot internet thuis op dagelijkse basis en 2,9 % nooit (wellicht het resultaat van respondenten waarvan de computer gebruikt wordt door andere huisgenoten).

Deze variatie vertoont ook breuklijnen. Zo blijkt dat mannen frequenter gebruik maken van e-mail (en andere toepassingen) dan vrouwen en dat op die manier geslacht toch weer een rol speelt in de digitale kloof. Ook leeftijd zorgt voor variatie in gebruik: hoe ouder, hoe minder frequent het gebruik. Deze variatie versterkt het effect van de eerdere breuklijn inzake toegang. Ouderen hebben minder toegang tot internet, en als ze toegang hebben maken ze er minder gebruik van.

<i>Frequentie van internet gebruik (voor e-mail) N = 1289</i>							
	Leeftijd						
	Tot 20	21 tot 30	31 tot 40	41 tot 50	51 tot 60	61 tot 70	71 tot 85
Dagelijks	51,6%	66,2%	45,2%	51,4%	42,9%	41,1%	22,0%
Wekelijks	42,2%	22,3%	30,9%	28,6%	33,3%	37,4%	46,3%
Maandelijks	3,1%	6,9%	16,6%	12,9%	16,9%	14,0%	19,5%
Jaarlijks		2,4%	4,8%	3,8%	4,5%	3,7%	4,9%
Nooit	3,1%	2,1%	2,5%	3,3%	2,3%	3,7%	7,3%

Voorgaande maakt duidelijk dat er veel variatie is inzake toegang tot en vooral gebruik van e-mail. Een zelfde patroon doet zich voor bij andere toepassingen van internet, zoals informatie

zoeken, chatten, ... Maar niet elke variatie geeft aanleiding tot sociaal beleid of tot sociale interventies, zoals blijkt uit een vergelijking met oude media. Aangaande televisiekijken is er een groot verschil volgens opleiding. Iemand met een diploma van hbo of wo keek in 2000 gemiddeld 10,2 uur naar televisie, terwijl iemand met een lager onderwijs, lbo of mavo diploma 14,9 uur keek (Breedveld & Van den Broek, 2001, p. 79). Vrouwen bellen gemiddeld 66 minuten per week, mannen slechts 29 (Van Dijk et al., 2000, p. 85). Er is behoorlijke variatie betreffende het gebruik van deze oude media, maar toch bestaat er geen overheidsbeleid om hooggeschoolden meer televisie te laten kijken of vrouwen minder te laten bellen.

Bovendien is er niet alleen variatie inzake toegang tot nieuwe media en frequentie van gebruik, maar ook nog variatie in aard van gebruik. Er is veel verschil op het terrein van 'content preferences'. Op basis van Zwitsers onderzoek komt Bonfadelli tot de vaststelling dat: "people with higher education use the internet for informational and service-oriented purposes; people with lower education use the internet significantly more for entertainment reasons." (Bonfadelli, 2002). Elders wordt zelfs geopperd dat opvallende hoge verspreiding van breedband in lagere sociale klassen te verklaren zijn door dit vrijetijdsgebruik van het medium, met name het succes van Napster- en KaZaA-achtige toepassingen (Castells, 2001). Dat hoeft ons natuurlijk niet te verbazen, dit verschijnsel doet zich bij oude media zoals de televisie ook voor.

Meteen ligt hier levensgroot de zoektocht naar het soortelijk gewicht van sociaal beleid. De vraag dringt zich op wanneer variatie leidt of moet leiden tot sociale interventies. Waar begint de solidariteit, waar ligt de persoonlijke verantwoordelijkheid? Een antwoord dat beleid gerechtvaardigd zou zijn in die situaties waar variatie in bezit en gebruik leidt tot sociale ongelijkheid en verlies van kwaliteit in de samenleving, is onbevredigend. Immers, veel televisie kijken is schadelijk voor de sociale kwaliteit, omdat het leidt tot eenzaamheid en het onveiligheidsgevoel versterkt (Hooghe, 2002). Toch is het kijkgedrag van burgers nooit object van sociale interventie geweest.

Van sociaal beleid naar 'sociale verleiding'

De ontwikkelingen inzake sociale kwaliteit en technologie, zoals in deze tekst beschreven, kunnen als casus beschouwd worden om het soortelijk gewicht van sociaal beleid te bepalen. Duidelijk is dat er in de jaren net voor en na de eeuwwisseling grote belangstelling bestond voor het snijvlak van sociale kwaliteit en technologie, en dat die aandacht nu snel verdwijnt. Dat blijkt uit het ophouden van veel digitale trapveldjes, uit het niet hernieuwen van initiatieven zoals Technologie en Sociale Integratie en uit de grote stilte rond de overdracht van de opbrengst van digitale broedplaatsen naar de nieuwe GSB-periode (2005-2009).

Van een situatie van solidariteit tussen digitale drenkelingen komen we terecht in een *meritocratie* (Young, 1958). Wie goed kan zwemmen en dat ook krachtig doet, komt sterk vooruit. De anderen blijven beter aan de kant staan. Het lijkt alsof het soortelijk gewicht van sociaal beleid daalt en er eerder sprake is van een ondraaglijke lichtheid.

Dat is echter maar ten dele het geval. Ontegensprekelijk heeft sociaal beleid onder Balkenende een andere invulling gekregen dan onder Paars. Los van de vraag of in die wijziging alle soortelijk gewicht van sociaal beleid verloren ging, is het onterecht hierin de enige oorzaak te zoeken voor het tot stilstand komen van beleid op het snijvlak van sociale kwaliteit en technologie. Ik zie nog minstens drie andere redenen waarom overheidsbeleid op dit terrein afgebouwd wordt.

Vooreerst moeten we herhalen dat sociaal beleid rondom ICT anno 2004 minder in de belangstelling staat omdat er veel bereikt is. Eerder in deze tekst gaven we daar reeds voorbeelden vanuit de hoek van communicerende burgers en verschuivingen in de digitale kloof. Deze resultaten kunnen niet allemaal en misschien zelfs niet hoofdzakelijk toegeschreven worden aan het gevoerde beleid, toch bepalen zij de context van waaruit nieuw beleid vorm gegeven moet worden.

Vervolgens is het van belang te wijzen op het feit dat het draagvlak niet alleen bij het sociaal beleid lag, maar ook bij economisch beleid en het terrein van de bestuurlijke vernieuwing. Het 'aan het internet krijgen' van burgers was niet alleen sociale winst, maar ook economisch gunstig. Dan was er immers een voldoende grote groep burgers om de informatiesamenleving 'te lanceren', en om e-commerce aantrekkelijk te maken. En inzake bestuurlijke vernieuwing werd veel verwacht van nieuwe media en inspraak, kijk maar naar de initiatieven van lokale overheden

met gemeentelijke websites, digitale steden, chat-sessies met beleidspersonen, on-line raadszittingen, digitale debatten over lokale thema's, digitale spreekuren, elektronische overheidsloketten, digipanelen, Bovendien was het draagvlak niet beperkt tot beleid, maar kreeg dit ook vorm vanuit de commerciële sector en de burgers zelf. Al die slagkracht nu met terugwerkende kracht toerekenen aan een hoog soortelijk gewicht van sociaal beleid is echter niet helemaal terecht.

Tenslotte is er een derde reden waarom ook bij gelijkblijvend soortelijk gewicht van sociaal beleid het de volgende jaren moeilijker zal worden dit te koppelen aan technologie. De eenvoudige doelstellingen en aangrijpingspunten hebben we namelijk gehad, nu komt het moeilijke en complexe werk. Van Winden roept recent nog op om het beleid rondom trapveldjes in te ruilen voor een verplichting aan huishoudens met kinderen om een pc met internetaansluiting te hebben (Van Winden, 2003). Nu is zorgen dat alle mensen een computer en internet hebben vrij eenvoudig, bijvoorbeeld via pc-privé projecten voor huishoudens in de bijstand zoals die lopen in Eindhoven of in Arnhem. Zorgen dat mensen de nieuwe media (frequent) gebruiken is iets moeilijker. En bereiken dat burgers de nieuwe media ook zodanig gebruiken dat het sociale winst voor hen en de samenleving oplevert, eerder dan een zoveelste toeleveringskanaal van amusement, is aartsmoeilijk.

Niet alleen ontbreken ons daartoe de instrumenten, we raken er ook het kantelpunt tussen een overheid die als een goede huisvader en dus paternalistisch optreedt en een overheid die ruimte laat voor autonomie en zelfbeschikking van burgers, ook als die schadelijk is voor de sociale kwaliteit van die burgers. Het is de vraag naar de ruimte die je laat voor 'free to be foolish' (Leichter, 1991). Het is het verschil tussen de ouder die er zorg voor draagt dat zijn/haar kinderen een variatie aan media zien en de ouder die het laat gebeuren dat het media-dieet verarmt tot Pokémon en Idols. Het is het verschil tussen het nieuwe paternalisme en de bemoeizorg van Jos van der Lans enerzijds en het individualisme van Bart Jan Spruyt en zijn nieuwe conservatieven anderzijds. In het eerste geval heb je een overheid die actief roken ontmoedigt (cf. recent verbod op roken in vrijwel alle publieke ruimten in Ierland), die airbags in auto's verplicht, die de burger verleidt tot gezondheidsbevorderend en sociale kwaliteit verhogend gedrag. In het andere geval heb je een overheid die zich terugtrekt en het toelaat dat de burger

investeert in zijn ongezondheid en gebrek aan sociale kwaliteit, een overheid die het overlaat aan de burger en de markt.

Sociaal beleid kan in de leer gaan bij de gezondheidszorg en uit die vergelijking de diagnose opstellen over waar het eigen instrumentarium nog onvolledig is. Het soortelijk gewicht van de gezondheidszorg is groter dan dat van sociaal beleid. Bovendien is dat soortelijk gewicht de afgelopen twee decennia forst gestegen, met de opkomst van de 'public health' of 'population health' benadering (Evans et al., 1994; McKeown, 1979). Plotseling was gezondheid niet hoofdzakelijk meer de verantwoordelijkheid van de arts, maar was er een ganse waaier van determinanten en dito aangrijpingspunten voor gezondheidsinterventies. Dergelijke analyse voorziet in een onderbouwing van de historisch ontstane strategieën inzake bevordering van gezondheid. Onze huidige gezondheidszorg kent zo drie grote strategieën om de gezondheid van burgers op een hoog niveau te krijgen en te houden. Vooreerst worden situaties aangepakt die zonder ingrijpen ongezondheid kunnen veroorzaken, onze leefomgeving wordt gezond gemaakt/gehouden. Denk daarbij aan de kwaliteit van ons drinkwater, voedselveiligheid, of de Arbo-wetgeving. Een tweede strategie is de gezondheidszorg stricto sensu, de vele artsen en apothekers en ander geneeskundig personeel die ons helpen als we een kwaaltje hebben. De strategie van de witte jas en de stethoscoop. Tenslotte is er de strategie van preventie, van de gezondheidsvoorlichting, van het gezond maken van onze levensstijl. Die strategie richt zich recent voornamelijk op het tegengaan van roken en overmatig drinken, het voorkomen van overgewicht en het bevorderen van beweging. Samen maken deze drie strategieën de moderne gezondheidszorg uit: de leefomgeving gezond maken, patiënten verzorgen en burgers verleiden tot een gezonde levensstijl.

Als sociaal beleid een laag soortelijk gewicht heeft, dan is dat vooral omdat er nauwelijks sprake is van een dergelijke analyse en aanpak. Sociaal beleid heeft zichzelf de afgelopen decennia een te laag soortelijk gewicht toebedeeld en zich vrijwel uitsluitend beperkt tot het organiseren van de sector zorg en welzijn, het equivalent van de 'witte jassen'. Van een analyse van determinanten van sociale kwaliteit is vrijwel geen sprake en het bevorderen van sociale kwaliteit via onze leefomgeving en/of levensstijl krijgt evenmin aandacht. We trekken liever nog een blik onderwijsachterstandsbeleid open dan dat we met ouders in dialoog gaan over de situatie dat 40 % van de kinderen huiswerk

maakt terwijl ze televisie kijken of ons afvragen of dergelijke gevolgen van een druk druk druk leven nog wel houdbaar zijn. De eerste bouwtekeningen van de nieuwe wet op maatschappelijke ondersteuning bevatten elementen die een dergelijke uitbreiding van sociaal beleid kunnen betekenen en dat is hoopgevend voor het soortelijk gewicht van sociaal beleid. Maar het zou ook retoriek kunnen blijken te zijn om een platte besparing op de overheidsbegroting door te voeren. De toekomst zal ons vertellen welke rationaliteit het zwaarste doorweegt.

Literatuur

Bonfadelli, H. (2002). The Internet and Knowledge Gaps: A Theoretical and Empirical Investigation. *European journal of communication*, 7(1), 65-84.

Breedveld, K. & Broek, A. van den (Eds.) (2001). *Trends in de tijd, een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsorde-*
ning. Den Haag: SCP.

Castells, M. (2001). *The internet galaxy, reflections on the internet, business and society*. Oxford: Oxford University Press.

Dijk, L. van, Haan, J. de & Rijken, S. (2000). *Digitalisering van de leefwereld, een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Evans, R. G., Barer, M. L. & Marmor, T. R. (Eds.) (1994). *Why are Some People Healthy and Others Not? The Determinants of Health of Populations*. New York: Aldine De Gruyter.

Haan, J. de (2003). Sociale ongelijkheid en ICT. In J. de Haan & J. Steyaert (Eds.), *ICT en samenleving - jaarboek 2003* (pp. 21-45). Amsterdam: Boom.

Hooghe, M. (2002). Televisie en de erosie van sociaal kapitaal: de invloed van televisietijd, programma-inhoud en zendervoorkeur. *Sociologische gids*, 49 (2), 158-181.

Leichter, H. (1991). *Free to be foolish. Politics and health promotion in the United States and Great Britain*. Princeton: Princeton University Press.

McKeown, T. (1979). *The role of medicine: dream, mirage or nemesis ?* Oxford: Blackwell.

Rogers, E. (1996). *Diffusion of innovations* (4 ed.). New York: Free press.

Schnabel, P. (2004). *Een eeuw van verschil*. Den Haag: SCP.

Winden, W. van (2003). *Essays on Urban ICT Policies*. Rotterdam: Tinbergen Institute.

Young, M. (1958). *The rise of the meritocracy, 1870-2033*. Pelican: London.

11 Participatie van burgers in stedelijk beleid: vorm en toets van sociaal beleid

Hugo Swinnen

In heel Europa worstelen lokale besturen met hun legitimiteit. Ondanks meestal toenemende bevoegdheden door verdergaande decentralisatie, neemt de politieke interesse van burgers in het lokale bestuur af. Getuige daarvan de lage opkomst bij lokale verkiezingen in die landen waar geen stemplicht bestaat (Stoker, 2000, p. 10).

Dit is minstens een reden waarom er door steden gezocht wordt naar vormen van bestuur dichterbij de burger via decentralisatie of deconcentratie. Ook de directe participatie van burgers aan het stedelijk beleid wordt onder meer om die reden bevorderd. Zo ontstaan er vormen van directe en participatieve democratie. Tegelijk stellen we vast dat in steden die zulk beleid voeren – bijvoorbeeld Utrecht – niet vanzelf de politieke participatie in termen van stemgedrag toeneemt.¹

¹ Bij de (tussentijdse) gemeenteraadsverkiezingen van 2000, bedroeg het aantal geldige stemmen in Utrecht 43% van alle stemgerechtigden. Hiermee wordt een dalende trend voortgezet. In 1994 was het opkomstpercentage 60% en in 1998 57%.

Deelname aan de representatieve democratie (stemmen) is wellicht meer te beschouwen als één van de mogelijke uitkomsten van een meer actief burgerschap, en minder als het startpunt ervan.

