

Onmaatschappelijke gezinnen: over het verdwijnen van een categorie

A. de Regt

'Als men zich ongeveer een twintigtal jaren heeft bezig gehouden met het vraagstuk, dat aanvankelijk gekenschetst werd met de term onmaatschappelijkheid of met asociale gezinnen, later met onaangepasten, vervolgens met probleemgezinnen en thans met de term "gezinnen met bijzondere sociale problematiek", wordt men eigenlijk steeds voorzichtiger en weifelender in zijn gedachtenvorming omtrent het onderwerp, dat met bovengenoemde reeks termen is aangeduid.'

Deze woorden van de psychiater Zuithof, als adviseur aan de ministeries van CRM en Justitie, en als zodanig nauw betrokken bij de onmaatschappelijkheidsbestrijding, laten iets zien van de twijfels die halverwege de jaren zestig naar voren kwamen over zowel het begrip onmaatschappelijkheid als over het tot dan toe gevoerde beleid ten aanzien van onmaatschappelijke gezinnen.

In de jaren na de tweede wereldoorlog werd onmaatschappelijkheid algemeen als een belangrijk probleem aangemerkt: beleidsvoerders, maatschappelijk werkers en sociologen hielden zich er, ieder op hun eigen manier, maar vaak in nauwe samenwerking, intensief mee bezig. Tussen 1945 en 1965 verscheen er een stroom van publikaties over dit onderwerp, variërend van concrete plannen voor specifieke projecten, inventarisaties van aantallen probleemgezinnen in bepaalde gebieden, onderzoekingen naar de aard en oorzaak van onmaatschappelijk gedrag tot theoretische beschouwingen over het wezen van onmaatschappelijkheid.⁴

In de tweede helft van de jaren zestig droogde deze stroom echter op. De belangstelling van sociale wetenschappers verschoof naar het probleem van sociale ongelijkheid in het algemeen, nieuwe onmaatschappelijkheidsonderzoeken werden niet meer ondernomen en het beleid van zowel de rijksoverheid als van gemeenten en maatschappelijke instellingen richtte zich op nieuwe probleemgebieden. Rond 1975 werd het be-

grip onmaatschappelijkheid niet meer gehanteerd, en was het als probleem verdwenen, of zo leek het althans.³

In het volgende gaat het over de vraag hoe het mogelijk is geweest dat een categorie mensen die meer dan twintig jaar lang in het brandpunt van de belangstelling van onderzoekers, beleidvoerders en hulpverleners heeft gestaan, in betrekkelijk korte tijd als afzonderlijke groep kon 'oplossen' en uit het officiële beleid kon verdwijnen. Deze vraag is niet alleen van historisch belang; de manier waarop overheidsinstanties vorm gaven aan hun beleid tegenover onmaatschappelijke gezinnen is een voorbeeld van een meer algemeen probleem. Beleidvoerders maken onvermijdelijk gebruik van allerlei classificaties en sluiten daarbij vaak aan bij onderscheidingen die in de omgang tussen burgers onderling een rol spelen. Veel van die classificaties hebben een morele lading. Ze bevestigen hiërarchische verschillen tussen mensen of groepen doordat ze verwijzen naar eigenschappen of gedragingen die meer dan wel minder gewaardeerd worden. Aan het eind van de jaren zestig kwam – als onderdeel van een veel bredere democratiseringsbeweging – steeds meer kritiek op het maken van dergelijke hiërarchische onderscheidingen. In het publieke discours kreeg een gelijkheidsethos de overhand waarin hoog-laagverschillen tussen mensen gebagatelliseerd of ontkend werden en classificaties op basis van dergelijke verschillen ten sterkste werden afgekeurd. Met name overheidsinstanties moesten als representanten van de openbare mening rekening houden met dit taboe. Dit maakte onder andere een wijziging van het beleid tegenover onmaatschappelijke gezinnen – een hiërarchische classificatie bij uitstek – noodzakelijk. Enerzijds werd het maken van een onderscheid tussen normale en onmaatschappelijke gezinnen niet meer aanvaardbaar geacht, anderzijds werd de behoefte gevoeld gezinnen als aparte categorie te behandelen. Een soortgelijk dilemma doet zich op dit moment voor in het beleid jegens etnische minderheden: het taboe op het maken van onderscheid op basis van huidskleur, afkomst of etnische gebondenheid staat haaks op de gevoelde noodzaak een bepaald beleid jegens etnische groepen te formuleren.

