

Sociale infrastructuur, regie en ketenverantwoordelijkheid in de grote steden

Kees Fortuin



Sociale infrastructuur, regie en ketenverantwoordelijkheid in de grote steden

Kees Fortuin

augustus 1998

Dit rapport maakt deel uit van het onderzoek 'Convenanten werkbaar en werkzaam?' dat is uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut in samenspraak met de Directie Sociaal Beleid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van J.A.R. Heemskerk waarin de opdrachtgever, vertegenwoordigers van de vier grote steden en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn zitting hadden.

Voorwoord

Het beleidsterrein sociaal beleid ontwikkelt zich gestaag. In het ontwerp regeerakkoord 1998 wordt ruimte gemaakt voor een extra impuls sociale infrastructuur. Bescheiden weliswaar, maar toch. In politieke kringen breekt het besef door dat stedelijke vernieuwing een optimale mix moet zijn van sociale, sociaal economische en fysieke maatregelen. Een aparte minister voor het grote stedenbeleid is het voorlopige sluitstuk.

Om tot een sociale paragraaf in het grote stedenbeleid te komen, heeft het ministerie van VWS welzijnsconvenanten gesloten met de vier grote steden. Opmerkelijk is dat de onderwerpen - door de gemeenten zelf gekozen - aardig de beleidsagenda van vandaag bepalen. Maatschappelijk herstel, schooluitval, voorschoolse periode en perspectieven voor jongeren.

Op verzoek van VWS heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzoek gedaan naar de werking van de welzijnsconvenanten. Met de bestuurlijke invalshoek als kapstok om de ervaringen met de convenanten op te hangen.

Hield het ministerie van VWS zich in het begin afzijdig, in de loop van de convenantsperiode kwam ze weer in beeld. Terecht, het afsluiten van een convenant in het kader van decentralisatie mag niet betekenen, dat het Rijk de afwezige partner wordt. Integendeel, in het inmiddels verschenen Landelijk Beleidskader Sociaal Beleid kiest VWS de positie van partner van de gemeenten. Je moet dan ook kennis hebben van wat daar gebeurt. Pas dan kun je echt betrokken zijn bij agendavorming, bij methodiekontwikkeling, bij keuzes van beleidsinstrumenten. En weet je dat gemeenten vaak oplopen tegen de schotten van AwBZ gefinancierde voorzieningen en via de begroting gefinancierde voorziening. Ook in het kader van dit onderzoek nam de begeleidingscommissie daar weer kennis van.

Inmiddels liggen de conclusies van het Verwey-Jonker Instituut op tafel. De onderzoeker heeft deze het op verzoek van de begeleidingscommissie toegepast op het begrip sociale infrastructuur. Bovendien heeft hij het magische begrip ketenverantwoordelijkheid van een nieuwere versie voorzien.

Als voorzitter van de Raad voor het Jeugdbeleid was ik zeer nauw betrokken bij het rapport van prof. dr. C.J.M. Schuyt over kwetsbare jongeren en hun toekomst. Het ketenbegrip werd een toverformule in gemeentelijk jeugdbeleid. Als voorzitter van de begeleidingscommissie van dit onderzoek ben ik dan ook blij dat Kees Fortuin zijn niet geringe denkkraft heeft losgelaten op het ketenbegrip van Schuyt. In het kader van sociaal beleid geeft hij gemeentelijke bestuurders gereedschap om hun regisseursfunctie waar te maken. Ook bij 'onbevoegd gezag'.

Ik hoop dat naast het regeerakkoord en het Landelijk Beleidskader Sociaal Beleid juist deze studie de bestuurders en beleidsmakers het inhoudelijk handvat geeft om met hun (regie) ambities uit de voeten te kunnen.

Jan Heemskerk
Voorzitter Begeleidingscommissie

Inhoudsopgave

Voorwoord

Hoofdstuk 1	Inleiding	7
Hoofdstuk 2	Van Raamovereenkomst tot Beleidskader lokaal sociaal beleid	11
Hoofdstuk 3	Twee beleidsadviezen	17
Hoofdstuk 4	Ervaringen met regie en sociale infrastructuur in het kader van de convenanten	23
Hoofdstuk 5	De sociale infrastructuur	35
Hoofdstuk 6	Regie en ketenverantwoordelijkheid	49
Hoofdstuk 7	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	55
	Summary	61
	Literatuur	67
Bijlage 1	Begeleidingscommissie	69
Bijlage 2	Verschenen publikaties	71
	Noten	79
	Colofon	

Hoofdstuk 1 Inleiding

Grote stedenbeleid avant la lettre

Deze notitie omvat een reflectie op de thema's 'sociale infrastructuur, regie en sturing'. Onze bespiegelingen vinden plaats tegen de achtergrond van een onderzoek naar de uitvoering van de Raamovereenkomst die op 23 februari 1994 is afgesloten door het toenmalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) en de vier grote steden. Als uitvloeisel van deze overeenkomst zijn er convenanten afgesloten met de afzonderlijke steden. Deze waren gericht op problemen van marginalisering en non-participatie in de context van de grote steden en vormden daarmee een soort grote stedenbeleid avant la lettre.

Gedurende de onderzoeksperiode is er veel veranderd in de manier waarop gemeenten gestalte gaven aan hun verantwoordelijkheid ten aanzien van sociaal beleid. De Welzijnswet 1994, waarin gemeenten de verantwoordelijkheid voor het uitvoerend beleid kregen toebedeeld, was immers nog maar net totstand gekomen. De onderlinge relaties moesten zich nog uitkristalliseren.

De afgesloten Raamovereenkomst had expliciet als intentie om ervaring op te doen met een andere relatie tussen grote steden en rijksoverheid. Maar ook binnen de steden heeft het denken over de manier waarop gemeenten hun positie in het sociale domein gestalte konden geven een grote vlucht genomen. Daarbij ging het niet alleen om vragen van aansturing, maar ook om de vraag welke status 'het sociale' in overheidsbeleid zou moeten hebben.

De Raamovereenkomst paste in het traject waarin ook de nota's *Samen werken langs nieuwe wegen* (WVC, 1991) en *Samen verder* (WVC, 1992a) pasten. De nota *Samen verder* was mede gebaseerd op een serie rondetafelgesprekken met deskundigen uit het veld. Daarbij kwam het inzicht naar voren dat er veel meer aan de orde was dan een instrumenteel-bestuurlijke vernieuwing. Veel meer dan de 'bedrijfstak' welzijnswerk werd dan ook het belang van de 'sociaal culturele kant' van Nederland benadrukt, naast de economische en de ecologische kant (WVC, 1992b). Dat impliceerde de noodzaak van een sectoroverstijgende aanpak.

Deze zoektocht naar productieve bestuurlijke verhoudingen in het sociale domein, met als inzet de ontwikkeling van de sociaal culturele kant van Nederland is onder meer uitgemond in de Welzijnswet 1994.

Met de Raamovereenkomst gaf het Ministerie invulling aan de verantwoordelijkheid ten aanzien van innovatie die ze met de Welzijnswet had gekregen. De overeenkomst was ook een poging om dat in partnership met de gemeenten te doen.

Recentelijk is er een *Beleidskader ter ondersteuning van lokaal sociaal beleid* geformuleerd, dat op 31 oktober 1997 aan de Tweede Kamer is gestuurd (TK 1997-1998a). In dit beleidskader wordt geprobeerd de noodzakelijke aandacht voor sociale processen te combineren met het werken aan een 'sociale infrastructuur' die daarbij past.

Zo wordt er aandacht besteed aan de centrale doelstellingen van welzijnbeleid zoals ze in de Welzijnswet en in de welzijnsnota *Naar eigen vermogen* (VWS, 1994) worden verwoord.

Kort gezegd gaat het om het stimuleren van sociale samenhang en achterstandsbestrijding. Uit deze doelen vloeit een derde voort: "het signaleren van acute en/of nieuwe problemen in de sfeer van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie en het bevorderen van een adequate oplossing". In het beleidskader wordt veel nadruk gelegd op de rol van burgers zelf in de aanpak en de oplossing van problemen in het sociale domein. Voorts wordt geprobeerd om de samenwerking van overheden die centraal staat in de Welzijnswet 1994 nader in te kleuren, met name de landelijke component daarbinnen.

De centrale doelen van welzijnsbeleid zijn:

- * de ontplooiingsmogelijkheden van mensen te vergroten en hun zelfredzaamheid alsmede hun deelname aan de samenleving te stimuleren mede om te voorkomen dat mensen in een achterstandspositie geraken;
- * de personen die in een achterstandspositie zijn geraakt mogelijkheden te bieden om hun positie te verbeteren (VWS, 1997).

Er wordt verder ingegaan op de verschillende instrumenten, bijvoorbeeld de 'sociale structuurschets', waaraan gemeenten behoefte hebben om hun verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken. Ook wordt geconstateerd dat er "een sterke behoefte is aan een referentiekader over de wijze waarop het welzijnsbeleid/-werk kan bijdragen aan lokaal sociaal beleid". Visie-ontwikkeling is volgens het beleidskader van eminent belang. Bij de vormgeving van sociaal beleid wordt er gestreefd naar samenwerking met onder meer IPO, VNG en LCGW.

In ons onderzoek hebben we voor iedere stad een gevalstudie gemaakt van het proces van uitvoering van de convenanten. De steden hebben ieder ook zelfstandig onderzoek laten uitvoeren naar de effecten van hun eigen convenanten. Verder is in het kader van het onderzoek een literatuurstudie uitgevoerd naar innovatie zoals die in het sociale domein gestalte zou kunnen krijgen.

In samenwerking met het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) zijn er vervolgens twee conferenties georganiseerd. Het Verwey-Jonker Instituut organiseerde op basis van haar deelstudies een beperkte conferentie op 29 mei 1997 die zich concentreerde op 'Vernieuwing van de regie'. Aan de conferentie namen sleutelpersonen uit de vier grote steden en vertegenwoordigers van VWS deel.

Het NIZW organiseerde een conferentie op 12 juni 1997 onder de titel 'De Sociale Stad'. Tijdens deze conferentie werd de aandacht gericht op de vraag wat de convenanten in inhoudelijk opzicht hadden opgeleverd.

In de rapportage aan de Tweede Kamer over de convenanten wordt vastgesteld dat vanuit het welzijnsbeleid een belangrijke bijdrage wordt geleverd aan achterstandsbestrijding. De bestuurlijke wil is aanwezig om succesvolle projecten een structurele inbedding in bestaande beleidskaders te geven. En bovendien hebben de welzijnsconvenanten bijgedragen aan een integrale, sector-overstijgende aanpak van de maatschappelijke problematiek op wijk- en buurtniveau, aan de discussie over de gemeentelijke regierol waar het gaat om de aanpak van de lokale sociale problematiek en hebben ze als katalysator gewerkt bij de

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de producten die de vier grote steden in het kader van het convenantenonderzoek hebben geproduceerd, alsmede de onderzoeksrapporten van het Verwey-Jonker Instituut.

vernieuwing van het lokale sociale beleid in de vier grote steden (TK 1997-1998b).

De ervaringen met de convenanten hebben duidelijk sporen nagelaten in het Beleidskader Lokaal Sociaal Beleid. Ook in ons onderzoek heeft de manier centraal gestaan waarop lokale overheid en rijksoverheid in partnership werkten aan de doelstellingen van de Raamovereenkomst en de afzonderlijke 'welzijnsconvenanten'.

Het onderzoeksmateriaal bevatte dan ook veel aanknopingspunten voor deze thema's. Vandaar dat is besloten om naast de rapportages die al verschenen zijn in deze afsluitende notitie reflectie te plegen op twee actuele thema's:

Wat kan worden verstaan onder het begrip 'sociale infrastructuur'? We zullen bij onze beschouwingen over deze vraag 'sociale infrastructuur' provisorisch omschrijven als het samenstel van alle beleidsmatige, organisatorische, professionele en niet-professionele randvoorwaarden waarbinnen het werken aan sociale processen plaatsvindt.

Op welke manier kunnen sturing en regie in het sociale domein gestalte krijgen?

De opbouw van deze notitie is als volgt. In hoofdstuk 2 bespreken we de Raamovereenkomst en de welzijnsconvenanten die de basis van de analyse vormen. We plaatsen deze tegen de achtergrond van beleidsontwikkelingen in het sociale domein. Het materiaal dat rond de welzijnsconvenanten is verzameld komt in verschillende delen van de analyse terug.

In hoofdstuk 3 vatten we twee spraakmakende beleidsadviezen over sociaal beleid samen. Het betreft het beleidsadvies van Schuyt over kwetsbare jongeren en hun toekomst (Schuyt, 1995) en dat van Hupe en Klijn over de regisseursfunctie van de gemeente in het jeugdbeleid (Hupe en Klijn, 1997).

In hoofdstuk 4 worden beide rapporten in het licht geplaatst van de ervaringen die met de convenanten zijn opgedaan.

In hoofdstuk 5 staan we stil bij de mogelijke inhoud die het begrip 'sociale infrastructuur' zou kunnen hebben. Hoofdstuk 6 behandelt 'regie en ketenverantwoordelijkheid'.

In hoofdstuk 7 geven we een samenvatting en presenteren we conclusies en aanbevelingen.

Van Raamovereenkomst tot Beleidskader lokaal sociaal beleid

In de Welzijnswet 1994 is vastgelegd dat de gemeenten verantwoordelijk zijn voor het uitvoerend beleid; de provincies voor het beleid inzake het steunfunctiewerk en het Rijk voor het beleid inzake de landelijke functie. Deze verantwoordelijkheden zijn als volgt benoemd:

- Uitvoerend werk:
het geheel van maatschappelijke en sociaal-culturele activiteiten, rechtstreeks gericht op personen of groepen van personen in de samenleving.
- Steunfunctiewerk:
het geheel van de activiteiten die het uitvoerend werk ondersteunen.
- Landelijke functie:
 - 1 het volgen, signaleren en analyseren van ontwikkelingen in de samenleving;
 - 2 het stimuleren van nieuw beleid, nieuwe voorzieningen en activiteiten;
 - 3 het zorgdragen voor innovatieve projecten met een landelijk betekenis;
 - 4 het zorgdragen voor internationale uitwisseling van informatie;
 - 5 het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur waaronder landelijke organisaties (VWS, 1997, p. 14).

Om de kerntaak 'innovatie' gestalte te kunnen geven is onder meer in februari 1994 door de toenmalige minister van WVC met de vier grote gemeenten een Raamovereenkomst afgesloten. Inzet van deze Raamovereenkomst was te komen tot een gezamenlijke programmering van innovatief beleid (projecten, experimenten en onderzoek) ten aanzien van problemen op sociaal en cultureel terrein.

De overeenkomst paste in een al langer lopend traject waarin mogelijkheden voor vernieuwing op het sociaal en cultureel terrein werden geëxploreerd in een dialoog met gemeenten. In 1991 verscheen de beleidsbrief *Samen werken langs nieuwe wegen* (WVC, 1991). Daarin werd als hoofddoelstelling voor het welzijnsbeleid 'het versterken en handhaven van onafhankelijkheid' genoemd. Daarmee werd bedoeld dat:

(...) voorkomen moet worden dat mensen in een neerwaartse spiraal van marginalisering en minderheidsvorming terecht komen, en uiteindelijk belanden in een uitzichtloze situatie. Een situatie die gekenmerkt wordt door sociaal isolement en een (grote) afhankelijkheid van allerlei voorzieningen. Doorbreking van dergelijke processen kan plaatsvinden door de vitale vermogens van mensen te activeren, door maatschappelijke participatie te stimuleren en integratie te bevorderen. Waar mogelijk ook deelname aan het arbeidsproces te bewerkstelligen. Op deze manier wordt het accent in het beleid verlegd van curatief naar preventief. (t.a.p., p. 3).

Er werd gezocht naar een nieuwe plaatsbepaling van burgers, particulier initiatief en overheden. In het beleid is de zelfstandige, actieve rol van de burger het uitgangspunt. Overheden moeten waarborgen en randvoorwaarden creëren waaronder die rol gestalte kan krijgen. Daarbij is de lokale overheid de eerstverantwoordelijke. Afhankelijk van de schaal kan voor intergemeentelijke of regionale samenwerking gekozen worden. De provinciale overheid is aanvullend verantwoordelijk. Ook weer afhankelijk van de schaalgrootte kan dat in ondersteunende of in uitvoerende zin worden opgevat. Op hun beurt kunnen de mogelijkheden van de burger, het particulier initiatief en de lagere overheden weer versterkt worden door de rijksoverheid (complementair bestuur).

In deze visie past voor de rijksoverheid geen rol als centraal sturende organisatie. Ook past het niet dat het ene overheidsniveau, met uitsluiting van andere, taken krijgt toebedeeld of verantwoordelijk is voor financiering van initiatieven.

De inhoudelijke innovatie van het sociaal en cultureel beleid wordt uitgewerkt in vier 'innovatiethema's':

- Preventiebeleid 0-4 jarigen en allochtone jongeren.
- Aansluiting school-arbeidsmarkt. Nieuwkomers.
- De 'post-arbeidsfase en derde levensfase'.

Na het verschijnen van *Samen werken langs nieuwe wegen* is er een discussieronde met het veld georganiseerd over de beleidsbrief. Op basis daarvan is het voortgangsbericht *Samen verder* (WVC, 1992a) verschenen.

In dit hele traject zijn de volgende hoofdlijnen te onderkennen:

- Op het sociale en culturele terrein staat de thematiek van marginalisering, sociaal isolement en afhankelijkheid van voorzieningen centraal.
- Er vindt een herwaardering van de rol van de burger plaats.
- Overheden sluiten aan op de rol van de burger. De lagere overheden zijn daarbij steeds eerstverantwoordelijk, de hogere sluiten daarbij aan. Ze vervullen dus een complementaire rol. Deze benadering laat geen rigide scheiding van taken toe. Veeleer wordt er gestreefd naar een verhouding van partners die een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen.
- Er wordt een innovatietraject ingezet waarin een aantal thema's centraal staan.

Deze herijking van verantwoordelijkheden tussen het Rijk, andere overheden en het veld heeft uiteindelijk in de Welzijnswet 1994 zijn beslag gekregen.

Een actuele ontwikkeling ten tijde van het afsluiten van de Raamovereenkomst was de groeiende aandacht voor de problematiek van de grote steden. Deze problematiek stond bijvoorbeeld centraal in de nieuwjaarstoespraak van de burgemeester van Rotterdam, die de veelzeggende titel *De opstanding der steden, de opstand der stedelingen* droeg, met als ondertitel: *Gevraagd: een Deltaplan voor de Steden* (Peper, 1994).

De Raamovereenkomst had als inzet de aanpak van problemen die als specifiek voor de grote steden werden beschouwd:

Cumulatie van problemen bij kwetsbare groepen geconcentreerd in een aantal wijken en buurten in grote steden leidt tot non-participatie en uitsluiting van deelname op meerdere maatschappelijke terreinen (Toelichting bij de Raamovereenkomst, p. 2).

De overeenkomst - die begin 1994 is ondertekend - en de daaruit voortvloeiende convenanten, waarin de problematiek van de grote steden centraal stond, kunnen dus gezien worden als een 'grote stedenbeleid avant la lettre'.

De overeenkomst beoogde een innovatietraject op gang te brengen. De innovatie had in ieder van de vier grote steden betrekking op een ander thema. De uitwerking zou plaatsvinden via vier afzonderlijke convenanten.

Gekozen werd voor een benadering van onderop. Men verwachtte daarvan meer effect dan van een benadering waarbij in algemene termen van bovenaf regelgeving dient te worden aangepast (t.a.p., p. 2).

In de visie van de gemeenten moest deze benadering mede leiden tot een verbreding van de discussie, zodat ook de Tweede Kamer erin betrokken zou

worden. De keuze voor een aanpak op hoofdproblemen moest in hun visie ook kunnen leiden tot reallocatie van middelen. Volgens de toelichting zou 'een concrete aanpak van onderop' de basis kunnen leggen en argumenten leveren voor bestuurlijke accentverschuivingen.

De uitvoering zou deels moeten verlopen via afstemming tussen de vier grote gemeenten. Het rijk zou een deel van de middelen ter beschikking stellen (8 miljoen per jaar gedurende vier jaar). Deze middelen zouden dienen als tijdelijke impulsen *om nieuwe wegen te verkennen danwel als tijdelijke financiering van projectkosten die nodig zijn om projectdoelen te realiseren, waaronder onderzoek, coördinatie tussen projecten, tijdelijke inzet van deskundigheid, e.d. (t.a.p., p. 2).*

Om de benodigde flexibiliteit te kunnen ontwikkelen moesten er afspraken worden gemaakt met de vier grote steden over:

- De bereidheid om in afstemming tussen de gemeenten onderling en het Ministerie tot uitwerking van de thematische aanpak te komen.
- De bereidheid om flexibel met en binnen fondsen te schuiven.
- De bereidheid om ook andere ministeries actief in de aanpak te betrekken (facetbeleid).
- De bereidheid om de resultaten van de thematische aanpak te verwerken in structurele beleidstoepassing van al de gemeenten. (t.a.p., p. 3).

Daarbij wordt het belang van wet- en regelgeving als obstakel gerelativeerd.

Overigens is wet- en regelgeving zelf daarin slechts zelden echt de belemmering om tot oplossingen te komen. Het gaat heel vaak ook om de bereidheid om conclusies en consequenties, ook interdepartementaal en tussen diensten, te verbinden ten behoeve van een gerichte inzet (t.a.p.).

Uiteindelijk zou de andere werkwijze en organisatie ook structureel ingebed moeten worden:

Op deze wijze dienen de convenanten de basis te leggen voor een structurele inbedding van de veranderde werkwijze en veranderde organisatie van (samenwerkende) organisaties, instellingen en voorzieningen in het beleid en de uitvoering op het gemeentelijk niveau (t.a.p.)

De Raamovereenkomst heeft dus twee aspecten die in samenhang gezien moeten worden:

- Een poging om tot innovatie in het sociale domein te komen, specifiek gericht op de grote stedenproblematiek/problemen van marginalisering.
- Een poging om een andere, productievere relatie tussen Rijk en grote steden gestalte te geven.

Als uitvloeisel van de Raamovereenkomst zijn per stad convenanten afgesloten die ieder op een ander thema betrekking hadden:

ROTTERDAM	Achterstandsbestrijding 0-6 jarigen via investeringen in de voor-schoolse opvang en de eerste jaren van het basisonderwijs.
UTRECHT	Bestrijding van marginalisering van jongeren via Wijkjongerenperspectief.
DEN HAAG	'Maatschappelijk Herstel' voor dak- en thuislozen, ex-delinquenten, ex-psychiatrisch patiënten, (ex-)verslaafden en zwerfjongeren.
AMSTERDAM	Bestrijding van schooluitval van jongeren ('Bij de les blijven')

Het Beleidskader lokaal sociaal beleid is eind 1997 aan de Kamer gestuurd. Ook in dit beleidskader gaat een inhoudelijke visie op maatschappelijke problematiek gepaard aan een bestuurlijke visie op relaties tussen burgers en overheden en tussen overheden onderling. Het stuk valt uiteen in twee delen, 'Sturen op doelen', dat vooral op de inhoud van sociaal beleid ingaat, en 'Faciliteren op instrumenten', dat aangeeft op welke manier aan instrumentering gewerkt wordt.

Inhoudelijk wordt aandacht gevraagd voor 'sociale structuurversterking':

Een algemeen ook door het kabinet gedeelde opvatting is dat sociaal beleid en de versterking van de sociale infrastructuur evenveel aandacht behoeven als de economische en ruimtelijke structuurversterking (VWS, 1998, p. 5).

En:

De sociale conditie waarin een land verkeert, vormt in samenhang met de economische en ruimtelijke, de basis van maatschappelijke dynamiek en welvaart. Maatschappelijke samenhang is geen (boven)natuurlijk gegeven maar de resultante van tal van sociale processen en groepsinteracties. Deze kunnen de stabiliteit en cohesie versterken, maar zij kunnen ook tot fragmentering leiden. Het is aan de overheid om die processen te volgen en een beleid te voeren dat gericht is op versterking. 'Het sociale' verdient onderhoud en vernieuwing/ontwikkeling van overheidswege. Zoals voortdurend in de economische infrastructuur geïnvesteerd moet worden om slagvaardigheid en productiviteit te garanderen, zo zullen ook steeds investeringen in de sociale infrastructuur nodig zijn (t.a.p., p. 6).

Er bestaat bij gemeenten behoefte aan ondersteuning vanuit het rijk als het gaat om deze 'sociale structuurversterking'. Die ondersteuning kan bestaan uit het leveren van instrumenten, om hulp bij het vinden van oplossingen voor belemmeringen als gevolg van wet- en regelgeving, om financiering waar zich tekorten voordoen, en om een referentiekader voor de communicatie over lokaal sociaal beleid. Een dergelijk referentiekader wordt momenteel niet gemist.

Discussies op lokaal en nationaal niveau worden bemoeilijkt doordat een eenduidig en goed communiceerbaar kader over de bijdrage die het welzijnsbeleid aan het sociale beleid levert, ontbreekt. (t.a.p., p. 9).

Maar de communicatie wordt niet alleen bemoeilijkt door een ontbrekend begrippenkader. Ook de decentralisatie maakt samenwerkingsrelaties minder vanzelfsprekend:

Door de wijze waarop op het welzijnsterrein is gedecentraliseerd zijn de dynamiek, het bondgenootschap en de communicatie tussen VWS en de gemeenten sterk verminderd (t.a.p., p. 9).

Gezien deze problematiek wil VWS nadrukkelijker gestalte geven aan de 'landelijke functie' in het kader van het sociaal beleid.

Het belang van inbreng van burgers wordt benadrukt. 'Interactiviteit' van overheid en burgers is een absolute voorwaarde voor lokaal sociaal beleid, wordt geconstateerd. 'De burger' is het essentiële element in het beleid als partner in de beleidsvorming, als partner in de uitvoering en als klant.

De 'doelen' waarvan in de titel van dit gedeelte sprake is vallen in drie categorieën uiteen:

- Algemeen doel: het bevorderen van sociale samenhang door te voorzien in een sociale infrastructuur. Deze moet voldoende mogelijkheden bieden voor opvang
 - Ontmoeting
 - Ontplooiing
 - Ontspanning

Specifiek doel: sociale (re-)integratie van personen die in een achterstandspositie zijn geraakt door middel van een maatwerk-traject. Dit wordt uitgewerkt in vier subdoelstellingen:

- Het ondersteunen van kinderen en gezinnen in achterstandssituaties.
- Het bieden van een inburgeringsprogramma aan nieuwe immigranten.
- Het bieden van een traject aan niet-actieven gericht op maatschappelijke participatie.
- Het opvangen van dak- en thuislozen en het bieden van een op reïntegratie gericht traject aan dak- en thuislozen en ex-geïstitutionaliseerden.

Ontwikkeling: het signaleren van acute en/of nieuwe problemen in de sfeer van zelfredzaamheid en maatschappelijke participatie en het werken aan een adequate oplossing.

Er wordt aandacht besteed aan de verschillen tussen kleine gemeenten/het platteland en de steden/achterstandswijken.

De landelijke functie is zowel gericht op de gemeenten als op de werksoort 'welzijn'. Een aantal aspecten van de landelijke inbreng wordt besproken (extra middelen ten behoeve van capaciteitsproblemen, inzet van de landelijke infrastructuur, toegankelijkheid van voorzieningen voor kwetsbare groepen, intersectorale samenwerking en experimenten).