In dit artikel breng ik enkele gedachten samen op basis van diverse onderzoeksprojecten van het Verwey-Jonker Instituut naar interactieve beleidsvorming, lokaal sociaal beleid en burgerparticipatie². Het zwaartepunt van die projecten heeft de afgelopen jaren gelegen in onderzoek voor de gemeente Utrecht, onder meer in Europees perspectief. In juni 2004 wordt een handelingsonderzoek afgesloten, waarin onder de titel Demos gedurende meer dan twee jaar in een achttal Europese steden (lokaties) nieuwe vormen van burgerparticipatie werden uitgetoetst, vergeleken en geëvalueerd. Utrecht was één van die steden³.

De stelling die uit de titel van dit artikel naar voren komt is dat lokaal sociaal beleid niet alleen te beoordelen is op de inhoud van het beleid, maar ook op de wijze waarop dat beleid tot stand komt. Tegelijk biedt participatie van burgers in het beleidsproces goede ingangen om het sociale gehalte van dat stedelijk beleid te toetsen. Deze bijdrage past in een liber amicorum voor Wim Woertman, die zich als ambtenaar sterk heeft gemaakt voor een brede benadering van lokaal sociaal beleid: beleid dat meer is dan achterstandsbeleid en dat zich niet laat inperken door ambtelijke beleidsschotten; ook niet door die tussen ministeries. Onderhavig artikel is tevens een getuigenis van het belang van ontwikkelingen in andere Europese landen voor het beter begrijpen van de veranderende verhouding tussen burgers, overheden en voorzieningen.

² Met dank aan collega Astrid Huygen voor haar commentaar op de conceptversie van dit hoofdstuk.

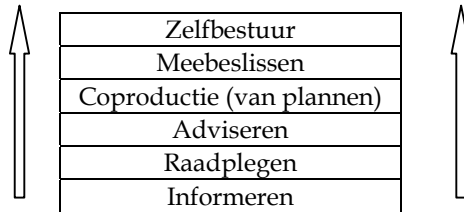
³ Het Demos-project wordt gecoördineerd door de stad Edinburgh, samen met de Heriott Watt University in diezelfde stad. Zeven andere lokaties met elk een academische partner hebben meegewerkt: Turku (Finland), Aberdeen (UK), Krakau (Polen), Solingen (Duitsland), Chios (Griekenland), Antwerpen en Utrecht (met Verwey-Jonker Instituut als academische partner).

Participatie als spectrum, niet als ladder

Als we spreken over burgerparticipatie in relatie tot lokaal bestuur, dan hebben we het over een breed spectrum van activiteiten. Dat gaat van organisaties van burgers die hun eigen woon- en leefomgeving willen creëren (bijvoorbeeld projecten voor mens- en milieuvriendelijk wonen en werken) tot de individuele burger als consument van producten en diensten van de lokale overheid.

De eerste groep verwacht van de lokale overheid een faciliterende houding, maar wil vooral geen bemoeienis van die overheid in de feitelijke productie van de woon- en leefomgeving. De burger als consument verwacht dat de overheid die kwaliteit levert, maar wil niet betrokken worden in het proces van beleidsvorming en beleidsuitvoering. Tussen beide extremen situeert zich een breed scala aan minder of meer actieve vormen van burgerschap. En om het speelveld van participatie nog complexer te maken: burgers laten hun minder of een meer actieve houding vaak variëren naar gelang het levensdomein waar het over gaat.

Vaak wordt bij het beschrijven en ordenen van de verschillende vormen van participatie de zogeheten participatieladder gebruikt (Pröpper, 1999). Deze ladder gaat uit van een ordening naar toenemende mate van invloed van burgers op het beleid:



Deze visualisering wekt de indruk dat de meest vergaande vorm van participatie tegelijk een soort ideaal is. Wellicht is het niet de bedoeling van de bedenker van de ladder, maar in de praktijk wordt het vaak op die wijze geïnterpreteerd. De evaluator van het Antwerpse Demos-experiment Goubin (2004) wijst er terecht op dat voor elke situatie twee voorafgaande vragen gesteld moeten worden: Hoever MOET je in deze context gaan op de ladder? Hoever KAN je in deze context gaan op de ladder? Het antwoord

op beide vragen hangt af van de positie en rol van verschillende actoren, van de doelstellingen en praktische mogelijkheden. De optimale vorm van participatie kan dan ook in een bepaalde context evenzeer de “laagste” trede op de ladder zijn als de “hoogste”. Ik verkies daarom te spreken over een spectrum van participatie.

Relatie tussen participatie en sociaal beleid

Een manier om op integrale wijze naar burgerparticipatie te kijken is lokale sociale ontwikkeling als kader te kiezen, en te bezien welke sociale infrastructuur nodig is om die lokale sociale ontwikkeling te bevorderen. Daarvoor zijn begrippen als sociale kwaliteit, (buurt)capaciteiten, (sociale) competenties en (professionele) hulpbronnen nuttig.

Om burgerparticipatie in lokaal beleid mogelijk te maken is het in de eerste plaats nodig om een goede sociale humuslaag te creëren. Daartoe dient men te investeren in en steun te geven aan: sociaal culturele activiteiten en infrastructuur, vrijwilligerswerk en vormingswerk (sociaal leren). Denk daarbij aan activiteiten in buurthuizen, buurtfeesten, etcetera. De lokale overheid moet er zich van bewust zijn dat actieve burgers niet uit het niets komen opdagen. Er bestaat niet zoiets als een immer aanwezig reservoir van actieve burgers. Actief burgerschap is een langzaam groeiend plantje dat verzorging nodig heeft.

Als burgers dan actief worden in het publieke domein en zich organiseren voor activiteiten van algemeen nut, hebben zij hulpbronnen en ruimte nodig, zowel in materiële als in immateriële zin. Hulpbronnen kunnen zeer divers zijn. Vaak is een beperkte hoeveelheid geld en wat materialen voldoende (lokaal, kopiërfaciliteiten). Een goed voorbeeld hiervan is het zogeheten Fonds Sociale Integratie in Utrecht.

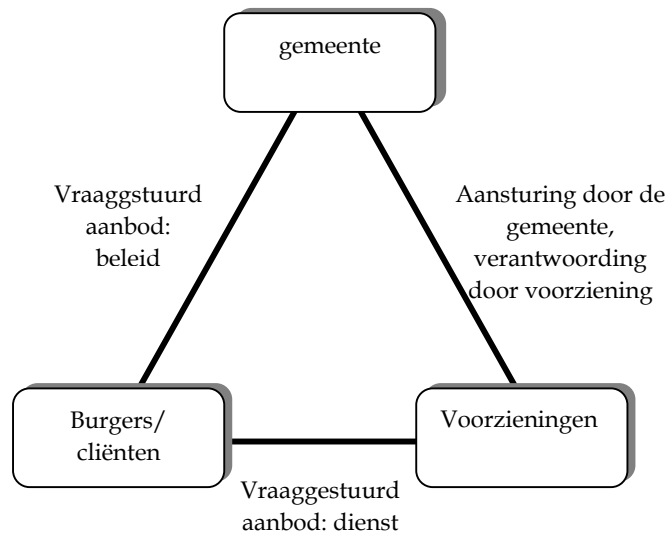
Een jaarlijks budget van ongeveer € 1.360.000 waarop groepen burgers een beroep kunnen doen voor hun eigen sociale integratie initiatieven. De projecten worden op advies van een onafhankelijke commissie door het College van Burgemeester en Wethouders toegekend (Huygen et al., 2001a).

Maar de steun kan ook verder gaan. Bijvoorbeeld ter beschikking stellen van professionele ondersteuning (opbouwwerkers) voor buurtontwikkeling van onderop. Een bruikbare strategie voor dit soort werk is ontwikkeld door de Amerikaan John McKnight onder de titel: Asset Based Community Development (ABCD). De methode steunt op het opsporen, benutten en ontwikkelen van de eigen kracht van de betreffende buurt. Het betekent, zegt McKnight, besturen door terugtreden: *governance by stepping back* (Davelaar et al., 2001). Geen misverstand hierover: terugtreden betekent niet dat de overheid passief toekijkt. In deze context betekent terugtreden het actief ruimte scheppen voor horizontale participatie, voor activiteiten van en tussen burgers om hun eigen woon- en leefomgeving (sociaal, fysiek, economisch) op eigen kracht te verbeteren. Tot die *coping capacities* behoort ook het mobiliseren van hulpbronnen.

Maar als het zo is dat burgers steeds minder vertrouwen hebben in de overheid - de lokale overheid inclusief - terwijl diezelfde burgers steeds hogere eisen stellen aan de overheid aangaande een woon- en leefomgeving die schoon, heel en veilig is (Boutellier, 2003), dan is er niet alleen reden om het over horizontale participatie (burgers onderling) te hebben. Dan is ook de verticale participatie (relatie burger - overheid) aan herijking toe.

Beleidsdriehoek

Lokale sociale ontwikkeling komt tot stand in een wisselwerking tussen partijen die meestal in de volgende beleidsdriehoek gevisualiseerd wordt (Foolen et al., 1998, p. 11).

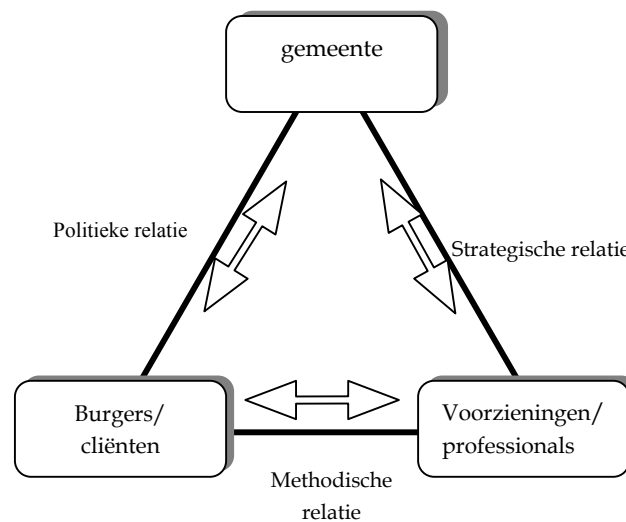


Deze beleidsdriehoek is gebaseerd op de groeiende invloed die lokale overheden door decentralisatie hebben gekregen. Die invloed kan op verschillende manieren aangewend worden. Vele lokale overheden hebben ervoor gekozen om hun eigen sturende rol te versterken en dus ook het binnengemeentelijk beleidsvormingsproces te verstevigen. Dit heeft in een aantal gevallen geleid tot minder rechtstreekse mogelijkheden voor burgerinitiatieven of initiatieven vanuit het middenveld. Bovenstaande beleidsdriehoek laat zien dat het middenveld in zekere zin wordt geïnstrumentaliseerd. Dat wil zeggen dat instellingen, voorzieningen en professionals worden aangestuurd door de gemeente en vervolgens verantwoording dienen af te leggen. De gemeente informeert zich over de wensen, verwachtingen en noden van burgers en verwacht van die burgers een actieve inzet. De gemeente vertaalt de noden van burgers in beleid waarvoor dan weer de voorzieningen en professionals ingezet worden.

Er kan ook voor een ander model gekozen worden, waarin de relaties veel meer wederkerig zijn. Dat model ziet er als volgt uit⁴ (Davelaar et al., 2001).

⁴ Uit een interne lezing van K. Fortuin (1999), Verwey-Jonker Instituut.

De relaties tussen partijen in het schema zijn beschreven in termen van wederkerigheid, omdat de spreiding van kennis en kunde - en de politieke verhoudingen - in de lokale samenleving daar aanleiding toe geven. De verhouding tussen lokale overheid en burger is in politieke zin een wederkerige relatie: de burger kiest en sanctioneert, de overheid bestuurt. De lokale overheid wordt geacht in politieke zin het particulier initiatief te sturen, maar gemeenten beschikken over relatief weinig sturingsmacht ten opzichte van een aanzienlijk deel van de actoren die bij de sociale pijler zijn betrokken (Gilsing et al., 2001). De ambtelijke organisatie wordt geacht partnerschappen aan te gaan met het particulier initiatief. Reële partnerschappen zijn slechts mogelijk als alle partners voldoende mogelijkheden hebben voor medesturing. De rol van de burger ten slotte wordt steeds meer gezien als die van coproductent van diensten en voorzieningen (Davelaar et al., 2001, p. 21).



Deze wederkerige benadering van de beleidsdriehoek vereist dat wij op een eigenstandige wijze naar de positie, de belangen, de betrokkenheid en de inbreng van elke partij kijken. De implementatie vergt dan ook een complexer proces van beleidsvorming en -uitvoering. Het veronderstelt het verbeteren (en deels opnieuw bedenken) van het functioneren van de representatieve democratie. Dat kan onder meer door die te verrijken met

elementen van directe of participatieve democratie. Het volstaat niet om in de lokale democratische structuren het parlementaire representatieve model als het ware verder door te trekken. Zo is het veelal weinig zinvol om te werken met verkozen wijk- of buurtraden. Maar ook uitsluitend samenwerken met bestaande buurt- en wijkorganisaties biedt onvoldoende mogelijkheden (Huygen & Spierings, 2001c).

Hiervoor zijn twee belangrijke redenen. In de eerste plaats zijn de belangen (en identiteiten) van burgers op buurt- en wijkniveau vaak zodanig divers, dat bestaande organisaties nauwelijks nog representatief zijn voor de hele wijk of buurt. Aan de andere kant lijken veel burgers, ondanks de toenemende bevoegdheden van het lokale bestuur, niet echt geïnteresseerd in nog meer representatie, getuige de lage opkomst voor gemeenteraadsverkiezingen.

Hier is niet alleen de kwestie aan de orde hoe burgers te interesseren zijn voor het lokale bestuur. Wellicht is het nog meer de vraag hoe responsief lokale beleidsmakers en bestuurders zijn ten aanzien van de zorgen, verwachtingen en initiatieven van burgers. Vormen van directe (referenda bijvoorbeeld) en participatieve democratie (bijvoorbeeld wijkraden) zijn dan wellicht een betere aanvulling op de bestaande representatieve democratische structuren, dan simpelweg meer representatie.

Nabijheid en betrokkenheid in praktijk: de Utrechtse Wijkaanpak

De eerste stap van veel lokale besturen is het bestuur dichterbij de burger brengen. Dit gebeurt met diverse vormen van decentralisatie of deconcentratie zoals wijkgericht werken, wijk- of districtsbureaus, deelgemeenteraden. Nabijheid en bereikbaarheid van dienstverlening zijn inderdaad belangrijke elementen die de graad van tevredenheid van burgers met het bestuur bepalen.

Pogingen om burgers daadwerkelijk bij het beleidsproces te betrekken zijn een volgende stap. Die leiden niet alleen tot een betere legitimatie van lokaal bestuur, maar vaak ook tot verbetering van de kwaliteit van besluiten en maatregelen van de overheid. Burgers benaderen hun woon- en leefomgeving en hun

buurt of wijk vanuit een integraal perspectief. Medewerkers van vakdiensten ontberen vaak die integrale kijk. Hun kracht zit in professionele specialisatie.

De Gemeente Utrecht heeft de afgelopen jaren, net zoals een aantal andere gemeenten in Nederland, een poging gedaan om een sluitende aanpak te ontwikkelen voor de betrokkenheid van burgers bij het buurt- en wijkbeleid. Bovendien heeft Utrecht een proefperiode van twee jaar gebruikt om zowel de participatieve instrumenten uit te proberen als de afstemming met de representatie-instrumenten te verhelderen.

Utrecht maakte eind jaren tachtig een begin met wijkgericht werken met de oprichting van wijkbureaus, gevolgd door de oprichting van wijkcommissies. Het wijkgericht werken is een vorm van deconcentratie. Binnen de wijkbureaus functioneert in de eerste plaats een Wijkmanager, met een beperkte staf. De verbinding met de stedelijke vakdiensten wordt gevormd doordat iedere dienst voor elke wijk een "accountmanager" aanwijst. Verder is er een Wijkwethouder (met een Wijksprek-uur) en kent elke wijk een Wijkraadscommissie. Beleidsmatig werkt de gemeente per wijk op basis van een Wijkvisie en een Wijkprogramma. De Wijkvisie geeft voor elke wijk een perspectief voor de langere termijn terwijl het Wijkprogramma aangeeft wat de gemeente het komende jaar voor elke wijk in petto heeft.