In dit hoofdstuk zal het verdwijnen van de categorie onmaatschappelijkheid beschreven worden aan de hand van de ontwikkelingen in Amsterdam. De omslag in het beleid die daar in de jaren zeventig is aan te wijzen, kan als voorbeeld dienen voor analoge ontwikkelingen elders in ons land.

1. ONTOELAATBARE GEZINNEN, ONMAATSCHAPPELIJKE GEZINNEN, PROBLEEMGEZINNEN

De associatie van armoede met morele inferioriteit kent een lange traditie. Matza spreekt van een historische continuïteit in 'disreputable poverty', al zijn voor dit verschijnsel in de afgelopen eeuwen steeds andere woorden gebruikt.⁴ Het onderscheid tussen 'deserving' en 'undeserving' poor, tussen 'respectables' en 'roughs', tussen fatsoenlijke en onfatsoenlijke gezinnen zijn onderscheidingen die niet alleen door sociaal hogeren werden gehanteerd, maar die ook in de omgang tussen buurtgenoten werden gemaakt en dan voor de gebruikers een functie hadden in de strijd om status. Fatsoenlijke arbeiders probeerden zich met deze categorieën te distantiëren van en af te zetten tegen buurtgenoten die een lagere positie innamen in de statushiërarchie en wier levensstijl niet overeenkwam met de eigen gedragsstandaarden. Zij lieten door het gebruik van dergelijke onderscheidingen zien het gedrag van lagergeplaatsten als storend te ervaren en gaven daarmee tevens uiting aan hun angst geassocieerd te worden met buurtgenoten boven wie men zichzelf verheven achtte. Rond de eeuwwisseling ging in Nederland het woord 'asociaal' deze functies vervullen. Stijgende arbeiders gebruikten deze term voor mensen die zowel economisch als qua levensstijl achterbleven bij de ontwikkeling die zijzelf doormaakten, wier gedrag zij afkeurden en in wier buurt zij niet meer wilden verkeren.⁵ Deze spontane classificatie door burgers onderling werd na de eerste wereldoorlog echter versterkt door het optreden van gemeentelijke instanties die zich met de huisvesting van de lagere klassen gingen bezig houden.

Na de Woningwet van 1901 ontwikkelden verschillende gemeenten plannen voor de bouw van nieuwere arbeiderswoningen die de vele krotten moesten vervangen. De nieuwe woningen waren in eerste instantie bedoeld voor 'financieel-zwakkeren'. Met de krottopruiming kwam evenwel ook een categorie mensen naar voren die daarvoor nooit zo duidelijk was opgevallen, namelijk de 'sociaal-zwakkeren' zoals ze ook toen al werden genoemd: gezinnen die zich onderscheidden door verregaande vervuiling, vernieling en verwaarlozing van de woning, door ruzieachtigheid en door wanbetaling. Waren gemeentebesturen van mening dat het grootste deel van deze 'sociaal-zwakkeren' met intensieve begeleiding nog wel tussen 'normale' arbeidersgezinnen gehuisvest konden worden, er was in hun ogen een groepering die qua woongedrag zo sterk afweek van wat als redelijk werd beschouwd dat gemeenten niet het risico wilden lopen deze gezinnen in hun nieuw te bouwen woningen onder

te brengen. Zulke gezinnen werden dan ook niet alleen door particuliere eigenaars geweerd, maar ook door gemeenten als 'ontoelaatbaar' verklaard. De gemeentelijke overheid sloot zich hiermee aan bij de weerstand van fatsoenlijke arbeiders tegen 'asocialen' in hun buurt; zij honoreerde om zo te zeggen hun statusstreven en statusangst.