Het faciliteren op instrumenten beweegt zich op een aantal fronten die gekoppeld zijn aan fasen in de beleidscyclus:

- Beleidsinformatie
- Visie-ontwikkeling
- Doelen bepalen
- Maatregelen en faciliteiten bepalen
- Evaluatie

Het belang van de politieke aansturing wordt onderstreept:

Het gemeentebestuur versterkt door een herkenbare politieke aansturing van het beleid haar politieke primaat. Daardoor komt het accent in de beleidsbepaling bij de relatie bestuur-burger te liggen in plaats van bij de relatie ambtenaar-professional (t.a.p., p. 22).

Een belangrijk instrument voor lokaal sociaal beleid moet de 'sociale structuurschets' worden.

Een sociale structuurschets levert een kader waarmee de gemeente op basis van lokale analyses beter in staat is meetbare beleidsdoelen vast te stellen. Zij kan haar organisatie dan bovendien zo inrichten dat de verantwoordelijkheden duidelijk zijn en dat de doelstellingen beter gerealiseerd worden. Met een goede

sociale structuurschets kan het beleid beter geëvalueerd worden en weten ook de burgers beter waar zij aan toe zijn (t.a.p., p. 26).

Een andere belangrijke stap is een intensieve samenwerking met VNG en LCGW.

Misschien is de nieuwe inzet van VWS wel het beste gekarakteriseerd met het motto dat - ontleend aan Antoine de Saint Exupéry - aan het eind wordt geciteerd: *Wanneer je een schip wilt bouwen breng dan geen mensen bij elkaar om hout aan te slepen, werktekeningen te maken, coördinatie te regelen en plannings te maken. Maar leer de mensen te verlangen naar de eindeloze zee. (VWS, 1998, p. 28).*

Concluderend

Uit de voorgaande beschrijving komt de samenhang van de welzijnsconvenanten met de grote steden en beleidsontwikkelingen in het sociale domein duidelijk naar voren.

De decentralisatie van het welzijnsbeleid heeft het zwaartepunt van de beleidsvoering naar het lokale niveau verplaatst. Daarmee is niet alleen de vraag opgekomen naar een beleidsstructuur die past bij de decentralisatie. Het lokale niveau is ook het niveau waarop samenlevingsprocessen in al hun complexiteit waargenomen worden. De decentralisatie heeft dus ook de behoefte aan een kijk op sociale processen opgeroepen die aan de complexiteit ervan recht doet. De beleidsbrief *Samen werken langs nieuwe wegen* weerspiegelde een ontwikkeling in de visie op sociale problematiek. Maar inmiddels is die ontwikkeling voortgeschreden. In het *Beleidskader lokaal sociaal beleid* staat niet alleen de categorie mensen met een achterstand centraal en niet alleen de groep gemarginaliseerde mensen. De sociale infrastructuur als zodanig behoeft versterking. Daarmee worden achterstandsproblemen en problemen van marginalisering niet langer als een probleem van de betreffende sociale groepen beschouwd, maar als een probleem dat de structuur van de samenleving als geheel raakt. Het probleem van de relaties tussen en binnen sociale groepen, samenlevingsopbouw dus, staat op de agenda.

Deze ontwikkeling van de probleemdefinitie is gerelateerd aan de welzijnsconvenanten. Al werkende is ook rond die convenanten het besef gegroeid dat het sociale domein op weg is naar een nieuwe plaatsbepaling. Er is behoefte aan een goed communiceerbaar begrippenkader, aan relaties en instrumenten binnen het beleidsveld die een integrale uitvoering faciliteren en die de regiefunctie van de gemeenten verder inhoud kunnen geven.

Alvorens we nader ingaan op deze thema's zullen we twee beleidsadviezen bespreken die in de afgelopen periode een belangrijke rol gespeeld hebben in de visie-ontwikkeling ten aanzien van sociaal beleid.

Hoofdstuk 3 Twee beleidsadviezen

Dit rapport probeert een verbinding te leggen tussen de inhoudelijke thema's in het sociale domein en de manier waarop interventies kunnen worden aange-stuurd. In dit hoofdstuk vatten we daartoe eerst twee recente beleidsadviezen samen. Beide hebben betrekking op het jeugdbeleid. Maar omdat ze in feite relevant zijn voor het hele sociale domein is bespreking hier op zijn plaats.

Het eerste is het beleidsadvies van Schuyt over *Kwetsbare jongeren en hun toekomst* (Schuyt, 1995). Deze publicatie is vooral bekend geworden vanwege het concept van 'geschakelde verantwoordelijkheid' ('ketenbenadering') dat erin wordt gepresenteerd. Die verantwoordelijkheid is een bestuurlijke en beleidsmatige kwestie. Hij baseert dit concept van verantwoordelijkheden organiseren mede op een inhoudelijke analyse van de jeugdproblematiek.

In vervolg daarop zullen we het beleidsadvies van de bestuurskundigen Hupe en Klijn bespreken over de regisseursrol van de lokale overheid in het preventief jeugdbeleid (Hupe en Klijn, 1997). Het bouwt deels voort op de analyse van Schuyt, maar is er ook een kritiek op, met name op zijn typering van 'integraal beleid'.

Kwetsbare jongeren en hun toekomst

Schuyt richt zich in zijn advies op de 'dubbele opgave' om via integratie van beleid sociale integratie van kwetsbare jongeren te bevorderen. Dat wil zeggen dat hij ingaat op twee vragen:

- De inhoudelijke vraag wat je je moet voorstellen bij problemen rond de integratie van jongeren.
- De beleidsmatige vraag naar hoe je beleid dat op sociale integratie gericht is 'integraal maakt'.

'Maatschappelijke kwetsbaarheid' van jongeren is volgens hem iets anders dan 'kansarmoede'. Bij kansarmoede kun je 'kansen creëren', bijvoorbeeld via achterstandsbeleid. Het is dan aan de doelgroepen van het beleid om die kansen te grijpen en zo de eigen positie te verbeteren. Maatschappelijk kwetsbaarheid is iets anders.

Maatschappelijk kwetsbaar is diegene, die in contact met maatschappelijke instellingen telkens weer te maken krijgt met de controlerende en sanctionerende aspecten ervan en minder geniet van het positieve aanbod (Schuyt, 1995, p. 14).

Kwetsbaarheid heeft dus een cumulatief aspect - gaat het op het ene terrein mis, dan is de kans groot dat dat ook op andere terreinen gebeurt - en een aspect van onmacht om geboden kansen te grijpen.

Het cumulatieve aspect komt tot uitdrukking in het feit dat problemen met elkaar verweven zijn: ze vormen een 'probleemketen'. Vanwege deze samenhang in problemen zijn samenhangende interventies - integraal beleid - dus 'absoluut noodzakelijk' (t.a.p., p. 15).

Schuyt relateert het onderscheid tussen 'gedrag' en de interpretatie van dat gedrag als 'probleem'. Als je het vanuit de leefwereld van de jongere zelf beziet kunnen dezelfde gedragingen immers zowel een uiting zijn van gezonde ontwikkeling als van problemen. Het criterium voor de opvang van problemen zou

daarom niet moeten zijn het verminderen van last en overlast, maar het effectief op weg helpen met de eigen identiteitsvorming. Dit is mede het geval omdat de bestrijding van marginalisering volgens hem in eerste instantie verloopt via versterking van de eigen identiteit (t.a.p., p. 43).

In die identiteitsvorming onderscheidt hij tien 'schakels' (zie schema 1). Het zijn de overgangen tussen deze schakels waarin het vaak mis gaat. En als het misgaat in de ene overgang is het waarschijnlijk dat het bij de latere schakels ook misgaat.

Het overzicht van schakels en overgangen moet er toe leiden dat het beleid voor de groep kwetsbare jongeren aaneengeschakeld wordt tot een verantwoordelijke keten (t.a.p., p. 35).

Schema 1

het gezin	relatie gezin en school	op school	na school	tussen school en werk, de uit- val	tussen school + werk, de be- roeps- voor- berei- ding	aan het werk	op het werk	zon- der werk op pad	in de maat- schap- pij:de multi- cultu- rele orga- nisa- ties
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

Bron: Naar Hupe en Klijn (1997)

Schuyt gebruikt het ketenbegrip op drie manieren:

- Voor de relatie die bestaat tussen problemen bij kwetsbare groepen - de 'probleemketen'. ~
- Als keten van schakels in de vorming van de identiteit van jongeren.
- Als keten van verschillende beleidsinterventies of -instanties.

De benadering die hij voorstelt om het benodigde integrale beleid te realiseren noemt hij 'geschakelde verantwoordelijkheid'. In de wandeling is deze de 'ketenbenadering' gaan heten.

Schuyt legt veel nadruk op de noodzaak van heldere en realistische (dus beperkte) doelstellingen. Om de complexe beleidsomgeving (decentraal/centraal niveau, overheid, semi-overheid, particuliere organisatie, allochtone organisaties, algemeen/specifiek beleid) te ordenen stelt hij het idee van schakelverantwoordelijkheid voor:

(...) Elke schakel in de integrale beleidsketen is verantwoordelijk voor een goed gedefinieerd probleemgebied zonder de centrale doelstelling, namelijk de verwerving van een eigen identiteit, uit het oog te verliezen. (t.a.p., p. 58).

Bij geschakelde verantwoordelijkheid bestaat er een vaste koppeling tussen een bepaalde (beleids)instantie en een duidelijk afgebakend deelprobleem. Daarnaast moet een overkoepelende instantie de opeenvolging van problemen, hun oplossingen en de onderlinge verbindingen tussen deze problemen en hun oplossingen bewaken.

Er wordt dus geschakeld:

- Tussen problemen/oplossingen onderling.
- Tussen instanties onderling.
- Tussen problemen/oplossingen en instanties.
- Met een overkoepelend niveau dat de samenhang van problemen, oplossingen en instanties bewaakt.

Kleine overlappingsen tussen instanties zijn volgens Schuyt niet onoverkomelijk, sterker, mogelijk zelfs positief.

Het lokale niveau heeft in de opvatting van Schuyt de verantwoordelijkheid voor het initiatief en voor het in kaart brengen van problemen en betrokken instanties, maar niet voor de organisatie van de afzonderlijke schakels. Per probleemgebied en per instantie worden er duidelijke verantwoordelijkheden geformuleerd, waarna de uitvoering ervan *niet* tot een gezamenlijke verantwoordelijkheid gerekend wordt (t.a.p., p. 60).

Het centrale niveau is naar analogie georganiseerd.

De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid

Het 'theoretisch onderbouwd beleidsadvies' van Hupe en Klijn (1997) sluit onder meer aan op de noties van Schuyt. Zij richten zich op de rol van de lokale overheid in het preventief jeugdbeleid: het voeren van regie.

De beleidscontext waarin de gemeente moet opereren is zeer complex. De gemeente moet ontwikkelingen sturen zonder altijd de mogelijkheden voor directe sturing te hebben. Vandaar dat er in het jeugdbeleid een spanning tussen ambities en mogelijkheden bestaat. De auteurs ontwikkelen een visie op de regiefunctie, rekening houdend met het grote aantal actoren, de breedte aan beleidsdoelstellingen en de omvangrijke ambities.

Ze onderscheiden drie 'paradigma's' van sturing. Allereerst het *hiërarchisch bestuursparadigma*. In dit paradigma bepaalt een centrale actor het beleid en anderen dragen zorg voor de uitvoering. Voorwaarden voor deze variant van sturing zijn: adequate kennis en informatie; een solide basis van macht en samenwerking en een gehoorzaam veld van toepassing. De schrijvers stellen vast dat de kans klein is dat aan deze voorwaarden voor rationeel bestuur wordt voldaan.

Het alternatief is vertrouwen op 'zelfsturing': het *markt-paradigma van besturen*. Probleem met deze variant is dat maatschappelijke ontwikkelingen hun eigen dynamiek hebben, zodat gaandeweg allerlei problemen de kop opsteken.

Als aan de voorwaarden voor hiërarchische sturing niet wordt voldaan en als er toch hoge sturingsambities bestaan is er behoefte aan een derde bestuursparadigma, dat zicht biedt op mogelijkheden voor indirecte sturing. Dit derde paradigma is 'interactief', meer op communicatie en participatie dan op kennis en bevoegdheden gebaseerd: het *politiek-maatschappelijk paradigma*. Vertrekpunt hierin is dat 'de anderen' geen object maar potentiële partners zijn.

Waar hiërarchie in zijn ultieme consequentie de absolute gehoorzaamheid van de machine impliceert en de essentie van de markt het vluchtige contact bij koop en verkoop is, verwijst de term politiek-maatschappelijk naar de vervlechting van publieke en private actoren en hun belangen en naar de gedeelde verantwoordelijkheid van actoren voor de belangen van de gemeenschap (t.a.p., p. 20).

Dit laatste paradigma past in een situatie met de volgende kenmerken:

- Een variëteit van actoren, gekenmerkt door een zekere mate van vervlech-ting.
- Een verscheidenheid aan bestuurlijke regimes.
- Geen dominante actor.
- Substantiële sturingsambities gericht op de realisatie van collectieve doelen.

Bij ieder paradigma wordt een bijpassende metafoor gepresenteerd. Bij het hiërarchische paradigma past de metafoor van het *regelsysteem*. Via regulering en controle ziet de centrale bestuurder op de uitvoering toe. De bestuurder ziet zichzelf als planner.

Het marktparadigma heeft een bijpassende metafoor in de *marktplaats*. Coördinatie vindt plaats via de 'invisible hand'. Beleid komt inductief tot stand. Zelfsturing is een belangrijk principe. De bestuurder is marktpartij.

Het politiek-maatschappelijk paradigma heeft als metafoor het *netwerk/het theater*. Maatschappelijke actoren moeten worden uitgenodigd hun aandeel in de verantwoordelijkheid te nemen voor de belangen van de gemeenschap. Beleid wordt van onderop bepaald, maar bestuur zet de koers uit en geeft richtingaanwijzingen.

De auteurs kiezen voor het politiek-maatschappelijk paradigma. Het past bij een situatie die niet voldoet aan de voorwaarden voor hiërarchische sturing, terwijl er wel substantiële sturingsambities zijn. Ook op basis van een historische analyse kan de keuze voor het politiek-maatschappelijke paradigma worden beargumenteerd. Er wordt immers voortgebouwd op de decentralisatiegedachte, verzelfstandiging en bedrijfsmatig werken, terwijl er anderzijds een duidelijk ambitieuzere rol van de overheid wordt gezocht. Er is dus sprake van een herwaardering van de rol van overheid, zij het dat de sturingsambities niet op de rijksoverheid, maar op de gemeente worden geprojecteerd.

Daarmee nemen ze afstand van het model van integraal beleid zoals Schuyt dat hanteert. Dat past in hun visie eerder bij het hiërarchische paradigma. Integraal beleid blijft nastrevenswaardig, maar:

(...) niet zozeer als een vooraf door de centrale actor ontworpen en opgelegde samenhang, maar veeleer als resultaat achteraf van de interactie tussen verschillende actoren. (...) Dan past niet zozeer een benadering gericht op uniformiteit, systematiek en overzicht, alswel een aanpak gericht op variëteit, initiatief en het leren van unieke gevallen. (Hupe en Klijn, 1997, p. 25).

Om nu de rol van de gemeente als regisseur nader in te kleuren worden kenmerken van beleidsprocessen op gemeentelijk niveau beschreven. De beleidsnetwerken zijn vaak sterk sectoraal zijn georganiseerd. Als er binnen een sector geld beschikbaar komt wordt het voor actoren in die sector interessant om zich het betreffende probleem 'toe te eigenen'. Vaak ontstaan binnen sectoren ook 'omgangsregels' die interactie via netwerken weer in de weg kunnen staan: er bestaan non-interventiestrategieën of men beperkt de interactie zoveel mogelijk.

Om in de onzekere en complexe lokale situatie lijn te houden zou het accent niet moeten liggen op het werken aan de hand van vooraf bepaalde doelen. Eerder zouden in een interactief proces ook de doelen waaraan gewerkt wordt zich moeten ontwikkelen: 'niet doelbepalen maar doelzoeken' is dan het devies.

Belangrijker dan uitgebreide pogingen om tot 'het centrale overkoepelende doel' te komen, lijkt het in gang zetten van leerprocessen tussen de actoren over raakpunten in hun doelen en gemeenschappelijkheden die als uitgangspunt voor gezamenlijke inspanningen kunnen worden genomen. Die leerprocessen moeten er toe leiden dat oorspronkelijk geformuleerde

beleidsinitiatieven verbeteren omdat ze meer rekening houden met informatie en inbreng van andere organisaties. (t.a.p., p. 29)

De rol van de regisseur in deze processen is die van 'primus inter pares'. De regisseur moet als een netwerkmanager interacties tussen actoren stimuleren en condities scheppen voor een succesvol verloop van deze interacties.

Schema 2 Twee sturingsrollen

	Planner	Regisseur
Aard van beleidsprocessen	<ul style="list-style-type: none"> - beleidsprocessen zijn geordende interacties (probleemformulering, alternatieven afwegen, beslissing) - duidelijke autoriteitsverhoudingen - eenduidige problemen als basis voor beleidsprocessen 	<ul style="list-style-type: none"> - beleidsprocessen zijn complexe interactieprocessen tussen wederzijds afhankelijke organisaties - autoriteit is verdeeld over verschillende organisaties - problemen en oplossingen worden (mede) ontwikkeld gedurende beleidsprocessen
Specificatie rol	<ul style="list-style-type: none"> - 'systeem controller' - controle en beheersing van het proces (top-down, 'getting the job done and organized') 	<ul style="list-style-type: none"> - is mediator/procesmanager - vormen en veranderen van condities voor succesvolle interactie tussen organisaties
Activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> - strategieformulering - organiseren - leiding geven 	<ul style="list-style-type: none"> - zoeken naar overeenstemming tussen organisaties - selecteren van organisaties - creëren en behouden van communicatiekanalen tussen actoren

Bron: Klijn (1996), overgenomen uit Hupe en Klijn, 1997, p. 30.

Ten aanzien van de doelbereiking zijn er beperkingen. Deze hangen samen met de paradox dat het bereiken van consensus over wenselijke doelen uitkomst moet zijn van een proces waarin ieders aspiraties aan bod komen. Dat kan betekenen dat de regisseur vooraf geen andere doelstellingen formuleert dan een gezamenlijk te volgen richting en koers. Een fixatie op vooraf geformuleerde operationele doelen van de gemeente is immers eerder een hinderpaal dan een succesfactor.

Er zijn twee soorten strategieën die bij de regisseursrol passen: netwerkvorming en netwerksturing. Netwerkvorming heeft betrekking op de vraag hoe het netwerk gestalte krijgt en van gedaante verandert, netwerksturing op de vraag hoe een bestaand netwerk door de regisseur beïnvloed wordt.

Concluderend

In het advies van Schuyt wordt vertrokken vanuit een inhoudelijke analyse van de problematiek van kwetsbare jongeren. Op basis daarvan komt hij tot zijn 'ketenbenadering'. Deze richt zich op de samenhang die bestaat tussen verschillende problemen die bij kwetsbare jongeren cumuleren, tussen fasen in de vorming van de identiteit van jongeren ('schakels') en tussen de verschillende interventies en instanties die op kwetsbare jongeren gericht zijn.

De complexiteit van de inhoudelijke problematiek, van de benodigde interventies en van het omringende beleidsveld speelt ook in het beleidsadvies van Hupe en Klijn een hoofdrol. Maar de oplossing die Schuyt voorstelt - veel nadruk op een vooraf geplande aanpak en op een centrale actor die de interventies stuurt en op elkaar afstemt - past voor hen in het 'hiërarchisch bestuursparadigma'. De voorwaarden om volgens dit model te werken zijn immers volgens hen niet aanwezig.

Hun alternatief is het 'politiek-maatschappelijk paradigma'. De metafoor die daarbij past is die van het netwerk. De lokale overheid is daarin een regisseur die succesvolle interacties faciliteert; een 'primus inter pares' die eerder bewaakt dat er een proces van gezamenlijk 'doelzoeken' op gang komt dan dat hij op voorhand een vastgesteld doel inbrengt in het netwerk. Hupe en Klijn stellen dus niet alleen de interventie afhankelijk van de interactie binnen het netwerk, maar ook de zich ontwikkelende doelen van de interventie.

Ervaringen met regie en sociale infrastructuur in het kader van de convenanten

De beleidsadviezen van Schuyt en van Hupe en Klijn zijn gebaseerd op literatuurstudie. In dit hoofdstuk willen we bij die adviezen enige kanttekeningen plaatsen vanuit de ervaringen die zijn opgedaan bij het werken aan de 'welzijnsconvenanten'. We beperken ons daarbij tot aspecten die bij vraagstukken van sociale infrastructuur en regie relevant zijn.

Belang inhoudelijke analyse steeds meer naar voren gekomen

De convenanten richtten zich op processen van marginalisering in verschillende gedaanten en verschillende stadia.

De kinderen uit achterstandscategorieën die in *Rotterdam* het basisonderwijs instromen hadden aan het begin van hun onderwijsloopbaan al een achterstand die ze niet meer kunnen inlopen. En zoals Schuyt opmerkt is het risico groot dat deze achterstand zal gaan cumuleren met achterstanden of problemen op andere terreinen. Het Rotterdamse convenant had als inzet om deze initiële achterstand in te lopen en daarmee het ontstaan van 'maatschappelijke kwetsbaarheid' te voorkomen. Om dat te bereiken werd een 'breedtestrategie' gecombineerd met een 'dieptestrategie'. De breedtestrategie hield in een vergrote deelname van kinderen uit achterstandsgroepen aan voorzieningen voor voor-schoolse opvang. De dieptestrategie mikte op ontwikkelingsstimulering en versterking van ouderbetrokkenheid, en verder op een betere aansluiting ('doorgaande lijn') met de onderbouw van het basisonderwijs. Het vertrekpunt van de veranderingsstrategie vormden samenwerkingsverbanden tussen onderwijs en welzijnswerk op wijkniveau.

Van meet af aan speelden er discussies over de vraag of het onderwijs model moest staan voor de peuteropvang, danwel de peuteropvang het model moest zijn waaraan het onderwijs zich zou moeten spiegelen. Het convenant haakt aan bij de 'Operatie Speel Goed' die in Rotterdam al van start was gegaan. De naam laat al zien dat hier het belang van 'spelen' centraal staat. Waar je vanuit het perspectief van het onderwijs geneigd zou zijn om spelen vooral als een voorfase van 'leren' te beschouwen benadrukte men vanuit het welzijnswerk het belang van spelen op zichzelf. De vrees voor 'peuterschooltjes' was aanvankelijk sterk aanwezig¹.

In de samenwerkingsverbanden op wijkniveau werd gewerkt aan voorwaarden om deze cultuurs kloof te overbruggen. Tegelijkertijd kwam hierdoor de 'wijkcontext' sterker in beeld. Het organiseren van ouderbetrokkenheid vond onder meer plaats via de inzet van buurtmoeders. Deze buurtmoeders kregen een steeds grotere betekenis, zoals dat ook elders vaak te zien is met 'paraprofessionals' of 'intermediairs'. In Rotterdam hebben 150 vrouwen uit achterstandscategorieën inmiddels een baan als buurtmoeder². Zij zorgen ervoor dat wekelijks 3000 moeders uit de doelgroep bij scholen binnenkomen. Deze groepen moeders genereren hun eigen ideeën voor nieuwe activiteiten, ook buiten de context van het basisonderwijs³. Daardoor worden onderwijs en peuteropvang gekoppeld aan wijkprocessen in bredere zin.

In dit proces komt de relatie tussen 'kwetsbare groepen' en 'de samenleving' in een ander licht te staan. Als je buurtmoeders uit kwetsbare groepen nodig hebt om problemen op te lossen kun je moeilijk staande houden dat die groepen

alleen maar 'kwetsbaar' zouden zijn. Blijkbaar beschikken zij over een probleemoplossend vermogen dat bij professionele voorzieningen niet aanwezig is.

Bij vraagstukken van 'maatschappelijke kwetsbaarheid' moet in het licht van dit soort ervaringen 'de samenleving' in de probleemanalyse betrokken worden. Als je mensen uit de doelgroep nodig hebt om problemen op te lossen dan is de doelgroep niet alleen deel van het probleem, maar ook van de oplossing. Hetzelfde geldt dan voor 'de samenleving'. Die biedt blijkbaar niet spontaan ruimte aan het probleemoplossend vermogen waarover een - 'gemarginaliseerde' - doelgroep beschikt, en is dus net zo goed een deel van het probleem als van de oplossing.

Schuyt maakt nogal sterk een tweedeling van 'de samenleving' en 'de kwetsbare groep'. De samenleving lijkt bij hem te bestaan uit mensen die harmonieus en competent samen leven. De kwetsbare groep bestaat uit de mensen die - 'structureel' - 'onvoldoende hulpbronnen hebben om bij moeilijkheden van welke aard dan ook op eigen kracht adequaat deze moeilijkheden het hoofd te bieden' (Schuyt, 1995, p. 15). Zijn interventies en beleidsaanbevelingen richten zich dan ook vooral op 'de doelgroep'. Vanuit de Rotterdamse ervaringen kun je echter vraagtekens plaatsen bij deze relatie van 'kwetsbare groepen' en 'samenleving'.

In *Den Haag* is 'Maatschappelijk Herstel' de inzet van het convenant geweest. Hoe kunnen dak- en thuislozen, ex-delinquenten, ex-psychiatrische patiënten, (ex-)verlaafden en zwerfjongeren de weg naar de samenleving terugvinden? Die weg terug is bij de doelgroepen van Maatschappelijk Herstel waarschijnlijk langer dan bij de doelgroepen in de andere drie steden. Met Maatschappelijk Herstel is er een belangrijke verschuiving in de relatie van de doelgroep met maatschappelijke instellingen opgetreden. De 'Maatschappelijk Herstel-categorieën' vormen bij sociaal beleid 'de onderkant van de markt'. Er valt weinig eer aan te behalen als je mikt op hoge resultaatcijfers. De resultaatgerichtheid die veel interventies op het gebied van sociaal beleid kenmerkt leidt tot een afoming van de meest kansrijke groepen, en in dat opzicht is er met de Maatschappelijk Herstel-categorieën weinig eer in te leggen. Maatschappelijk Herstel heeft daar verandering in gebracht. "Je mag je als maatschappelijke instelling in Den Haag weer met goed fatsoen met dak- en thuislozen bezighouden", zegt een van de betrokkenen bij het onderzoek⁴. De interactie tussen de doelgroep en de samenleving leidt ertoe dat er bij de samenleving meer ruimte ontstaat voor de doelgroepen van Maatschappelijk Herstel.