Het wijkprogramma is "het gemeentelijk sturingsinstrument voor het wijkgericht werken én is het instrument om ideeën, signalen en wensen van bewoners voor de ontwikkeling van de wijk te vertalen naar uitvoerbare activiteiten. [...] Het beschrijft de activiteiten en projecten die de gemeente het komende jaar gaat uitvoeren in de wijk. [...] Als het mogelijk is worden ook de activiteiten van woningcorporaties, politie en welzijnswerk opgenomen. Voor deze activiteiten is het college niet (rechtstreeks) verantwoordelijk." (Gemeente Utrecht, 2003).

Daarnaast is in Utrecht al langere tijd geëxperimenteerd met nieuwe vormen van bewonersparticipatie (Huygen, 2001b en Huygen, 2001c). Met 'De wijkaanpak in uitvoering', wou het college de wijkaanpak versterkt doorzetten en aanvullen met een samenhangend geheel van instrumenten om het vertrouwen en de betrokkenheid van burgers bij het bestuur te vergroten. De Utrechtse wijkraden dienen hierin een sleutelrol te vervullen.

Naast de Wijkraad gaat het om de Wijkvisie, het Wijkprogramma, de Wijkraadpleging en het Leefbaarheidsbudget.

Tien wijkraden

Elk van de tien Utrechtse wijken heeft een wijkraad. Volgens de spelregels moet een wijkraad uit minimaal negen en maximaal 25 leden bestaan. Alle wijkraden voldoen aan dit criterium: de kleinste wijkraad bestaat uit tien leden, de grootste telt het maximum van 25 leden. Wijkraadleden zijn niet gekozen, maar benoemd. Daarover heerst overwegend tevredenheid. Legitimiteit lijkt belangrijker dan de representativiteit. De legitimiteit hoeft niet persé gevonden te worden in een precieze afspiegeling van de bevolking maar wel in het vermogen van de leden om diverse meningen in te brengen. De leden zitten op persoonlijke titel in de wijkraad. Van formele deelname namens bestaande bewonersorganisaties is geen sprake. Wel onderhoudt een aantal leden van de wijkraden direct contacten met buurtcomité, bewonersoverleggen, beheergroepen of bewonerscommissies. Dit verschilt per buurt, ook binnen een wijk. De wijkraadleden zijn vooral de ogen en oren in de wijk. Ieder wijkraadlid vult het contact met de wijkbewoners op eigen wijze in. Persoonlijke contacten, de lokale media (buurt- of wijkkrant, Ons Utrecht), een website, wijkbijeenkomsten en contact met andere bewonersgroepen zijn vooral de middelen die worden ingezet om te communiceren met de achterban.

Wijkraadpleging

Een andere legitimatie is het houden van een Wijkraadpleging. De wijkraadpleging wordt door de gemeente gezien als een belangrijk instrument voor de wijkraad om voeling te houden met de wijk. Hierachter ligt de gedachte dat een wijkraad niet zonder meer de mening van 'de wijk' kan representeren. Wijkraden moeten zich verzekerd weten van een breed draagvlak voor adviezen. Dat kan door regelmatig bewoners van de wijk naar hun mening te vragen over de huidige staat van de wijk en mogelijke verberingen in de toekomst. De wijkraadpleging is een jaarlijks terugkerende activiteit en een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de wijkraad en de gemeente. De resultaten kan de wijkraad gebruiken als basis voor de advisering over de wijkvisie en het wijkprogramma, maar eventueel ook voor andere adviezen aan het college van B&W. Met ondersteuning van de gemeente

kunnen de wijkraden elk hun eigen aanpak kiezen om de wijkraadpleging vorm te geven.

Leefbaarheidsbudget

Het Leefbaarheidsbudget tot slot is een gemeentelijk budget dat jaarlijks beschikbaar is voor snelle, kleinschalige maatregelen op het gebied van beheer en leefbaarheid in de wijk. In 2003 is hiervoor € 260.000 per wijk beschikbaar. Het geld is niet bedoeld voor het uitvoeren van reguliere activiteiten, maar wordt vaak ingezet om maatregelen op initiatief van bewoners uit te voeren (Gemeente Utrecht, 2003).

Voor het functioneren van de wijkraad zelf is per wijkraad jaarlijks een bedrag van ongeveer € 22.500 beschikbaar. Hiervan is € 6.800 beschikbaar voor organisatie van de wijkraad en € 15.700 voor de wijkraadpleging.

De Utrechtse Plancirkel

Het experiment met de Wijkaanpak in Uitvoering was voor de gemeente Utrecht tevens een zoektocht naar de meest optimale afstemming van de nieuwe, participatieve vormen van lokale democratie met de bestaande beleids- en begrotingscyclus binnen het representatieve systeem van gemeentelijk apparaat, gemeenteraad en college van Burgemeester en Wethouders. Als men immers wijkraden reële invloed wil geven op het gemeentelijk beleid, dan zullen hun voorstellen op het juiste moment in het beleidsproces ingebracht moeten worden. Bovendien willen wijkraadsleden graag weten hoever hun invloed reikt. Met andere woorden: wie doet er wanneer wat met hun adviezen en wie beslist uiteindelijk op basis van welke argumenten?

De gemeentelijke beleidscyclus ziet er als volgt uit:

- De Wijkraden fungeren in eerste instantie als de stem van de wijk in het totstandkomen van het wijkprogramma. Zij leggen - onder meer via de wijkraadpleging - hun oor te luisteren bij de wijk en formuleren prioriteiten op basis van de opgespoorde wensen en verwachtingen;
- Wijkmanager en wijkaccountmanagers van de vakdiensten formuleren een concept wijkprogramma;
- De wijkmanager bespreekt dit concept met de wijkraad en stelt het eventueel bij;

- Het concept wijkprogramma gaat dan naar het college met een advies van de wijkmanager en met het eventuele commentaar van de wijkraad;
- Het concept wijkprogramma wordt vervolgens besproken door de raadscommissie voor de wijk, die hierover ook een gesprek voert met de wijkraad;
- Het college stelt vervolgens het wijkprogramma vast en stuurt voor zover nodig elementen daaruit door naar de gemeenteraad; bij de vaststelling geeft het college expliciet aan welke voorstellen van de wijkraad wel en welke niet worden overgenomen;
- De wijkwethouder koppelt de beslissingen terug naar de wijkraad en beargumenteert eventuele afwijkingen van de adviezen van de wijkraad;
- Het college geeft vervolgens opdracht tot uitvoeren van het wijkprogramma. Voor de uitvoering is de wijkmanager verantwoordelijk. Hij stuurt de vakdiensten aan via de accountmanagers.

Om de verschillende stappen, rollen en bevoegdheden te kunnen overzien heeft de coördinator van het wijkaanpakteam een zogeheten Plancirkel getekend, waarin visueel de verschillende partijen met hun activiteiten in de beleidscyclus zijn uitgetekend (Reintjes, 2003).

Op deze wijze weet elke partij op elk moment waar men zich in het beleidsproces bevindt, wie er aan zet is en wanneer er waarover beslissingen genomen gaan worden.

Wijkraad en wijkontwikkeling

Het in het leven roepen van wijkraden is te beschouwen als een vorm van verticale participatie. We verstaan daaronder de participatie van burgers in het beleidsvormingsproces. De relatie tussen burgers en lokale overheid staat hierbij centraal. Het beleidsvormingsproces is in eerste instantie het domein van de overheid. De wijkaanpak is erop gericht burgers meer te betrekken bij hun wijk. De gemeente wil dit vooral bereiken door beter in te spelen op de ideeën, signalen en wensen van bewoners en de activiteiten van de gemeente daarop af te stemmen. Hiervoor heeft de gemeente informatie nodig over wat leeft en speelt in de wijk en wil ze zelf ook meer zichtbaar zijn. Het vergroten van vertrouwen van de inwoners in het gemeentebestuur is daarbij een belangrijk streven. Burgers raken op deze manier meer en meer betrokken bij het beleidsvormingsproces en

de daarmee samenhangende begrotingscyclus. Dat deze verticale participatie tijdens de eerste fase van de Utrechtse experimentperiode wel heel erg in functie van het gemeentelijk beleidsproces stond, kwam tot uiting in de wijze waarop de gemeente omging met ongevraagde adviezen vanuit de wijkraden. Naast het adviseren over het wijkprogramma en reageren op ad hoc adviesaanvragen door het college, konden wijkraden immers ook ongevraagd advies geven. Van die mogelijkheid werd veel gebruik gemaakt. Echter, de gemeente was onvoldoende ingesteld op het omgaan met die ongevraagde adviezen, wat dan weer tot veel frustratie bij de wijkraden leidde. Inmiddels is een heldere procedure uitgewerkt om met adviezen van de wijkraden om te gaan en wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen ongevraagde en gevraagde adviezen. Daarmee is de verticale participatie van eenrichtingverkeer tot tweerichtingverkeer geworden (Van der Zweth et al., 2003).

De wijkraden zijn echter ook ingesteld om een positieve invloed uit te oefenen op de wijkontwikkeling. Concrete resultaten op straatniveau en het vergroten van de betrokkenheid van inwoners bij hun wijk en bij elkaar zijn doelstellingen die hierbij door gemeentebestuur worden nagestreefd. Dit veronderstelt een ander type participatie dan in de vorige paragraaf beschreven. In tegenstelling tot verticale participatie spreken we in dit verband liever van horizontale participatie. Horizontale participatie is niet in eerste instantie gericht op het beïnvloeden van beleid, maar veel meer op het deelnemen aan het samenleven in algemene zin. Hoe wordt samengeleefd in de wijk? Wat betekent de betrokkenheid bij de wijk voor de bewoners ervan? Waaruit bestaat die betrokkenheid? In hoeverre zijn bewoners georganiseerd of meer op zichzelf teruggetrokken? Voor het functioneren van de wijkraden zijn in dit verband vooral de volgende vragen relevant: namens wie spreekt de wijkraad, hoe representatief of gelegitimeerd is de wijkraad? Is de wijkraad een koepel of een van de spelers naast de andere bewonersorganisaties? Is voor de wijkraden mogelijk (of wenselijk) een rol weggelegd in het bevorderen van samenleven in de wijk?

Na twee jaar experimenteren met de wijkraden in Utrecht luidt de conclusie dat de wijkraden toch in de eerste plaats een rol (kunnen) spelen als een vorm van verticale participatie. Om de wijkraden een actieve rol te laten spelen in (sociale) wijkontwikkeling lijkt (vooralsnog) te hoog gegrepen, voor zover dat door

betrokkenen als wenselijk werd beoordeeld. Er zijn ook nauwelijks werkrelaties tussen wijkraden en het wijkwelzijnswerk. De wijkraden in Utrecht brengen dan ook met name een sociale component van de woon- en leefomgeving in het gemeentelijk beleid (Huygen et al., 2003).

Tien geboden

uit de lessen uit eerder genoemd onderzoek en uit de Europese uitwisselingen binnen het Demos-project zijn een aantal principes of regels af te leiden om burgers te motiveren voor en te ondersteunen bij participatie in lokale beleidsprocessen.

1. Er moet ruimte zijn om te participeren in alle stadia van het beleidsproces, vanaf het allereerste begin van de beleidsvorming tot en met de beleidsuitvoering en -evaluatie. Dat betekent overigens niet noodzakelijk dat dezelfde burgers in al die fasen participeren.
2. Helderheid is een belangrijk trefwoord. Dat betekent dat duidelijk moet zijn wie op welk moment over welke kwestie kan meepraten en hoever de invloed van burgers reikt. Het komt de motivatie van burgers ten goede als zij niet slechts in een adviserende rol mee kunnen doen, maar op bepaalde terreinen, of over bepaalde budgetten ook effectief zeggenschap hebben.
3. Los van deelname aan het beleidsproces moet er voor burgers apart ruimte zijn voor het deponeren van klachten (de consumentenrol), voor individuele en collectieve belangenbehartiging. Daarmee wordt recht gedaan aan de legitieme keuze van burgers om verschillende rollen te spelen: consument - adviseur - coproductent.
4. Voor zover burgers collectief participeren in het beleidsproces (via wijkraden bijvoorbeeld) moeten zij gelegitimeerd worden door een 'achterban'. Daarvoor zijn verschillende manieren te bedenken: verkiezing is de duidelijkste, maar niet steeds de beste manier. Een vorm van statistische representativiteit kan een keuze zijn, of een continu proces van verantwoording van ingenomen posities en standpunten via bijvoorbeeld wijkraadplegingen.
5. Verantwoordelijkheid en competenties zijn met elkaar verweven. Als men burgers verantwoordelijk wil maken voor de woon- en leefomgeving, dan moeten die burgers enige

- zeggenschap hebben over (op zijn minst een deel van) de budgetten die voor die woon- en leefomgeving worden ingezet.
6. Het is essentieel dat doelstellingen, strategie en werkwijzen coherent zijn met elkaar. Als je bijvoorbeeld burgers wilt mobiliseren om gezamenlijk iets te doen aan het onderhoud van een speelpleintje in de buurt, dan ligt een individuele postenquôte niet voor de hand als wervingsmethode. Dit principe lijkt zo vanzelfsprekend, en toch maken professionals vaak nauwelijks onderscheid tussen bijvoorbeeld een informatieve bijeenkomst en een bijeenkomst bedoeld om te mobiliseren.
 7. Als burgers aangesproken worden in een adviserende rol, dan is het van belang dat zij niet alleen kunnen reageren op vragen om advies vanuit de gemeentelijke overheid, maar dat zij hun eigen adviesagenda kunnen bepalen. En dat de gemeente geen onderscheid maakt tussen gevraagd en ongevroegd advies. Ook moeten er binnen het apparaat procedures zijn om snel en adequaat op adviezen van bijvoorbeeld wijkraden te reageren.
 8. De kennis en (methodische) kunde van professionals in de buurten en wijken moet worden ingezet om de kwaliteiten en kennis van overige burgers (ook professionals zijn immers burgers) te ondersteunen en aan te vullen. Het gaat hier om buurtwerkers, sociale werkers, medisch en paramedisch personeel, onderwijzend personeel, etcetera. Professionals in de buurten moeten niet alleen gezien worden als instrumenten voor beleid. Zij kunnen een eigen inbreng hebben in het beleidsproces.
 9. Het organiseren en ondersteunen van burgerparticipatie binnen de verschillende beleidsterreinen zou niet moeten worden overgelaten aan externe deskundigen, maar zou in de eerste plaats een taak moeten zijn van het personeel van vakdiensten binnen de gemeente zelf. Zij moeten daarvoor worden toegerust. Een mooi voorbeeld hiervan is de digitale participatiegids van de gemeente Utrecht. Deze gids loodst medewerkers van vakdiensten door participatieprocessen en geeft ook aan waar en wanneer externe steun mogelijk is.
 10. Bovenstaande negen principes moeten in samenhang gezien worden.

Tot zover tien belangrijke geboden voor burgerparticipatie die wij uit onderzoek konden afleiden. Enkele essentiële trefwoorden

kunnen deze regels samenvatten: veelvormigheid en ruimte, helderheid en transparantie, coherentie en responsiviteit.

Spanningsvelden

Als het er slechts om zou gaan de praktische problemen voor de toepassing van deze principes en regels op te lossen dan zou het verhaal hiermee klaar zijn. In de praktijk hebben wij echter vaak kunnen vaststellen dat de toepassing van de regels tot tegenstellingen kan leiden, die niet gemakkelijk te overwinnen zijn. Het gaat er dan om te zoeken naar mogelijkheden om die spanning productief te maken, in plaats van ze in de ene of andere richting 'op te lossen'.

Eerste spanningsveld: horizontale versus verticale participatie

Waar zit de spanning tussen de ruimte voor burgers om eigen initiatieven te ontwikkelen (horizontale participatie) en de kaders die de overheid biedt om te participeren in het beleidsproces (verticale participatie)?

Eén element van spanning is de kwestie van tijd en energie.

Vraagt de lokale overheid niet teveel tijd en energie van een beperkt aantal actieve burgers, die vaak ook leiding geven aan zelforganisaties?