Het weren van 'ontoelaatbaren' uit gemeentewoningen betekende niet dat lokale overheden deze gezinnen aan hun lot wilden overlaten. Zij meenden juist dat speciale voorzieningen nodig waren om deze gezinnen te huisvesten en waar mogelijk op te voeden tot betere bewoners. Rond de bouw van afzonderlijke woningen voor 'ontoelaatbare' gezinnen ontstond zich een discussie over de voor- en nadelen van isolering, waarbij enerzijds op het gevaar van stigmatisering, anderzijds op besmettingsgevaar werd gewezen. Tegenstanders van segregatie verklaarden zich principieel tegen het vastleggen van een onderscheid tussen 'nette' en 'ontoelaatbare' gezinnen. Zij meenden dat de laatstgenoemden juist tussen nette gezinnen geplaatst moesten worden om een invloed ten goede te ondergaan. Voorstanders van isolering waren wat dit betreft pessimistischer; zij wezen op de slechte invloed van dit soort gezinnen op hun omgeving en hadden weinig vertrouwen in een goede invloed van nette gezinnen op 'ontoelaatbaren'. Deze discussie, die telkens weer oplaaide, werd gewonnen door de voorstanders van isolering; de angst voor 'besmetting' en compassie met nette bewoners wonnen het van het bezwaar van stigmatisering. Zo kregen mensen die in het dagelijks leven soms asociaal werden genoemd ook een officiële naam: 'ontoelaatbaren'. Op grond daarvan moesten zij zich een afzonderlijke behandeling laten welgevallen.

Het onderscheid tussen nette en ontoelaatbare gezinnen kwam in eerste instantie voort uit problemen bij het huisvesten van krotbewoners, en de redenen om gezinnen ontoelaatbaar te verklaren – vervuiling, burenruzie, huurschuld – hingen nauw samen met het door de gemeenten gevoerde huisvestingsbeleid. Tegelijkertijd waren de betrokken ambtenaren en hulpverleners er van overtuigd dat het gedrag van ontoelaatbare gezinnen ook op andere punten ongunstig afweek van dat van normale gezinnen. De kenmerken die zij op grond van hun ervaring met ontoelaatbaar woongedrag associeerden waren alcoholisme, kinderverwaarlozing, criminaliteit en geestelijke abnormaliteit. Dit verband werd in Nederland voor het eerst wetenschappelijk onderzocht in de studie van de psychiater Querido onder de bewoners van het Amsterdamse complex Zeeburgerdorp in het begin van de jaren dertig. Ook in een onderzoek van de Nederlandse Vereniging voor Geestelijke Volksgezondheid enige

jaren later werd het probleem van ontoelaatbare gezinnen ruimer gedefinieerd dan alleen woongedrag, en als een meer omvattend syndroom gezien dat betrekking had op de totale leefwijze en psychische gesteldheid van de betrokkenen.⁶ Het begrip 'ontoelaatbare' gezinnen, dat vooral op woongedrag betrekking had raakte op de achtergrond; men sprak nu vooral van 'onmaatschappelijke' gezinnen.

Was dus voor de Tweede Wereldoorlog al een aanzet gegeven voor de classificatie van onmaatschappelijke gezinnen, na 1945 werd de bestrijding van onmaatschappelijkheid met nog meer kracht ter hand genomen, nu ook op nationaal niveau. Onmaatschappelijkheid werd nu vooral gedefinieerd in termen van werkschuwheid, criminaliteit en parasitaire levenshouding, en juist in de periode van wederopbouw werd dit gezien als een gevaar voor de samenleving, waartegen niet krachtig genoeg kon worden opgetreden. Van verschillende kanten klonken pleidooien om het mogelijk te maken onmaatschappelijke gezinnen wettelijk onder toezicht te stellen, vooral ter preventie van criminaliteit.⁷ Maar ondanks het uitblijven van zo'n wettelijke regeling nam de bemoeienis met onmaatschappelijke gezinnen steeds grotere vormen aan. Daar waren in de eerste plaats de gezinsoorden in het oosten van het land, voortzetting van de evacuatiekampen voor Rotterdamse asociale gezinnen uit de Tweede Wereldoorlog. Gemeenten konden hier de gezinnen waarmee ze geen raad wisten onderbrengen; gezinsverzorgsters en maatschappelijk werkers hadden tot taak deze gezinnen her op te voeden. In de tweede plaats werden, met financiële steun en onder begeleiding van de rijksoverheid, steeds meer lokale projecten voor onmaatschappelijkheidsbestrijding opgezet: afzonderlijke woningen, woonblokken of woonwijken waar gezinnen intensief begeleid werden door een verscheidenheid aan hulpverleners. Met name de subsidieregelingen voor het 'gespecialiseerde gezins- en wijkwerk in natuurlijke of kunstmatige concentraties van probleemgezinnen' en voor het 'bijzonder maatschappelijk werk ten behoeve van verspreid wonende probleemgezinnen' vormden een stimulans voor het initiëren van steeds nieuwe projecten. Zeker toen het parlement in 1959 – om principiële redenen, maar ook vanwege de geringe resultaten en de hoge kosten – besloot tot opheffing van de gezinsoorden, kwam de nadruk nog sterker op de plaatselijke initiatieven te liggen.