In de opbouw van het hele project is voor een gefaseerde aanpak gekozen (Van Doorn, 1997). In de eerste fase stond 'werken' centraal, daarna 'wonen' en daarna 'welzijn'. Bij deze laatste fase gaat de aandacht uit naar het doorbreken van het sociaal isolement van de doelgroep, het opbouwen van sociale contacten en zingeving. De resterende periode - het convenant loopt in 1998 af - wordt besteed aan het verder uitbouwen van resultaten, bijvoorbeeld door doorstroommogelijkheden te vergroten. Integraliteit wordt nagestreefd door systematisch dwarsverbanden tussen sectoren te ontwikkelen. Zo wordt geprobeerd om via het 'Zorgdakcontract' instellingen op de terreinen van wonen en zorg met elkaar in contact te brengen aan de hand van concrete problemen die zich voordoen. Via dit project is een pool van woningen gevormd die ter beschikking staan voor huurders aan de onderkant van de woningmarkt. De relatie tussen 'samenleving' en doelgroep komt tot uitdrukking in het gegeven dat de woningen verspreid liggen over diverse locaties die buiten de zogenaamde probleemwijken liggen. Ten aanzien van de omgang met de omringende wijk worden interessante discussies gevoerd. Zo meldt Van Doorn (t.a.p.) dat buurtbewoners na rijp beraad niet worden ingelicht over de achtergrond van hun nieuwe burens om hen niet te stigmatiseren. Problemen met 'de buurt' hebben zich tot nu toe niet voorgedaan. Een factor die daartoe bijdraagt kan zijn dat personen met een

criminele, een problematische verslavings- of een psychiatrische problematiek zijn uitgesloten. Huurders die weigeren om hulpverlening te accepteren, hun woning verwaarlozen of overlast veroorzaken kan de huur worden opgezegd.

Dit roept het perspectief op van een buurt die tot op zekere hoogte wel verantwoordelijkheid zou nemen voor haar problematische huurders. Is het denkbaar dat een samenleving vanuit haar eigen 'vitaliteit' meer ruimte zou bieden aan gemarginaliseerde groepen? Een tussenvorm die de stap daar naar toe al kleiner maakt is het gecombineerde 'Integratieproject/Vriendendienst'. Het Integratieproject probeert (ex-)psychiatrische patiënten en ex-verslaafden onder begeleiding vrijwilligerswerk aan te bieden in een van de accommodaties van de Welzijnsorganisatie Centrum. Het project Vriendendienst probeert mensen uit dezelfde doelgroep te ondersteunen door hen te koppelen aan een 'vriend', met wie activiteiten ondernomen worden⁵. Vrijwilligerswerk kan de contacten vergemakkelijken tussen de betreffende persoon en 'de buurt', en het verschaft de persoon een soort gespreksbasis waarin problemen ook beter besproken kunnen worden.

In een Klankbordgroep die in het kader van het onderzoek georganiseerd is werd vastgesteld dat je eigenlijk een 'procesleider' op straatniveau nodig zou hebben als je de samenlevingskant van Maatschappelijk Herstel tot zijn recht zou willen laten komen. Een dergelijke procesleider wordt haalbaar als je een sociale infrastructuur hebt waarin toch al op straatniveau activiteiten worden ontwikkeld, al of niet door professionals. In het geval van Den Haag vormen de decentrale welzijnsorganisaties (DWO's) daarvoor een mogelijke inbedding. Uitsluitend voor Maatschappelijk Herstelactiviteiten lijken ze te kostbaar. Dat betekent dat zo'n procesleider zich van nature al 'integraal' zal moeten opstellen, omdat hij als persoon meerdere belangen tegelijk zal moeten bewaken. Van de andere kant zijn de financiële belangen van de woningcorporatie en van de zorg bij een goed verloop op samenlevingsniveau aanzienlijk. Het zorgdakcontract is een voorbeeld van een win-win-situatie waarin mogelijkheden vanuit verschillende sectoren worden gecombineerd.

Een andere doorwerking van het convenant op de relatie van Maatschappelijk Herstelcategorieën en samenleving is het convenant dat in Den Haag is afgesloten met werkgevers, waarin de laatsten gestimuleerd worden om zich in te spannen om 'werkzoekenden aan de onderkant' een kans te geven.

Ondanks deze positieve ontwikkelingen moet benadrukt worden dat het om een langdurig proces gaat. De aandacht voor Maatschappelijk Herstel is op sommige plaatsen ingegeven door de belangen van uitvoerders, en in mindere mate door betrokkenheid bij de doelgroep. In dit proces zien leden van de Klankbordgroep in Den Haag een rol voor de gemeente als regisseur weggelegd: deze zou kunnen stimuleren dat de betrokkenheid bij Maatschappelijk Herstelcategorieën toeneemt, zowel onder uitvoerders als in de samenleving. De gemeenteraad heeft overigens tijdens de begrotingsbehandeling 1998 met algemene stemmen een motie aangenomen waarin ervoor wordt gepleit dat ook het nieuwe gemeentebestuur in de periode 1998-2002 Maatschappelijk Herstel hoog op de agenda houdt. Den Haag heeft daarbij een belangrijke troef in handen: het Comité Hou-Vast. Dat comité is begin 1993 ontstaan als een soort pressiegroep bestaande uit enkele vertegenwoordigers van ambtelijke diensten en van maatschappelijke instellingen. Het comité stelt zichzelf als belangrijkste doel het interesseren van anderen voor de problematiek en hen te bewegen daarop in te zetten. Dit betreft niet alleen de instellingen in de welzijnssector; minstens zo belangrijk zijn instanties op het gebied van huisvesting, politie, justitie en werkgevers. Om die inzet te realiseren organiseert het comité in respectievelijk september 1993 en juni 1994 twee publieke debatten rond de thema's Wonen, Werken en Welzijn en wordt er een bulletin uitgegeven.

Zo wordt ook in Den Haag duidelijk dat er geïntervenieerd wordt in de *relatie* van doelgroep en samenleving. Bovendien blijkt de maatschappelijke agendavor-

ming veel gecompliceerder dan Schuyt het doet voorkomen. Er vindt een ingewikkeld samenspel van gemeente en particulier initiatief plaats. Daar doorheen komt dan het 'welzijnsconvenant'. In het programma Maatschappelijk Herstel wordt niet alleen gewerkt aan het realiseren van vooraf gestelde doelen: tegelijkertijd verschuift ook de positie van de doelgroepen op de politieke agenda. Toch is ook de voorstelling van Hupe en Klijn van de gemeente als 'primus inter pares' te simpel. De gemeente speelt een zeer nadrukkelijke inhoudelijke en sturende rol.

In *Utrecht* heeft een ontwikkeling in het inhoudelijke denken plaatsgevonden. Daar is het 'Wijkjongerenperspectief' begonnen naar aanleiding van verontrusting over overlast in de wijken van met name Marokkaanse jongeren. Er werd gekozen voor een gecombineerde aanpak van repressie en preventie. Per wijk werden 'wijkjongerenperspectieven' ontwikkeld, waarin een analyse van de situatie van jongeren in de wijk werd ontwikkeld en waarin plannen werden gepresenteerd om tot een aanpak te komen. Van meet af aan speelde het welzijnswerk bij de ontwikkeling van de plannen een belangrijke rol, en van meet af aan was de invalshoek dus niet alleen 'overlast' maar ook het perspectief op de wijk dat jongeren zelf hadden. Tegelijkertijd kwam de beoogde repressieve aanpak niet echt goed tot ontwikkeling. Dat is pas in een later stadium gebeurd met het actieplan Jeugd en Veiligheid in het kader van het Grote Stedenbeleid. Blijkbaar is het niet eenvoudig om een aanpak die is gericht op preventie te combineren met een repressieve aanpak. In een preventieve aanpak staat immers het ontwikkelen van vertrouwensrelaties met de doelgroep - die vaak een min of meer duurzaam karakter hebben - centraal.

Twee andere belangrijke ontwikkelingen in inhoudelijke accenten verdienen nog vermelding. Ten eerste is in de wijk Overvecht ervaring opgedaan met een 'gebiedsgerichte' aanpak. In deze aanpak werden niet zozeer jongeren in het brandpunt van de analyse geplaatst, maar veel meer 'de samenleving op buurtniveau'. Op grond van deze analyse werden met veel succes initiatieven genomen om de relatie tussen jongeren en buurtbewoners te verbeteren. Ook hier zien we dus een ontwikkeling naar een manier van denken waarin de doelgroep niet los wordt gezien van de sociale structuur waar zij deel van uitmaakt.

Deze benadering roept interessante vragen op met betrekking tot de 'indicatiestelling'. Wanneer richt je je specifiek op jongeren, en wanneer op het hele sociale systeem waarvan ze deel uitmaken? De ervaringen in Utrecht bevatten daarvoor vergelijkingsmateriaal, omdat in andere wijken ook met succes interventies zijn gepleegd die zich rechtstreeks op randgroepjongeren richtten. Je kunt je afvragen waaraan je de noodzaak van interventies afmeet. Een gebiedsgerichte aanpak ligt voor de hand wanneer de relatie tussen jongeren en - bepaalde groepen - bewoners verstoord is. Maar als dat het geval is vormt 'overlast' lang niet de enige indicatie. Het is heel goed mogelijk dat er niet of nauwelijks sprake is van overlast, terwijl er tussen jongeren en bewoners een slechte relatie bestaat, of het met de jongeren in andere opzichten niet goed gaat. Er zou behoefte bestaan aan diagnostische instrumenten om in dit soort 'nog-niet-situaties' de vinger aan de pols van het samenleven te houden.

Een andere ontwikkeling is de toegenomen aandacht voor participatie van jongeren zelf. Ook deze ontwikkeling laat zien dat 'de samenleving' in de analyse betrokken moet worden. Immers, het blijkt dat participatie van jongeren zelf zijn vruchten afwerpt voor de aanpak van jongerenproblemen. Dat maakt duidelijk dat zijzelf deels de sleutel in handen hebben voor die aanpak, net als bij de buurtmoeders in Rotterdam. De vraag is op betrekkingniveau niet alleen 'willen jongeren de stap naar de samenleving toe maken?', maar net zo goed 'in hoeverre staat de samenleving open voor de visie van jongeren?'.

Zo roepen de ervaringen in Utrecht vragen op over de eigen aard van preventief beleid. Op inhoudelijk niveau is de vraag interessant wat verstaan moet worden onder een vitale samenleving, een samenleving waarin sociale groepen onderling hun problemen tot op grote hoogte zelf kunnen oplossen. Maar ook een samenleving waarin jongeren een plaats hebben, waarin hun participatie naar waarde geschat wordt.

De vierde stad waar een convenant is afgesloten, *Amsterdam*, heeft zich gericht op de bestrijding van schooluitval met het convenant 'Bij de les blijven'. Het is de bedoeling dat via een preventieve aanpak het schoolverzuim onder jongeren van 10-15 jaar wordt teruggedrongen. Dit convenant is later afgesloten dan de andere, zodat er minder gezegd kan worden over de resultaten. Maar ook in Amsterdam melden rapportages dat 'steeds nadrukkelijker het stedelijk milieu als thema in beeld komt' (Van Veen, 1997:12). Geconstateerd wordt ook dat het bij aanvang van de convenantsperiode onder meer ontbrak aan een 'probleemanalyse'⁶ (t.a.p., p. 14).

Misschien mag er ten aanzien van Amsterdam nog een andere kanttekening worden geplaatst als het gaat over de relatie van 'de doelgroep' tot 'de samenleving'. Het specifiek grootstedelijke van het probleem is dat 'de samenleving' daar in veel wijken voor het overgrote deel *bestaat* uit kwetsbare groepen. Wanneer marginaliseringsprocessen een zekere omvang hebben bereikt is het niet ondenkbaar dat de posities van gemarginaliseerde en van de samenleving verwisseld raken. In het onderzoek naar de uitvoering van het convenant in Amsterdam is vastgesteld dat in sommige wijken het verzuim onder leerlingen van scholen 47% bedraagt (Noorda en Veenbaas, 1997). In zo'n geval mag men zich afvragen wie er nu gemarginaliseerd zijn: de leerlingen die doen wat praktisch de helft van hun vrienden ook doet of de school die voor zo'n grote groep leerlingen blijkbaar onvoldoende zeggingskracht heeft. Als deze processen zich voordoen is het niet alleen de doelgroep die kwetsbaar is, maar ook de samenleving zelf.

Deze ronde langs de steden levert aldus een aantal conclusies op. De eerste is dat de convenanten niet alleen maar tastbare resultaten hebben opgeleverd. Ze hebben net zo goed ontwikkelende inzichten te zien gegeven in de aard van de problematiek die aan de orde is. In concreto is er in alle vier de gevallen sprake van een meer vloeiende overgang van doelgroep naar samenleving. Problemen van marginalisering zijn niet uitsluitend de problemen van de doelgroep, ze zijn ook problemen van de samenleving. Samenleving en doelgroep marginaliseren elkaar als het ware wederzijds. Naast de vraag hoe de doelgroep zichzelf kan emanciperen in deze situatie is dus ook de vraag aan de orde hoe de 'toegang' van de doelgroep tot de samenleving verzekerd kan blijven/worden. Interventies zouden dus een dubbel 'target' moeten hebben: doelgroep en samenleving.

Een tweede conclusie is dat de convenanten - zeker in Utrecht en Den Haag - een vliegwielfunctie hebben vervuld in de aandacht voor de doelgroepen. Ze hebben bijgedragen aan de 'agendavorming' in de steden, waardoor er voor deze maatschappelijke groepen meer aandacht is gekomen.

Ten derde bieden de ervaringen met de convenanten stof om het begrip 'sociale infrastructuur' meer inhoud te geven. De procesleiders op straatniveau uit de Haagse discussie, de buurtmoeders uit Rotterdam, het 'gebiedsdenken' in Utrecht, de zich ontwikkelende relatie tussen stedelijk en stadsdeelniveau in Amsterdam zijn daarvan voorbeelden.

Er is een verband tussen inhoudelijke ontwikkelingen en sturingsvraagstukken

Schuyt vertrekt in zijn beleidsadvies vanuit een inhoudelijke analyse. Zijn ketenbenadering is gebaseerd op de constatering dat problemen van en met kwetsbare jongeren op verschillende terreinen samenhangen. Deze cumulatie van problemen op verschillende terreinen maakt een ketenbenadering noodzakelijk. Ketens van instellingen komen ook tot stand op basis van een gemeenschappelijke betrokkenheid bij een bepaald probleemgebied.

Daarentegen speelt de inhoud bij Hupe en Klijn een ondergeschikte rol. Zij dragen inzichten aan met betrekking tot de manier waarop coördinatie en sturing kan worden ontwikkeld in beleidsprocessen en ze corrigeren daarmee de 'hiërarchische' manier waarop Schuyt zijn ketenbenadering uitwerkt. Hun nadruk op het interactieve en communicatieve aspect van beleid maken weten ze te verenigen met praktische aanwijzingen voor de manier waarop gemeenten gestalte kunnen geven aan hun regisseursrol. Maar de regisseursrol wordt tamelijk formeel ingevuld. Slechts op één plek verwijzen ze naar het primaat van de politiek als het gaat om het initiëren van *inhoudelijke* ontwikkelingen⁷. Voor het overige is de lokale overheid 'primus inter pares'. We hebben echter gezien dat het sociale beleid rond de convenanten als belangrijke opbrengst een voortschrijdend inzicht in maatschappelijke problematiek opleverde. En juist dit 'betere zicht op lokale sociale problemen' is een argument voor decentralisatie van beleid. Decentralisatie moet niet alleen een lokale organisatorische variant van sociaal beleid mogelijk maken, het moet ook het sociale beleid richten op de lokale prioriteiten. De convenanten hebben laten zien dat in potentie dit 'betere zicht' aanwezig is. Er zijn ook manieren van werken ontwikkeld waarbij de relatie tussen politiek en uitvoering hechter is geworden. Het College van B&W van Utrecht legde werkbezoeken af aan de wijken om een beter zicht te krijgen op de problematiek en op de manier waarop die werd aangepakt. In Den Haag vulden de gemeente en het particulier initiatief - het Comité Hou-Vast - elkaar aan. Het Comité Hou-Vast als de luis in de pels en de gemeente om Maatschappelijk Herstel handen en voeten te geven.

De convenanten hebben ook een vliegwiel functie vervuld in de ontwikkeling van manieren om het uitvoerend werk aan te sturen. In Utrecht is het convenant 'Wijkjongerenperspectief' een belangrijke impuls geweest voor samenwerking op wijkniveau. Daar is aangesloten bij de ontwikkeling van het wijkgericht werken. Er had in het welzijnswerk zojuist een ingrijpende reorganisatie plaatsgevonden waarbij er acht wijkwelzijnsorganisaties waren ontstaan. Het Wijkjongerenperspectief sloot bij deze ontwikkeling aan met een wijkgerichte benadering. Maar omdat er nog weinig ervaring met zo'n benadering was moesten er allerlei wielen worden uitgevonden. Een belangrijk criterium voor projecten was dat er in de wijk draagvlak moest bestaan bij partijen buiten het welzijnswerk. Er werden wijkregiegroepen gevormd waarin verschillende partijen op wijkniveau projecten formuleerden en aanstuurden. Er zijn formats ontwikkeld voor de indiening van projecten en voor de verantwoording naar het stedelijke niveau. De systematiek van de wijkregiegroepen wordt in het vervolg op meerdere terreinen toegepast. De wijkregiegroepen jeugd blijven bestaan. De ontwikkelde formats worden ook in andere beleidsprogramma's toegepast. Een van de 'uitvindingen' vanuit het Wijkjongerenperspectief, de wijknetwerken 12+ voor jongeren van ouder dan twaalf jaar, zijn in alle wijken ingevoerd. Deze 'ketens van instellingen' leiden uiteraard ook een leven als samenwerkingsverband op wijkniveau, met de sturende werking die daarvan uitgaat.

Op deze manier hangt de inhoud van beleidsprogramma's nauw samen met de organisatorische en bestuurlijke structuren die zich op lokaal niveau ontwikkelen. Dat wordt heel goed zichtbaar als er andere programma's worden ontwikkeld waar andere partijen bij betrokken zijn. Het programma Jeugd en Veiligheid in het kader van het Grote Stedenbeleid bracht in het Utrechtse lokale jeugdbeleid nieuwe actoren in het spel - justitie, kindbescherming - die geen traditie van wijkgericht werken hadden. Het gevolg was in eerste instantie een veel centraler aansturing. Uiteraard kost het tijd voordat een productieve samenwerkingsrelatie zich gevormd heeft. De strijd die intussen gevoerd wordt heeft een januskop. Enerzijds is het een zoektocht naar een productieve samenwerking tussen verschillende sectoren die toch allemaal een gemeenschappelijk belang op het oog hebben. Anderzijds heeft de ene sector voor het werken aan de problematiek een infrastructuur ontwikkeld die niet hoeft te passen bij de infrastructuur van de andere sector. En wanneer beide sectoren botsen dan is de inzet enerzijds een inhoudelijk belang (preventie of repressie bijvoorbeeld), maar anderzijds ook een machtsstrijd: de strijd tussen een sector die gepokt en gemazeld is in een wijkgerichte uitvoering bijvoorbeeld, en een sector die zich het gemakkelijkst beweegt bij centrale aansturing. De keuze van de aansturing - centraal of decentraal - bepaalt deels de vraag welke sector in het programma het beste uit de voeten kan.

Het is dit laatste aspect waarop Hupe en Klijn doelen met hun model van 'netwerken van interdependente actoren'. Daarbij moet gezien de bovenstaande ervaringen bedacht worden dat de inhoudelijke betrokkenheid van een actor verweven is met de netwerken waarin die zich beweegt. De uitkomst van een machtsstrijd tussen twee sectoren is niet alleen een verschuiving in de machtsbalans, maar betekent evengoed dat er andere inhoudelijke accenten gelegd zullen gaan worden.

Infrastructuur om te leren van ervaringen is slecht ontwikkeld

In alle vier de steden is een schat aan ervaringen opgedaan. Allereerst is er veel geïnvesteerd om tot goede probleemaanpakken te komen. Bovendien hebben we hierboven gezien dat ook het inzicht in problemen van marginalisering zich heeft ontwikkeld. Een derde vorm van ontwikkeling is dat de onderwerpen die met de convenanten op de agenda werden geplaatst hoger op de lokale politieke agenda terecht zijn gekomen.

Je zou deze processen kunnen opvatten als leerprocessen. In zo'n benadering bevindt bijvoorbeeld de lokale politiek zich in een voortdurende wisselwerking met haar omgeving. En als er een programma Maatschappelijk Herstel wordt uitgevoerd dan beïnvloedt de lokale politiek dat programma, maar omgekeerd beïnvloedt Maatschappelijk Herstel de politieke agenda weer. Dit soort leerprocessen zijn niet statisch: er is geen 'leerdoel' dat vaststaat en waarnaartoe gewerkt wordt. De leerdoelen verschuiven al werkende.

Een punt dat in de convenanten onderbelicht lijkt te zijn is de vraag hoe er geleerd kan worden van ervaringen. We nemen als voorbeeld het activerend welzijnsbeleid, dat in het kader van Maatschappelijk Herstel in Den Haag gestalte heeft gekregen. Er hebben projecten plaatsgevonden in de wijken Escamp en Schilderswijk. Deze projecten waren succesvol, met als resultaat dat de gemeente alle decentrale wijkorganisaties verplichtte om een aanbod op het gebied van activerend welzijnsbeleid te ontwikkelen. Dat aanbod komt er ook. Het vreemde feit doet zich echter voor dat (eind 1997) nog vanuit geen enkele wijk het project in Schilderswijk is benaderd voor informatie over de aanpak.

Nu is dit een extreem voorbeeld. De steden investeren wel degelijk in overdracht van ervaringen over wijken heen. Maar zwartwit gesteld zou je kunnen zeggen dat er weliswaar geïnvesteerd wordt in nieuwe methodieken, maar dat de overdracht van de ervaringen daarmee stiefmoederlijk bedeed is.

Er zijn in ieder geval vier soorten leerprocessen die in het kader van een sociale infrastructuur aandacht behoeven:

- Leerprocessen die op visie-ontwikkeling betrekking hebben.
- Leerprocessen die op politieke en maatschappelijke agendavorming betrekking hebben.
- Leerprocessen die op methodiek en probleemaanpak betrekking hebben.
- Leerprocessen die op regie en sturing betrekking hebben.

De indruk bestaat dat de infrastructuur om deze leerprocessen te ontwikkelen grotendeels ontbreekt. Het is mogelijk dat de reorganisatieprocessen die zich in het recente verleden hebben voorgedaan daar mede debet aan zijn. De verzakelijking in het welzijnswerk heeft ertoe geleid dat zoveel mogelijk geïnvesteerd wordt in projecten met een direct rendement ten nadele van investeringen die slechts indirect opbrengsten hebben. Het gevolg is dat er veel ervaringen worden opgedaan, maar dat de verspreiding van die ervaringen te wensen overlaat. Bij het ontwikkelen van projecten worden de kosten die gemoeid zijn met verspreiding van resultaten, deskundigheidsbevordering en dergelijke niet vaak vergoed. Ook in het reguliere werk hebben bezuinigingen ertoe geleid dat er zo weinig mogelijk geïnvesteerd wordt in uitwisseling en deskundigheidsbevordering⁸

De projectencarroussel

In ieder geval vanuit Rotterdam, Den Haag en Utrecht zijn in toenemende mate bezwaren te beluisteren tegen wat men wel 'de projectencarroussel' noemt. Er bestaat veel onvrede met het feit dat projecten worden opgestart en ongeacht hun opbrengst na verloop van tijd weer worden afgebroken. Zeker als er vertrouwensrelaties met doelgroepen worden opgebouwd is het belangrijk dat die relaties niet worden afgebroken of zonder meer naar andere functionarissen worden 'doorgeschoven'. Er wordt ook op gewezen dat experimentele projecten het reguliere werk onder druk kunnen zetten omdat vandaaruit de verwachtingen moeten worden waargemaakt die via de experimenten worden geschapen. Een dergelijk probleem hebben ook de Rotterdamse deelgemeenten die meewerken aan de uitbreiding van de capaciteit van peuterspeelzalen. Wanneer de convenantsubsidie is afgelopen moet deze uit de reguliere middelen van de deelgemeente bekostigd worden. In de verschillende steden wordt overigens systematisch gewerkt aan de inbedding van innovaties in het reguliere werk, en daarbij worden vaak ook nieuwe financiers gevonden. Maar het is niet voor niets dat de noodzaak van de voortzetting van de buurtnetwerken in Utrecht algemeen onderschreven wordt, maar dat over de financiering - eind 1997 - nog wordt onderhandeld. Ook over de financiering van het zorgdakcontract in Den Haag wordt nog onderhandeld. Het lijkt voor de hand te liggen dat andere bestuursniveaus hierbij goede diensten zouden kunnen bewijzen als ze het belang van dergelijke ontwikkelingen zouden onderstrepen en als ze zich faciliterend zouden opstellen.

Een derde bezwaar hebben we al genoemd, namelijk het feit dat innovatieve benaderingen wel ontwikkeld worden, maar dat in de kosten van de implementatie van die innovaties niet is voorzien. Vernieuwing van het reguliere uitvoerende werk moet zo tussen de mazen van het dagelijks werk door geschieden.

Om vernieuwende activiteiten te kunnen continueren moeten voorzieningen vaak in opeenvolgende perioden onder verschillende noemers steeds weer 'experimentensubsidies' binnenslepen. Om dat te bereiken wordt het verhaal naar steeds wisselende subsidiecriteria toegeschreven. Dat kan de continuïteit van projecten weliswaar veiligstellen, maar het komt de synergie tussen uitvoerders en bestuurders niet ten goede.

Formeel zijn de bezwaren tegen de eindigheid van experimentensubsidies bij het Ministerie van VWS aan het verkeerde adres gericht. Het uitvoerend welzijnswerk is gedecentraliseerd, en VWS is er met de convenanten vooral op uit haar verantwoordelijkheid inzake innovatie waar te maken. In de convenanten is de eindigheid van de subsidies en de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor de continuïteit dan ook uitdrukkelijk vastgelegd. Maar dat laat onverlet dat de vragen over de relatie met het reguliere werk, het probleem van de benodigde continuïteit en de relatie met de implementatie niet aan één gemeente zijn gebonden, maar voor veel meer gemeenten herkenbaar zijn.

Meerdere beleidsprogramma's met verschillende regisseurs

In ieder van de vier steden loopt het werk aan de uitvoering van de convenanten parallel met de uitvoering van andere convenanten of beleidsprogramma's. In Amsterdam worden genoemd Naar Betere Resultaten, Veilige School, Vakmanschap, ontwikkelingen in het primair onderwijs, lokaal preventief jeugdbeleid, leerplichtwetgeving en lokaal onderwijsbeleid, Regie in de Jeugdzorg en lokaal gezondheidszorgbeleid. Al deze ontwikkelingen hebben raakvlakken met Bij de Les Blijven, en op het niveau van stadsdelen moeten deze verschillende activiteiten samenkomen in een coherent geheel.

Precies hetzelfde geldt in Rotterdam, waar onder meer programma's als Brede School, Jeugd en Veiligheid en andere onderdelen van het Grote Stedenbeleid, onderwijsachterstandenplan, Regie in de Jeugdzorg en Stedelijk Jeugdbeleid samenkomen. Ook daar moeten deelgemeenten al deze lijnen bij elkaar brengen.