Een ander element betreft de ruimte voor erkenning van bestaande burgerinitiatieven. Een oplossing hiervoor zou kunnen zijn dat men bestaande buurtorganisaties opneemt in bijvoorbeeld een wijkraad. Maar laat men ongeorganiseerde burgers dan niet teveel in de kou staan? We weten immers allen dat veel buurtorganisaties onvoldoende representatief zijn voor de buurt? Het gebeurt overigens ook dat in vernieuwingsdrang traditionele bewonersorganisaties gepasseerd worden. Dat geeft deze groepen het gevoel dat hun jarenlange inzet voor niets is geweest. Een derde element van spanning is de keuze van de beleidsterreinen waarop de gemeente de agenda wil bepalen en de terreinen die zij bereid is over te laten aan het vrijwillig initiatief van burgers.

Het tweede spanningsveld: participatieve versus representatieve democratie

Wat is de legitimiteit van een wijkraad die is samengesteld (bijvoorbeeld als spiegel van de demografische samenstelling van

de wijk) en niet verkozen? Hoe sterk zijn niet formele middelen om voor legitimiteit te zorgen? Maar als wijkraden verkozen worden, hoe is dan de verhouding met de leden van de gemeenteraad (concurrentie)? En hoe verhoudt zich het gewicht van een advies van een wijkraad tot het individuele recht van inspraak dat elke burger heeft bij voorgenomen beslissingen van de gemeenteraad?

Derde spanningsveld: wie past zich aan aan wie?

Als we willen dat burgers systematisch participeren in het beleidsproces, dan moeten we hen helpen (met bijvoorbeeld vorming en opleiding) om de regels en mechanismen van het systeem te begrijpen. Aan de andere kant zou het systeem natuurlijk vereenvoudigd kunnen worden of beter uitgelegd. Maar daar zijn grenzen aan. Sommige zaken zijn complex om technische redenen of om reden van democratische controle. Helderheid, coherentie en transparantie met betrekking tot participatie van burgers in het beleidsproces vragen om een zekere vorm van institutionalisering. Een mooi voorbeeld is de Utrechtse plancirkel. Maar elke vorm van institutionalisering draagt het risico in zich van uitsluiting. Sommige mensen doen mee, zij begrijpen het spel; anderen staan erbuiten, zij volgen niet. Hoe ver kun je gaan met het institutionaliseren van participatieve democratie voordat nieuwe uitsluitingsmechanismen optreden?

Het zal de aandachtige lezer niet ontgaan zijn dat de beschrijvingen van spanningsvelden voornamelijk bestonden uit vragen en niet uit antwoorden. Een belangrijke reden is dat er geen eenvoudige oplossingen voor de spanningsvelden zijn. In zekere zin gaat het dus ook om dilemma's.

Een andere reden is dat er eigenlijk nog maar weinig (langdurige) praktijk van participatieve democratie is, laat staan dat we over voldoende systematische evaluaties beschikken. De genoemde spanningsvelden tonen dus ook een onderzoeksprogramma. Maar de gretigheid waarmee beleidsmakers en bestuurders steeds weer nieuw beleid geïntroduceerd en geïmplementeerd willen zien laat veelal weinig ruimte voor het opdoen van ervaringen met vernieuwing en de systematische evaluatie ervan.

Participatie, lokaal sociaal beleid en soortelijk gewicht

Het belang dat een gemeente hecht aan burgerparticipatie bij vormgeving en uitvoering van beleid zegt veel over de responsiviteit van het gemeentebestuur, en dus over het sociaal gehalte van het gemeentelijk beleidsproces. Van belang is daarbij of een gemeente uitgaat van wat wij eerder in dit artikel in de beleidsdriehoek omschreven als wederkerige relaties. Is het de gemeente 'slechts' om legitimatie van eigen beleid te doen? Zijn professionals uit het middenveld slechts instrumenten in de uitvoering van beleid? Of vindt de gemeente om burgers en professionals in het beleidsproces te betrekken nodig omwille van de verbetering van de kwaliteit van dat beleid? De toets daarvoor is natuurlijk wat de gemeente feitelijk doet met adviezen van burgers en professionals. En daarbij is de reactie op ongevraagde adviezen wellicht nog interessanter dan die op gevraagd advies.

Een tweede toets om het sociale gehalte van gemeentelijke participatie te bepalen is de mate waarin alle bevolkingsgroepen bij die participatie betrokken worden. Blijft beleidsparticipatie een zaak van witte mannen op middelbare leeftijd of ouder? Of slaagt men erin om ook andere groepen in het beleidsvormingsproces te betrekken. In Utrecht hebben we gezien dat bij de start van de wijkraden hiertoe grote inspanningen zijn gedaan, en met resultaat. Gaande de rit blijkt het echter moeilijk om de betrokkenheid van 'zwakkere' groepen vast te houden. Dit vergt een continue inspanning. Is men bereid die te leveren?

Er is tenslotte een derde toets: de mate waarin alle beleidsdomeinen in de participatie aan beleidsvorming en -uitvoering een rol (mogen) spelen. Dit is geen eenvoudig punt. Er is immers aan de ene kant de eis dat de gemeente duidelijkheid verschaft over wie in welke mate waarover mee kan praten. Aan de andere kant zijn wij geneigd te zeggen dat een gemeente pas echt responsief is, als zij bereid is om op alle levensdomeinen van de burgers participatief beleid te voeren. Dit vergt een gigantische inspanning op twee fronten: toerusten van ambtenaren om participatie te organiseren en ontkokering van het gemeentelijk apparaat. Op beide fronten zijn vele gemeenten aan het werk, maar er blijft nog zeer veel te doen.

Kortom, het soortelijk gewicht van participatie gaat hand in hand met het soortelijk gewicht van lokaal sociaal beleid. Ziehier nog een wederkerige relatie.

Literatuur

Boutellier, H. (2002). *De veiligheidsutopie*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.

Davelaar, M., Duyvendak, J.W., Graaf, P. van der & Swinnen, H. (2001). *Good Governance en de sociale pijler in het Grotestedenbeleid: Kenmerken en kwaliteiten van een succesvolle lokale overheidsstrategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Davelaar, M., Huygen, A., Lammerts R., Mak, J. & Swinnen, H. (2003). *Wijkraden op proef: Evaluatie functioneren Utrechtse wijkraden*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Foolen, J., Raspe, A. & Gier, A. de (1998). *Spectrum van participatie: Kwaliteitspanels en andere trends op verschillende beleidsterreinen*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gemeente Utrecht (2003). *Wie doet wat in de wijkaanpak*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Gilsing, Veldheer en Vorthoren (2001). De betekenis van de sociale pijler in het grotestedenbeleid. In *Op het snijvlak van de fysieke en de sociale leefomgeving, Het Sociaal Debat deel 3*, Den Haag.

Goubin, E. (2004). *Methoden voor inspraak en participatie: hoe (her)begin je?* Lezing Kortom-studiedag, Antwerpen, 5 februari.

Huygen, A., Swinnen, H. & Janssen, U. (2001a). *Het Fonds Sociale Integratie Utrecht: Evaluatie als toekomstverkenning*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Huygen, A. & Swinnen, H. (2001b). *Wat bewoners wensen en diensten doen: Bewoners praten mee over wijkbestedingen voor onderhoud en beheer in Utrecht*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Huygen, A. & Spierings, F. (2001c). *Hoe wijken adviseren: Het overleg in drie Utrechtse wijken*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Pröpper, I. (1999). *Interactieve beleidsvoering: de binnenkant van het proces*. Den Haag: VNG uitgeverij.

Reintjes, A. (2003). *De Utrechtse Plancirkel*. Utrecht: Gemeente afdeling OVB.

Stoker, G. (red. 2000). *Participation of citizens in local public life: report by the Steering Committee on Local and Regional Democracy*. Local and regional authorities in Europe, no. 72. Straatsburg: Raad van Europa.

Zweth, J. van der, Gonlag, K. & Hassing, W. (2003). *De oogst van twee jaar wijkaanpak: Samenvattende rapportage proefperiode 'Wijkaanpak in Uitvoering'*. Utrecht: afdeling Bestuursinformatie Gemeente Utrecht.

12 Lokaal sociaal beleid in Nederland

Koos Vos

De welzijnswet

In 1994 zag de Welzijnswet het licht, die de decentralisatie van het welzijnsbeleid in Nederland van een wettelijke basis voorzag. De wet gaat, geheel in overeenstemming met de reeds in 1848 geformuleerde uitgangspunten voor de verhoudingen tussen de drie bestuurslagen in Nederland, uit van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk, de provincies en de gemeenten. Overigens voegt de wet er het particulier initiatief (lees: instellingen voor welzijnswerk) en de burgers eveneens aan toe als dragers van de gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De wet is bedoeld om een integraal welzijnsbeleid te bevorderen waarin samenwerking tussen actoren, afstemming van voorzieningen op elkaar en overleg kernbegrippen zijn. Wel is er een verdeling van verantwoordelijkheden. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het uitvoerend welzijnswerk. De provincies voorzien in de steunfuncties voor het uitvoerend werk, terwijl het Rijk vooral een stimulerende functie vervult.

Als doeleinden van het welzijnsbeleid formuleert de wet: het bevorderen van de ontplooiingsmogelijkheden en de zelfredzaamheid van burgers opdat zij (kunnen) deelnemen aan de samenleving. Bovendien beoogt de wet dat het welzijnsbeleid

(sociale en economische) achterstanden van (groepen) burgers bestrijdt.

Welke vormen van uitvoerend welzijnswerk komen krachtens de wet voor rekening van de gemeenten? Het zijn achtereenvolgens:

- welzijnswerk voor de jeugd (naast de Wet op de Jeugdhulpverlening);
- kinderopvang;
- maatschappelijke dienstverlening (maatschappelijk werk);
- maatschappelijke opvang (voor dak- en thuislozen);
- zorg voor verslaafden (in samenhang met de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten);
- sociaal-cultureel werk (denk: club- en buurthuiswerk; ook: opbouwwerk);
- emancipatiewerk;
- sport;
- welzijnswerk ouderen;
- zorg voor gehandicapten;
- werk met etnische minderheden (In 1998 is de Wet Inburgering Nieuwkomers van kracht geworden, die voorziet in een programma met onderwijs in de Nederlandse taal, oriëntatie op de Nederlandse samenleving, onderzoek naar mogelijkheden op de arbeidsmarkt en maatschappelijke begeleiding voor migranten en erkende vluchtelingen).

De steunfuncties op provinciaal niveau verlenen gemeenten en uitvoerende instellingen verschillende vormen van ondersteuning via voorlichting, trainingen, onderzoek, opzetten van experimenten en dergelijke.

Het Rijk, i.c. het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), vervult de landelijke functie voor het welzijnsbeleid. Die functie houdt in dat het ministerie ontwikkelingen in de samenleving volgt, signaleert en analyseert. Het stimuleert nieuw beleid, nieuwe voorzieningen en activiteiten. Het ministerie draagt zorg voor innovatieve projecten met een landelijke betekenis en voor internationale uitwisseling van informatie. Ten slotte draagt het ministerie zorg voor de landelijke infrastructuur op het gebied van welzijn. Het ministerie kan zich bij de uitoefening van voorgaande taken laten bijstaan door organisaties die deel uitmaken van deze infrastructuur. Tot die infrastructuur behoren onder meer het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP),

het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), FORUM en het Verwey-Jonker Instituut.

Daarnaast draagt het ministerie rechtstreeks verantwoordelijkheid voor enkele specifieke vormen van uitvoerend welzijnswerk zoals bijvoorbeeld: categoriaal maatschappelijk werk, maatschappelijke hulpverlening bij zwangerschap, adoptie en seksueel geweld, vorming, training en advies (in internaatsverband) en de opvang van asielzoekers. Deze laatste activiteit valt met ingang van 2000 niet meer onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van VWS, maar onder die van Justitie.

Provincies en gemeenten ontvangen van het Rijk financiering voor de bekostiging van de welzijnsactiviteiten via het Gemeentefonds.

Van welzijnsbeleid naar lokaal sociaal beleid

De Welzijnswet van 1994 is een kristallisatiepunt in een trend die door Van der Pennen¹ is omschreven als een veranderende verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Maar, zoals Hupe² opmerkt, de gemeenten worden niet slechts verantwoordelijk voor de uitvoering van beleid, maar staan in feite voor de opgave om beleid op lokaal niveau te vormen en te voeren. De gemeenten hebben daarbij een grote mate van beleidsvrijheid.

De gemeenten nemen een andere rol op zich: zij zijn in toenemende mate regisseur in een netwerk van actoren (overheidsinstanties en maatschappelijke organisaties) die ieder over een relatieve autonomie beschikken. De kunst is om als regisseur de actoren zich te laten inzetten voor collectieve doeleinden.

Het welzijnswerk is lange tijd gedomineerd door aanbodgericht werken. Meer en meer, mede onder druk van gemeenten, doet een probleemgerichte benadering haar intrede. Niet het handelingsrepertoire van (de professionals van) een instelling bepaalt wat er gebeurt, maar de problemen waarmee personen of

¹ Van der Pennen (1998).

² Deze en de andere hierna te noemen trends zijn door Hupe (2000) ontleend aan Van der Pennen (1998).

groepen van personen in de samenleving worstelen, zijn richtinggevend. Er is een tendens om maatwerk te leveren: een aanpak die is toegesneden op de maatschappelijke situatie van een persoon, groep van personen of een territorium. Overigens zijn deze zinnen gemakkelijker aan het papier toevertrouwd dan dat er in de praktijk naar gehandeld kan worden. In veel gevallen worstelen gemeenten en instellingen met de vraag hoe deze gewenste omslag kan worden vormgegeven.

Nauw verwant met de maatwerkaanpak is “de verschuiving van een algemeen welzijnsbeleid naar een beleid gericht op de bestrijding van achterstanden”³ en naar preventie. Waar voorheen algemene maatregelen ter bevordering van het welzijn van burgers werden getroffen, vergelijk maatregelen ter bevordering van welvaart, valt de nadruk steeds meer op het voorkomen dat burgers maatschappelijk in marginale posities terechtkomen, op de bestrijding van sociaal-economische achterstanden. Dit laatste komt tot uitdrukking in een nauwere koppeling tussen welzijn en arbeid. Voorts wordt meer dan voorheen een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid van de burger; hij dient zich actief in te zetten.

De vijfde trend die Van der Pennen signaleert, is de roep om een integrale aanpak. Hij beschrijft die aanpak als een bundeling van krachten die noodzakelijk is vanwege de gepropageerde probleemgerichte benadering en de variëteit aan aanpakken die op verschillende beleidsterreinen opgeld doen.

De verplichting tot het leveren van inspanningen wordt ingeruild voor het leveren van prestaties. Resultaten boeken en verantwoording afleggen, dat is wat telt.

Ten slotte noemt Van der Pennen de toegenomen aandacht voor de buurt als plaats voor interventies, in het bijzonder in die buurten waar mensen door een opstapeling van problemen op uiteenlopende levensterreinen in kwetsbare posities verkeren.

Samenvattend spreekt Van der Pennen van een ontwikkeling van welzijnsbeleid naar lokaal sociaal beleid. Deze ontwikkeling schept ruimte voor gemeenten, maar uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt dat gemeenten lang

³ Hupe (2000), p. 4.

niet altijd in staat zijn om een doeltreffend lokaal sociaal beleid te regisseren.⁴ In reactie daarop heeft het Rijk, i.c. het ministerie van VWS (en in het bijzonder de Directie Sociaal Beleid) zich tot taak gesteld om te 'sturen op doelen en te faciliteren op instrumenten'. Onder deze noemer verscheen in 1998 het beleidskader sociaal beleid. De inzet van dit beleidskader en de inspanningen van het ministerie van VWS is om de gemeenten beter dan voorheen te ondersteunen in de uitoefening van de taken die hen in het decentralisatieproces ten deel zijn gevallen.