Het is niet mogelijk de naoorlogse ontwikkelingen in de onmaatschappelijkheidsbestrijding los te zien van de wetenschappelijke bemoeienis met dit probleem. In opdracht van centrale, provinciale en gemeentelijke overheden en van dienstverlenende instellingen verrichtten met name sociologen onderzoek naar aantallen, spreiding en kenmerken van on-

maatschappelijke gezinnen. Dit onderzoek moest resulteren in beleidsvoorstellen omtrent de aanpak van deze gezinnen. Meer theoretisch gerichte sociologen zochten naar definities die verder gingen dan een opsomming van een aantal kenmerken van onmaatschappelijkheid. Gaven onmaatschappelijkheidsbestrijders vlak na de tweede wereldoorlog nog een algemene karakteristiek van onmaatschappelijkheid in onverhuld moralistische termen, enkele jaren later werden pogingen gedaan een meer abstracte en generaliserende en, naar men meende, meer 'objectieve' definitie te ontwikkelen.

Toonaangevend hierin was de socioloog H.P.M. Litjens, die in zijn dissertatie over onmaatschappelijkheid in Maastricht tot de volgende omschrijving kwam: 'Een onmaatschappelijk gezin is een gezin dat, ten gevolge van een vervaltoestand waarin het verkeert, in ernstige mate leeft beneden het minimumniveau dat in een bepaalde maatschappij voor ieder gezin als redelijk en noodzakelijk wordt beschouwd'.⁸ Deze omschrijving gaf aanleiding tot heftige discussies over het wetenschappelijke gehalte van het begrip onmaatschappelijkheid die tot ver in de jaren zestig voortduurden.⁹ Maar ondanks kritiek op het normatieve karakter van deze definitie, op de levensbeschouwelijke visie die uit het onderzoek van Litjens sprak, ondanks de twijfels over het bestaan van een algemeen aanvaard normenstelsel in een bepaalde samenleving en over de mogelijkheid zo'n normenstelsel vast te stellen, gingen onmaatschappelijkheidsonderzoekers na die tijd van sterk verwante uitgangspunten uit.

Zonder dat dit met zoveel woorden werd erkend hadden alle sociologen het steeds over dezelfde groepering: gezinnen uit de laagste sociale lagen, de armen en ongeschoolden die zich in hun ogen kenmerkten door verwaarlozing van het huishouden, materiële en pedagogische verwaarlozing van de kinderen, destructieve consumptie, slechte bewoning, arbeidslabiliteit, ergerlijk wangedrag, criminaliteit, drankmisbruik, seksueel wangedrag, overmatig schoolverzuim, moreel ontoelaatbare activiteiten (prostitutie, bedelarij), politiek extremisme.¹⁰ Door het toeschrijven van deze kenmerken sloten sociologen zich enerzijds aan bij de gedragsclassificaties die door volkshuisvestingsambtenaren en hulpverleners waren ontwikkeld, anderzijds bij de classificaties die in het dagelijks leven gangbaar waren tussen buurtgenoten onderling. Op zich is dit een te verdedigen standpunt, dat in het symbolisch interactionisme een vruchtbare uitwerking heeft gekregen. Maar het inzicht dat het hier ging om categorieën die door de participanten in de sociale situatie gehanteerd werden en niet om objectieve aanduidingen van maatschappelijke verschijnselen, ontbrak volledig.

Zelfs auteurs die de term onmaatschappelijkheid wilden vermijden vanwege de morele geladenheid en de negatieve connotaties van dit begrip, en de voorkeur gaven aan bij voorbeeld een term als 'anders-maatschappelijk', trokken uit hun definitiorische exercities soms wel de conclusie dat onaangepast gedrag ook in andere milieus voorkwam, maar concentreerden zich uiteindelijk toch alleen op die gezinnen die in de volksmond als asociaal en bij hulpverleners als onmaatschappelijk bekend stonden.¹¹ Een uitzondering hierop vormde de socioloog Milikowski, die weliswaar niet minder normatief was, maar vooral wees op de onmaatschappelijkheid in hogere sociale milieus.¹² Zijn analyse zou, zoals we later zullen zien, een rol gaan spelen in de verdere ontwikkelingen.