In Utrecht en Den Haag gelden soortgelijke ontwikkelingen, zij het dat daar geen deelgemeenten of stadsdelen bestaan. In Utrecht levert het grote problemen op dat in de jeugdzorg/jeugdhulpverlening de provincie een dominante rol speelt, waar dat in het preventief jeugdbeleid de gemeente is. Bovendien zijn er binnen de jeugdzorg ook weer verschillende partijen met hun eigen financiers: de Raad voor de Kinderbescherming met Justitie, de jeugd-GGZ die via de AWBZ gefinancierd wordt. Op wijkniveau is het heel goed mogelijk om met verschillende partijen overeenstemming te bereiken over wat er moet gebeuren, maar zodra het op financiering aankomt komen de hogere niveaus in beeld met ieder hun eigen financiële regime. Hoewel we het hier alleen maar kunnen aanstippen is de relatie tussen jeugdbeleid en jeugdzorg een groot knelpunt, en zeker niet alleen in Utrecht.

Ook in Den Haag zijn er problemen met de afstemming en de regie doordat een aantal instellingen via de AWBZ (GGZ en verslavingszorg) en andere via de gemeentebegroting wordt gefinancierd.

Een specifiek thema voor Rotterdam en Amsterdam is dan nog de bestuurlijke laag van de deelgemeenten/stadsdelen. In beide steden is de relatie tussen stedelijk niveau en stadsdeel-/deelgemeenteniveau bezaaid met voetangels en klemmen. Bovendien is die relatie in de afgelopen periode nog sterk in beweging geweest als gevolg van ontwikkelingen rond de regiovorming. In Rotterdam bijvoorbeeld was het onderwijs een belangrijke partij. Het onderwijs kende

stedelijk een goede samenwerking in het Fonds Achterstandsbestrijding Onderwijs (FAO). Maar de deelgemeenten waren verantwoordelijk voor het uitvoerend welzijnswerk. Het convenant was echter afgesloten tussen de *gemeente* en VWS, met als derde partij het Ministerie van OC&W. De deelgemeenten voelden zich dus uitgesloten van de voorbereiding van het convenant. Toen het er maar uitzag dat de deelgemeenten zich in het kader van de regiovorming merendeels tot zelfstandige gemeenten zouden ontwikkelen eisten deze een grotere stem in de uitvoering van het convenant. Dat zorgde met name met het onderwijs voor conflicten, omdat dat in principe nog weinig met de deelgemeenten te maken had, terwijl er stedelijk juist wel een goede relatie met de gemeente bestond. De schoolbesturen voelden er weinig voor om omwille van de deelgemeenten het aantal gespreksfora waarin zij betrokken waren 'met twaalf te vermenigvuldigen'. Deze onduidelijkheid hield de gemoederen geruime tijd bezig, totdat het referendum plaatsvond waarbij de Rotterdamse bevolking de regioplannen afwees. De machtsbalans verschoof weer, en er moest opnieuw een werkbare verhouding gevonden worden. Inmiddels is die wel ontstaan, maar de prijs van deze 'bestuurlijke ruis' voor de voortgang van de convenantsactiviteiten is aanzienlijk geweest.

Al deze verschillende belangen en parallelle ontwikkelingen dreigen het zicht te ontnemen op de rationale van decentralisatie: voorwaarden scheppen voor een uitvoering van sociaal beleid waarbij maximaal rekening kan worden gehouden met lokale omstandigheden/besturen dicht bij de burgers. Dit 'nabije bestuur' heeft potentieel grote voordelen, maar uitsluitend als inderdaad de omstandigheden waaronder lokale samenlevingsprocessen zich voltrekken hun stempel kunnen drukken op beleid. En waar beleid geconfronteerd wordt met een beleidsomgeving die uiterst complex is, waarbij allerlei ontwikkelingen tegen elkaar in dan wel versterkend werken zouden bestuurders weleens geneigd kunnen zijn om 'maatwerk op wijkniveau' als nóg een extra complicerende factor, als nóg meer 'ruis' te beschouwen. Het voordeel van nabij bestuur verdwijnt dan.

Deze observatie roept enerzijds de aanbeveling van Schuyt in gedachte dat 'integraliteit' op zo laag mogelijk niveau tot stand gebracht moet worden, maar anderzijds ook de vraag of zijn model van ketenverantwoordelijkheid niet te weinig rekening houdt met het feit dat bij de schakeling van voorzieningen nog heel wat meer soorten belangen in het geding zijn dan alleen inhoudelijke.

Elementen van een sociale infrastructuur

Waar Hupe en Klijn het beleidsnetwerk rond jeugdbeleid bespreken brengen ze nauwelijks onderscheid aan in de verschillende posities in dat netwerk. Het meest uitgebreid gaan ze - logischerwijze, gezien de titel *De gemeente als regisseur* - in op de positie van de gemeente. Maar ook deze regisseur is 'primus inter pares'. Wanneer we ons nu de vraag stellen wat voor zaken van belang zijn bij een sociale infrastructuur dan vinden we in de ervaringen met de convenanten veel aanknopingspunten. Een snelle inventarisatie van mogelijke elementen van zo'n infrastructuur levert het volgende lijstje op:

- De doelgroep.
- De samenleving.
- Vrijwilligers, zelforganisaties.
- Paraprofessionals.
- Professionals.
- Voorzieningen.
- Beleidssectoren.

- Bestuursniveaus: Rijk, provincie, gemeente. Onderscheiden rollen politiek bestuur en ambtenaren.
- Beleidsprogramma's.
- Infrastructurele voorzieningen: opleidingen, platforms voor uitwisseling, voorzieningen voor deskundigheidsbevordering, onderzoek, kanalen voor reflectie.
- Inhoudelijke inzichten: 'denkwerk' over onderwerpen in het sociale domein; handreikingen voor reflectie; analyseschema's waarin sociale processen en producten kunnen worden vervat; begrippenkaders.
- Middelen.
- Monitoring.
- Reflectie.

Al deze elementen - en de lijst is bij lange na niet volledig - vormen met elkaar een sociale infrastructuur.

Een belangrijk inzicht uit ons onderzoek is dat tot op zekere hoogte het bestuur, de voorzieningen die interventies plegen en de samenleving als zodanig in elkaar overlopen. De samenleving is niet alleen een op te lossen probleem, het is ook de sleutel tot de oplossing. Via vraaggericht werken en via andere soorten interactie sturen ook burgers hun voorzieningen. Professionele voorzieningen zijn niet alleen een 'willoos' instrument in de handen van beleidsmakers. Ze hebben ook een eigen invloed op de politieke agenda, en van de andere kant wordt in de interactie met hun doelgroepen een maatschappelijke vraag 'gemodelleerd'⁹. Maar toch willen we in het volgende een indeling maken naar enerzijds de sociale infrastructuur en anderzijds de manier waarop die geregisseerd zou kunnen worden.

Conclusie

Wat leveren deze beschouwingen op in vergelijking met de beleidsadviezen van Schuyt en van Hupe en Klijn?

Het advies van Schuyt is gebaseerd op een inhoudelijke analyse van de problemen 'van en met' jongeren. Het feit dat hij de verschillende problemen in hun samenhang beziet en het verband legt met de instellingen die zich met de verschillende 'schakels in de probleemketen' bezighouden is in het veld herkend en als ondersteuning van integraal werken ervaren. Ook zijn aandacht voor het 'binnenperspectief', de leefwereld van jongeren zelf werd door uitvoerend werkers met enthousiasme begroet¹⁰. Op grond van het voorgaande kunnen we die keuze voor een inhoudelijke analyse gekoppeld aan de ketenbenadering onderschrijven.

Schuyt hanteert in feite drie soorten 'ketens' in zijn betoog:

- De probleemketen.
- De keten van 'levensfasen'.~
- De keten van betrokken instanties.

De probleemketen en die van betrokken instanties worden in zijn visie met elkaar in verband gebracht. Het is de inhoud van de problematiek – de probleemketen – die de instanties verbindt. Zij hebben uiteraard contacten, ook los van inhoudelijke problemen waar ze gezamenlijk voor verantwoordelijk zijn, maar Schuyt pleit ervoor dat de samenhang van instanties – de verantwoordelijke keten – gestuurd wordt door de problematiek die in het geding is. Juist de overgangen van de schakels in de probleemketen zijn de riskante momenten¹¹. Die schakels lijken op maatschappelijke instituties – gezin, school, werk – met daaraan verbonden

beleidssectoren. Als de overgang riskant is moeten er tussen instellingen uit verschillende beleidssectoren verbindingen worden ontwikkeld.

Schuyt zelf beschouwde ten tijde van het verschijnen van zijn beleidsadvies zijn inhoudelijke analyse overigens niet als het belangrijkste deel, getuige een interview dat hij in november 1995 gaf (Verplanke, 1995). De kern van zijn advies is zijn voorstel om integraal jeugdbeleid op lokaal niveau te organiseren in de vorm van geschakelde verantwoordelijkheid.

Het is juist dit voorstel dat in de ogen van Hupe en Klijn geen genade vindt. Ze beschouwen zijn opvatting van integraal beleid als een representant van het 'hiërarchisch paradigma'. Ook de manier waarop hij de geschakelde verantwoordelijkheid gestalte wil geven, met alle nadruk op vooraf bepaalde doelstellingen, met de overheid als sturende instantie past in dit paradigma.

De kritiek van Hupe en Klijn op de manier waarop Schuyt ketenverantwoordelijkheid als concept uitwerkt is in het licht van de ervaringen met de convenanten op zijn plaats. De ontwikkelingen rond die convenanten zijn zo complex, het aantal betrokken actoren zo groot, zo divers, en bovendien verschillend van stad tot stad, van moment tot moment, dat rigide taakverdelingen en doelstellingen die vooraf vastliggen een ernstige bedreiging zouden zijn geweest voor de voortgang. Het onderhandelingsaspect en het interactionele aspect van beleidsprocessen dat Hupe en Klijn benadrukken komt uit ons onderzoek overduidelijk naar voren. De 'levende interactie' in de loop van het beleidsproces heeft grote invloed gehad op het verloop, op mogelijkheden die gecreëerd/benut werden dan wel afgesloten, op percepties van de onderhavige problemen (is jeugdproblematiek een overlastprobleem of een probleem van de omringende samenleving, bijvoorbeeld) en op de sociale infrastructuur die je nodig hebt om de problemen effectief aan te pakken.

Toch is het maar de vraag of daarmee het concept ketenverantwoordelijkheid als zodanig op de schroothoop moet. Sociaal beleid begint met een analyse van sociale problematiek, en het beleidsmodel dat je kiest moet daar wel bij passen. In dat opzicht is het netwerkmodel van Hupe en Klijn nog te ongedifferentieerd.

We zullen daarom in het vervolg proberen de sociale infrastructuur meer in te kleuren. Daartoe zouden drie soorten vragen beantwoord moeten worden:

- Wat is de aard van de problematiek in het sociale domein?
- Welke infrastructuur is nodig om deze problematiek aan te pakken?
- Hoe stuur je die infrastructuur aan?

In het volgende hoofdstuk gaan we op de eerste twee vragen in. In hoofdstuk 7 bespreken we dan de kwestie van de regie en sturing van die infrastructuur. Daarbij zien we zowel voor het concept 'ketenverantwoordelijkheid' als voor 'regie voeren volgens het netwerkmodel' een plaats.

Hoofdstuk 5 De sociale infrastructuur

Een beschouwing over de sociale infrastructuur kan betrekking hebben op zeer veel verschillende terreinen. We zullen ons echter in eerste instantie vooral richten op de problematiek van 'jongeren en hun relatie tot de samenleving' zoals Schuyt die behandelt.

Jongeren als probleemdragers

In de benadering die Schuyt kiest ten aanzien van problemen van jongeren legt hij de nadruk op de jongere als drager van het probleem. Hij onderkent dat bijvoorbeeld falende sociale controle een rol speelt in de ontwikkeling van problemen, evenals het feit dat 'de samenleving jongeren niet nodig heeft'. Jongeren zijn als het ware weinig welkom in de samenleving. De interventies die hij voorstelt zijn echter bijna uitsluitend op 'de jongere' gericht. Zijn probleemketen laat eigenlijk ook nauwelijks een andere benadering toe, want hij bestaat uit schakels in de levensloop van de jongere zelf.

Vanuit het perspectief van de vier convenanten gezien is er ook een andere benadering mogelijk. De problemen waarop ieder convenant zich richt – de voorschoolse en vroegschoolse periode, schooluitval, Wijkjongerenperspectief en Maatschappelijk Herstel – zijn met niet al te veel moeite in te passen in de probleemketen van Schuyt.

Maar de meerwaarde van het ketenbegrip is dat we niet alleen de afzonderlijke schakels kunnen onderzoeken, maar ook de keten als zodanig. En dan is het niet moeilijk om 'marginalisering' te herkennen als een probleem dat niet op het niveau van de afzonderlijke schakels ligt, maar op het niveau van de keten. Zoals Schuyt zegt, als het in de ene schakel fout gaat, is er een grote kans dat het in de andere ook fout gaat. Er is dus een verband tussen problemen op het ene en op het andere terrein. Een jongere die geen werk kan vinden hoeft op zich niet te vervallen in crimineel gedrag. Maar als hij dat doet wordt de kans wel groter dat hij ook ten opzichte van andere maatschappelijke instituties afstand gaat nemen, en omgekeerd dat 'de samenleving' afstand van hem gaat nemen. Het gevolg is isolement, en dat isolement versterkt problemen in andere schakels. Processen van groepsvorming kunnen ervoor zorgen dat de jongere zijn isolement van de rest van de samenleving minder voelt. Hij moet het immers niet van 'de samenleving' hebben maar van zijn vrienden. En zo ontstaat een proces van marginalisering dat moeilijk te doorbreken is, omdat de jongere in zijn eigen beleving helemaal geen probleem heeft. Marginalisering heeft betrekking op de *relatie* van de categorie jongeren tot 'de rest van de samenleving'. Dat uit zich bij kwetsbare jongeren in een cumulatie van problemen in afzonderlijke schakels. Interventies in die schakels zijn ook nodig, maar de relatie van jongeren tot de rest van de samenleving valt niet afdoende aan te pakken met gerichte probleembenaderingen¹².

De etnische factor

Schuyt legt in zijn betoog een sterke nadruk op allochtone jongeren. Toch zou de vraag gesteld kunnen worden of hij in dat geval niet een andere 'probleemketen' zou hebben moeten construeren. De schakels in zijn keten zijn onder meer gezin, school en werk¹³. Maar het lijkt erop alsof hij daarbij een autochtone context voor ogen heeft gehad. In het andere geval zou bijvoorbeeld in de plaats van 'het gezin' voor sommige groepen migranten 'de familie' hebben moeten staan. Het is bekend dat familieleden een belangrijke rol kunnen spelen in de aanpak van jongerenproblemen. Van der Valk en Blaauw (1995) wijzen er bijvoorbeeld op dat Nederlandse hulpverleners belangrijke familieleden niet in de hulpverlening betrekken. Ze proberen hen zelfs buiten de hulpverlening te houden om privacyredenen. Daarmee vertrekken ze vanuit het Nederlandse referentiekader: vader en moeder zijn verantwoordelijk voor de kinderen, en ze zijn daarin autonoom ten opzichte van de rest van de familie¹⁴.

Dominante cultuur

Niet alleen bij het gezin maar ook bij andere instituties kan men zich afvragen welke zeggingskracht ze hebben voor gemarginaliseerde groepen. We hebben al eerder de vraag gesteld of je een zeer hoog schoolverzuim moet interpreteren als teken van marginalisering van individuele leerlingen of juist van marginalisering van het instituut 'school' in de leefwereld van de betreffende categorie leerlingen.

Er zijn andere voorbeelden te bedenken uit de context van de welzijnsconvenanten. Een hulpverlening aan dak- en thuislozen die is gebaseerd op de veronderstelling dat iedere dakloze een dak boven zijn hoofd wil hebben, voor zichzelf wil zorgen en een baan wil hebben gaat eraan voorbij dat een dakloze niet a priori dezelfde maatschappelijke keuzen hoeft te maken als de hulpverlener.

'Keuzen' voor marginale waardepatronen hoeven op zich niet onbegrijpelijk te zijn. Wat moet een verslaafde vrouw bij een hulpverlener als ze zo ernstig getraumatiseerd is dat ze alles liever heeft dan de pijn te voelen, als haar verslaving voor haar een strategie is geworden om het leven nog vol te houden, kortom, als ze helemaal niet van haar verslaving af wil?

Pluriformiteit

De huidige samenleving wordt steeds meer een pluriforme. Wanneer we ons in het sociaal beleid doelen stellen, dan wordt het steeds minder vanzelfsprekend om de dominante cultuur als richtpunt te nemen. In sommige buurten in Nederland – en zeker in de grote steden – is de dominante cultuur eerder een subcultuur geworden.

Nu is je cultuur, je identiteit, geen jas die je aan- en uit kunt trekken. 'Integratie' impliceert in de gedachtengang van Schuyt tot op zekere hoogte het behoud van de eigen subcultuur en culturele identiteit, terwijl 'marginalisering' met het verlies daarvan verbonden is (t.a.p., p. 43). Hij beschouwt dan ook de eigen identiteitsvorming als het doel van de opvang van maatschappelijk kwetsbare jongeren:

Het doel van de opvang zou mijns inziens moeten worden gericht op het realiseren van een eigen identiteitsvorming bij jongeren, dus om de lastige opgave van een dubbele emancipatie te voltooien. Het criterium zou dus niet per se hoeven te zijn het verminderen van last en overlast, maar het effectief op weg helpen met eigen identiteitsvorming (Schuyt, 1995, p. 34).

Integratie betekent enerzijds delen van de dominante cultuur overnemen, maar anderzijds delen van de subcultuur behouden. Maar dit proces verloopt niet via rationele keuzen. Het gaat om een proces waarin verschillende culturele groepen – mogelijk de dominante en een subcultuur, mogelijk subculturen onderling – ‘met elkaar moeten leren leven’. Dat ‘met elkaar leren leven’ gaat via interactie, via confrontaties ook, of via gezamenlijke activiteiten. Maar in ieder geval veronderstelt het dat verschillende sociale groepen *met elkaar in aanraking komen*.

Hoe we ook denken over fenomenen als gettovorming, intolerantie en verloedering, de multiculturele samenleving krijgt in de achterstandswijken van de grote steden gestalte; de meer welvarende wijken, waar mogelijk de tolerantie hoger in het vaandel staat, zijn aanmerkelijk monocultureler.

Achterstandsbeleid en marginalisering

Het beleid dat nodig is om marginalisering te bestrijden heeft twee gezichten die deels in strijd zijn met elkaar. Enerzijds gaat het om achterstanden, ‘tekorten’ die benoemd moeten worden wil je er iets aan kunnen doen. Een kind dat niet kan lezen en schrijven heeft een achterstandsprobleem. Hoe pijnlijk dat ook kan zijn voor het kind of de ouders, het is belangrijk om dat tekort te benoemen. Daarmee geef je als overheid ook de boodschap af dat het kind zou moeten voldoen aan een standaard die je zelf stelt.

Met normen, waarden en identiteiten werkt het zo niet. Bij integratie van subculturen in een dominante cultuur is altijd ook de dominante cultuur in het geding. Het is op voorhand onmogelijk om de eigen identiteit buiten de haakjes te zetten, omdat dat per definitie het marginaliseren van de andere identiteit is. Je zet de gemarginaliseerde doelgroep als het ware eerst op het verkeerde been (‘je bent gemarginaliseerd’) en dan doe je ze het aanbod hen te helpen met integreren. Maar de premisse is dan wel dat zij ongeacht hun positie binnen de gemarginaliseerde groep onderaan de ladder beginnen in de dominante cultuur: ze moeten zichzelf als marginaal en gedepriveerd labelen.

Vanuit een perspectief van achterstandsbestrijding kan dat een acceptabele ‘ruil’ zijn. Maar als je echt gemarginaliseerde subculturen hebt, waarbinnen mensen een volwaardige carrière kunnen doorlopen is het als uitgangspunt niet goed bruikbaar. Daarin staat de ‘ontmoeting’ van culturen voorop, en in die ontmoeting staan beide partijen, dus ook de ‘dominante’, ter discussie.

Relatie-ontwikkeling en basisvoorzieningen

Dit verschil in positionering is een probleem omdat achterstanden en marginalisering, dus ook achterstandsbestrijding en bestrijding van marginalisering vaak samengaan.

Nemen we bij wijze van voorbeeld het onderwerp ‘opvoedingsondersteuning’. Het probleem bij opvoedingsondersteuning is tweërlei. Enerzijds werken beroepskrachten vanuit de veronderstelling dat zij ouders inzichten, methoden en

opvoedingsdoelen aan te reiken hebben die in het belang van de kinderen en de ouders zijn. Tegelijkertijd is het een groot probleem om deze 'boodschap' bij de doelgroep te krijgen. Om dit probleem te ondervangen wordt vaak contact gezocht met de doelgroep. Dat contact wordt mede gezocht op de eigen termen van de doelgroep. Dat wil zeggen, de eigen behoeften van deelnemende ouders – die lang niet altijd op het terrein van de opvoeding liggen – zijn het uitgangspunt voor de interventie. Het paradoxale feit doet zich dan voor dat in het kader van opvoedingsondersteuning allerlei activiteiten ondernomen worden die niet rechtstreeks met opvoeding te maken hebben. Toch zorgen de relaties die in dit kader ontwikkeld worden ervoor dat 'opvoeden' een thema van discussie kan worden (zie Fortuin, 1997a). Is er eenmaal een vertrouwensrelatie ontstaan, dan komen professionals in de positie dat ze ook gevoelige onderwerpen als bijvoorbeeld 'het slaan van kinderen' mogen aansnijden. Een professional die geen vertrouwensrelatie heeft met de opvoeders loopt het risico het contact met de doelgroep te verliezen als hij een dergelijk onderwerp aansnijdt.

Vertrouwensrelaties tussen professionals en groepen burgers zijn dus van belang wil je een achterstandsbeleid kunnen voeren bij maatschappelijk kwetsbare groepen. Deze relaties staan relatief los van doelgerichte interventies. Wanneer je in een wijk een goed contact hebt met een groep vrouwen, dan kan dat contact op een bepaald moment in hun ontwikkeling helpen om een project op het gebied van opvoedingsondersteuning uit te voeren, op een ander moment om een scholingsproject te starten, en weer op een ander moment om een traject richting betaald werk uit te zetten of gezondheidsvoorlichting te geven.

Relaties van professionals met groepen burgers beschouwen we dus als een hulpbron voor sociale interventies die meer doelgericht zijn. Die doelgerichte interventies worden vaak in de vorm van projecten uitgevoerd. Het ontwikkelen en onderhouden van relaties met burgers 'als hulpbron' moet echter niet afhankelijk zijn van projecten. Deze zijn immers eindig. Dat zou betekenen met het beëindigen van het project ook de hulpbron 'relaties met burgers' vernietigd zou worden, zodat een volgend project weer van voren af aan kan beginnen. De condities voor zo'n vervolgproject zouden bovendien slechter zijn, omdat de ontwikkelde relaties voor burgers niet puur functioneel zijn. Ze 'hebben iets met een bepaalde beroepskracht'. Het is een relatie met een persoonlijk karakter, die niet zomaar door een andere vervangen kan worden. Als beroepskrachten om de haverklap wisselen zullen burgers minder bereid zijn om te investeren in relaties met beroepskrachten: 'ze verdwijnen toch weer'.

Relaties zijn niet alleen belangrijk tussen professionals en groepen burgers, maar ook tussen burgers onderling. Veel sociale problemen komen voort uit het feit dat groepen burgers 'niets met elkaar hebben', dan wel een aversie tegen elkaar opbouwen. Een voorbeeld om dit toe te lichten:

Een pleintje in een grote stad. De huizen eromheen zijn opgeknapt. Hoewel je in het uitgaanscentrum bent als je de hoek omslaat, is het er rustig, er staan planten en bomen, maar ook banken. Soms zitten de omwonenden aan de tafels die er staan en kletsen. Ze eten er zelfs wel en ze drinken er koffie. Ze voelen zich verantwoordelijk voor het pleintje, het is er altijd opgeruimd.

Ze zijn niet de enigen die van hun pleintje houden. Sinds enige tijd is een binnenterrein in de buurt afgesloten, en de jongeren die daar vaak zaten komen nu naar het pleintje. waar ze altijd kwamen. Ze zoeken de beschutting van het pleintje, kletsen, drinken wat, roken wat. Ze blijven nooit lang. Het zijn Nederlandse of Marokkaanse jongeren, maar ook vaak allebei. Het gaat er redelijk vredig toe. Behalve af en toe een rondslingerend blikje of wat gestoei gebeurt er niet veel.

Een van de bewoners ondervindt de aanwezigheid van de jongeren als overlast. Hij belt altijd de politie als ze er zitten. De politie reageert daarop door de jongeren steeds weg te sturen. Waar ze dan naartoe gaan is niet zo duidelijk, waarschijnlijk naar een ander pleintje.

De bewoner doet ook aan preventie. Iedere avond gaat hij met een gieter de banken en de tafels af en maakt ze nat. Op die manier wil hij voorkomen dat jongeren er gaan zitten.

Dan komt de zaak in een stroomversnelling. Af en toe is de sfeer wat grimmiger, de jongeren komen soms in wat grotere groepjes, en laten zich niet meer zo makkelijk wegsturen. De bewoners hebben een bijeenkomst belegd. Nadat geïnventariseerd is wat precies de overlast is die ondervonden wordt nemen ze in grote meerderheid het voorstel aan om de gemeente te vragen het pleintje met een hek af te sluiten. Bij de voorstanders zit een aantal bewoners dat vooraf aangaf geen problemen met de jongeren te hebben.

Onlangs zijn er twee bewoners ongeveer tegelijkertijd verhuisd. De bewoner die de overlast ondervond is een van hen. Zijn opvolger in het huis geeft aan dat hij nauwelijks problemen heeft met de jongeren. De opvolger van de andere bewoner daarentegen klaagt over overlast. Hij is nu degene die steeds de politie belt.

Inmiddels is de gemeente tot daden overgegaan. De bankjes en de tafel zijn weggehaald...¹⁵

Het voorbeeld is in zoverre selectief dat het niet vaak zal voorkomen dat er zo weinig 'objectieve' problemen zijn (meestal blijven die immers niet lang uit als de relaties slecht zijn). Het is leerzaam om te zien hoe de relaties tussen de groepen bewoners en de jongeren zich ontwikkelen. De aanwezigheid van de jongeren is voor een van de bewoners zodanig belastend dat hij de politie belt en de bankjes nat maakt. Kennelijk zijn de jongeren zo bedreigend dat hij hen niet rechtstreeks op hun gedrag wil aanspreken. Hoewel veel bewoners geen moeite hebben met de aanwezigheid van de jongeren trekken ze uiteindelijk bijna allemaal partij voor hun medebewoner. Bij de politie staat het pleintje te boek als een plek waar overlast is.

Men kan zich indenken dat de jongeren de boodschap dat ze niet welkom zijn op het pleintje luid en duidelijk doorkrijgen. Hun reactie daarop is hun anonieme 'tegenstander' uit te dagen, en af en toe dreigt de situatie te escaleren.

Kortom, het is duidelijk dat er iets schort aan de relatie van deze groepen burgers. Niet alleen hebben ze last van elkaar, ze voelen zich ook niet geroepen om met elkaar in gesprek te treden. Zou deze relatie wel hebben bestaan, dan zou de situatie zich heel anders hebben kunnen ontwikkelen.