Dit decentralisatieproces heeft zich niet beperkt tot de welzijnssector zoals die in de Welzijnswet is omschreven. In tegendeel, ook op de terreinen van onderwijs, (gezondheids)zorg, huisvesting, sociale zaken en werkloosheidsbestrijding, hebben de gemeenten verantwoordelijkheden en instrumenten gekregen waardoor zij zeggenschap hebben "over allerlei terreinen die voor de leefsituatie van burgers van direct belang zijn."⁵

De ratio achter deze nieuwe situatie is dat maatschappelijke problemen beter op lokaal niveau kunnen worden aangepakt. Daar staan burgers dicht bij het beleid, zowel bij de vorming van het beleid als bij de uitvoering. Bovendien kunnen de burgers in hun rol als gebruikers van voorzieningen directer invloed uitoefenen op het aanbod van die voorzieningen. Activering van burgers die in maatschappelijk gedepriveerde situaties terecht zijn gekomen, kan op lokaal vlak beter plaatsvinden. Als er lokaal een afweging van het te voeren beleid wordt gemaakt, dan is de kans op een breed draagvlak groter. Bovendien is het op lokaal niveau beter mogelijk om de activiteiten van onderscheiden actoren in verschillende beleidsterreinen te integreren en zo maatwerk te leveren.

In het voorbijgaan is het begrip sociaal beleid ruimer gedefinieerd dan in de Welzijnswet onder de noemer welzijnsbeleid is gedaan. Het gaat ook om de randvoorwaarden voor het bestaan van individuele burgers om met Hortulanus te spreken: "het verschaffen van werk, goed onderwijs, en gegarandeerd minimaal inkomen, goede huisvesting en toegankelijke gezondheidszorg."⁶

⁴ Van der Pennen et al.(1995) & Kwekkeboom (1997).

⁵ VWS (1998) p. 7.

⁶ Hortulanus (1997) p. 67.

Zoals dezelfde auteur terecht opmerkt, gaan onder de noemer sociaal beleid niet alleen activiteiten schuil die zich richten op het individuele bestaan van burgers, maar ook maatregelen die bijvoorbeeld de leefbaarheid van buurten of de relatie tussen bevolkingsgroepen tot onderwerp hebben.

Ten slotte is het van belang om vast te stellen dat lokaal sociaal beleid de resultante is van de bewegingen in een nogal complex netwerk van actoren waarin de gemeente en haar gemeentelijke diensten opereren. Er zijn maatschappelijke instellingen actief op terreinen zoals onderwijs, welzijn, cultuur, gezondheidszorg, wonen en leefomgeving, sociale zaken en arbeidstoeleiding, openbare orde en veiligheid en sport. Last but not least treden burgers individueel en in georganiseerd verband op als actoren die mede het lokaal beleid bepalen.

Inhoud van lokaal sociaal beleid

Welke thema's spelen in het lokaal sociaal beleid in Nederland? Hortulanus⁷ formuleert om te beginnen drie motieven die beleidsinterventies op sociaal terrein legitimeren. Het eerste motief betreft het streven naar sociale rechtvaardigheid en sociale samenhang. Dat zijn kwaliteiten die in een samenleving tot uitdrukking komen in een al of niet grote tweedeling tussen arm en rijk, in de al of niet gespannen verhoudingen tussen groepen van verschillende etnische origine en in de verhoudingen tussen burgers die deelnemen aan betaalde arbeid en zij die dat niet (kunnen) doen. Het tweede motief is het bevorderen van de zelfredzaamheid van de individuele burger, terwijl het derde motief is gelokaliseerd in maatschappelijke participatie. Dit laatste impliceert dat een zekere mate van betrokkenheid van een individu bij zijn (lokale) samenleving van belang wordt geacht.

Deze motieven zijn in bijvoorbeeld de gemeente Utrecht, maar op vergelijkbare wijze in andere steden omgezet in vier kernthema's voor sociaal beleid. Om te beginnen is dat de *bescherming van kwetsbaren*. Het gaat om mensen die in allerlei opzichten niet (meer) in staat zijn hun leven in eigen regie te houden en soms door hun handelwijze schade aan hun leefomgeving berokkenen. Uitgangspunt bij de aandacht en zorg voor deze groep mensen is

⁷ Hortulanus (1997) p. 70-72.

het streven hen zo lang mogelijk in de eigen woonomgeving te laten verblijven door hun zelfredzaamheid te versterken. Voorbeelden van praktijken in dit verband zijn begeleid-wonenprojecten, opgezet voor dak- en thuislozen, waaronder uitbehandelde psychiatrische patiënten, zwerfjongeren en verslaafden. Sociaal isolement is een relatief nieuw thema, dat onder meer tot uitdrukking komt in huisbezoeken aan ouderen die (nog) geen beroep doen op zorginstellingen. Naast het pogen kwetsbare mensen te helpen weer meer op eigen benen te staan, is er ook oog voor preventie van kwetsbaarheid. Zo is het gezondestedenbeleid sinds 1989 toegespitst op het verkleinen van sociaal-economische gezondheidsverschillen. Maatschappelijk werk fungeert als poortwachter op het terrein van (gezondheids)zorg. Welzijnswerk ouderen richt zich op het activeren van mensen opdat problemen in latere fasen van hun leven worden voorkomen.

Het tweede thema is dat van *sociale integratie en leefbaarheid*. Het gaat dan om problemen in buurten die de leefbaarheid ervan bedreigen. Verschillen in woonstijl, het gebruik van de openbare ruimte door jongeren, het multiculturele karakter, zijn daarvan voorbeelden. Er is een besef dat sociale netwerken waarbinnen informele vormen van onderlinge hulp voorkomen, enige betrokkenheid bij het beheer van de eigen omgeving en een zekere mate van vrijwilligerswerk belangrijke voorwaarden zijn voor een leefbare buurt. Woningcorporaties hebben naast de taak van beheer van hun woningbezit de opdracht om in samenwerking met het welzijnswerk zowel fysiek als sociaal buurtbeheer handen en voeten te geven. Sportprojecten kunnen voor jongeren een zinvolle tijdsbesteding opleveren die onveiligheid en vandalisme kan terugdringen. In het kader van sociaal vernieuwingsbeleid en het grotestedenbeleid zijn en worden maatregelen genomen om werkloosheid te bestrijden, onderwijs te verbeteren en de economie te stimuleren om ook via die weg de leefbaarheid van buurten te versterken waarin een relatief hoge werkloosheid en lage inkomens domineren.

Het genereren van startkapitaal is het derde thema dat Hortulanus noemt. Iedere burger zou over een minimale en gelijkwaardige startpositie moeten beschikken om te kunnen spreken van een rechtvaardige samenleving. Betaald werk en een schoolopleiding zijn belangrijke kapitaalgoederen. Maar niet iedereen beschikt daarover. Op onderwijsterrein heeft de gemeente ruimere

mogelijkheden gekregen om een lokaal onderwijsachterstandenbeleid te voeren. Daarin kan samenwerking tussen onderwijs en welzijn vorm krijgen. De Brede School gedachte is daarvan een concrete verschijningsvorm. De school levert dan niet alleen onderwijs, maar biedt door die samenwerking ook ruimte voor andere activiteiten zoals buitenschoolse opvang en mogelijkheden voor ouders om buiten schooltijd activiteiten in het gebouw te verrichten. Er zijn voorbeelden van dergelijke scholen waar ook de politie een post heeft geïnstalleerd om zo de veiligheid in de buurt te versterken. Via de gewijzigde Algemene Bijstandswet heeft de gemeente meer mogelijkheden om een eigen beleid voor bijstandsgerechtigden te voeren. Veel gemeenten streven naar een activerend beleid waarbij betaald werk niet het enige of dominante doel is, maar mensen, rekening houdend met hun mogelijkheden en beperkingen, zich ook kunnen bekwamen om zich in te zetten in vrijwilligerswerk of mantelzorg.

Cultuur en recreatie is als vierde kernthema van sociaal beleid geïdentificeerd. Sport, kunst en cultuur en ontmoeting en gezelligheid zijn van belang voor het individuele welzijn, maar kunnen ook bijdragen aan andere doelen van lokaal sociaal beleid zoals maatschappelijke participatie en leefbaarheid⁸. Club- en buurthuizen, die een groot deel van het budget voor sociaal-cultureel werk voor hun rekening nemen, voorzien in deze behoefte.

Grotestedenbeleid

De vorige paragraaf laat zien dat lokaal sociaal beleid in Nederland een breder werkterrein beslaat dan het welzijnsbeleid dat met de invoering van de Welzijnswet in 1994 is gedecentraliseerd. In datzelfde jaar 1994 is op initiatief van de vier grote steden, Den Haag, Utrecht, Rotterdam en Amsterdam, een begin gemaakt met het zogenoemde grotestedenbeleid (GSB)⁹. De vier steden sluiten met de Rijksoverheid een convenant om rijksmiddelen gericht in te zetten op de aanpak van problemen die zich voordoen in vijf domeinen:

⁸ a.w. p. 71.

⁹ Het GSB is in feite een voortzetting van het beleid van sociale vernieuwing dat na het initiatief daartoe eind jaren tachtig in Rotterdam één van de beleidsprioriteiten in de kabinetsperiode 1990-1994 was.

- Werk en economie.
- Jeugd en veiligheid.
- Zorg en opvang.
- De kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving.
- Onderwijs.

In de loop van de periode van het eerste Paarse kabinet sluiten meerdere steden vergelijkbare convenanten met het Rijk. Onder de noemer van het Rijk bevinden zich meerdere ministeries die voorsnog ieder met hun eigen cultuur een stempel zetten op de voorwaarden waaraan gemeenten moeten voldoen: Binnenlandse Zaken, Justitie, VWS, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid om er een paar te noemen.

Onder het tweede Paarse kabinet zet men het GSB door. De betrokken overheden zijn ervan overtuigd dat de aanpak van problemen in de steden een meerjarige inspanning vereist. In principe spreken zij af dat het beleid tot 2010 zal worden voortgezet. Om die langdurige inzet vorm te geven, ontwerpen de deelnemende steden een stadsvisie: hoe zou de stad er in de toekomst uit (kunnen) moeten zien? Welke scenario's zijn denkbaar? Op grond van die stadsvisie construeren de deelnemende steden in 1999 zogenoemde Meerjaren Ontwikkelingsprogramma's (MOP) waarin in het bijzonder de samenhang tussen het economische, het sociale en het fysieke domein onderwerp van beschouwing is. Op grond van deze MOP's sluiten het Rijk en de steden, het zijn er intussen dertig, een convenant voor de periode 2000 - 2004. Met dit convenant is een bedrag van 7,5 miljard euro gemoeid.

Het belang van de strategische inzet wordt onderstreept doordat er een aparte minister voor Grote Stedenbeleid en Integratie aantreedt in deze kabinetsperiode.

Kenmerken die in de vorige paragraaf aan het lokaal sociaal beleid zijn toegeschreven, zijn ook terug te vinden in het GSB. Het beleid zet in op resultaten. Gemeenten krijgen de ruimte om in samenspraak met burgers, instellingen en bedrijven zelf oplossingen te zoeken die op de maat van de lokale samenleving zijn toegesneden. De gemeente krijgt de rol van regisseur.

Het GSB genereert ook extra impulsen. Zo zijn er inmiddels in 150 aandachtswijken in dertig steden zogenoemde digitale trapveldjes geïnstalleerd. Dat zijn laagdrempelige voorzieningen in bibliotheken of buurthuizen bijvoorbeeld, waar jong en oud op een speelse manier kennis kan maken met informatie – en communicatietechnologie. Een andere impuls is het *Buurt aan zet* programma dat de ontwikkeling van plannen van onderop stimuleert en zo de betrokkenheid van bewoners bij de definiëring en aanpak van problemen gestalte geeft. In 2001 is het programma van start gegaan. Er is 40,8 miljoen euro beschikbaar voor drie jaar. Een eerste analyse van dit programma door het Kenniscentrum Grote Steden (*Onze buurt aan zet*, kwaliteitsverbetering door inzet van bewoners, januari 2002) laat zien dat het programma de relatie tussen bewoners en gemeenten versterkt en de bewoners de ruimte krijgen om hun eigen ideeën te verwezenlijken.

Naast het monitoren van de uitvoering van de plannen via statistieken enzovoort, worden twee instrumenten ingezet om het beleid en de uitvoering op scherp te houden. Gemeenten stellen zelfanalyses op waarin ze plannen, projecten, voorlopige resultaten terugkoppelen naar de doelstellingen die in meerjaren ontwikkelingsprogramma's zijn geformuleerd. Die zelfanalyses vormen het uitgangspunt voor de visitatiecommissie Grote Steden Beleid die de steden bezoekt en zelf ook informatie inwint over de stand van zaken. Daarna brengt zij rapport uit. Op die manier oefenen zowel Rijk als gemeenten zelfkritiek en versterken zij het vermogen tot leren.

Gaandeweg is de beleidsvrijheid van gemeenten in het grotestedenbeleid vergroot. Nochtans blijken bureaucratische handelwijzen en het hanteren van afzonderlijke geldstromen nog steeds een rol te spelen. In zijn brief van 22 november 2002 maakt het kabinet Balkenende zijn voornemen voor de convenantsperiode 2005 – 2009 bekend. Het kabinet spreekt zich uit voor een nog grotere beleidsvrijheid voor gemeenten zodat er resultaatgericht kan worden gewerkt met een minimum aan bureaucratie; maatwerk beter mogelijk is; de wijkgerichte aanpak met actieve betrokkenheid van burgers, instellingen en bedrijven nog ruimer baan krijgt. De sturing vanuit het Rijk zal zich tot een minimum beperken. De brief spreekt van het voornemen om geldstromen te bundelen in brede doeluitkeringen. De prioriteiten die de brief

formuleert, komen overigens in hoge mate overeen met die welke in 1994 zijn gekozen. Het gaat om:

- Veiligheid.
- Integratie en inburgering.
- Maatschappelijke opvang en sociale cohesie.
- Jeugd en onderwijs.
- Economische structuurversterking.
- Herstructurering van wijken.

Bij wijze van naschrift

Sinds het verschijnen van het advies 'Welzijn in tijden van onbehagen' begin 2003, waarvan bovenstaande tekst deel uitmaakt, is het kabinet Balkenende II aangetreden. Dit kabinet heeft een voornemen tot wetgeving aangekondigd waarbij ook de Welzijnswet in het geding is.

Hoewel de precieze voornemens van het kabinet nog niet bekend zijn, een nota terzake wordt in april 2004 verwacht, begint er wel enige tekening te komen in de te verwachten inhoud van de voorstellen. De Wet Maatschappelijke Ondersteuning (in het begin Maatschappelijke Zorg genoemd) zou zich richten op de vorming van een samenhangend dienstenstelsel op gemeentelijk niveau. En wel zo, dat daarin de uitgangspunten van het kabinet tot uitdrukking komen. De burger is verantwoordelijk voor zijn eigen leven en moet derhalve eerst zelf oplossingen zoeken voor problemen waarop hij stuit. Gaat het om zorg dan vormen zelfzorg en mantelzorg de eerste ring. De volgende ring is de civil society waarop de burger een beroep zou moeten doen (vrijwilligers, lotgenotencontacten, eigen initiatieven van burgers). Vervolgens zijn maatschappelijke actoren als bijvoorbeeld woningcorporaties en andere maatschappelijk ondernemers aanzet. De gemeente is verantwoordelijk voor het opzetten van constructies die de burger opvangen die er niet is geslaagd op eigen kracht al/of niet met behulp van andere actoren zijn probleem/problemen op te lossen.

De voorlopige berichten over de samenstelling van het gemeentelijk stelsel van diensten laten zien dat behalve de voorzieningen uit de Welzijnswet, de Wet Collectieve Preventie (met de rol voor de GGD), de Wet Voorzieningen Gehandicapten, en welzijnsonderdelen van de AWBZ onder één regie worden gebracht. Dat

gebeurt in samenhang met gemeentelijke taken op terreinen als de openbare gezondheidszorg, de bijstand, de toeleiding naar de arbeidsmarkt, huisvesting, openbare ruimte, onderwijs en veiligheid.

Veel zal afhangen van de definitieve uitwerking van de voornemens. Welzijn wordt sterk aan zorg gekoppeld. Dat kan wellicht leiden tot een steviger positie van de welzijnssector op gemeentelijk niveau, maar de vraag is gewettigd of die koppeling niet ook nadelige gevolgen kan hebben voor de eigen initiatieven van burgers die niet primair op zorg gericht zijn, maar van belang zijn voor de kwaliteit van leven.¹⁰

Literatuur

Hupe, P.L. (2000). De gemeente als regisseur. In *Handboek Lokaal Sociaal Beleid*. (p. D1-1-1 - D1-1-26). Den Haag: Vuga.

Hortulanus, R.P. (1997). Lokaal sociaal beleid in Nederland: een beschouwing over inhoudelijke thema's en vormgeving. *Sociale Interventie*, 6, 2, 66 - 84.

Kwekkeboom, M.H. (1997). *De ontwikkeling van een lokaal sociaal beleid voor ouderen en gehandicapten*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998). *Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten: beleidskader lokaal sociaal beleid*. Rijswijk: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Pennen, A.W. van der (1998). Lezing voor de studenten van de Erasmus Universiteit, afstudeerrichting Beleid en Politiek. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Pennen, A.W. van der, et al. (1995). *Welzijnsbeleid in de lokale samenleving: een verkennende studie in drie gemeenten*. Den Haag: Vuga.

¹⁰ Bij het samenstellen van dit naschrift is dankbaar gebruik gemaakt van een intern memo van Dick Oudenampsen, onderzoeker van het Verwey-Jonker Instituut te Utrecht (maart 2004).

13 Politieke paradoxen en sociaal beleid

Theo Roes m.m.v. Jeroen Boelhouwer

Vraagstelling

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) brengt elke twee jaar een rapport uit over de leefsituatie van de Nederlandse bevolking en over de politieke houdingen en gedragingen van de burgers. De laatste Sociale Staat van Nederland (SSN) dateert van september 2003 (SCP 2003). Deze publicatie gaat over de ontwikkelingen in de periode 1990-2002. Naar aanleiding van onder meer dit rapport is een discussie ontstaan over de verhouding tussen de objectieve leefsituatie van de bevolking en de publieke waardering voor de politiek en de overheid. Men zou immers mogen verwachten dat positieve maatschappelijke ontwikkelingen rond welvaart en welzijn hun weerslag hebben op de politieke stemming in het land. Deze verwachting is in 2002 niet uitgekomen. Er is sprake van een paradox tussen het toegenomen welzijn van de huishoudens en de maatschappelijke en politieke onrust. Deze tegenstelling roept vragen op. In deze tekst komen een paar alternatieve verklaringen aan de orde. Een definitief antwoord is op basis van het beschikbare empirische onderzoek niet te geven, maar het ziet er wel naar uit dat de politiek en de overheid het steeds moeilijker krijgen om burgers tevreden te stellen. Dit geldt in het bijzonder voor de rijksoverheid, die ver afstaat van de burgers en het maatschappelijk middenveld. De versplintering van het sociale beleid over vele

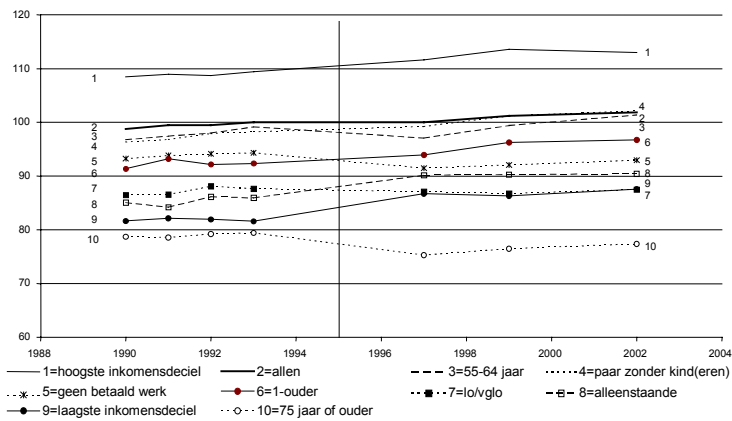
bestuurlijke actoren en het gebrek aan richting in het welzijnsbeleid zijn hierin een factor van betekenis.

Ontwikkeling leefsituatie

Leefsituatie is een multidimensioneel begrip. Op basis van empirisch onderzoek naar het welbevinden van mensen en aan de hand van doelstellingen van sociaal beleid heeft het SCP een aantal domeinen geselecteerd, die tezamen de kwaliteit van het bestaan uitmaken. Ging het in het verleden vooral om gezondheid, huisvesting en vrijetijdsbesteding, de laatste jaren is de politieke aandacht voor sociale cohesie en veiligheid sterk toegenomen. Deze elementen zijn dan in de rapportage betrokken. Onderwijs, arbeidsmarktpositie en inkomen worden beschouwd als hulpbronnen waarover burgers beschikken om hun levenskansen te realiseren. Voorts bevordert de overheid in aanvulling op de middelen waarover burgers zelf beschikken, de kwaliteit van het bestaan op verschillende terreinen via sociale voorzieningen en financiële arrangementen. Deze ondersteunen de burger of compenseren zijn tekorten in de leefsituatie. Het SCP rapporteert in de SSN niet alleen per onderwerp, maar heeft ook een maatstaf ontwikkeld om in één oogopslag een beeld van de leefsituatie te krijgen.

Uit de beschrijvingen per domein in de SSN 2003 blijkt, dat burgers tussen 1990-2002 over meer maatschappelijke hulpbronnen zijn gaan beschikken. De positieve trends op de terreinen van onderwijs, arbeid en inkomen zien we terug in een positieve ontwikkeling van de leefsituatie. Op de meeste terreinen is vooruitgang geboekt. De materiële omstandigheden zijn het sterkst verbeterd. Voorbeelden zijn huisvesting, vakanties, duurzame consumptiegoederen en mobiliteit. Daarentegen ging het wat minder bij de sport en de vrijetijdsactiviteiten en was er tussen 1999 en 2002 een geringe toename van het aantal psychosomatische klachten. Dit lijkt een neveneffect van het alsmaar meer werken en studeren. De maatschappelijk gevoelige geweldscriminaliteit stijgt licht..

Figuur 1 Ontwikkeling van de leefsituatie voor Nederland als geheel en voor een selectie van sociale groepen, vanaf 1990 (indexscores)



Bron: CBS (DLO'90-'93; POLS-SLI'97-'02) SCP-bewerking

De index weerspiegelt deze vooruitgang (figuur 1). De leefsituatie-index steeg van 100 in 1997 naar 102 in 2002¹. Zoals verwacht is er een sterke samenhang met opleiding, arbeidsmarktpositie en inkomen. Hoe meer hulpbronnen, hoe hogere score op de index. Ook de leeftijd en de samenstelling van het huishouden zijn relevant. Van de toegenomen welvaart profiteerden na 1990 ook groepen die vóór die tijd achterbleven, zoals ouderen, mensen met een laag inkomen, niet-werkenden, allochtonen en inwoners van grote steden. Met name de ouderen voelden zich in 2001 gezonder, hadden meer inkomen, betere woningen en namen meer deel aan het maatschappelijk leven dan hun leeftijdgenoten in het begin van de jaren '90.

Vergelijkbare positieve trends zijn terug te vinden in de scores voor tevredenheid en geluk. De overgrote meerderheid van de Nederlanders (88%) is gelukkig en in het algemeen ook tevreden met de leefsituatie. Wanneer de verschillende aspecten van de leefsituatie in de analyse worden betrokken, liggen de gemiddelde rapportcijfers voor geheel verschillende zaken als woning, kennissenkring, de eigen opleiding en het inkomen (ruim) boven de zeven.

¹ De verticale lijn geeft aan dat er wijzigingen hebben plaatsgevonden in de manier van enquêteren.

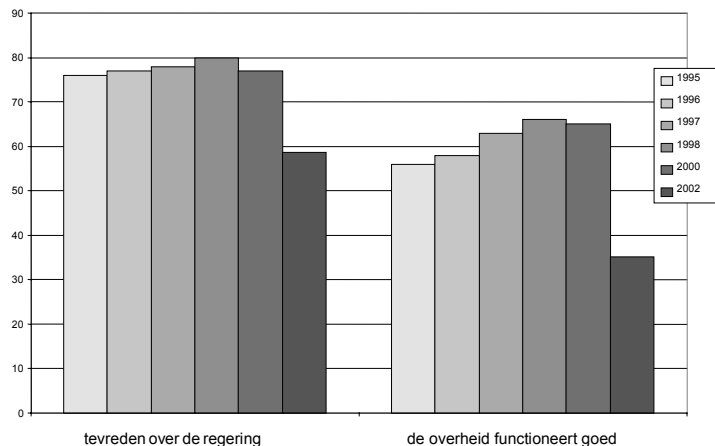
In de publieke discussie komt telkens de vraag terug of en in hoeverre de reeks schokkende gebeurtenissen van de laatste jaren, zoals de cafébrand in Volendam, elf september 2001 en de moord op Pim Fortuyn, een negatieve invloed hebben op het (subjectieve) welbevinden van mensen. Het algemene geluksgevoel van de Nederlanders heeft er niet onder geleden. De deelsatisfactie scores zijn in 2002 zelfs enkele tienden van procenten hoger dan in 1999. Alleen de waardering voor de Nederlandse samenleving als geheel is gedaald van 6.6 tot 6.4 (SSN 2003, tabel 12.9). Ook het aandeel ondervraagden dat zich zorgen maakt over bijvoorbeeld het gezin, de eigen gezondheid of over geldzaken is vanaf 1995 min of meer gelijk gebleven of zelfs gedaald. Daarentegen is het percentage mensen dat zich zorgen maakt over de politiek gestegen van 53% naar 62% (SSN 2003, figuur 13.1). Geluk en tevredenheid zijn primair afhankelijk van ontwikkelingen in de persoonlijke levenssfeer en de ervaren gezondheid. Er is daarnaast samenhang met de objectieve leefsituatie en vooral met (ervaren) gezondheid.

Hoewel er over de gehele linie, zowel in objectieve als subjectieve zin, sprake is van een bevredigende ontwikkeling van de leefsituatie, is de politiek (paarse regeringspartijen) er niet in geslaagd om hiervoor de credits te verkrijgen in de vorm van bevredigende stembusuitslagen in mei 2002. Evenmin waren er in het laatste kwartaal van 2002 (bij een andere regeringssamenstelling) hoge tevredenheidsscores voor regering en overheid. Een jarenlange trend van stijgende waardering is omgebogen, zoals figuur 2 laat zien. Voor het functioneren van de overheid is de achteruitgang scherper dan voor de tevredenheid met de regering².

² Er is kritiek geweest op deze conclusies, die het SCP in de SSN 2003 heeft gepresenteerd (Bovens 2004). De gegevens van het onderzoek Culturele veranderingen 2002 zouden deze gevolgtrekkingen niet rechtvaardigen, omdat de enquêtes zijn uitgevoerd in een bijzondere tumultueuze periode, namelijk tijdens de laatste weken en de demissionaire periode van het Kabinet-Balkenende I (Bovens 2004). Hoewel de waargenomen satisfacties zeker beïnvloed zullen zijn door deze politieke omstandigheid, kunnen zij alleen om deze reden niet terzijde worden geschoven. Zij passen in een patroon van overeenkomstige gegevens over een langere periode en uit verschillende bronnen.

Figuur 2 Algemene tevredenheid met de regering en de overheid, 1995-2002 (in procenten)

Bron: SCP (CV'95-'02)



Wanneer we gaan kijken naar de oordelen over de verschillende onderdelen van het overheidsbeleid komt de politieke (on)tevredenheid wellicht nog sterker tot uiting (tabel 1). Het aandeel mensen dat een rapportcijfer 7 of meer geeft voor het beleid is in de gehele periode 1995-2002 extreem laag als het gaat om zorg en ordehandhaving. Voorts is het oordeel over het beleid ten aanzien van onderwijs, leefbaarheid en milieu negatiever geworden. Nieuw, maar niet verrassend in een periode van economische stagnatie, is de flink lagere waardering voor de bestrijding van de inflatie (eurodiscussie), de bevordering van de werkgelegenheid en het behoud van de sociale zekerheid. Het zijn vooral mensen met een laag inkomen die hierover ontevreden zijn. Op het gebied van cultuur en vrije tijd verandert het beeld niet wezenlijk. De ontevredenheid lijkt te kunnen worden geïnterpreteerd als een vraag naar effectiever beleid. Naarmate de bevolking terreinen negatiever beoordeelt, is zij van mening dat de overheid te weinig heeft gedaan (SSN 2003, tabel 13.7).

Tabel 1 Aandeel van de bevolking dat het beleid als ruim voldoende of hoger waardeert, met rapportcijfer 7-10, 1995-2002 (in procenten)

	1995	1997	1998	2000	2002
Werkgelegenheid	20	40	54	62	31
Sociale zekerheid	35	35	36	40	34
Kosten levensonderhoud	30	32	37	31	14
Leefbaarheid grote steden	24	26	23	26	17
Orde handhaven	22	20	17	21	13
Zorg: bejaarden, ziekenhuizen	27	19	17	13	17
Algemeen vormend onderwijs	46	45	41	35	31
Beroepsonderwijs	47	48	48	40	35
Vrije tijd: sport	45	47	43	44	39
Milieu	33	32	34	38	28
Opvang buitenlanders	38	34	30	36	24
Cultuur: concert, toneel	41	39	42	36	34
Kinderopvang				30	31

Bron: SCP (CV'95-02)

De tegenstrijdige ontwikkeling van de trends in de objectieve en subjectieve leefsituatie en de waardering voor het overheidsbeleid vraagt om een nadere verklaring. In deze bijdrage worden drie verschillende clusters determinanten onderscheiden, die eerst apart en nadien gezamenlijk worden gezien op hun invloed op de twee vormen van ontevredenheid.

Tabel 2: invloed van 3 clusters indicatoren (afzonderlijk) op de tevredenheid met de regering en het functioneren van de overheid (2002, logistische regressie-analyse)

	Tevredenheid met de regering	Overheid functioneert goed	
		Nagelkerke R2	Nagelkerke R2
Standaard achtergrondkenmerken			
Leeftijd		n.s.	
Geslacht	n.s.		
Inkomen			
Arbeidsmarktpositie	n.s.	n.s.	
Frequentie kerkgang	n.s.		
Stedelijkheidsklassen	n.s.	n.s.	
Opleiding	n.s.	n.s.	
Geloof (nee, ja)		n.s.	
		7%	7%
Politieke kenmerken			
Links/rechts plaatsing			
Politieke interesse		n.s.	
Cynisme			
Politiek actief		n.s.	
		12%	10%
Satisfactie met beleidsterreinen			
Bestaanszekerheid			
Zorg, onderwijs en sport			
Overige terreinen			
		24%	18%

Bron: CV 2002

Persoonskenmerken

In de eerste plaats is gekeken naar de samenhang tussen ontevredenheid en diverse (sociaal-demografische) persoonskenmerken, zowel voor het jaar 2000 (niet in tabel) als voor 2002 (tabel 3). Het gaat om de leeftijd, geslacht, burgerlijke staat en om kenmerken die de eerder genoemde maatschappelijke hulpbronnen representeren³. Veel samenhangen zijn niet significant. Uitzonderingen zijn leeftijd, inkomen en het behoren tot een kerkgenootschap. Het zijn jongeren, de 75-plussers, de lage inkomensgroepen en ook de kerkleden, die in 2002 wat vaker negatief oordelen over de regering. Voor het oordeel over het functioneren van de overheid zijn deels andere persoonskenmerken relevant. Zo zijn vrouwen vaker tevreden. Deze cluster kenmerken tezamen heeft echter ook een bescheiden verklaringskracht.