Met dit voorbeeld willen we aangeven dat ook relaties tussen groepen burgers onderling een 'hulpbron' zijn voor een wijk, die kan voorkomen dat er een beroep op professionele interventies moet worden gedaan.

Terzijde is het goed om op te merken dat het ontwikkelen van relaties niet alleen belangrijk is als er 'probleemgroepen' in het geding zijn. Eerder is het zo dat ontbrekende relaties het ontstaan van probleemgroepen bevorderen.

Een tweede opmerking is dat 'kwetsbare groepen' niet noodzakelijkerwijs 'een probleem in groepsverband' hoeven te vormen. Dak- en thuislozen, verslaafden, prostituees vormen wel kwetsbare sociale categorieën, maar manifesteren zich lang niet altijd in groepsverband.

De conclusie uit deze beschouwing:

- Relaties tussen bevolkingscategorieën onderling zijn een belangrijke preventieve kracht binnen samenlevingsverbanden als wijken.
- Ook relaties tussen bevolkingsgroepen en professionals zijn een belangrijke hulpbron die benut kan worden voor doelgerichte interventies.
- Deze relaties moeten een min of meer duurzaam karakter hebben, en veronderstellen dus 'basisvoorzieningen' waarvan de beroepskrachten over een langere periode contact hebben met samenlevingen (bv. op wijkniveau). Om de ontwikkeling van deze relaties te stimuleren is het belangrijk dat bevolkingsgroepen elkaar op positieve wijze tegenkomen. Een zekere ontmoetingsfunctie binnen de basisvoorzieningen is daarvoor essentieel.

Belangrijke kanttekening is dat niet alleen wijken een sociale context vormen voor dit soort relaties. Er zijn ook andere contexten denkbaar, bijvoorbeeld een binnenstadgebied, een gedoogzone, 'het uitgaansleven' enzovoort.

Drie bestanddelen van beleid in het sociale domein

Bij beleid in het sociale domein onderscheiden we grofweg drie varianten als het gaat om de relatie met de lokale samenlevingsverbanden:

- Doelgerichte interventies, gericht op het verminderen van achterstanden en het bestrijden van concrete problemen.
- Relatie-ontwikkeling met het oog op de toegang tot doelgroepen. Deze kan voorwaardenscheppend zijn voor doelgerichte interventies, zeker als het om moeilijk bereikbare doelgroepen gaat.
- Relatie-ontwikkeling tussen categorieën burgers.

Wanneer deze drie vormen betrekking hebben op dezelfde situatie kan er een spanning tussen bestaan. Doelgerichte interventies kunnen de toegang tot doelgroepen bemoeilijken, en omgekeerd kan een eenzijdige aandacht voor relatie-ontwikkeling doelgerichte interventies in de weg staan. 'Integraal beleid' op het wijkniveau heeft dus niet alleen de functie van 'afstemming' in een technische zin, maar ook het in gezamenlijkheid ontwikkelen van een productieve balans tussen de verschillende soorten interventie. Waar Hupe en Klijn spreken van onderhandelingsprocessen die zich voltrekken in het kader van 'doelzoeken in plaats van doelstellen', gaat het om dit soort 'trial and error'-leren.

Laagdrempeligheid en vrijblijvendheid

In de inleiding omschreven we 'sociale infrastructuur' provisorisch als het samenstel van alle beleidsmatige, organisatorische, professionele en niet-professionele randvoorwaarden waarbinnen het werken aan sociale processen plaatsvindt. Onze belangstelling gaat daarbij in dit kader vooral uit naar die voorwaarden die via beleid te beïnvloeden zijn.

We concentreren ons hierbij op het wijkniveau, en niet op het gemeentelijke niveau. Veel interventies vinden op wijkniveau plaats, en op dit niveau zijn de drie vormen van sociaal beleid meestal tegelijkertijd aanwezig. Dat wil niet zeggen dat sociaal beleid uitsluitend op wijkniveau geprojecteerd zou moeten worden. Het Haagse convenant Maatschappelijk Herstel bevat een veelheid van voorbeelden die niet direct aan het wijkniveau gebonden zijn.

Bij wijze van correctie op onze eenzijdige aandacht voor het wijkniveau het volgende. Vaak bestaat er bij laagdrempelige projecten een spanning tussen de



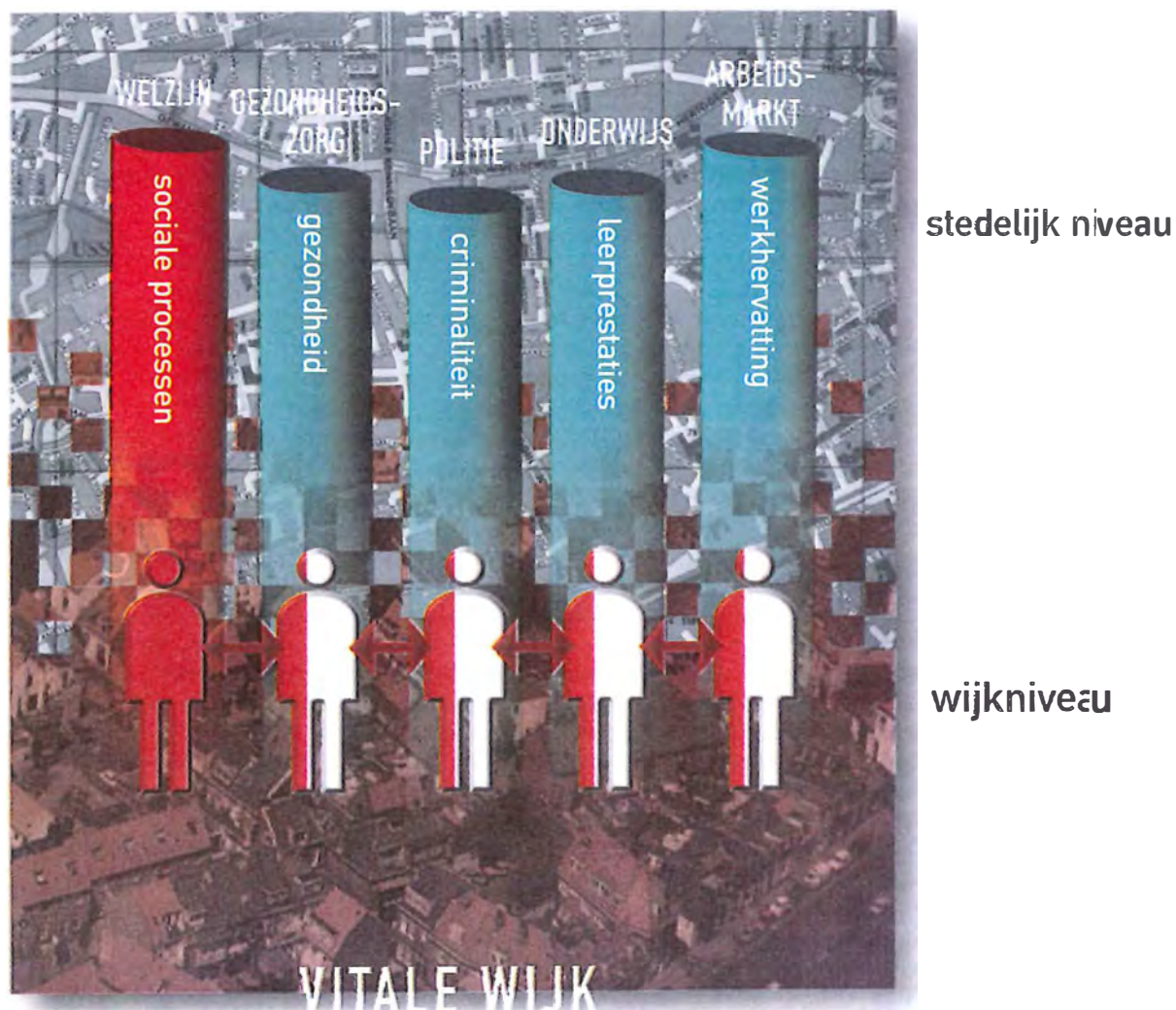
gerichte aanpak van problemen en de relatie-ontwikkeling. Gemarginaliseerde doelgroepen hebben soms een grote weerstand tegen overheid en 'hulpverleners'. Als een medewerker van een laagdrempelig project (een inlooppject voor dak- en thuislozen, een huiskamer voor straatprostituees) 'teveel wil' van de bezoekers loopt deze het risico het contact te verliezen. 'Marginaal gedrag' is voor veel mensen een overlevingsstrategie die verband kan houden met problemen die ze – nog – niet onder ogen willen zien. Een medewerker van een laagdrempelig project die dit 'vermijdingsgedrag' niet onder ogen wil zien is bedreigend en stoot zijn bezoekers af. Vandaar dat er in de 'sociale infrastructuur' behoefte is aan voorzieningen die 'vrijblijvend' zijn. Ze voorzien in een behoefte van de doelgroep, maar verlangen niet dat deze zich conformeert aan 'beleidsdoelstellingen' als 'afkicken', 'zich onder behandeling stellen', 'een baan zoeken' enzovoort. Intussen blijft de doelgroep, via het laagdrempelige project, in contact met een deel van de samenleving. Op het moment dat de betrokkene de eigen problemen daadwerkelijk wil aanpakken kan dat feit geregistreerd worden door de medewerkers van het project, en die kunnen bemiddelen naar doelgerichte interventies.

Dit soort projecten hebben vaak een bovenwijks karakter. Het is niet voor niets dat juist Maatschappelijk Herstel in Den Haag als een stedelijk project is aangepakt en veel minder wijkgericht. Tegelijkertijd is dit soort projecten vaak wel in een bepaalde wijk gesitueerd. Daar zorgen ze regelmatig voor problemen in de relatie met bewoners. Juist omdat het vaak om projecten gaat met een hoog 'stedelijk gehalte' en met een hoog 'openbare orde/overlast'-gehalte wordt weinig aandacht besteed aan de relatie met de bewoners in de wijk. Hun aarzelingen worden vaak als 'weerstand' geduid, en geprobeerd wordt om hen de voorziening door de strot te duwen. Hier is de derde vorm van sociaal beleid in het geding: de relatie tussen groepen burgers.

Het zal duidelijk zijn dat dergelijke 'laagdrempelige projecten' de sociale infrastructuur ingewikkelder maken. De doelgerichte interventies die nodig zijn worden vanuit het stedelijk niveau georganiseerd. Er zijn immers weinig wijken die spontaan een opvang voor alle verslaafden in de stad in hun wijk gaan organiseren. De gemeente probeert 'het probleem' in een wijk onder te brengen. Daarbij wordt er – niet onterecht overigens – vanuit gegaan dat de bewoners zich wel tegen de voorziening zullen verzetten. De keus is er dan een tussen een 'overvalstrategie' of een proces van interactie met de wijk. Bij het laatste moet er uiteraard een samenwerking tussen het bovenwijkse en het wijkniveau tot stand komen. Samenwerkingstradities bestaan echter met name ofwel op stedelijk, ofwel op wijkniveau. Stedelijke overlegstructuren moeten dan gekoppeld worden aan wijkoverlegstructuren. Bestuurlijke helderheid is waarschijnlijk in zo'n complexe situatie een illusie. Veeleer zal het een proces van geven en nemen zijn.

Sectoren en sociale samenhang, wijken en stad

De schakeling tussen het stedelijke niveau en het wijkniveau zou er ongeveer uit kunnen zien als in het onderstaande schema.



In het schema bevinden zich op het wijkniveau professionals vanuit verschillende beleidssectoren die samenwerken. Zij investeren als uitvoerders allemaal in wijkproblemen. Daarbij komen ze ook allemaal met de drie soorten problemen van sociaal beleid in aanraking. Zonder toegangen tot doelgroepen en zonder relatie-ontwikkeling tussen sociale groepen binnen de wijk wordt het voor hen allemaal moeilijk om het eigen werk (onderwijs geven, hulp verlenen, orde handhaven, criminaliteit bestrijden) nog goed te doen. Zij investeren dan ook allemaal in dergelijke processen. Maar in de verantwoording van hun werk 'naar boven toe' binnen hun eigen beleidssector worden ze niet op die sociale investeringen afgerekend, maar bijvoorbeeld op leerprestaties of criminaliteit.

Uit het schema wordt duidelijk dat er een schakelprobleem bestaat op lokaal niveau tussen het decentrale niveau van de uitvoering en het centrale niveau van gespecialiseerde beleidssectoren. Op wijkniveau investeert iedereen in sociale processen, maar die investeringen zijn niet goed verantwoordbaar naar de eigen sector toe. Concrete problemen aanpakken is in meerdere of mindere mate wel verantwoordbaar ('accountable'). Maar het is lastig om de tijdsinvestering van een wijkagent die een kwartier een balletje trapt met een groep Marokkaanse jongens te verantwoorden in termen van 'bestrijding van criminaliteit'. Wat is de 'winst die je zou boeken als hij dat een half uurtje zou doen? En zou het misschien ook minder ('efficiënter') kunnen dan een kwartier? En op stedelijk niveau is het niet meer waarneembaar dat bijvoorbeeld de wijkagent toegang heeft tot die groep jongens omdat hij op verzoek van een wijkverpleegkundige de familie van een van hen heeft bijgestaan bij een probleem dat men had. De investeringen in de sociale samenhang die door uitvoerders uit verschillende sectoren geleverd worden zijn tot op vrij grote hoogte afhankelijk van een goede verstandhouding van professionals uit allerlei sectoren. Als een bepaalde sector de opbrengsten daarvan te zeer zou claimen dan zou dat de goede verhoudingen kunnen verstoren.

Vanuit het *sectorale* standpunt gezien bestaat wel de mogelijkheid om investeringen te verantwoorden. Maar *integrale*, niet-sectorgebonden investeringen in sociale samenhang/infrastructuur kennen een dergelijke mogelijkheid nauwelijks. Een min of meer geaccepteerd stelsel van begrippen, verantwoordingsstructuren en procedures ontbreekt. Het gevolg is dat investeringen in de sociale infrastructuur weinig 'profiel' hebben in de richting van het stedelijke sectorale niveau. De professionaliteit van een wijkagent wordt in het perspectief van de politie als het ware vergeleken met dat van een gespecialiseerde boevenvanger, en steekt daar dan wat bleek bij af. De oplossing om dit probleem niet onder ogen te zien en dus de sectorale, 'verkokerde' beleidsverantwoording te relativeren brengt ons weer terug bij af als het gaat om de verzakelijking van de overheid. De oplossing ligt eerder in een vlucht naar voren: zie er niet vanaf om uitvoerders af te rekenen op sectorale kerntaken, maar combineer die verantwoording met een verantwoording in termen van sociale investeringen.

We zien bovendien dat investeringen in sociale processen niet gebonden zijn aan bepaalde beleidssectoren. Het gaat in alle gevallen om intersectoraal beleid, of beter misschien: om multisectoraal beleid. Er wordt vanuit meerdere sectoren aan bijgedragen. Dat maakt de aansturing van dit soort interventies problematisch. Ze vormen niet het monopolie van een bepaalde sector, en tegelijkertijd is de hiërarchie in beleidssectoren veel meer op de sectorale specialisatie dan op het integrale aspect gericht. Dat wil zeggen dat 'aandacht voor het sociale' in alle sectoren ondergeschikt is aan terreinspecialisatie¹⁶.

De 'sector welzijn' neemt in het schema een aparte positie in. Voorzover het gaat om wijkvoorzieningen is juist 'het sociale' de kerntaak van wijkwelzijnswerk. Investerings in sociale processen vinden vanuit meerdere beleidssectoren plaats, maar ze zijn daar steeds ondergeschikt aan sectorale doelen. Bij 'welzijn' ligt het omgekeerd. Daar wordt weliswaar gewerkt aan doelgerichte interventies, maar primair is het ontwikkelen, in stand houden en productief maken van 'de sociale infrastructuur' op het niveau van de samenleving. 'Basisvoorzieningen' zijn daarvoor een voorwaarde. Ook voor de betrokkenheid bij doelgerichte activiteiten uit andere sectoren is een bepaalde kritische massa aan uitvoeringsapparaat noodzakelijk, en inderdaad kan de vraag gesteld worden of die benodigde kritische massa overal wel gehaald wordt. Maar welzijn moet toch vooral de motor en het bindmiddel zijn voor werk aan sociale samenhang dat door uitvoerders van allerlei pluimage geleverd wordt.

Club- en buurthuizen, opbouwwerk, jongerenwerk, ouderenwerk enzovoort zijn in zo'n configuratie basisvoorzieningen. Hun activiteiten zijn erop gericht om relaties tussen bevolkingscategorieën te bevorderen en om vertrouwensrelaties,

met specifieke doelgroepen op te bouwen. Ze werken aan de wijksamenleving als *samenleving*. Een cursus in een buurthuis evalueren door uitsluitend naar de leerprestaties te kijken en niet naar de relaties tussen de deelnemers of tussen de deelnemers en andere bewoners lijkt ons dan ook een vergissing.

Een interessante illustratie van het verschil tussen 'kijken vanuit een sector' en 'kijken vanuit de wijksamenhang' en de overgangen daartussen is te vinden in de deelrapportage over het Rotterdamse convenant. Een directeur van een basisschool vertelt waarom hij zich is gaan bezighouden met wijkprocessen. Hij zet zich in om zijn school - zichzelf en zijn leerkrachten - uit het isolement te halen:

Na de constatering dat het niet goed lukte om de kinderen te laten leren wat de school vond dat zij moesten leren, begon hij met een analyse van de interne gang van zaken op school. Na verloop van tijd concludeerde de directeur met zijn team dat de (onderwijskundige) maatregelen die zij binnen de school troffen, hoe waardevol op zich, niet voldoende waren. Zij situeerden 'het probleem' in het voorschoolse en de wijk. Kinderen die de onderbouw binnenkwamen kenden reeds zulke problemen op alle vlak, dat deze niet binnen de onderbouw konden worden getackeld. Er zou voorafgaand aan de intree in de basisschool al het een en ander moeten gebeuren. In de wijk, zo stelde de school vast wonen bevolkingsgroepen die niet met elkaar communiceren. Kinderen leven 19 uur in hun eigen taal, de school heeft dan vijf uur om 'het taalprobleem' aan te pakken. Bij meer dan tien verschillende nationaliteiten biedt tweetalig onderwijs ook geen soelaas. Deze analyse leidde tot het besluit om de school uit zijn isolement te halen (Vos, 1997, p. 24).

Uit deze beschouwing trekken we drie conclusies:

Als het gaat over verantwoording van investeringen in sociale processen is het geen goede weg om 'het afrekenen in termen van sectorale kerntaken' te relativiseren. Eerder moet er gewerkt worden aan een instrumentarium om investeringen in sociale processen net zo 'accountable' te maken.

'Investeren in sociale processen' is op wijkniveau geen monopolie van een bepaalde beleidssector. Geen enkele sector kan zonder dit soort investeringen zijn werk goed doen. Om sociaal beleid gestalte te geven is het noodzakelijk dat de 'sociale investeringen' vanuit verschillende sectoren gebonden worden om op het integrale niveau meerwaarde te realiseren.

Wijkwelzijnsvoorzieningen hebben in dit proces de status van 'basisvoorziening'. Hun eerste zorg is 'de samenleving op wijkniveau' en daarop zijn ze af te rekenen. Ze investeren in het ontwikkelen van een positieve sociale dynamiek, in ontmoetingen tussen verschillende bevolkingsgroepen en in toegang tot moeilijke doelgroepen. Dat doen ze niet los van inspanningen van andere sectoren, en bovendien doen ze het niet in het luchtledige. Er zijn altijd concrete, doelgerichte activiteiten die het kristallisatiepunt voor sociale processen vormen.

Nabije professionaliteit

De basisvoorzieningen fungeren op deze manier als intermediair tussen de wijk en het stelsel van voorzieningen. Het sleutelwoord is *nabijheid*. Het klassieke beeld van de professional past bij de terreinspecialist: koel, afstandelijk, efficiënt. Een persoonlijke band met de doelgroep zou hem belemmeren in zijn werk. Als de chirurg zich al te zeer zou realiseren wie de persoon is in wie hij snijdt en hoe die zich voelt zou hij daarmee problemen krijgen.

De specialist in het sociale domein zou zijn kracht en professionaliteit in een andere richting moeten zoeken. Hier gaat het erom betrokkenheid, fysieke nabijheid, identiteit, etniciteit en andere persoonlijke kwaliteiten te hanteren om in sociale verhoudingen beweging te krijgen.

Misschien zou de professionaliteit van uitvoerend werkers in het sociale domein herijkt moeten worden. Het zijn de artiesten, de werkers met charisma, met warmte die kleine sociale wonderen bewerkstelligen. De spraakmakende werkers in het sociale domein zijn met huid en haar betrokken in de uitvoering. Bij hun projecten lopen beleidsmakers de deur plat, allerwege krijgen ze erkenning, ze worden uitgenodigd om hun aanpak op nationale en internationale congressen te presenteren. Maar financieel zijn ze slechts een beperkte kostenplaats. Hun zaken worden administratief afgehandeld, op het laagste ambtelijke niveau. Het is niet voor niets dat velen van hen kruip-door-sluip-door-technieken hebben ontwikkeld om dat niveau te passeren, begrijpelijkerwijs zeer tot frustratie van de betrokken ambtenaren.

Paraprofessionals

Hoe langer hoe meer wordt er bij activiteiten op wijkniveau gewerkt met paraprofessionals, of intermediairs. Aanvankelijk vooral als een 'goedkope' oplossing voor het gebrek aan menskracht in het uitvoerend werk. Maar steeds meer krijgen ze erkenning als mensen die met een been in de doelgroep staan, en met het andere in de wijkvoorzieningen. Ze zijn daarom een goed medium om toegang te krijgen tot de doelgroepen van sociaal beleid. Wanneer je eenmaal een groep paraprofessionals hebt georganiseerd zijn ze vaak op meerdere terreinen inzetbaar. Arbeidsmarkttoeleiding, scholing, opvoedingsondersteuning, gezondheidsvoorlichting, AIDS-preventie zijn maar enkele van de terreinen waarop ze actief zijn. Een belangrijk kenmerk van intermediairs is dat ze hun kracht ontlenen aan hun identiteit. Ze vervullen een functie omwille van wie ze zijn, en niet zozeer omwille van wat ze doen. Dat maakt het werken met paraprofessionals tot een vak apart. 'Professionalisering' zou bij paraprofessionals nu juist niet betekenen dat ze zich moeten spiegelen aan het ideaalbeeld van de koele professional. Daarmee verliezen ze immers hun herkenbaarheid voor de doelgroep. Maar onvermijdelijk levert dat spanningen op met 'professionele' organisaties. Vrouwen in een buurt die bij een gezondheidsinformatiepunt werken mogen vanuit het perspectief van de professionele organisatie zeker niet op de stoel van de dokter gaan zitten. Maar de vrouwen uit de buurt die hen raadplegen doen dat als persoon. Het is nu juist eigen aan paraprofessionals dat ze daarop als persoon reageren. Dat wil onder meer zeggen dat ze hun eigen mening over gezondheidsproblemen en remedies geven. Dat behoort bij een natuurlijke gespreksituatie. Maar daarmee doen ze nu precies wat ze vanuit professioneel perspectief niet mogen: op de stoel van de dokter gaan zitten. Zouden ze dat niet doen, dan werden ze door de doelgroep als 'afstandelijk' ervaren en zou dus de toegang tot de doelgroep verslechteren.

De noodzaak van een begrippenkader

Een sociale infrastructuur die de drie bestanddelen van sociaal beleid moet bewaken (problemen aanpakken, toegang tot doelgroepen realiseren en relaties tussen groepen burgers ontwikkelen) kan niet uitsluitend aangestuurd worden op het niveau van manifeste problemen. Het ontwikkelen van duurzame relaties in de wijk is een diepte-investering waarvan niet op voorhand is te zeggen hoe en wanneer zij benut zal worden. Dat roept de vraag op op grond waarvan dan in bepaalde relaties wel en in andere niet geïnvesteerd moet worden. Want ook bij basisvoorzieningen is doelmatigheid van de inzet van middelen belangrijk.

Dat wil zeggen dat je criteria nodig hebt om beslissingen als de volgende te nemen:

- Op welk moment besluit je te investeren in een sociale situatie (waarin immers geen urgente manifeste problemen zichtbaar zijn)?
- Hoe meet je de benodigde investering en het rendement daarvan?
- Op grond waarvan besluit je een investering stop te zetten?

Elders hebben we voorgesteld om het begrip 'onderhoudbare wijk' hiervoor te gebruiken (Fortuin, 1997b). Een onderhoudbare wijk staat dan voor een wijk waar dusdanige relaties tussen bevolkingscategorieën bestaan en waar een dusdanige sociale structuur bestaat dat de meeste problemen tussen mensen door mensen zelf kunnen worden opgelost. In een dergelijke wijk is er dus maar een beperkte inzet nodig voor 'het blussen van sociale branden'.

Bij wijze van vingeroefening hebben we in het deelrapport over het Wijkjongerenperspectief in Utrecht het nevenstaande lijstje aandachtspunten voor een onderhoudbare ('vitale') wijk voor jongeren geproduceerd.

Het blijkt dan dat je met een sociaal beleid op wijkniveau ook behoefte krijgt aan een begrippenkader waarmee je je interventies kunt verantwoorden. Een dergelijk begrippenkader zou als een belangrijk bestanddeel van een sociale infrastructuur moeten worden beschouwd.

Samenhangend met een dergelijk begrippenkader is er ook behoefte aan verantwoordingsmethodieken voor basisvoorzieningen en aan 'analyseschema's' waarmee in kaart gebracht kan worden hoe de situatie in een wijk zich ontwikkelt.

Een onderhoudbare wijk voor jongeren

- 1 Is er fysiek ruimte voor jongeren?
- 2 'Mogen jongeren er zijn'? Zijn ze opgenomen in de lokale samenleving of staan ze er buiten?
- 3 Hebben jongeren iets te doen aan concrete activiteiten (sportjongerenwerk, cultureel jongerenwerk, meldenwerk)
- 4 Hebben jongeren toegang tot/relaties met het professionele netwerk?
- 5 Kunnen jongeren met hun problemen ergens heen (hulpverlening bijvoorbeeld)?
- 6 Worden jongeren op hun kracht aangesproken?
- 7 Wordt er geschakeld naar meer doelgerichte trajecten (bv. scholing/arbeidsmarkt)?

Bron: Fortuin, 1997b

Leren van ervaringen

We hebben geconstateerd dat er in het kader van de convenanten vier soorten leerprocessen aan de orde zijn, namelijk visie-ontwikkeling, politieke en maatschappelijke agendavorming, ontwikkeling van methodiek en probleemaanpak en leerprocessen die op regie en sturing betrekking hebben. We hebben ook vastgesteld dat 'de infrastructuur' om deze soorten leren mogelijk te maken

goeddeels ontbreekt. Nu moet - in ieder geval in eerste instantie - bij 'infrastructuur' eerder gedacht worden aan 'trajecten voor reflectie, uitwisseling en deskundigheidsbevordering' dan aan meer 'vaste' organisatievormen. Een infrastructuur optuigen kan in de huidige constellatie waarschijnlijk beter door in innovatietrajecten en ontwikkelingsprojecten 'reflectietrajecten' in te bouwen. Daarbij moet bedacht worden dat het voor uitvoerend werkers momenteel erg onaantrekkelijk kan zijn om al te veel in reflectie te investeren. Ze krijgen er immers niets voor terug en het verzwaart hun taak omdat daarbinnen geen ruimte voor reflectie of uitwisseling is ingebouwd.