Politieke houdingen

De geselecteerde politieke houdingen beïnvloeden alle het oordeel over de regering in de verwachte richting: hoe meer interesse, hoe actiever enz. hoe meer tevreden. Politieke interesse en het ondernemen van politieke activiteiten zijn minder van betekenis voor het oordeel over de overheid. De verklaringskracht van het cluster is redelijk (respectievelijk 12% en 10% verklaarde variantie). Opmerkelijk is, dat de vier politieke indicatoren in het jaar 2000 iets betere voorspellers zijn van de ontevredenheid dan twee jaar later (niet in tabel). Bij de factor links-rechtsplaatsing is de ontwikkeling omgekeerd. Dit is te verklaren uit de toegenomen politieke strijd rond het Kabinet-Balkenende 1 in het laatste kwartaal van 2002. Vooral de politiek linksgeoriënteerden hadden een lage dunk van het zittende kabinet. De rechtsgeoriënteerden waren wat positiever.

³ Deze persoonskenmerken representeren niet alleen de sociale positie van mensen, maar zijn tevens de belangrijkste determinanten van de leefsituatie. De data uit Culturele veranderingen laten helaas niet toe de samenhang tussen leefsituatie en de twee vormen van ontevredenheid rechtstreeks te berekenen.

Specifieke oordelen

Het derde cluster indicatoren dat in de analyse is betrokken betreft de oordelen over verschillende clusters specifieke beleidsterreinen⁴. De vraag is in hoeverre de rapportcijfers over deze selectie van sociaal-economische beleidsterreinen het algemene oordeel over regering en overheid bepalen. De cijfers in tabel 2 geven steun aan de veronderstelling dat het oordeel over de regering voor een behoorlijk deel beschouwd mag worden als een optelsom van de geclusterde specifieke oordelen. Overigens is het niet echt verwonderlijk, dat hier een sterkere samenhang optreedt, gegeven ook de volgorde waarin de vragen zijn gesteld.⁵

De specifieke oordelen zijn van minder betekenis voor het oordeel over het functioneren van de overheid, maar hebben ook hier een substantiële invloed. Opmerkelijk is dat de situatie in 2000 juist omgekeerd is. Men zou hieruit kunnen afleiden, dat het publiek in 2002 de regering meer dan het overheidsapparaat verantwoordelijk houdt voor de gepercipieerde magere beleidsresultaten.

Determinanten in samenhang

In het voorgaande zijn de drie clusters afzonderlijk van elkaar geanalyseerd. In tabel 3 zijn de belangrijkste verklarende indicatoren uit deze analyses gezamenlijk opgenomen in een nieuwe analyse. Uit de resultaten kan worden afgeleid dat leeftijd en politieke interesse er niet meer toe doen als het gaat om de tevredenheid met de regering. Politieke voorkeur en het oordeel over de afzonderlijke beleidsterreinen bepalen nog het meest de uitkomst. Voor de oordeelsvorming over de overheid blijken naast de genoemde afzonderlijke satisfacties ook geslacht, inkomen en kerkgang relevant, terwijl politieke voorkeur hier juist niet van belang is. Mannen, kerkgangers en hoge inkomens-

⁴ Om een vereenvoudiging te bereiken zijn de 13 oordelen uit tabel 1 via een factoranalyse geclusterd en zijn de scores opgeteld. De categorie economische bestaanszekerheid omvat het beleid voor werkgelegenheid, sociale zekerheid, leefbaarheid en kosten van levensonderhoud. De tweede categorie omvat zorg, onderwijs en sport. De categorie overige voorzieningen betreft beleid voor migranten, kinderopvang, cultuur en ook milieu. Het gaat hier om betrekkelijk selectief gebruikte en relatief nieuwe voorzieningen en om milieu.

⁵ De vraag over tevredenheid over regering en overheid werd aan de respondenten voorgelegd, nadat zij de rapportcijfers hadden gegeven.

groepen zijn relatief meer tevreden. In 2000 was het beeld wat anders. Toen maakten vooral de meer of minder cynische houding ten opzichte van de politiek en de deelsatisfacties het verschil uit.

Tabel 3: invloed van de belangrijkste variabelen op de tevredenheid met de regering en het functioneren van de overheid (2002, logistische regressie-analyse)

Tevredenheid met de regering		Overheid functioneert goed	
Gezuiverde kansenverhouding, belangrijkste indicatoren		Gezuiverde kansenverhouding, belangrijkste indicatoren	
Leeftijd	n.s	Sexe	
Geloof		Inkomen	
Links/rechts plaatsing		Frequentie kerkgang	
Politieke interesse	n.s	Link/rechtsplaatsing	n.s.
Cynisme		Cynisme	
Satisfactie 1		Satisfactie 1	
Satisfactie 2		Satisfactie 2	
Satisfactie 3		Satisfactie 3	
Nagelkerke R2	34%	Nagelkerke R2	27%

Bron: Culturele veranderingen 2002

Hoewel de resultaten van de uitgevoerde analyses niet onbevredigend zijn, blijven de tevredenheid over regering en overheid moeilijk grijpbaar. De vraag is natuurlijk waarom deze statistische bewerkingen minder hebben opgeleverd dan verwacht. Om hierop meer zicht te krijgen worden verschillende benaderingen naast elkaar gezet.

Sociologische interpretatie

De eerste benadering gaat uit de vertrouwde sociaaldemografische persoonskenmerken als belangrijke determinanten voor politieke opvattingen en gedragingen. Uit de wetenschappelijke literatuur en ook uit diverse SCP-onderzoeken komt over het algemeen het beeld naar voren, dat kenmerken als leeftijd, opleiding, arbeidsmarktpositie, inkomen of kerkelijkheid invloed hebben op houdingen, zoals politieke interesse, politieke onvrede, politiek cynisme en stemgedrag. Specifieke subcategorieën van de bevolking denken en handelen nog volgens de traditionele scheidslijnen. In het laatste kwart van de vorige eeuw zijn het bijvoorbeeld de laagopgeleiden die stelselmatig een grotere

politieke onvrede kennen (SCR 2002). Wanneer men wat preciezer naar de achterliggende cijfers kijkt en deze beziet in samenhang met bijvoorbeeld politieke houdingen, dan wordt het beeld al weer genuanceerder. Zo gaat van de laagopgeleiden die politiek geïnteresseerd zijn slechts een gering percentage niet stemmen, terwijl van de niet-geïnteresseerden bijna de helft afhaakt (Dekker 2002). De betrokken sociaaldemografische variabelen hebben deels een direct en deels een indirect effect, bijvoorbeeld via politieke houdingen. Deze bevindingen over determinanten van algemene politieke houdingen mogen niet zonder meer worden toegepast op de hier centraal staande twee vormen van tevredenheid. Er kunnen andere specifieke factoren een rol spelen.

Diverse sociologen stellen, dat de invloed van sociaaldemografische persoonskenmerken op opvattingen en houdingen van mensen aan verandering onderhevig is als gevolg van de sociale emancipatie in combinatie met een verbetering van de levenssituatie. De traditionele arbeidersklasse is grotendeels – maar niet geheel – opgelost in een middenklasse, waartoe bijna iedereen zich rekent. Na verloop van tijd vermindert daarmee de betekenis van de sociaaldistributieve kenmerken. De verzorgingsstaat is in dit opzicht een geslaagd project. Tegelijk met dit sociale ontwikkelingsproces is de individualisering op gang gekomen. De burgers omschrijven algemene waarden van enerzijds gelijkheid en anderzijds individuele ontplooiing. Dit brengt in principe een grote mate van keuzevrijheid mee voor mensen, mede mogelijk gemaakt doordat de scherpe kanten van de materiële ongelijkheid zijn verdwenen. Zij hoeven hun leven niet langer in te richten op de manier van hun ouders of volgens de richtlijnen van de kerk of een politieke ideologie. In het verlengde hiervan eroderen de maatschappelijke organisaties – waaronder politieke partijen – die het emancipatieproces hebben gedragen en waarop mensen zich hebben georiënteerd bij de inrichting van hun leven. Er is sprake van een overgang van een sociaal-structurele naar een sociaal-culturele ordening.

Terwijl opvattingen en houdingen minder worden bepaald door maatschappelijke klasse en godsdienst, ervaart iedereen die om zich heen kijkt, een verfijndere sociale indeling die aan de hand van allerlei uiterlijke kenmerken, voorkeuren en ook gedragingen is vast te stellen. Mensen oriënteren zich op elkaar en willen bij een groep horen. In alle vrijheid keizen zij wat reeds vóór

hen deden. Sociologen hebben nieuwe inzichten verworven in de achtergronden van deze sociale structuurverandering. Studies van onder meer Ganzeboom naar de sociale mechanismen van cultuurparticipatie laten zien, dat de sociale scheidslijnen langs opleiding blijven verlopen, maar dat familieachtergrond en sociale netwerken zeker zo belangrijk zijn. Elchardus poneert de stelling, dat de klassenmaatschappij is vervangen door een standenmaatschappij, waarbij opleiding uiteindelijk het beslissende indelingscriterium is. Opleiding staat voor een geheel van kennis, vaardigheden en belangstelling, op basis waarvan mensen zich aan elkaar verbinden. Het effect ervan komt veelal niet direct, maar indirect tot uiting, via houdingen en gedragingen die hiermee verband houden. Zo zullen mensen met een lage opleiding, al dan niet in combinatie met werkloosheid of ouderdom zich in de moderne, zakelijke en internationale samenleving onzeker voelen en als gevolg hiervan een negatief oordeel hebben over de politiek en de overheid (Elchardus 2003).

De meeste onderzoeken naar de relatie tussen sociaal-demografische kenmerken en allerlei politieke opvattingen, houdingen en gedragingen laten zien, dat opleiding en aanverwante persoonskenmerken nog steeds van belang zijn om opvattingen te plaatsen. Het gaat om directe en indirecte effecten. De rechtstreekse verbanden zouden misschien sterker zijn, wanneer de gebruikelijk betrekkelijk globale onderwijsindicatoren zouden worden verfijnd. Het is voorstelbaar om bijvoorbeeld onderwijstypen en -richtingen in de analyses te verdisconteren. Maar ook dan is het de vraag of daarmee de grote variëteit aan kennis, vaardigheden, belangstelling en houdingen die mensen van elkaar onderscheidt, adequaat wordt gedekt.

Marktonderzoek

Marketingspecialisten gebruiken naast de besproken positionele kenmerken ook andere indicatoren om sociale milieus in kaart te brengen. Uit inmiddels afgerond onderzoek naar politieke onvrede⁶ dat Motivaction in opdracht van het SCP heeft verricht (Spangenberg e.a. 2003), komt ten eerste naar voren, dat de sociaaldemografische persoonskenmerken als zodanig relevant

⁶ De afkeer van de politiek wordt uiteengelegd in twee dimensies, namelijk onvrede en onverschilligheid. Onvrede duidt op een negatieve waardering van het politieke bedrijf. Voor een toelichting zij verwezen naar het SCR 2002 (SCP, 2002, p. 228-230).

zijn en blijven (6,8 % verklaarde variantie). Ook uit dit onderzoek blijkt – weinig verrassend – dat de politieke onvrede vooral bij lager opgeleiden zonder betaalde baan voorkomt. De verbanden blijven bestaan, wanneer de sociale milieus en culturele onderstromen in de analyses worden betrokken. Wel wordt politieke onvrede wat beter verklaard. De op basis van waardeprofielen en ambities onderscheiden sociale milieus (moderne burgerij, gemaksgereïenteerden, traditionele burgerij enz.) en culturele onderstromen (onthaasten, law & order, tolerantie enz.) leveren samen met de sociaaldemografische indicatoren in totaal 17,4 % verklaarde variantie op. De politieke onvrede was in 2002 het hoogst bij de moderne burgerij en de gemaksgereïenteerden. De verklaarde variantie is in vergelijking met de traditionele alternatieven niet verrassend groot (Dekker, Lampert en Spangenberg 2004). De meerwaarde van deze overigens complexe benadering ten opzichte van de gebruikelijke eenvoudiger indicatoren voor politieke houdingen bestaat uit het extra inzicht dat wordt verkregen in onderliggende algemene normen en waarden. Daarmee biedt de aanpak in principe interessante aanknopingspunten voor communicatie en voor beleidsacties die primair gericht zijn op het beïnvloeden van houdingen en satisfacties van burgers. Zo heeft het huidige kabinet en hebben ook veel gemeenten in hun veiligheidsbeleid als doelstelling geformuleerd, dat burgers zich veiliger moeten gaan voelen. Het is dan goed om te weten, welke groepen het meest gevoelig zijn voor onveiligheid en welke groepen welke aanpak van de overheid verwachten of juist afwijzen.

Systeemmodel

De derde benadering gaat uit van het politieke systeemmodel. In dit model wordt onderscheid gemaakt tussen specifieke steun, gebaseerd op waardering voor de concrete beleidsprestaties van bepaalde autoriteiten en algemene steun in de vorm van vertrouwen in de politieke instituties en de erkenning van de legitimiteit van het bestuur. Volgens dit model kunnen ontevredenheid over de regering en een grote mate van steun voor de Nederlandse democratie heel goed samengaan. De burger krijgt immers volgens de spelregels van het systeem de kans de regering naar huis te sturen. Het zou echter kunnen zijn, dat als gevolg van de eerder geschetste maatschappelijke ontwikkelingen dit onderscheid tussen specifieke en algemene steun vervaagt, omdat burgers primair vanuit eigen belang en minder op grond

van het maatschappelijke belang oordelen en handelen. De instrumentele oriëntatie op de politiek zou de traditionele normatieve opstelling kunnen verdringen. De in deze bijdrage gepresenteerde gegevens wijzen er niet op, dat veranderingen in de waardering voor het politieke systeem – tot uiting komend in bij voorbeeld afnemende politieke interesse en toenemend politiek cynisme – primair ten grondslag liggen aan het negatieve oordeel over regering en overheidsapparaat. Eerder lijken de concrete beleidsprestaties relevant te zijn in de politieke oordeelsvorming. Ook het eerder geciteerde onderzoek naar het succes van de LPF in 2002 laat zien, dat naast vele andere kenmerken opvattingen over specifieke kwesties (doodstraf, asielbeleid en referendum) de partijkeuze in belangrijke mate hebben bepaald (Dekker, Lampert en Spangenberg 2004).

Prestaties

Eerst een paar opmerkingen over de prestaties van de regering en de overheid en de percepties van de burgers. Zoals eerder opgemerkt, is er reeds langer ontevredenheid over het beleid van de overheid. Openbare orde, leefbaarheid en zorg krijgen vanaf medio jaren negentig lage rapportcijfers (tabel 1). In 2002 krijgen veel meer terreinen een lage waardering. De vraag is, waar deze ontevredenheid in de afgelopen jaren vandaan komt. In 2002 vinden de burgers in overgrote meerderheid de quartaire dienstverlening, bijvoorbeeld zorg, onderwijs en gemeentelijke dienstverlening, van goede kwaliteit. Dit oordeel is nog wat positiever, wanneer de ondervraagden gebruiker zijn van de voorziening. Ook oordeelt eenzelfde grote meerderheid positief over de woning en woonomgeving. De uitvoeringsinstanties in de sociale zekerheid en de politie komen er minder goed van af, maar het oordeel is in vergelijking met eerdere waarnemingen niet negatiever geworden (SCR 2002). Cruciaal voor het negatieve oordeel over het overheidsbeleid, althans op de terreinen van zorg, onderwijs en politiediensten, lijkt het gegeven, dat de burgers de kwaliteit van de dienstverlening verslechterd achten. Uit de analyses van de prestaties van de overheden en quartaire dienstverleners op de verschillende terreinen, zoals gepresenteerd in het SCR 2002 en de SSN 2003, blijkt ook wel reden tot kritiek. Dit geldt met name voor aspecten van veiligheid, zorg en onderwijs. Er lijkt hierin echter toch onvoldoende grond te zijn voor het politieke tumult van 2002 en de scherpe daling in

tevredenheid over regering⁷ en overheid. De positieve ontwikkeling van de leefsituatie, de grote tevredenheid daarmee en de positieve meningen over de kwaliteit van de dienstverlening zouden de achterblijvende beleidsprestaties hebben moeten compenseren. Er zijn geen databestanden beschikbaar om een rechtstreeks verband te leggen tussen de objectieve leefsituatie als beleidsprestatie en de tevredenheid met regering en overheid. Van de determinanten die in belangrijke mate de leefsituatie bepalen, lijkt alleen inkomen relevant voor het functioneren van de overheid. Er zijn echter wel een paar zaken naar voren te brengen die enig zijlicht werpen op de processen, die tot deze paradox hebben geleid.

In de eerste plaats is de rol van de media relevant. In de hedendaagse geïndividualiseerde samenleving informeren zij de burger en verwoorden zij de onvrede. Elchardus kent behalve aan het onderwijs een grote normerende invloed toe aan de massamedia (Elchardus 2004). Voor de politici vormen de media in elk geval onmisbare communicatiekanalen, via welke zij hun kiezerspubliek kunnen bereiken. Daarmee zijn de media relatief autonome machtsfactoren geworden, die de ontevredenheid selecteren, interpreteren en kanaliseren. Zoals reeds aangeduid, was er al jaren ontevredenheid over het beleid voor veiligheid, zorg en onderwijs. Dit betekende dat de media telkens voldoende stof hadden om negatief te berichten over de ontwikkelingen en om de publieke opinie te beïnvloeden. Voorbeelden zijn de wachtlijsten in de zorg, de schooluitval, de files en de vertragingen in het openbaar vervoer, de 'nieuwe woningnood', de toenemende (gewelds)criminaliteit en de teruglopende leefbaarheid. Zij fungeerden als 'dissatisfiers', waar op den duur te weinig 'satisfiers' tegenover stonden (Schnabel 2002). De extra investeringen uit het Kabinet-Kok 2 leverden niet snel genoeg resultaten op om het tij in de berichtgeving te keren. Daar komt bij, dat een aantal van deze knelpunten sterk verbonden werd met de aanwezigheid van weinig geïntegreerde niet-westerse allochtonen, hetgeen sedert de aanslagen in New York en Washington een extra politieke lading heeft meegekregen.

In een periode van verkiezingsstrijd wordt publicitaire kritiek uiteraard snel vertaald in politiek en bestuurlijk falen. Via de

⁷ Opgemerkt zij, dat toch nog een meerderheid van de Nederlandse bevolking in het laatste kwartaal van 2002 tevreden was over de regering.

dynamiek van het politieke proces leidt de op onderdelen negatieve beeldvorming tot een daling van de algemene waardering voor regering en overheid. De bestuurders zijn nauwelijks of niet bij machte een dergelijk proces te keren. Een volgende stap is, dat een deel van de ontevredenen, met name groepen die zich reeds onzeker voelen, hun steun voor het politieke systeem intrekken. Het tegenovergestelde is echter in de Nederlandse praktijk van 2002 gebeurd. De ontevreden groepen zagen kansen voor een radicaal politiek alternatief, dat zich aandienende in de persoon van Pim Fortuyn .

De tweede kanttekening betreft de inrichting van het bestuur. Een belangrijke veronderstelling in het politieke proces is dat volksvertegenwoordigers en bestuurders direct of indirect invloed kunnen uitoefenen op de prestaties van het politieke systeem. Het is een plausible veronderstelling, dat het huidige politieke systeem in dit opzicht niet bevredigend functioneert. Door de veranderingen in de Nederlandse samenleving en in het bijzonder de erosie van het maatschappelijk middenveld is de structuur en het functioneren van de verzorgingsstaat ingrijpend veranderd. De maatschappelijke organisaties waarvan er vele uitvoerders zijn van het overheidsbeleid, hebben geen georganiseerde maatschappelijke achterban van betekenis meer en ook de verbondenheid met vertegenwoordigers uit de politiek en de overheid is verdwenen. Politiek en overheid hebben geprobeerd via decentralisatie naar lagere overheden en bestuurlijke verzelfstandiging het verlies aan maatschappelijke inbedding van de verzorgingsstaat te compenseren. Op sociaal terrein is deze operatie zeer ver gevorderd. In het bijzonder op welzijnsterrein zijn de verantwoordelijkheden zover afgeschoven naar gemeenten en maatschappelijke organisaties, dat de rijksoverheid zelfs niet meer de moeite neemt om nog een visie te ontwikkelen en een koers uit te zetten. De laatste welzijnsnota dateert uit de beginperiode van het tweede Kabinet-Kok.

De nadelige gevolgen van deze verzelfstandiging en decentralisatie worden zichtbaar. De vele organisaties stellen zich autonoom op en bepalen in een beleidsnetwerk met overheden en belangengroepen hun koers. Zij worden en kunnen ook niet meer eenduidig vanuit de politiek worden aangestuurd. Politieke en bestuurlijke taken vallen op deze manier toe aan een grote diversiteit van maatschappelijke organisaties en zelfstandige bestuursorganen. Op veel terreinen beperkt de rijksoverheid zich

tot het stellen van financiële randvoorwaarden. Het openbaar bestuur lost op in interactieve beleidsnetwerken. Inhoudelijke visie en leiderschap ontbreken om de noodzakelijke transformatie van de klassieke verzorgingsstaat naar een nieuwe verzorgingsmaatschappij te sturen. Het is nog te vroeg om de beleidsprestaties van het kabinet-Balkenende 2 vanuit dit perspectief te bezien. Voor een aantal terreinen van de verzorgingsstaat zijn nieuwe visies verwoord. De vraag blijft echter of het beleidsnetwerk zich in de gewenste richting laat sturen.

Deze verplaatsing van de politiek levert voor de burgers voor- en nadelen op. Zo zijn er via de beleidsnetwerken alternatieve beïnvloedingsmogelijkheden ontstaan die het verlies van het traditionele maatschappelijk middenveld als integrerende kracht in de samenleving compenseren. Een belangrijk nadeel lijkt echter te zijn, dat de publieke verantwoording niet goed is geregeld. De burger stelt (via de media) uiteindelijk steeds vaker de landelijke politici en de landelijke overheid verantwoordelijk voor het falen van het bestuursnetwerk, zeker als zich calamiteiten voordoen. Met enige overdrijving zou men kunnen zeggen, dat de verplaatsing van de politiek ertoe heeft geleid, dat het politieke systeem wordt beoordeeld op beleidsprestaties, waarvoor het maar ten dele verantwoordelijk is.

De voorgaande kanttekeningen over de prominente rol van de media en de veranderde inrichting van het openbaar bestuur geven enig inzicht in de paradox tussen de feitelijke sociale ontwikkeling en de politieke realiteit. Gezien het fundamentele karakter van de achterliggende sociale, politieke en bestuurlijke ontwikkelingen, zullen de Nederlandse politici en overheidsdienaren nog wel enige tijd met deze ongemakkelijke omstandigheden geconfronteerd blijven.

Literatuur

Bovens, M. (2002). 'De permanente verplaatsing van de politiek'. *Socialisme en Democratie*, 59,12, 14-20.

Bovens, M. (2004). Zegeningen tellen. *Staatscourant* (6-1-2004). Den Haag: SDU.

Dekker, P. (red.) (2002). *Niet stemmers. Een onderzoek naar achtergronden en motieven in enquêtes, interviews en focusgroepen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/6).

Dekker, P., Lampert, M. & Spangenberg, F. (2004). 'De politieke onvrede van 2002' In A.E. Bronner e.a. *De ontwikkelingen in het marktonderzoek*. Jaarboek 2004. Haarlem: De Vroeseborch.

Elchardus, M. & Pelleriaux, K. (2003). 'Culturele en politieke gevolgen van de nieuwe sociale kwesties'. In B. Cantillon e.a.. *De nieuwe sociale kwesties*. Antwerpen/Apeldoorn: Garant.

Elchardus, M. (2004). 'We lopen een culturele revolutie achter'. *Socialisme en Democratie*, 61, 3, 10-20.

Ganzeboom, H.B.G. (2003). 'Jaren van onderscheid'. In H.B.G. Ganzeboom (red.). *Jaren van onderscheid*. Utrecht: Cultuurnetwerk Nederland.

Goor, H. van (2003). 'Toch een groeiende kloof tussen kiezers en gekozenen?' *Sociologische gids*, 50, 3, 231-235.

SCP (2002). *Sociaal en Cultureel rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2001/14).

SCP (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP-publicatie 2002/12).

Schnabel, P. (2003). 'Paars en later. Vijfhonderd dagen van veranderingen en verwarring'. In S. Noorda (red). *Haagse tegenstrijdigheden. Een jaar verder*. Amsterdam: University Press-Salomé.

Spangenberg, F. (2003). *Politieke onvrede en de alledaagse belevingswereld van de burgers*. Amsterdam: Motivaction

Over de auteurs

Jeroen Boelhouwer studeerde politicologie aan de Universiteit van Amsterdam. Sedert 1995 is hij wetenschappelijk medewerker van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Zijn specialisatie is onderzoek naar de leefsituatie van de Nederlandse bevolking. Hij is te bereiken op j.boelhouwer@viaweb.scp.nl

Jan Willem Duyvendak is hoogleraar sociologie aan de Faculteit der Maatschappij- en Gedragwetenschappen van de Universiteit van Amsterdam (UvA). Daarvoor was hij directeur van het Verwey-Jonker instituut. Hij is te bereiken op W.G.J.Duyvendak@uva.nl

Hans van Ewijk is lid van de raad van bestuur van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en lector bij de Hogeschool van Utrecht. Eerder was hij werkzaam in het jeugdwerk en het onderwijs, om ook bijna een decennium lang hoofdredacteur van 'jeugd en samenleving' te zijn en enkele jaren directeur van de stichting jeugdwelzijnsinformatie. Hij is te bereiken op hve@nizw.nl

William Goossen is verpleegkundige, docent en in 2000 gepromoveerd in de medische wetenschappen aan de Rijksuniversiteit van Groningen. Goossen is partner van Acquest Onderzoek, Ontwikkeling en Ondersteuning. Hij heeft daarnaast een nevenfunctie als Adjunct Associate Professor in the College of Nursing van de Universiteit van IOWA, USA. Goossen publiceerde over de verpleegkundige informatiekunde, informatie analyse, modelleren en ontwikkelingen rondom

elektronische patiënten dossiers voor de verpleging. Hij is te bereiken op: acquest@acquest.nl.

Hein de Graaf is als psycholoog, onderzoeker (Nimawo 1973-1986) en adviseur actief op het snijvlak van sociale (maatschappelijke) wereld en ICT, al vanaf midden tachtiger jaren. Rode draad in zijn carrière: welke nieuwe instrumenten worden ten onrechte niet gebruikt door mensen die ze hard nodig hebben? Bij die nieuwe instrumenten is de laatste vijf jaar het lokale VraagWijzer loket gekomen, waar Hein van plan is zich in het (helaas te krappe) restant van zijn loopbaan aan te wijden. Hij is te bereiken op heindegraaf@vraagwijzer.nl

Arthur Jansen is directeur/adviseur van AJ Advies BV te Eijsden en als zodanig actief in de ontwikkeling en begeleiding van processen en projecten binnen het brede kader van de sociale ontwikkeling. Hij is te bereiken op ajadvies@cuci.nl

Lilian Linders is senior onderzoeker/consultant bij Fontys Hogeschool Sociaal Werk. Eerder werkte ze als collega van Wim Woertman bij de Directie Sociaal beleid van het Ministerie van VWS. Zij houdt zich nu voornamelijk bezig met de dynamiek tussen technologie en de sociale kwaliteit van de samenleving. Zij is te bereiken op l.linders@fontys.nl

Geert Maatman was decennia lang naaste medewerker van Wim Woertman bij de Directie Sociaal Beleid van het Ministerie van VWS. Begin 2004 verliet hij het departement met vervroegd pensioen. Hij is te bereiken op geert.maatman@zonnet.nl

Luc Silon is informatiemanager van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. In deze functie is hij er verantwoordelijk voor het opzetten en verwerken van informatiestromen voor de beleidsvoorbereiding- en evaluatie. Hij is tevens verantwoordelijk voor de uitbouw van een informatiekader voor het geheel van de Vlaamse overheid waardoor informatie-uitwisseling en hergebruik van informatie in het kader van e-government mogelijk wordt. Hij is te bereiken op luc.silon@wvc.vlaanderen.be

Rally Rijkschroeff is sinds 1993 directeur onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut. Na zijn researchopleiding sociale psychologie aan de Katholieke Universiteit Nijmegen promo-

veerde hij in 1989 op het proefschrift 'Ondersteuning van participatie in de geestelijke gezondheidszorg'. Zich bewegend op het brede terrein van beleidsstrategisch onderzoek over maatschappelijke vraagstukken heeft hij onder meer onderzoek verricht naar Publiek Private Samenwerking, Sociale Kwaliteit en ICT, en Virtuele loketten in het kader van OL 2000. Hij is te bereiken op RRijkschroeff@verwey-jonker.nl

Theo Roes studeerde sociologie aan de Universiteit van Nijmegen, met als specialisatie massacommunicatie. Hij werkte tijdens en na de studie als journalist. In 1972 kwam hij in dienst van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk en werd enkele jaren later medewerker van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Sedert 1991 is hij adjunct-directeur. Hij voert de eindredactie van de tweejaarlijkse publicatie de *Sociale Staat van Nederland*. Zijn wetenschappelijke belangstelling gaat uit naar politieke processen en het functioneren van het openbaar bestuur. Hij is te bereiken op t.roes@viaweb.scp.nl

Jan Steyaert is lector 'sociale infrastructuur en technologie' aan de Fontys Hogeschool Sociaal Werk in Eindhoven en research fellow aan de University of Bath, UK. Zijn aandacht gaat naar de dynamiek tussen technologie en de sociale kwaliteit van de samenleving alsook technologietoepassingen in de sector zorg & welzijn. Hij is te bereiken op j.steyaert@fontys.nl

Hugo Swinnen is socioloog en hoofd internationale zaken van het Verwey-Jonker Instituut. Hij is tevens International Relations Attaché van het European Centre for Social Welfare Policy and Research in Wenen (waarvan Wim Woertman bestuurslid was). Zijn onderzoeksterreinen zijn sociale uitsluiting, activering en burgerparticipatie in vergelijkend Europees perspectief. Hij is te bereiken op hswinnen@verwey-jonker.nl.

Koos Vos studeerde sociale psychologie, promoveerde op een onderzoek onder volleybalteams, verrichtte onderzoek naar de probleemproject - methode in het opbouwwerk (Wim Woertman zat destijds namens CRM in de begeleidende Stuurgroep), is oud algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut, thans free lance sociaal wetenschappelijk onderzoeker. Hij is te bereiken op jtfvos@wanadoo.nl

Sandra ter Woerds werkt sinds 2000 bij het Verwey-Jonker Instituut. Zij studeerde Algemene sociologie aan de Universiteit van Amsterdam. Zij was betrokken bij diverse onderzoeken van het Verwey-Jonker Instituut op het terrein van gefinancierde rechtsbijstand, prostitutie, vluchtelingen en asielzoekers, sociale activering, mannen en zorg, Europees lokaal sociaal beleid en vrouwenveiligheid. Zij is te bereiken op Sterwoerds@verwey-jonker.nl.

Verantwoording en dank

De bijdrage van Jan Willem Duyvendak is een ingekorte en licht bewerkte versie van zijn slothoofdstuk uit de Haan, I. & Duyvendak, J. W. (2002). *In het hart van de verzorgingsstaat. Het ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers (CRM, WVC, VWS), 1952-2002*. Zutphen: Walburg Pers.

De bijdrage van Hans van Ewijk is een bewerking van een lezing gehouden op een recente conferentie van de Visegrad landen (Polen, Tsjechië, Slowakije en Hongarije).

De bijdrage van Lilian Linders is een beknopte versie van Linders, L. (2004). *Eenzaamheid in de digitale stad*. Eindhoven: Fontys Hogeschool Sociaal werk. Het volledige rapport is beschikbaar op www.fontys.nl/sociaalplatform/

De bijdrage van Koos Vos is een bewerking van een tekst die eerder gepubliceerd werd als onderdeel van het rapport *Welzijn in tijden van onbehagen* van de Commissie cultureel verdrag Vlaanderen Nederland. Wij danken CVN voor de toelating deze tekst in herwerkte versie hier te mogen opnemen.

De andere teksten werden niet eerder gepubliceerd.