Een ander probleem is dat het 'reguliere werk' ook nauwelijks in de positie verkeert om kennis te nemen van de ervaringen uit experimenten. De verspreiding van die ervaringen is meestal niet bepaald intensief, maar bovendien hebben werkers ook nauwelijks tijd om die ervaringen tot zich te nemen.

Met deze situatie ontstaat het risico dat er een kloof ontstaat tussen enkele spraakmakende instellingen (of zelfs individuele werkers) die voortdurend in experimentele trajecten betrokken zijn, die zelf van die ervaringen leren zonder dat de rest van het werkveld er voldoende van profiteert, en anderzijds reguliere werkers en instellingen die, om de werklast binnen de perken te houden, niet meedoen aan experimenten of aan onderzoek en ook geen kennis zullen nemen van de ervaringen die elders worden opgedaan. De ene groep bepaalt het beeld, maar dat beeld komt dan steeds minder overeen met wat er gebeurt over de hele breedte van het uitvoerend werk. Willen experimenten het heilzame effect voor de werksoort hebben dat men ervan verwacht, dan moeten dus ook reguliere werkers er de vruchten van plukken. Om dat te kunnen bereiken is investering in leerprocessen essentieel.

Hoofdstuk 6 **Regie en ketenverantwoordelijkheid**

Nabij bestuur

Met de decentralisatie van het welzijnsbeleid zijn de voorwaarden aanwezig om de vruchten te plukken van 'bestuurlijke nabijheid'. We hebben gezien dat de complexiteit op wijkniveau dermate groot is dat het niet waarschijnlijk is dat besturen op afstand alle potenties die op wijkniveau aanwezig zijn kan benutten. Als decentralisatie voordelen heeft, dan liggen die juist op het 'betere zicht' op lokale omstandigheden dat decentraal bestaat. Maar om die voordelen te kunnen benutten moeten dan ook de lokale omstandigheden in de sturing van sociaal beleid tot hun recht komen.

Bij decentralisatie past dan ook een andere manier van sturen, waarin specifieke lokale omstandigheden tot hun recht kunnen komen, soms zelfs tot op het niveau van 'de personen die het moeten doen'. Maar het vergt tijd voordat die andere hiërarchie tussen centraal en decentraal niveau geïnternaliseerd is bij alle betrokkenen. Bovendien zit de 'oude' hiërarchie de betrokkenen bijna in het bloed. De verleiding voor decentrale bestuurders om bij decentralisatie uit het hiërarchische bestuursparadigma te putten is groot, zeker bij gebrek aan alternatieven. Hupe en Klijn waarschuwen terecht voor deze 'decentralisatieval' (Hupe en Klijn, 1997, p. 25).

Zij hebben gelijk als ze zich verzetten tegen een rigide invulling van een ketenbenadering van integraal beleid. Maar ze gooien het kind met het badwater weg. Om deze stelling te onderbouwen zullen we eerst het ketenbegrip bespreken. We denken dat het ketenbegrip met name op het niveau van de uitvoering goede diensten kan bewijzen. Vervolgens zullen we kijken naar de invulling van de regisseursrol waarmee Hupe en Klijn zich bezighouden. Het zal blijken dat beide hun plaats kunnen hebben in integraal beleid.

Ketenverantwoordelijkheid

De analyse van Schuyt is opgezet vanuit een inhoudelijke verkenning van de problematiek. Wat de actoren verbindt in deze benadering is de betrokkenheid bij 'kwetsbare jongeren' of breder: 'kwetsbare sociale groepen'. Maar er is geen reden waarom je niet een 'keten' zou kunnen bedenken die 'het sociale proces in een bepaalde wijk' als inzet heeft. En er is ook geen reden om de keten op een rigide manier te ontwerpen.

Als we deze veranderingen toepassen op het model van Schuyt dan komen we dicht bij het netwerkmodel van Hupe en Klijn. Om dat te illustreren presenteren we de onderstaande matrix. Deze omvat niet het hele ketenmodel van Schuyt. Je zou bijvoorbeeld ook instanties kunnen kruisen met problemen, of instanties met levensfasen. Maar voor ons doel is het een bruikbare weergave.

	A	B	C	D
A	gezinszorg allochtone organisaties volwasseneneducatie	+	+	++
B	schoolbegeleidingsdiensten eigen organisaties onderwijzend personeel	+		
C	onderwijzers eigen organisaties voor OETC G.M.D. afd. bijzonder onderwijs			++
D	schoolopvangdienst jeugdhulpverlening sportorganisaties	+	++	+

[+: intensiteit van samenwerking bij problemen]

Het schema is fictief, het geeft de intensiteit van de samenwerking tussen instanties weer zoals die zou kunnen bestaan. Het is in staat de dynamiek in de keten zichtbaar te maken. Stel dat alle instellingen betrokken zijn bij dezelfde wijk. Dan symboliseert de grijswaarde van de vakjes de intensiteit van de interactie. Het schema geeft aan dat de instanties A samenwerken met B en C, en intensief samenwerken met D. B werkt niet samen met C en D. Het schema laat in het midden hoe het komt dat die verschillen in samenwerking bestaan. Het kan dus heel goed dat B niet met C samenwerkt omdat de twee betrokken personen elkaar niet uit kunnen staan, terwijl de samenwerking met D niet van de grond komt omdat de activiteiten daar gewoon geen aanleiding toe geven.

Zou je een keten hebben waarin iedere actor zich met zijn eigen zaken bemoeit, niet naar anderen kijkt (het verkokerde model) en er geen overlap in taken bestaat, dan staan er alleen maar zwarte en witte vakjes in de matrix. In de praktijk bestaat een dergelijke situatie niet, zeker niet in het huidige klimaat waarin samenwerking zo hoog aangeschreven staat. Juist het patroon van zwarte, witte en grijze vlakken wordt interessant.

Het is van belang dat de matrix ruimte laat voor persoonlijke en situationele factoren. Stel dat de contactpersoon van instelling B het niet goed kan vinden met die van instelling A, dan kan dat betekenen dat 'het netwerk' zichzelf zodanig zal vormen dat hun relatie minder intensief wordt. Op het niveau van een keten van actoren *hoeft* zo iets niet een al te groot probleem te zijn, zolang het maar niet gaat om een zeer specialistische inbreng die nergens anders te vinden is. Zo zie je bijvoorbeeld dat instellingen voor jeugdhulpverlening verschillen in de mate waarin ze bereid zijn 'naar de wijk toe te komen'. Er ontwikkelen zich dan relaties met instellingen die zich daarin actief opstellen, maar niet met 'passieve' instellingen. Het schema kan zichtbaar maken of er in dat opzicht gaten vallen of niet.

We hebben in het schema categorieën van instellingen opgenomen. Het is denkbaar dat een dergelijk schema als concreet instrument gebruikt zou worden om de relaties op het niveau van een bepaalde wijk te analyseren. In dat geval zouden uiteraard ook de individuele instellingen die op wijkniveau actief zijn er een plaats in moeten krijgen, en niet gegroepeerd in categorieën.

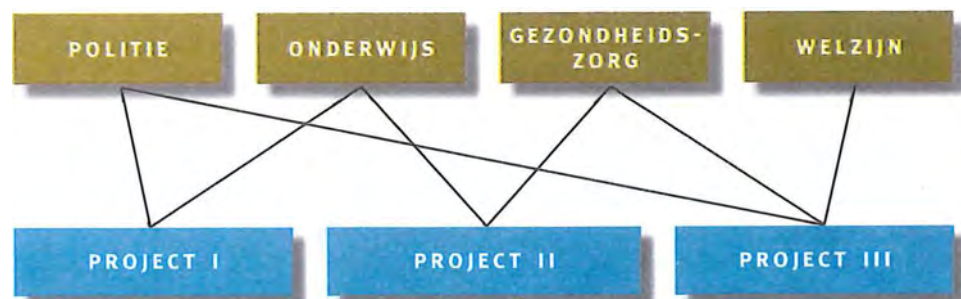
Tot op zekere hoogte kan een 'keten' zichzelf sturen. Hij vertoont in dat opzicht kenmerken van een 'lerend netwerk'¹⁷. Er kunnen immers leerprocessen in optreden. Als een bepaalde verbinding (bijvoorbeeld een relatie tussen twee instellingen) productief is voor een bepaalde wijk en een andere niet, dan zal de eerste verbinding sterker worden en de tweede verzwakken. Dat betekent dus dat het netwerk als het ware 'vanzelf' gaat passen bij de eigenaardigheden van de betreffende wijk. Aangezien daarvoor op zich geen ingrijpen van hogerhand

nodig is betekent dit dat er ook een zekere mate van 'zelfsturing' optreedt. En dat is een tweede kenmerk van dit soort netwerken.

Nu wijzen Hupe en Klijn het model van zelfsturing af, omdat het niet zou samengaan met een aanzienlijk ambitieniveau van de overheid en omdat er geen regisseursrol bij zou passen. Het eerste bezwaar - de onverenigbaarheid met een aanzienlijk ambitieniveau van de overheid - hoeft niet te gelden. De convenanten hebben laten zien dat de overheid een grote invloed kan hebben op de 'agendavorming' van partijen. De overheid kan dus heel goed stimuleren dat instellingen aandacht gaan besteden aan Maatschappelijk Herstelcategorieën. Maar dat wil nog niet zeggen dat de overheid bij het uitvoerend werk de onderlinge relaties tot in detail moet regelen. Integendeel, wanneer er 'eigen ruimte' blijft bestaan voor instellingen om hun onderlinge relaties te regelen, dan kan het netwerk zichzelf aanpassen aan de eigenaardigheden van de wijk en de instellingen die zich erin bewegen. Dat betekent een ontlasting van het niveau waarop regie gevoerd moet worden, de lokale overheid hoeft niet tot in detail alles te regelen. Voorwaarde daarbij is wel dat de regisseur zicht houdt op de wijkproblematiek, en de mogelijkheid behoudt om in te grijpen. Het is immers niet ondenkbaar dat er tussen instellingen een soort symbiotische relatie gaat ontstaan waarin men elkaar onder alle omstandigheden dekt, zodat misstanden de kop op kunnen steken. Maar dit probleem is niet onbekend. Ook buurthuizen raken bijvoorbeeld wel eens gevangen in een hechte relatie met bepaalde groepen bewoners, waarmee ze andere bewoners uitsluiten. Wat dus in dit model noodzakelijk is, is een systeem van 'kwalitatieve monitoring' waarmee wijkontwikkelingen gescreend kunnen worden.

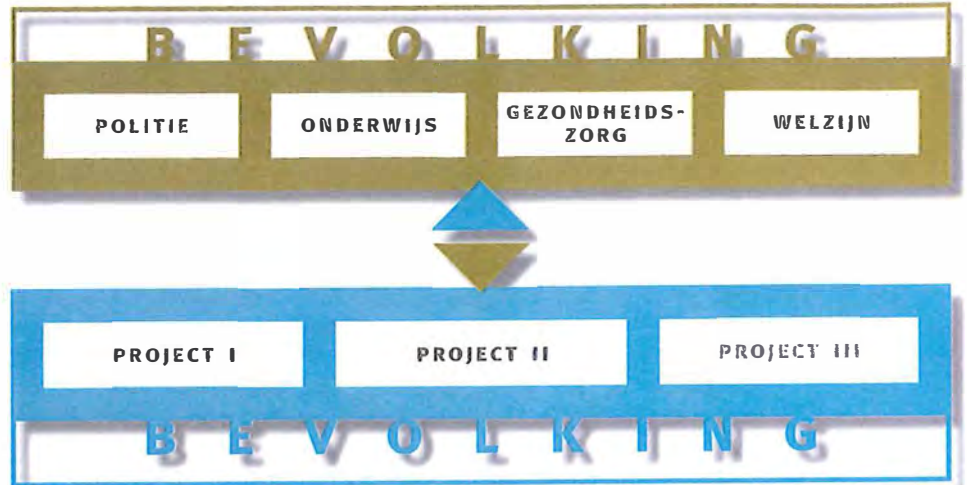
Een tweede voordeel van dit model is dat de analyse van de wijkproblematiek de actoren dwingt om 'op ketenniveau' te denken. Niet de vraag welke taken een instelling formeel heeft sturen de analyse, maar de vraag waar gaten en overlappingsen zitten in de aanpak van de wijkproblematiek. Immers, samenwerking op wijkniveau hoeft niet noodzakelijkerwijs een integrale aanpak op te leveren. Bij ketenverantwoordelijkheid staat de gezamenlijke betrokkenheid bij samenwerking op wijkniveau voorop. Activiteiten worden daar gestuurd door een gezamenlijke analyse van ontwikkelingen in de wijk. Dat is anders bij andere varianten van samenwerking op wijkniveau. We bespreken ter illustratie drie varianten van samenwerking op wijkniveau: draagvlak voor afzonderlijke projecten, intersectorale samenwerking rond gezamenlijke projecten en ketenverantwoordelijkheid ten aanzien van wijkprocessen.

Het draagvlakmodel ziet er dan als volgt uit.



In dit model zorgen de uitvoerders van een bepaald project ervoor dat andere actoren het belang van het project onderschrijven. Dat impliceert verder geen gezamenlijke analyse van wijkprocessen of gezamenlijke betrokkenheid bij de

uitvoering. De andere actoren hoeven niet bij de ondersteunde projecten betrokken te zijn, noch hoeven ze zich af te vragen wat die projecten betekenen voor het eigen optreden in de wijk. Iedere sector maakt als het ware zijn eigen analyse van de wijk situatie en neemt kennis van de analyse van andere sectoren wanneer die vragen om ondersteuning van hun projecten. De 'keten' van instellingen functioneert dus eigenlijk nauwelijks als keten maar veelmeer als verzameling schakels.



Het tweede model is 'intersectorale samenwerking'. De beleidssectoren zitten dicht op elkaar, en iedere sector 'denkt mee' over zijn eigen inbreng in de projecten en over het belang van het project voor de eigen sector. De projecten als zodanig zijn echter nog steeds individuele interventies die niet met elkaar in verband hoeven te staan. In dit model wordt er echter wel een gezamenlijke analyse gemaakt van de problematieken in de wijk. Dat kan ertoe leiden dat er tussen projecten en tussen sectoren meer samenhang ontstaat, maar de projecten richten zich nog steeds op afzonderlijke problematieken. De relatie met samenlevingsprocessen in de wijk als geheel wordt niet gelegd. De vraag of een bepaalde interventie zal bijdragen aan de vitaliteit van de wijk komt niet naar voren. Eerder wordt *aangenomen* dat een bijdrage aan de oplossing van een afzonderlijk probleem voor de wijk als geheel heilzaam zal uitpakken.



Het derde niveau van analyse is 'ketenverantwoordelijkheid'. De actoren werken aan gezamenlijke analyses van de situatie in de wijk en ontwikkelen gezamenlijke projecten om verbeteringen te bereiken. De beoordeling van de werkzaamheid van projecten vindt plaats in het licht van de ontwikkeling van 'het wijkproces' in zijn geheel: in hoeverre is een bepaald project in de context van de wijk een 'heilzaam' project? De 'keten' van voorzieningen - inclusief de bevolking, die immers een belangrijke rol speelt, zowel in de probleemanalyse als in de oplossing van problemen - vormt een geheel. En bovendien vormen afzonderlijke projecten een samenhangend geheel tegen de achtergrond van een wijkproces dat nadrukkelijk in de analyse betrokken is.

Bij het laatste model openbaart zich ook een zwakte die niet zozeer in de ketenbenadering ligt als wel in de randvoorwaarden ervoor: als je naar een integrale analyse van wijkprocessen toe wilt, hoe bepaal je wat 'goede en slechte ontwikkelingen op wijkniveau' zijn? Momenteel zijn het toch vooral de kengetallen op verschillende beleidsterreinen die ons een indruk geven van hoe het ervoor staat. Maar om een integrale analyse van wijkontwikkelingen tot een goed einde te kunnen brengen is er behoefte aan een kader. Als het over marginalisering gaat zijn het niet alleen de manifeste problemen die 'gemonitord' moeten worden, maar ook de vraag waar groepsvorming over dreigt te gaan in de tegenstelling tussen bevolkingsgroepen.

Regie

In het voorgaande hebben we in feite al veel noties over regie op het uitvoerende niveau geformuleerd. De ketenbenadering is zeer geschikt om op dat niveau samenhang en effectiviteit te bereiken. Zij kan bovendien bijdragen aan de efficiëntie omdat het op het uitvoerende niveau mogelijk is om kansen te benutten die zich ad hoc voordoen, of die afhankelijk zijn van individuele personen.

Dergelijke 'lerende netwerken' kunnen langs verschillende wegen tot stand komen. Een negatieve variant is bijvoorbeeld dat particuliere belangen van organisaties, werksoorten of individuen richtinggevend zouden gaan worden voor de verbindingen in het netwerk. Vandaar dat het belangrijk is dat in deze netwerken een gezamenlijke betrokkenheid op het wijkproces en op elkaars kerndoelen de ruimte krijgt om zich te ontwikkelen. Het is te verwachten dat een organisatie die binnen een sterk verkokerde sector werkt daarvoor minder ruimte heeft dan een organisatie die binnen een wijkgericht werkende sector opereert. Zo is samenwerking met de jeugdzorg/jeugdhulpverlening in Utrecht een probleem, evenals de samenwerking met de arbeidsmarkttoeleiding. De meerwaarde van wijkgerichte aanpakken ligt in de gezamenlijke betrokkenheid op de integrale situatie en in het overzicht dat men op wijkniveau nog kan hebben.

Om de netwerken op wijkniveau in het inhoudelijk spoor te houden is het proces van agendavorming essentieel. Het is het politieke bestuur op lokaal niveau dat de richtpunten voor lokaal sociaal beleid formuleert. Waar Hupe en Klijn de gemeente opvatten als 'primus inter pares' zouden wij de gemeente een veel zwaarder gewicht in de inhoudelijke sturing toekennen. Maar die sturing verloopt weer wel langs de wegen van interactie en onderhandeling die passen bij een netwerkbenadering. De gemeente als regisseur heeft een integrerende taak, mikt eerder op 'doelzoeken' dan op 'doel stellen' zoals Hupe en Klijn bepleiten. Maar ten principale kunnen instanties die met gemeenschapsgeld gefinancierd worden niet hun eigen doelen bepalen.

De vraag is dan op welke manier de deskundigheid die in de sociale infrastructuur bestaat, de ervaringen die daar worden opgedaan, de vorming van



de politieke agenda kan beïnvloeden. Regisseren is - ook daarin volgen we Hupe en Klijn - mede een kwestie van communiceren, van voeling houden met de zich ontwikkelende praktijk. Dat draagt ertoe bij dat de regie beter aansluit bij de praktijk. Maar bovendien kan het de loyale medewerking van uitvoerende instellingen bevorderen. Een hiërarchisch model van sturing brengt instellingen in de verleiding om zich tegenover de gemeente uitsluitend instrumenteel op te stellen. Ze hebben er immers weinig belang bij om hun ziel bij de gemeente op tafel te leggen als ze geen invloed hebben op te kiezen oplossingsrichtingen. Het versterken van het gevoel een gezamenlijke missie te hebben kan een dergelijke instrumentele opstelling doorbreken. Maar dat impliceert wel dat men elkaar wederzijds serieus neemt. Dan moet ook de eigen ruimte die voorzieningen plegen te beschermen tegenover de gemeente niet uitsluitend gezien worden als 'weerstand tegen sturing van buiten'.

Dit alles benadrukt het belang van een beter begrip van sociale processen op wijkniveau, de manieren waarop je erin kunt interveniëren en de manieren waarop die interventies 'accountable' kunnen worden gemaakt. Zonder dat heeft de gemeente immers weinig middelen om een helder zicht te houden op wat er in een wijk gebeurt op samenlevings- zowel als op voorzieningenniveau.

Een beperking van een lokale regisseursrol is dan nog dat de coherentie van sociaal beleid op rijksniveau niet automatisch tot stand komt. Hoe ziet een sociaal beleid op rijksniveau eruit als 600 regisseurs ieder in hun eigen lokaal netwerk lokaal sociaal beleid gaan maken? Wat gebeurt er met de zwakke signalen vanuit kleine gemeenten als de 600 gemeenten via 'zelfsturing' hun beleid naar buiten toe propageren? Het is te verwachten dat 'sociaal beleid' dan synoniem wordt met grote stedenbeleid, omdat de stem van grote gemeenten nu eenmaal verder draagt.

Nu al tekent zich het gebrek aan een landelijke 'taal' af waarmee over sociaal beleid kan worden gesproken. Wat in de ene gemeente 'activerend welzijnsbeleid' heet noemt een andere 'sociale activering' of 'onbenutte kwaliteiten'. Een begrip als 'sociaal investeren' is in Rotterdam gemeengoed, terwijl in Den Haag 'Maatschappelijk Herstel' algemeen bekend is. Maar de communicatie van innovaties wordt moeizaam als iedere gemeente vasthoudt aan zijn eigen terminologie.

Schuyt streeft er nadrukkelijk naar om zo weinig mogelijk op 'specifiek' beleid terug te vallen. En hoewel het verleidelijk is om voor iedere sociale categorie een afzonderlijke keten met schakels te maken die voor die groep betekenisvol zijn nemen we die keuze ook voor onszelf ter harte. Het gaat er om een visie op het sociale domein te ontwikkelen die kan helpen om al die verschillen bij elkaar te brengen: indachtig het advies van Hupe en Klijn ('van doelbepalen naar doelzoeken') *eerder een integrerend beleid dan een integraal beleid*.

De notie 'complementair bestuur' kan bij dit soort thema's perspectief bieden. De gemeenten ontwikkelen op lokaal niveau beleid, het rijk bewaakt via monitoring de 'keten' van gemeenten en maatschappelijke problematieken en neemt in partnership met de gemeenten – die de regie houden – initiatieven en geeft impulsen voor innovatie. In de voorgaande beschouwingen ligt een veelheid van belangrijke opgaven voor hogere beleidsniveaus besloten.

Hoofdstuk 7 **Samenvatting, conclusies en aanbevelingen**

Samenvatting

We hebben in het voorgaande geprobeerd om de begrippen sociale infrastructuur en ketenverantwoordelijkheid inhoud te geven. Daartoe hebben we eerst twee belangrijke beleidsadviezen voor het sociale domein besproken, namelijk dat van Schuyt over *Kwetsbare jongeren en hun toekomst* en dat van Hupe en Klijn over de *Gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Deze hebben we aangevuld met een aantal ervaringen die in het kader van de 'welzijnsconvenanten' van VWS met de grote steden zijn opgedaan.

Het begrip *sociale infrastructuur* hebben wij opgevat als het samenstel van alle beleidsmatige, organisatorische, professionele en niet-professionele randvoorwaarden waarbinnen het werken aan sociale processen plaatsvindt. Om het begrip inhoud te geven is voornamelijk aangehaakt bij het wijkniveau. Het is goed om te bedenken dat er ook veel andere relevante sociale contexten zijn, zoals bijvoorbeeld de wereld waarin de doelgroepen van Maatschappelijk Herstel in Den Haag zich bewegen.

Een aantal aspecten van de sociale infrastructuur is behandeld. Er is een verband gelegd tussen het bestaan van 'probleemgroepen' en de hen omringende samenleving. Problemen van *marginalisering* - die wij onderscheiden van achterstandsproblemen - zijn in onze visie niet uitsluitend toe te schrijven aan bepaalde probleemgroepen, maar ze ontstaan in de relatie tussen kwetsbare groepen en de samenleving. Bij marginalisering is de veronderstelling dat er een samenleving is, waar een bepaalde groep buiten komt te staan. Dat wil zeggen dat er ook minstens twee partijen aan de problematiek bijdragen.

Voorts is het idee van een *dominante cultuur* gerelativeerd. Mogelijk bestaat er een 'dominante cultuur' in Nederland, maar er zijn in de grote steden wijken waar die cultuur ruimschoots de cultuur van een minderheid is geworden. De instituties die wij als ankerpunten in onze samenleving zijn gaan beschouwen zijn daar lang niet altijd vanzelfsprekend. Als Schuyt dan ook in zijn 'probleemketen' schakels reserveert voor 'het gezin', 'werk' en 'school' en niet voor 'de familie', 'de godsdienst', 'het informele circuit', 'de vriendengroep' dan kan men zich afvragen hoeveel zeggingskracht zijn probleemketen voor kwetsbare groepen heeft.

Waar de dominante cultuur haar dominantie verliest wordt *sociale integratie* vooral een kwestie van het ontwikkelen of het herstellen van relaties tussen diverse heterogene groepen in plaats van het inpassen van allerlei 'marginale groepen' in 'de samenleving'.

Een *sociale infrastructuur* wordt dus mede gekenmerkt door de relaties tussen verschillende sociale groepen. Deze zijn niet alleen een problematische factor, maar ze kunnen net zo goed een hulpbron zijn om problemen op te lossen.

Professionals op uitvoerend niveau benadrukken keer op keer het belang van vertrouwensrelaties met verschillende sociale groepen. Als relaties zo belangrijk zijn dan moeten we ook aandacht besteden aan de manier waarop 'relaties' zich ontwikkelen. In onze visie hebben in die relatie-ontwikkeling met name wijkvoorzieningen als buurthuizen, jongerenwerk, recreatieve en educatieve voorzieningen een rol. Ze zouden dan ook moeten worden opgevat als basisvoorzieningen, die een bepaald niveau van sociale samenhang nastreven. Het gaat daarbij zowel om relaties tussen sociale groepen en voorzieningen als

tussen sociale groepen onderling. Relaties tussen bevolkingsgroepen beschouwen we dus als een belangrijke hulpbron, die bij meer doelgerichte interventies haar waarde bewijst. Ze moeten echter wel een min of meer duurzaam karakter hebben, omdat er anders van 'vertrouwen' weinig sprake zal zijn. Dat veronderstelt basisvoorzieningen die continuïteit in hun contacten kunnen aanbrengen. Ontmoetingsmogelijkheden die gericht zijn op positieve contacten tussen en binnen sociale groepen zijn daarbij essentieel. Ook een zekere mate van 'vrijblijvendheid' en 'laagdrempeligheid' kunnen, mits planmatig gehanteerd, belangrijke voorwaarden zijn om relatie-ontwikkeling te stimuleren. Basisvoorzieningen die zo worden opgevat dragen bij aan het vervullen van belangrijke randvoorwaarden voor doelgerichte interventies vanuit diverse beleidssectoren.

Sociaal beleid kent aldus drie soorten relaties met de lokale samenleving:

- Doelgerichte interventies, gericht op het verminderen van achterstanden.
- Relatie-ontwikkeling met het oog op de toegang tot doelgroepen.
- Relatie-ontwikkeling tussen categorieën burgers.

Sociale samenhang ontwikkelen is een beleidsdoel dat als het ware dwars op de sectorale beleidsdoelen van politie, onderwijs, gezondheidszorg enzovoort staat. De 'welzijnssector' richt zich juist primair op vraagstukken van sociale samenhang, die voor andere sectoren wel belangrijk zijn, maar die niet hun kerntaak uitmaken. Ontkokering en integrale uitvoering betekent dus niet zozeer dat het sectorale perspectief zou moeten worden gerelativeerd, maar eerder dat het zou moeten worden aangevuld met een infrastructuur om op uitvoerend niveau sectoren aan te sturen en met een methodiek van verantwoording naar hogere niveaus toe. Het Beleidskader lokaal sociaal beleid biedt daarvoor een goed uitgangspunt.

Het *sectorale en het integrale perspectief* staan niet los van elkaar. Er zijn altijd concrete activiteiten, met hun eigen werkdoelen, nodig als kristallisatiepunt voor sociale processen. Werken aan sociale samenhang vindt dus altijd plaats in samenwerking met andere beleidssectoren. Het rendement van dit werk kan gemaximaliseerd worden, maar daarvoor is het niet nodig en ook niet wenselijk dat de middelen voor dit werk geconcentreerd worden in een sector. Het gaat veeleer om het 'binden' van middelen die op wijkniveau vanuit verschillende sectoren in sociale processen worden geïnvesteerd.

De nadruk op sociale processen die wij voorstaan impliceert een ander soort professionaliteit, die wij *nabije professionaliteit* hebben gedoopt. Deze professionals zijn in de eerste plaats aanwezig, ze gaan relaties aan. Ze staan met een been in de leefwereld van hun doelgroepen en met het andere in de professionele wereld van voorzieningen. Ook het belang van *paraprofessionals* willen we benadrukken. Ze vormen een intermediair tussen voorzieningen en moeilijk bereikbare doelgroepen. Voorwaarde voor hun effectiviteit is dat ze investeren in hun relatie tot de doelgroep. Ook voor hen is niet het afstandelijke professionele 'weten en kunnen' het ideaal, maar hun 'zijn', hun identiteit als lid van de doelgroep.

Om de sociale infrastructuur gestalte te kunnen geven en beleidsmatig hanteerbaar te maken is het van belang dat er een geëigend begrippenkader wordt ontwikkeld. Als het gaat om sociale relaties is een *onderhoudbare wijk* het streefdoel. Dat is een wijk waar dusdanige relaties tussen bevolkingscategorieën bestaan en waar een dusdanige sociale structuur bestaat dat de meeste problemen tussen mensen door die mensen zelf kunnen worden opgelost. In een dergelijke wijk is er dus maar een beperkte inzet nodig voor 'het blussen van sociale branden'.

De volgende vraag is dan hoe je bestuurlijk bepaalt wanneer en hoeveel je moet investeren in een sociale situatie als er geen manifeste problemen zijn, en hoe je het rendement van die investeringen beoordeelt. Naast een begripkader vergt dat ook de ontwikkeling van *analyse-instrumenten en verantwoordingsmethodieken*.

Een probleem is dat er weliswaar heel veel ervaring wordt opgedaan, maar dat de *infrastructuur om van die ervaringen te leren* onderontwikkeld is. Als het gaat om de manier waarop samenwerking op wijkniveau gestalte kan krijgen bepleiten we een wat flexibeler variant van de ketenverantwoordelijkheid die Schuyt voorstelt. Deze vorm van samenwerking kan de gedaante aannemen van *lerende netwerken met een zekere mate van zelfsturing*. Daarvoor moet echter aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Het netwerk moet met name door gezamenlijke inhoudelijke agendavorming bijeengehouden worden en niet uitsluitend door particuliere organisatorische of persoonlijke belangen. Om dat te bereiken is betrokkenheid van de lokale overheid onontbeerlijk. Als het gaat om de richting die sociaal beleid in moet slaan heeft immers de politiek het primaat. Maar een productieve relatie tussen voorzieningen en gemeente wordt gekenmerkt door interactie, door uitwisseling van inzichten en door onderhandeling. De gemeente kan niet volgens het hiërarchische bestuursmodel tewerk gaan, mede omdat dat een instrumentele houding van de voorzieningen tegenover de gemeente zou kunnen oproepen. Een model van partnership geeft betere garanties dat de voortschrijdende inhoudelijke en methodische inzichten die voorzieningen opdoen ook metterdaad op het gemeentelijke niveau 'doorkomen'. Dat kan dan weer leiden tot veranderende politieke prioriteiten.

Het volgen van sociale ontwikkelingen is in deze variant van 'nabij bestuur' een belangrijk instrument voor de gemeente om de vinger aan de pols te houden. Dat 'volgen' moet niet alleen op afstand gebeuren. De manier waarop betrokken burgers de situatie analyseren is een belangrijk uitgangspunt. De directe communicatie tussen burgers en bestuurders over die analyse kan door geen enkel 'instrument' vervangen worden.

Tenslotte vragen we aandacht voor het feit dat er bij lokale regie 600 regisseurs van sociaal beleid zijn. Dat kan er gemakkelijk toe leiden dat er verschillen in spraakgebruik ontstaan die de communicatie over en het leren van ervaringen zouden kunnen bemoeilijken. Zoveel verschillende regisseurs kunnen bovendien de landelijke politieke agendavorming op drijfzand plaatsen. Noodzakelijk is dat niet, maar het vergt wel een variant van bestuur waarin de hogere overheden 'integreerend' werken, eerder dan integraal, en 'ordenend' eerder dan 'geordend'. Zulke overheden zullen ten opzichte van ontwikkelingen op het uitvoerende en het lagere bestuurlijke niveau responsief moeten zijn. Het zoeken is naar een variant van complementair bestuur die daarin voorziet.

Conclusies

De conclusies die we willen trekken vallen in vier punten uiteen:

- 1 *TEN AANZIEN VAN DE POSITIONERING VAN WELZIJN/SOCIAAL BELEID*
De 'welzijnssector' houdt zich bezig met sociale processen. Deze spelen zich niet in het luchtledige af, maar zijn meestal gekoppeld aan meer doelgerichte, instrumentele interventies. Het 'sociale proces' is dus een aspect van allerlei verschillende maatschappelijke interventies. Het is bovendien een proces dat per definitie de inbreng van burgers vereist. In die zin maken burgers deel uit van de 'sociale infrastructuur' die nodig is om

maatschappelijke problemen op te lossen. Sociaal beleid kan dus nooit een puur professionele aangelegenheid zijn. De relatie van professionals en burgers is steeds in het geding. Paraprofessionals spelen daarbij een belangrijke intermediaire rol.

Interventies in het sociale domein zijn afhankelijk van 'sociale randvoorwaarden' (sociale samenhang, sociale integratie, sociale binding, toegang tot doelgroepen enzovoort). Sociaal beleid houdt zich onder meer bezig met deze randvoorwaarden. Meer specifiek: het interveniëren in relaties tussen doelgroepen en het onderhouden van relaties met doelgroepen. Als je marginalisering wilt bestrijden dan veronderstelt dat een 'ontmoeting' van dominante cultuur en subcultuur. Kenmerkend voor een ontmoeting is dat beide partijen, dus ook de dominante cultuur, kunnen veranderen.

Daarnaast zijn er interventies die specifiek tot het domein van 'welzijnsbeleid' horen: het bijdragen aan oplossingen voor maatschappelijke problemen en aan achterstandsbestrijding.

Om deze taken naar behoren te kunnen vervullen is er een continue investering in sociale relaties nodig. Welzijnswerk op wijkniveau levert die investering via buurtgerichte activiteiten. Het is daarmee een basisvoorziening voor beleidssectoren die zich op andere problemen richten (gezondheidsbevordering, onderwijs, criminaliteitsbestrijding, overlast etc.).

Daarnaast vindt relatie-ontwikkeling plaats via meer doelgerichte interventies, al is dat daarbij niet het primaire doel. Het is de taak van het welzijnswerk om binnen deze interventies het relationele aspect te bewaken. Het welzijnswerk kan relaties 'inbrengen' in doelgerichte interventies, maar ook de relaties 'overnemen' en mogelijk overbrengen naar andere beleidsterreinen. Het werken met een groep buurtmoeders kan zo na verloop van tijd naar andere probleemgebieden uitgebreid worden. Dat is een ontwikkeling die in de praktijk ook vaak zichtbaar is.

Welzijnswerk staat dus niet los van sectoraal beleid, maar valt er ook niet mee samen. Het kan ook niet opgaan in een andere beleidssector, omdat dan het integrale aspect van relatie-ontwikkeling verloren zou gaan. Een beleidssector die een draagvlak voor een beperkte interventie nodig heeft investeert niet meer in dat draagvlak als de interventie is afgelopen. Het onderhouden van deze 'sociale randvoorwaarden' behoeft dus facilitering via kanalen die daarvoor zijn bestemd. Zoals de minister van VWS een coördinerende verantwoordelijkheid heeft voor het sociaal en cultureel beleid ligt het op de weg van de sector welzijn om deze sectoroverstijgende investeringen te doen.

In de uitvoering van het welzijnswerk wordt veelal wel samengewerkt met andere sectoren. Dit intersectorale aspect geldt op alle beleidsniveaus. Ook op rijksniveau past het bij de verantwoordelijkheid voor het sociaal culturele aspect van de samenleving dat VWS 'de sociale paragraaf' van beleidsprogramma's op andere terreinen bewaakt en faciliteert.

Onder uitvoerend niveau verstaan we overigens niet alleen het wijkniveau. Ook andere zinvolle sociale contexten zijn aan de orde: bijvoorbeeld in het geval van dak- en thuislozenproblematiek het stedelijke niveau, in het geval van overlast van de horeca het uitgaansleven.

2 TEN AANZIEN VAN HET LOKALE NIVEAU

Het lokale niveau is een goed uitgangspunt gebleken voor sturing van sociale interventies. Op dat niveau is het nog haalbaar om de specifieke omstandigheden op het niveau van de uitvoering te kennen. Daardoor kan de passendheid van een interventie beter beoordeeld worden. Bovendien kan profijt getrokken worden van specifieke mogelijkheden die er op uitvoeringsniveau bestaan. Daarbij kan gedacht worden aan de aanwezigheid van

charismatische uitvoerders, een school die door 'toevallige' omstandigheden een ontmoetingspunt is geworden, de samenloop van meerdere beleidsprogramma's of experimenten die vanuit verschillende sectoren worden uitgevoerd, een calamiteit die zich onlangs heeft voorgedaan waardoor iedereen bereid is om in oplossingen te investeren, enzovoort.

Een buitengewoon belangrijk voordeel van het lokale niveau is bovendien dat de inbreng van burgers maximaal tot zijn recht kan komen. We hebben gezien dat de doelgroep van een interventie vaak beschouwd kan worden als partner in de probleemoplossing en dat de relatie met andere bevolkingsgroepen invloed heeft op de te kiezen strategie. Dan moet de sturing ook komen vanuit een niveau dat voor burgers nog rechtstreeks bereikbaar is.

Bij de convenanten bleek het voorts mogelijk om de effectiviteit te vergroten doordat de uitvoering kon worden ingepast in specifieke lokale manieren van beleidmaken. Zo verschilt bijvoorbeeld de manier waarop in de vier steden is omgegaan met 'het wijkniveau', afhankelijk van de positie van het wijkniveau binnen de gemeentelijke beleidsstructuur.

Wanneer de aansturing plaatsvindt vanuit een niveau waarop aan deze lokale verschillen voorbij wordt gegaan dan ligt het voor de hand dat interventies aan effectiviteit verliezen omdat mogelijkheden onderbenut blijven.

We hebben gepleit voor voortgaande ketenontwikkeling op het uitvoerende niveau, waarin de betrokkenheid op de samenlevingsproblematiek richtinggevend blijft en waarbinnen formele afgrenzingen tussen organisaties gerelativeerd kunnen worden. Voor het lokale beleidsniveau vinden we aansluiting bij het netwerkmodel van Hupe en Klijn, met dien verstande dat we een nadrukkelijker rol voor de politieke sturing zien dan zij lijken te doen.

3 TEN AANZIEN VAN RELATIES TUSSEN BELEIDSNIVEAUS

Dat impliceert geen passieve rol voor andere niveaus. Bij 'nabij bestuur' moet voorkomen worden dat het uitvoerende niveau immuun raakt voor beleid dat op hogere niveaus geformuleerd wordt. Als je immers op wijkniveau maximaal ruimte geeft aan de mogelijkheden die onderlinge relaties tussen actoren bieden dan kan die samenwerking leiden tot meer gerichtheid op inhoudelijke vooruitgang, maar ook tot afscherming van de particuliere belangen van instellingen, uitvoerders of groepen burgers tegenover anderen. Vereist is dus een instrumentarium om zicht te houden op sociale ontwikkelingen op samenlevingsniveau dat niet alleen maar afhankelijk is van wijkfactoren maar dat ook integraal blijft, dat wil zeggen niet uitsluitend gebonden aan een bepaalde beleidssector en niet uitsluitend vanuit 'de professionele blik'. Een dergelijk beleidsinstrumentarium ontbreekt nog goeddeels.

Een tweede rol voor bovengemeentelijke (Provincie en Rijk) en intergemeentelijke niveaus is gelegen in het op interactieve wijze totstandbrengen van coherentie in sociaal beleid. Wanneer iedere gemeente min of meer autonoom regisseur is in het eigen gebied dan spreken we over 600 regisseurs. Zoiets betekent voor het sociale beleid op rijksniveau weinig goeds, tenzij er geïnvesteerd wordt in uitwisseling en agenda-ontwikkeling. Als de relatie tussen hogere en lagere niveaus er niet een is van onderschikking dan vereist dat een responsieve houding van beleidsniveaus ten opzichte van elkaar. Zoiets is overigens al sinds de beleidsbrief *Samen werken langs nieuwe wegen* een beleden uitgangspunt.

Een andere bovenlokale verantwoordelijkheid ligt in het oplossen van knelpunten in de (rijks-)regelgeving en in het scheppen van financiële randvoorwaarden voor lokaal sociaal beleid. Daartoe behoren ook randvoorwaarden die niet zozeer formeel als wel vanuit een oogpunt van efficiëntie

beter op hogere beleidsniveaus kunnen worden geschapen (innovatie, instrumentering, ondersteuning, het volgen van sociale trends).

4 *TEN AANZIEN VAN HET LEREN VAN ERVARINGEN*

Tijdens ons onderzoek is gebleken dat uitwisseling en leren van ervaringen weinig van de grond kwam. Geconstateerd is dat de 'infrastructuur' om deze leerprocessen te ontwikkelen voor een groot deel ontbreekt. Gevolg is dat weliswaar inzichten werden opgedaan, maar dat de verspreiding en de confrontatie met inzichten elders te wensen overliet. Het gaat om verschillende soorten inzichten:

- inzichten betreffende de plaats van een bepaalde problematiek op de politieke en maatschappelijke agenda: agendavorming;
- inzichten betreffende de aanpak van problemen: methodiek;
- inzichten van inhoudelijke aard in de problematiek;
- inzichten in de geschiktheid van beleidsinstrumenten en beleidsmatige inkadering.

Aanbevelingen

Gezien de bovenstaande conclusies willen we de volgende aanbevelingen doen.

- 1 Ga verder met het ontwikkelen van de regisseursrol van gemeenten. Op het uitvoerend niveau is de ketenbenadering geschikt om tot maatwerk te komen. Op het lokale niveau (gemeente/stadsdeel) is een instrumentarium nodig om ontwikkelingen op uitvoerend niveau naar waarde te kunnen schatten en door te laten werken in de voortgaande aansturing. Investeer voorts in de ontwikkeling van een rol van andere bestuurlijke niveaus die de lokale regisseursrol faciliteert.
- 2 Werk aan een begrippenkader dat sociale processen tastbaar maakt. Daarbij kan gedacht worden aan het onderscheid tussen sociale en technische processen, wat is 'integraal', de vraag aan welke kenmerken een 'vitale samenleving' voldoet, hoe kun je die kenmerken meetbaar maken, welke relatie er is tussen normbesef en ontwikkeling van identiteit van bevolkingsgroepen. Anders gezegd: onder welke voorwaarden hebben bevolkingscategorieën 'een boodschap aan elkaar'?
- 3 Werk aan de ontwikkeling van instrumenten om sociale ontwikkelingen aan te sturen, te volgen en 'accountable' (verantwoordbaar) te maken.
- 4 Werk aan een infrastructuur om te kunnen leren van ervaringen voor de punten agendavorming, methodiek, inhoud en beleidsinstrumenten. Deze infrastructuur kan gedifferentieerd zijn naar de bestuurlijke niveaus gemeente, intergemeentelijk/regionaal, provinciaal en Rijk, met dien verstande dat onderscheidingen niet rigide gehanteerd moeten worden. Als er beweging in het systeem zit kan het responsief blijven ten aanzien van nieuwe ontwikkelingen.
- 5 Op rijksniveau kan facilitering inhouden het werken aan financiële en organisatorische randvoorwaarden, regelgeving en communicatie. Daarnaast is er voor VWS een rol weggelegd in het ontwikkelen van 'de sociale paragraaf' van beleidsprogramma's van andere departementen.

Summary

Operational welfare policy - frequently referred to these days as *social policy* - is decentralised in the Netherlands. One of the responsibilities of the municipality is to act as 'director' of local social policy. The national level has a complementary responsibility in relation to the municipality in such areas as innovation, keeping tabs on socio-cultural developments, and monitoring international exchanges. The support functions, activities that provide backing for executory work, are the domain of the provincial level. After several years of experience with this division of responsibilities, it is becoming clear that a need exists for adequate concepts for social policy. Discussion has arisen concerning the best way for the municipality to fulfill its director's role. Another question is what type of infrastructure is needed in order to develop social policy (*social infrastructure*) in this new context.

This report strives to contribute to these discussions. It is based on an evaluation of covenants established by the Ministry of Public Health, Welfare and Sports (VWS) and the four large Dutch cities. Experience gained with these covenants is evaluated in terms of the concepts 'social infrastructure', 'direction/management', and 'linked responsibility'.

To this end first of all two important reports containing recommendations for the social domain have been addressed, specifically that of Schuyt (1995) concerning *Vulnerable youths and their future* and that of Hupe and Klijn (1997) on *The municipality as 'director' of preventive youth policy*.

We have interpreted the concept *social infrastructure* as the interplay of all policy, organisational, professional and non-professional framework conditions in the context of which social interventions takes place. To give the concept its content we explore it chiefly at a neighbourhood level. One should be aware that there are also many other relevant social contexts, for example the world in which the target groups of the Hague covenant 'Social Recovery' (addressing the homeless, ex-delinquents, ex-psychiatric patients, (ex-)addicts and young vagrants) live.

We have dealt with a number of aspects of the social infrastructure. A link has been established between the existence of 'problem groups' and the society that surrounds them. Problems of *marginalisation* - which we differentiate from problems of the disadvantaged - cannot, in our opinion, be attributed solely to certain problem groups but, rather, they arise in the relationship between vulnerable groups and society. The term marginalisation presupposes that there is a society in which a certain group of persons is not included. So the problem minimally involves two parties, society and the vulnerable group.

In addition the idea of a *dominant culture* is put in perspective. There may indeed be a 'dominant culture' in the Netherlands, but in the big cities there are neighbourhoods where it has become a minority culture. The institutions we have come to see as anchor points in our society are certainly not always beyond discussion in these communities. So where Schuyt reserves links, in his 'problem chain', for 'the nuclear family', 'work', and 'school' rather than for 'family', religion', 'the informal circuit', and 'friends', one may ask oneself how much conceptual potential his 'problem chain' has in terms of marginal groups.

Where the dominant culture loses its dominance, *social integration* becomes predominantly a question of the development or repair of relationships between various heterogeneous groups rather than of fitting all kinds of 'marginal groups' into 'society'.

So one of the things that characterises a *social infrastructure* is the relationships between various social groups. These are not only a problematic factor, they can just as well be a source of help in solving problems.

Professionals at an operational level emphasize time and time again the significance of relationships of trust with various social groups. If relationships are so important, we should also pay attention to the way in which they develop. In our view it is particularly such community facilities as community centers, youth projects, recreational and educational facilities that play a role in this development. So they should be viewed as basic facilities that contribute to a certain level of social cohesion. Both relationships between social groups and facilities and mutual relationships among the social groups themselves are relevant here. Relationships between social groups and professionals are a significant resource that proves its value in the implementation of more target-oriented interventions. But they must have a more or less long-term nature, since otherwise there can be little question of 'trust'. This presupposes basic facilities that can offer continuity in human contacts. Places to meet that are oriented toward positive contacts between and within social groups are essential here. In addition, 'low thresholds' and an approach in which there are 'no strings attached', if applied in a methodical context, may also be important preconditions for stimulating the development of relationships. Basic facilities thus interpreted contribute to the fulfilment of major framework conditions for goal-oriented interventions on the part of various other policy sectors.

In short, *social policy* involves three types of relationships with local society:

- Goal-oriented interventions geared toward decreasing disadvantages.
- Relationship development with a view to access to target groups.
- Relationship development between categories of citizens.

Developing *social cohesion* is a policy objective that cuts right across the sectoral policy objectives of the police, the educational system, the health care sector, the housing sector, etc. The 'social sector' orients itself primarily toward issues of social cohesion which, though they are sometimes essential to other sectors, do not constitute their core business.

Bureaucratic decompartmentalization and integral implementation does not mean less focus on the sectoral perspective, but rather supplementing it with an infrastructure for providing direction on an operationally integrated level and a methodology of accountability with respect to higher levels. The *Policy framework for local social policy (Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten. Beleidskader lokaal sociaal beleid. VWS, 1998)* from the Dutch Ministry of Health, Welfare and Sports offers a good starting point here.

Sectoral and *integral* perspectives cannot be separated from one another. Specific activities with their own functional objectives are always required as crystallization points for social processes. So working on social cohesion always takes place in cooperation with other policy sectors. The benefits of this work can indeed be enhanced - but to this end it is not necessary and, indeed, not desirable, that the means for such work be concentrated in one sector. What matters here is the 'linking' of means invested in social processes by various sectors on a neighbourhood level.

The emphasis on social processes that we advocate implies a different type of professionalism, which we have designated *proximate professionalism*. First of all these professionals are *present*; they enter into relationships. They stand with one foot in the *milieu* of their target groups and the other in the professional world of facilities.

Nor must the importance of *paraprofessionals* be overlooked. They are intermediaries between facilities and difficult-to-reach target groups. A prerequisite for their effectiveness is that they invest in their relationship with the target group.

For them, once again, the ideal is not detached professional 'knowledge and technical know-how' but, instead, their identity as members of the target group.

To be able to give form to the social infrastructure and connect it to policy making, it is important that an appropriate context of concepts be developed. When it comes to social relationships a - socially - *sustainable neighbourhood* is the objective. This is a community where relationships of such a nature exist between categories of the population, and where such a social structure exists, that most problems between people can be solved by the residents themselves. In such a community, therefore, only a limited need exists for dealing with social excesses.

So the next question is how to determine, from an administrative point of view, when and how much to invest in a social situation if there are no manifest problems, and how to measure the results of such investments. In addition to a context of concepts this also demands the development of *instruments of analysis* and a *methodology of accountability*. Another problem is that though much experience has been gained, the *infrastructure for learning from these experiences* is underdeveloped.

When it comes to the way in which cooperation can take form at neighbourhood level, we advocate a rather more flexible variant of the linked responsibility proposed by Schuyt. This type of cooperation might take the shape of *learning networks with a certain degree of self-navigation*. First, however, a number of preconditions must be met. The network must be held together predominantly by jointly prepared agendas and not solely by private organisational or personal interests. Prerequisite to achieving this is the involvement of the local authorities. With regard to the main focus of social policy it is politics, after all, that holds the reins. But a productive relationship between facilities and the municipality is characterized by interaction, by an interchange of ideas, and by negotiation. The municipality cannot adopt a hierarchic administrative style, partly because this might only yield an instrumental attitude of the facilities with regard to the municipality. A partnership model gives better guarantees that the developing insights in terms of content and method accumulated by the facilities will find an adequate counterpart in social policy at a municipal level. This interaction, in its turn, can lead to changing political priorities.

In this variant of 'proximate administration', keeping tabs on social developments is an important instrument for the municipality. This monitoring must not only take place from a distance. The way in which involved residents analyse the situation is a significant starting point. The direct communication between citizens and administrators concerning this analysis can be replaced by no single 'instrument'.

Finally we direct our attention to the fact that the focus on local management of social policy implies, with 600 municipalities, there are 600 directors of social policy. This poses the problem of coherence in social policy at a national level. It could easily lead to discrepancies in parlance which might hamper communication about, and learning from, experiences. So many different directors, too, could place the national political agendas on quicksand. This doesn't necessarily *have* to happen, but it does call for a sort of policy making in which the higher governments work in an 'integrating' manner rather than an integral one, and be 'organizing' rather than 'organized'. Such administrations must be responsive with regard to developments at the operational and lower administrative level. The problem is finding a variant of complementary government that fills this need.

Conclusions

Our conclusions can be summarized in four points.

1 WITH REGARD TO THE POSITIONING OF WELFARE/SOCIAL POLICY

The 'social sector' is concerned with social processes. These processes do not exist in a vacuum. On a policy level they usually linked with more goal-oriented, instrumental interventions. The 'social process' is an aspect of all kinds of different interventions at the neighbourhood level. It is also a process that by definition requires the input of residents. In this sense citizens are part of the 'social infrastructure' required to solve social problems, and social policy can never be a purely professional matter. The relationship between professionals and citizens is always involved. Paraprofessionals play an important intermediary role here.

Interventions in the social domain are contingent on 'social framework conditions' (social cohesion, social integration, social bonds, access to target groups, etc.). Social policy involves these framework conditions. More specifically: intervening in relationships between target groups and maintaining relationships with target groups. Combatting marginalization presupposes an 'encounter' between dominant culture and subculture. Typical of an encounter is that both parties, that is to say the dominant culture as well, can change.

In addition there are interventions that belong specifically in the domain of 'social policy': helping solve social problems and fighting disadvantages.

The proper fulfilment of these tasks requires constant investments in social relationships. Social interventions at a neighbourhood level should be conceptualized as a form for this investment. As such it is a basic facility for policy sectors that direct their efforts toward other problems (health improvement, education, fighting crime, etc.).

Though this may not be their primary goal, the development of relationships also takes place via more target-oriented interventions. It is the task of the social sector to monitor the aspect of 'relationships', of social networks within these interventions. This may take the form of 'putting relationships into' target-oriented interventions, but it also of 'taking over' these relationships and transfer them to other policy domains. Working with a group of neighbourhood mothers, for example, can thus be expanded to other problem areas over the course of time. Indeed this development is frequently seen in daily practice. In this way such a group can become a resource for the local community and the professional infrastructure.

So the social aspect should not be separated from sectoral policy; but the two cannot be mixed up either. It cannot be seen as part of another policy sector, since this would mean the loss of the integral aspect of the development of relationships. A policy sector requiring community involvement for a limited intervention no longer invests in the local network of residents once the intervention has been completed. So sustaining these 'social resources' requires facilitation via channels intended for that purpose. Just as the minister of VWS has a coordinating responsibility for social and cultural policy, it is also the task of the social sector to make investments that exceed the limits of that sector.

The implementation of social work usually involves cooperation with other sectors. This intersectoral aspect applies at all policy levels. At a national level, too, it is part of VWS's responsibility for society's socio-cultural aspects to monitor and facilitate the 'social paragraph' of policy programmes in other areas.

It should be noted that we define the concept of the 'operational level' at more than just a neighbourhood level. Other social contexts are involved

here, too: for example regarding the problem of the homeless at an urban level.

2 *WITH REGARD TO THE LOCAL LEVEL*

The local level is a good focal point from which to steer social interventions. At this level it is still feasible to recognize specific circumstances at an executive level. This makes it easier to assess the suitability of a certain intervention. Moreover, advantage can be taken from specific possibilities that exist at the level of implementation. For instance the presence of charismatic professionals, a school that 'by chance' has become a meeting point in the neighbourhood, the merging of several independent policy programmes or experiments carried out from various sectors, a recent calamity that has generated commitment to invest in solutions, etc.

An extraordinarily important advantage of the local level, too, is that it is a suitable level for the input of residents. We have seen that the target group of an intervention can often be viewed as a problem-solving partner, and that the relationship with other groups of the population has an influence on the strategy to be chosen. So steering social interventions has to be done on a level that is still within the scope of citizens.

In the covenants we studied it also proved possible to increase effectiveness because implementation could be adapted to specific local variants of policy-making. For example from one large city to another the way of involving the 'neighbourhood level' varies, depending on the position of this level within the municipal policy structure.

When navigation takes place from a level at which these local differences are irrelevant, it's only natural that interventions would lose some effectiveness.

We have advocated progressive development of linked chains at an executive level in which the involvement in social problems remains the focus for all and in which the linking of organisations can take place within formal boundaries. For the local policy level we see a role for the network model of Hupe and Klijn, on the condition that we envisage a more specific role for political steering than they appear to do.

3 *WITH REGARD TO RELATIONSHIPS BETWEEN POLICY LEVELS*

All this implies no passive role for other levels. In 'proximate administration' one must avoid allowing the executive level to become immune to policy formulated at higher levels. Because, after all, if you give maximal space at a neighbourhood level to the opportunities offered by mutual relationships between actors, cooperation can lead to greater focus on progress in terms of content, but also to protection of the private interests of institutions, professionals, or groups of citizens against others. So an arsenal of instruments for keeping an eye on social developments at neighbourhood level is required. Such instruments should not exclusively depend on neighbourhood actors, and they should not depend exclusively on one policy sector, nor solely on professionals. For the most part such policy instruments are still lacking.

A second role for supra-municipal (provincial and national) and inter-municipal levels lies in effecting coherence in social policy in an interactive manner. If every municipality is a more or less autonomous director in its own area, there are 600 directors. In terms of social policy at a national level this is hardly a positive point, unless investments are made in interchanges and agenda co-ordination. If the relationship between higher and lower levels is not one of subordination, a responsive attitude of policy levels with regard to

one another is called for. Incidentally, this has already been an advocated policy for several years.

Another supra-local responsibility lies in the untangling of bottlenecks in (national) legislation and creating financial framework conditions for local social policy. This includes framework conditions that can be better created at higher policy levels not so much from a formal point of view but from the point of view of more efficient management (innovation, instrumentation, support, monitoring social trends).

4 *WITH REGARD TO LEARNING FROM EXPERIENCE*

During our investigation we have observed that little attention is given to interchanging and learning from experiences. We noted that the 'infrastructure' for developing these learning processes is, to a great extent, lacking. As a result, though insights are indeed gained, disseminating and confronting insights leaves much to be desired. This concerns various types of insights:

Insights concerning the position of a certain problem on the political and social agenda.

Insights concerning the approach to problems: methodology.

Insights in terms of the content of problems.

Insights into the suitability of policy-making instruments and the placement of social problems in policy frameworks.

Recommendations

In view of the above conclusions, we would like to make the following recommendations.

- 1 Continue the development of the director's role of municipalities. At the executive level the linked chain approach is suitable for arriving at tailor-made solutions. At the local level (municipality/district) instruments are required for evaluating developments at an executive level. Also invest in the development of a role of other administrative levels that facilitates the local director's role.
- 2 Work on a context of concepts that makes social problems more tangible. One might think of differentiating between social and technical processes, what is 'integral', the question of what characteristics a 'vital society' has, how can you make these characteristics measurable, under what conditions do groups of people acknowledge their differential interests?
- 3 Work on the development of instruments for navigating and monitoring social developments and making them accountable.
- 4 Work on an infrastructure for learning from experience on the points of preparing an agenda, methodology, content and policy instruments. This infrastructure can be differentiated in terms of the administrative levels of the municipality, inter-municipal/regional, provincial and national, with the understanding that one must not differentiate rigidly. If there is room to move in the system it can remain responsive with regard to new developments.
- 5 At a national level, facilitation may mean working on financial and organisational framework conditions, regulations and communication. In addition there is a role for VWS in the development of 'the social paragraph' of policy programmes of other departments.

Literatuur

- Doorn, Lia van 1997
'Maatschappelijk Herstel is zo sterk als de zwakste schakel'. In: *Conferentie De Sociale Stad, dynamiek van vernieuwing*. Conferentiemap 12 juni 1997. NIZW, Utrecht. pp. 43-73.
- Fortuin, Kees 1997a
Werken aan sociale samenhang. Een beschrijving van het project Wij Moeders. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Fortuin, Kees 1997b
Anders praten over jeugd. Syntheserapport. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Hupe, P.L.; E.H. Klijn 1997
De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid. Vakgroep Bestuurskunde Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Lammerts, Rob 1997
Maatschappelijk Herstel, op weg naar een ongedeelde samenleving. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Masson, Kees (in druk)
Procesanalyse van de Zeevogel. Het actief worden van bewoners in de buitenruimte. Stichting De Meeuw, Rotterdam.
- Noorda, Jaap; Redbad Veenbaas 1997
'Bij de les blijven. De preventieve aanpak van beginnend schoolverzuim in het kader van samenhangend jeugdbeleid in Amsterdam'. In: *Conferentie De Sociale Stad, dynamiek van vernieuwing*. Conferentiemap 12 juni 1997. NIZW, Utrecht. pp. 13-41.
- Peper, A. 1994
De opstanding der steden, de opstand der stedelingen. Gevraagd: een Delta-plan voor de Steden. Nieuwjaarstoespraak. Gemeente Rotterdam, 3 februari 1994.
- Schuyt, C.J.M. 1995
Kwetsbare jongeren en hun toekomst. VWS, Rijswijk.
- TK 1997-1998a
Beleidskader ter ondersteuning van lokaal sociaal beleid. 31 oktober 1997. Kamerstuk 25164, nr. 5.
- TK 1997-1998b
Rapportage Welzijnsconvenanten Ministerie van VWS en de Vier Grote Steden. 19 november 1997. Kamerstuk 25600 XVI, nr. 42.
- Valk, Leonie van der; Henk Blaaubeen 1995
De kunst van het overleven. Marokkaanse jongens, methodiek en communicatie. Van Arkel, Utrecht.
- Veen, Dolf van 1997
Bij de Les Blijven, Enkele kanttekeningen halverwege het Amsterdamse innovatieproject. Dienst Welzijn, Amsterdam.

- Verplanke, Loes 1995
'Openbare ordeverstoring versus zorgverstoring'. In *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, 1995/11, pp. 30-32.
- Vos, Koos 1997
Het convenant van Rotterdam, werking en opbrengsten. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- VWS 1994
Naar eigen vermogen. Welzijnsnota 1995-1998. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Rijswijk.
- VWS 1997
Lokaal Sociaal Beleid. Standpunt van de Staatssecretaris. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Rijswijk, december 1997.
- VWS 1998
Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten. Beleidskader lokaal sociaal beleid. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Rijswijk, januari 1998.
- WVC 1991
Welzijnsbeleid in de jaren negentig: samen werken langs nieuwe wegen. Beleidsbrief. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Rijswijk.
- WVC 1992a
Welzijnsbeleid in de jaren negentig: samen verder. Voortgangsbericht. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Rijswijk.
- WVC 1992b
Welzijnsbeleid in de jaren negentig: vijf ronde-tafelgesprekken. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Rijswijk.

Leden begeleidingscommissie

J. Heemskerk
Voorzitter

drs. A. Leenders
NIZW

R. Makkinga
Dienst Welzijn gemeente Utrecht

P. Mehlkopf
Dienst Welzijn gemeente Amsterdam, Sektie Jeugdzorg

drs. P.L. Meijer
Ministerie van VWS, Directie Sociaal Beleid

C.M.M. Meiners-Pieterse
Ministerie van VWS, Directie Sociaal Beleid

drs. N. Samkalden
Dienst Welzijn gemeente Utrecht

drs. W. van den Sigtenhorst
Directie Welzijn gemeente Den Haag

drs. M.C. Zwalf
Dienst Stedelijk Onderwijs gemeente Rotterdam

Publikaties

Producten Wijkjongerenperspectief (WJP) - Gemeente Utrecht, Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling, Afd. Welzijn & Zorg (voormalig Dienst Welzijn)

- 1994. Een Wijkjongerenperspectief per wijk.
- 1996. WJP-folders: stedelijk en per wijk.
- 1996. Brochure Beschrijving WJP.
- 1994/95/96. Jaarplannen 1995/96/97 Wijkjongerenperspectief.
- 1998. Utrechtse aanpak Jeugdproblematiek, met daarin opgenomen jaarplan 1998, de programma's 'Jeugd en Veiligheid' en 'Wijkjongerenperspectief'.
- 1998. Wijkjongerenperspectief in Utrecht, vier jaar in vogelvlucht.
- november 1996. WJP-nieuws 'Afgelopen projectjaar succesvol'
- December 1996. WJP-nieuws 'Opvoedingsondersteuning en ouderparticipatie'
- Februari 1997. WJP-nieuws 'Arbeid en scholing'
- April 1997. WJP-nieuws 'Criminaliteitspreventie'
- Mei 1997. WJP-nieuws 'Jeugdhulpverlening'
- Juni 1997. WJP-nieuws 'Vrije tijd'
- Oktober 1997. WJP-nieuws 'Verandering op til'
- Mei 1997 WJP-nieuws 'Jeugdhulpverlening'
- Winter, M. de, Lieshout, I. van. 1996 t/m 1998, WJP-evaluatie tussenrapportages t/m 5.
- Winter, M. de, Lieshout, I. van. 1998, Vernieuwend Cement, eindevaluatie WJP.
- Nabben, I.M. 1996. Onderzoeksverslag 'Jongeren ontmoetingsplekken'
- Stock, K. 1997. Onderzoeksverslag 'Muziekproject'.
- Coeckelbergh, C. 1997. Onderzoeksverslag 'De ambulante jongerenwerker'.
- Lotringen, C. van. 1996. 'Onderzoeksverslag 'Huiswerkgroepen'.

Stichting Welzijn West

1995. 'Jongeren centrum Impact, een apart methodiek.

Stade + OKU

Veuger. A. 1996. Handboek 'Wijknetwerken 12+'. f. 35,00 excl. portokosten.

Veuger A. en Seelen P. 1995. Handboek 'Buitenschoolse Huiswerkbegeleiding'. f 35.00 excl. portokosten.

Veuger A. en Seelen P. 1996. Handboek 'Scholing van vrijwilligers Huiswerkgroepen'. f.35.00 excl. portokosten.

BPPU

Zwolsman. E. 1997. Buurtnetwerken 0-12, info-map voor deelnemers. f. 15,00 excl. portokosten.

Zwolsman. E. 1997. Buurtnetwerken 0-12, werkmap voor coördinatoren. f. 20,00 excl. portokosten.

Informatie over bestellingen kunt u inwinnen bij:
Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling
afdeling Welzijn en Zorg
Postbus 2158
3500 GD Utrecht
telefoon 030 - 2865905
fax 030 - 2865980

Producten uit Amsterdam in het kader van het project "Bij De Les Blijven".

Berdowski, Z. 1996. *Wie (niet) weg is, is gezien*. Een onderzoek naar schoolverzuim in Amsterdam. Zosja Berdowski, Ruud Bless, Marielle Freeman, Paolo van der Steenhoven & Dolf van Veen.

Leuven/ Apeldoorn. Uitg. Garant, 119 bldz. 24 cm.
D/1996/5779/65, ISBN 90-5350-554-7, NUGI 722

Berdowski, Z. 1997. *Schoolverzuim in Amsterdam*. Rapportage halverwege het grootstedelijk interventieproject "Bij De Les Blijven". Zosja Berdowski, Paolo van der Steenhoven & Dolf van Veen.

Leuven/ Apeldoorn. Uitg. Garant, 105 bldz. 24 cm.
D/1997/5779/110, ISBN 90-5350-689-6, NUGI 722

Veen, D. van . 1998. *Aanval op schoolverzuim en schooluitval*. Vernieuwingsprojecten in gemeenten en beleidsmatige ontwikkelingen.

Leuven/ Apeldoorn. Uitg. Garant, 157 bldz. 24 cm.
D/1998/5779/21, ISBN 90-5350-723-X, NUGI 722

Mocht u nadere informatie willen over het project "Bij De Les Blijven"
dan kunt u contact opnemen met:

Dienst Welzijn Amsterdam
Dolf van Veen of Corry Weltevreden.
Postbus 1840, 1000 BV AMSTERDAM
Telefoon 020- 552 2099
Fax 020- 552 2681
e-mail weltevre@dsef01.amsterdam.nl

Overzicht van publicaties Maatschappelijk Herstel gedurende convenantperiode 1994 t/m 1998 Gemeente Den Haag

Bakker, W. 1998. *"Tegenwoordig krijg ik weer post"*. De doelgroep van het Activerend Welzijnsbeleid aan het woord. Gemeente Den Haag, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.

Bakker, W., 1998. *Ze geloven meer in je dan je zelf doet*. Deelnemers Maatschappelijk Herstelprojecten aan het woord. Gemeente Den Haag, Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn en de Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.
Kosten: door f 10,00 over te maken op gironummer 48843 gemeente Den Haag o.v.v. Maatschappelijk Herstel.

Voortgangsrapportage Maatschappelijk Herstel. 1998, Gemeente Den Haag. Dienst Onderwijs Cultuur en Welzijn.

Maatschappelijk Herstel, 1998. Overzicht projecten Maatschappelijk Herstel uitgevoerd in het kader convenant VWS - gemeente Den Haag. Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn.

Maatschappelijk Herstel; Werkplan 1997 - 1998. Gemeente Den Haag. Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn.

Voortgangsrapportage Maatschappelijk Herstel 1996. Gemeente Den Haag. Dienst Welzijn.

Werkplan Maatschappelijk Herstel 1996. Gemeente Den Haag. Dienst Welzijn.

Werkplan Maatschappelijk Herstel 1995. Gemeente Den Haag. Dienst Welzijn.

Maatschappelijk Herstel, aanvulling op het werkplan 1995. Gemeente Den Haag. Dienst Welzijn.

Activiteiten Maatschappelijk Herstel 1994. Gemeente Den Haag. Dienst Welzijn.

Bulletin Hou Vast. Kwartaaluitgave van het Comité Hou-Vast. 1994, 1995, 1996, 1997, 1998 Den Haag. Multimedia, Drukkerij Den Haag.

Projectevaluaties Maatschappelijk Herstel. 1997, Gemeente Den Haag. Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.

Projectevaluaties Maatschappelijk Herstel, 1996, Gemeente Den Haag. Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.

Maatschappelijk Herstel 1997; Overzicht Projecten Maatschappelijk Herstel uitgevoerd in het kader convenant VWS - gemeente Den Haag. Gemeente Den Haag. Dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn.

Maatschappelijk Herstel 1996; Overzicht Projecten Maatschappelijk Herstel uitgevoerd in het kader convenant VWS - gemeente Den Haag. Gemeente Den Haag. Dienst Welzijn.

Activerend Welzijnsbeleid in de Schilderswijk en in Escamp; tweede evaluatie-onderzoek in het kader van maatschappelijk herstel, 1996. Gemeente Den Haag. Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheidsprojecten.

Vlaar, P. *Tijd en Aandacht*; Activerend welzijnsbeleid in twee Haagse wijken vergeleken, 1996. Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.

Jaarverslag Maatschappelijk Herstel 1995. Gemeente Den Haag. Dienst Welzijn.

Jaarverslag Maatschappelijk Herstel 1996. Gemeente Den Haag. Dienst Welzijn.

Het Zorgdak-contract; Experiment, 1996. Gemeente Den Haag. Dienst Welzijn/dienst Stedelijke Ontwikkeling.

Te bestellen via:
Projectbureau Maatschappelijk Herstel
t.a.v. Käthe Wichard
Dienst OCW, Postbus 12652, 2500 DP Den Haag
telefoon 070 - 3535415
fax 070 - 3535549

Publicaties Gemeente Rotterdam

Jaarverslagen

De gemeente Rotterdam heeft elka convenantsjaar afgesloten met een Jaarverslag. Er zijn Jaarverslagen beschikbaar van 1994, 1995, 1996 en 1997. Deze verslagen zijn gratis verkrijgbaar.

Onderzoeksrapporten

Kansen voor kinderen, vooronderzoek 1995. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht; Centrum voor Onderzoek en Statistiek, Rotterdam; GGD, afdeling Jeugdzorg, Rotterdam; SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam.

Akkeren, A. van en A. Reijnen (m.m.v. P. Das, W. Jansen, P. van de Looij) 1996. *Meer kinderen in betere opvang*. Centrum voor Onderzoek en Statistiek, Rotterdam en GGD Rotterdam e.o., Sector Jeugd, Rotterdam.

Veen A. en P. Leseman 1997. *Evaluatie achterstandsbeleid 0-6 jarigen Rotterdam: Stimuleringsconcept en ouderbetrokkenheid*, een theoretische evaluatie en implementatie-analyse. SCO-Kohnstamm Instituut, Amsterdam.

Evaluatie voorschoolse voorzieningen Rotterdam 1998. Centrum voor Onderzoek en Statistiek, Rotterdam en GGD Rotterdam e.o., Sector Jeugd, Rotterdam.

Daal, H.J. (m.m.v. G. van Hooijdonk, A. Huygen, H. Swinnen) 1998. *Samenwerken aan Operatie Speel Goed*, een procesevaluatie van het convenant 0-6 jarigen Rotterdam. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Vos, K. 1998. *Kansen voor kinderen*, evaluatie van het convenant 0 - 6 jarigen in Rotterdam. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Alle onderzoeken zijn uitgevoerd in opdracht van de Dienst Stedelijk Onderwijs Rotterdam (DSO) met uitzondering van het eerste. Dat onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Fonds Achterstandsbestrijding Onderwijs te Rotterdam (FAO). FAO is tijdens de looptijd van het convenant opgegaan in de DSO.

Rapporten zijn verkrijgbaar bij het hieronder genoemde adres. Prijs: f 15,- per stuk.

Brochures

Met vallen en opstaan 1996. Brochure die een kijkje in de praktijk van de convenant-sactiviteiten geeft. Dienst Stedelijk Onderwijs, Rotterdam.
Prijs: f 10,-

Parels aan de Maas, convenant 0-6 jarigen 1998. Brochure met een overzicht van de resultaten van het convenant. Dienst Stedelijk Onderwijs, Rotterdam.

De brochure begeleidt een videoband met eenzelfde titel.
Prijs van brochure en videoband: f 25,-.

Genoemde publicaties zijn te bestellen bij:
Gemeente Rotterdam
Dienst Stedelijk Onderwijs
Rodezand 18
3000 KS Rotterdam
Telefoon 010-2067117

Publicaties van het Verwey-Jonker Instituut in het kader van het onderzoek

Koos Vos, 1997

Het covenant van Rotterdam: werking en opbrengsten (interne publicatie).
Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Kees Fortuin, 1997

Het Utrechtse covenant: Wijkjongerenperspectief (interne publicatie).
Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Kees Fortuin, 1997

Vernieuwing van de regie: aanzet tot discussie (interne publicatie). Verwey-
Jonker Instituut, Utrecht.

Astrid Huygen, 1997

Innovatie in het sociale domein: op zoek naar een begrippenkader (interne
publicatie). Verwey-jonker Instituut, Utrecht.

Rob Lammerts, 1997

Maatschappelijk Herstel: op weg naar een ongedeelde samenleving (interne
publicatie). Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Kees Fortuin, 1998

*Sociale infrastructuur, regie en ketenverantwoordelijkheid in de grote
steden*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Kees Fortuin; Jan Foolen, 1998

Lokaal sociaal beleid in de steigers. Gereedschap voor een succesvolle
aanpak (brochure). Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

De publicaties kunt u bestellen bij:

Verwey-Jonker Instituut
Kromme Nieuwegracht 6
3512 HG Utrecht
telefoon 030-2300799
fax 030-2300683

Conferenties

In het kader van het onderzoek zijn door het Verwey-Jonker Instituut en door het NIZW twee conferenties georganiseerd:

Verwey-Jonker Instituut, *Vernieuwing van de regie*. Utrecht, 29 mei 1997.

NIZW, *De sociale stad. Dynamiek van vernieuwing*. Den Haag, 12 juni 1997.

Ten behoeve van de laatste conferentie is een conferentiemap uitgegeven:

NIZW, 1997. *Conferentie 'De sociale stad'. Dynamiek van vernieuwing*. NIZW,
Utrecht.

Noten

1. De positie van het kleuteronderwijs speelde onderhuids ook een rol in deze kwestie. De integratie in het basisonderwijs ondermijnde het eigen karakter van het kleuteronderwijs. Ontmoetingen tussen peuterleidsters en leerkrachten uit de onderbouw van het basisonderwijs leverden over en weer veel herkenning op. Leerkrachten uit de onderbouw ('kleuterleidsters') nemen immers een tussenpositie in tussen de 'speelse' peuteropvang en de 'schoolse' bovenbouw in het basisonderwijs.
2. Wat illustreert dat werkgelegenheidseffecten niet te verwaarlozen zijn, juist onder vrouwen die uit achterstandscategorieën afkomstig zijn.
3. Ze formuleren ook vragen aan de sociale infrastructuur. In die zin is het werken met paraprofessionals een goede vorm van vraaggestuurd werken. Voorwaarde is wel dat het professionele veld responsief kan omgaan met vragen die uit dergelijke projecten voortkomen. Dat staat op gespannen voet met een al te sterke taakgerichtheid.
4. Deze opmerking maakte een van de deelnemers aan een Klankbordbijeenkomst in Den Haag.
5. Het project Vriendendienst is overgenomen van een initiatief uit Amsterdam. Inmiddels zijn er landelijk meer voorbeelden van bekend, en er is een landelijk overkoepelende stichting opgericht.
6. *Het ontbreken van een inhoudelijk fundament voor de plannen is des te opvallender omdat er veelal vanuit wordt gegaan dat stadsdelen/lokale overheden vanwege de nabijheid een beter inzicht hebben in de aard en omvang van bestaande problematieken in hun regio* (Van Veen, 1997, p. 14). Volgens de rapportage ontbraken een directe aanpak van beginnend schoolverzuim en aandacht voor vernieuwende methodieken.
7. Op pagina 39:
Jeugdbeleid vraagt bij uitstek om politiek debat. Niet alleen voorzieningen en dienstverlening zijn in het geding, maar de inrichting van het leefdomein en – in feite – de vormgeving van de lokale samenleving. Bij een dergelijk substantieel conglomeraat van vraagstukken zijn waarden en normen aan de orde en is visieontwikkeling vereist. Het primaat van de politiek krijgt hier in de eerste plaats reliëf doordat lokale politici het voortouw nemen.
8. Het probleem is het grootst op het uitvoerend niveau. Voorzover er uitwisseling plaatsvindt lijken daar meestal leidinggevenden bij betrokken. Dat is bijvoorbeeld bij de overdracht van een methodiek van de ene setting naar de andere, waar uitvoerders het 'loopwerk' moeten doen, onvoldoende.
9. Het proces van vraagsturing is veel ingewikkelder dan een rechtstreekse vertaling van vragen van burgers in een aanbod van voorzieningen. Elders (Fortuin, 1997) is die wederzijdse 'modellering' beschreven aan de hand van een project dat gericht was op de ontwikkeling van sociale steunnetwerken.
10. *"Het verhaal van Schuyt illustreert duidelijk dat de nieuwe zakelijkheid in het welzijnswerk achterhaald wordt. (...) Dat betekent voor jongerenwerkers dat zij weer minder manager worden en meer een sociaal-pedagogische relatie met jongeren aan moeten kunnen gaan",* zegt een jongerenwerker in een reactie (Spil/Indruk 1995). Een ander stelt vast dat zijn betoog niet nieuw is, maar *"We moeten zijn verhaal aangrijpen. Het biedt nieuwe kansen"* (t.a.p.).

11. Dit wordt overigens bevestigd in het onderzoek dat is uitgevoerd rond het Amsterdamse convenant. De overgang van de ene soort onderwijs naar de andere is zeer gevoelig als het gaat om schoolverzuim.
12. Ten Berge benadrukt in een tweegesprek met Schuyt dat deze lezing sterk op jongens is geënt (Verplanke, 1995). In het kader van het Wijkjongerenperspectief in Utrecht is wel een aantal projecten in uitvoering genomen dat specifiek betrekking heeft op meisjes. De functie van ons betoog is echter niet om 'de jongerenproblematiek' alomvattend te bespreken maar processen van marginalisering in het algemeen.
13. Men kan zich overigens de vraag stellen of 'de buurt' niet ook een plaats in een dergelijke keten zou verdienen.
14. Een hulpverleenster begeleidde een Marokkaans meisje dat van huis was weggelopen. Haar vader wilde zijn dochter graag meer vrijheid gunnen. Maar hij werd overruled door diens broer, die zei dat als de vader dan zijn verantwoordelijkheid niet zou nemen, hijzelf haar wel overhoop zou schieten. De hulpverlening belandde aanvankelijk in een impasse omdat de gesprekken uitsluitend met de vader werden gevoerd. Pas toen met de oom gesproken werd kon een oplossing bereikt worden (Mondelinge comm.)
15. Het voorbeeld is op feiten gebaseerd, maar we nemen het hier op omdat het illustreert dat er vele verschillende vervolgsenario's denkbaar zijn.
16. Masson (in druk) beschrijft gedetailleerd de gang van zaken op een binnenterrein dat 'uit het dal kruipt'. Hij illustreert mooi de noodzaak van bewoners die hun verantwoordelijkheid nemen op een 'niet-professionele' manier. Hij laat ook zien dat functionarissen omwille van 'integrale dienstverlening' hun eigen sectorale regels soms moeten overtreden.
17. Lammerts (1997) gebruikt hiervoor in de rapportage over Maatschappelijk Herstel in Den Haag de term 'neuraal netwerk'.

Colofon

Dit rapport maakt deel uit van het onderzoek '*Convenanten werkbaar en werkzaam?*', dat is uitgevoerd door het Verwey-Jonker Instituut in samenspraak met de Directie Sociaal Beleid, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het onderzoek is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van J.A.R. Heemskerk waarin de opdrachtgever, vertegenwoordigers van de vier grote steden en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn zitting hadden.

Op basis van dit rapport is een brochure uitgegeven onder de titel 'Lokaal sociaal beleid in de steigers. Gereedschap voor een succesvolle aanpak'. Deze is bij het Verwey-Jonker Instituut te bestellen.

tekst	Kees Fortuin
supervisie	Koos Vos
projectleider	Kees Fortuin
onderzoekers	Kees Fortuin, Rob Lammerts, Koos Vos, Astrid Huygen
onderzoeksassistentie	Liesbeth Verkuyl
vormgeving	Wendy Lodewijkx
omslag/schema's	Gert-Jan Bloemers, Oss
druk	Regeer & Reijnen, Tilburg

ISBN 90-71973-87-5