Voor het beleid tegenover onmaatschappelijke gezinnen legde vooral het onderzoek naar de kenmerken van onmaatschappelijk gedrag gewicht in de schaal.¹³ Verschillende onderzoekers ontwierpen classificaties – bij voorbeeld zwak-sociaal, asociaal, antisociaal – op basis waarvan gezinnen geselecteerd konden worden voor bepaalde maatregelen. Hiertoe vormde het aanwijzen van karakteristieke symptomen van onmaatschappelijk gedrag het belangrijkste middel. Deze 'symptomenbenadering' gaf aanleiding tot gebruik van de term 'probleemgezinnen': gezinnen die problemen hadden (met huisvesting, met hun huishouden, met de opvoeding van hun kinderen, met geld, in hun huwelijk) en die problemen opleverden (vanwege hun woongedrag, drankmisbruik, werkschuwheid vanwege jeugddelinquentie en criminaliteit) en die zich om die redenen aan bemoeienis van sociale instellingen moesten onderwerpen.¹⁴ De term probleemgezin sloot aan bij het spraakgebruik in Angelsaksische landen, waar men sprak over 'problem families' (Engeland) en 'multi problem families' (Verenigde Staten).

De termen onmaatschappelijke gezinnen en probleemgezinnen waren ongespecificeerde begrippen die verwezen naar een syndroom van problematische gedragingen, die dan ook het liefst tegelijk zouden moeten worden aangepakt. Het gespecialiseerde gezins- en wijkwerk en het bijzondere opbouwwerk zouden zo'n totaalbenadering moeten leveren door de integratie van maatschappelijk werk, gezinszorg, peuterwerk, jongerenwerk, opbouwwerk, huishoudelijke en hygiënische voorlichting. De ervaringen in de gezinsoorden en later in de 'speciale projecten'¹⁵ zouden moeten bijdragen aan de ontwikkeling van nieuwe methodieken om probleemgezinnen in hun totaliteit te behandelen.

2. ONMAATSCHAPPELIJKHEIDSBESTRIJDING IN AMSTERDAM

Met Den Haag en Utrecht behoorde Amsterdam tot de eerste gemeenten die na de eerste wereldoorlog afzonderlijke wooncomplexen voor ontoelaatbare gezinnen bouwden. In de jaren dertig bleek echter al dat het experiment niet aan zijn doel – het opvoeden van gezinnen tot nette bewoners – beantwoordde, en na de tweede wereldoorlog werden de complexen dan ook niet opnieuw in gebruik genomen. Voor huisvestingsambtenaren was het probleem van de 'ontoelaatbare' gezinnen evenwel niet opgelost; bij krotopruijing en stadsanering leverde de herhuisvesting van bepaalde gezinnen moeilijkheden op. En evenals voor de oorlog was het een directeur van de Gemeentelijke Woningdienst die het initiatief nam tot de bouw van 'woningen met bijzondere bestemming' als onderdeel van twee nieuw aan te leggen tuinsteden. In het voorstel dat B & W in 1953 aan de gemeenteraad zonden was deze 'bijzondere bestemming' enigszins in het ongewisse gelaten. De voordracht sprak over 'woningen voor gezinnen, in welke huisvesting door bijzondere omstandigheden moeilijk kan worden voorzien', van 'gezinnen met betrekkelijk grote omvang' en van 'gezinnen die de normale huurprijs niet kunnen betalen'. Bij de behandeling van dit voorstel in de Raad benadrukte de wethouder van Volkshuisvesting dat deze woningen niet bestemd waren voor asociale gezinnen, maar voor grote, niet draagkrachtige gezinnen; in het uiteindelijke raadsbesluit werden 'moeilijk plaatsbare gezinnen met meer dan vier kinderen' als toekomstige bewoners van de zogeheten toeslagwijken genoemd.¹⁶

In een tweetal tijdschriftartikelen was de directeur van de Woningdienst echter meer uitgesproken over de bestemming van de toeslagwijken. Onder de kop *Amsterdam bouwt woningen voor maatschappelijk onaanangepast* legde hij uit dat de nieuwe huizen niet zouden dienen ter huisvesting van asociale gezinnen, die een ingrijpender en veelzijdiger bijstand nodig hadden, maar voor de grote groep van gezinnen die in lichte mate 'maatschappelijk onaanangepast' waren, die niet tussen normale gezinnen gehuisvest konden worden, maar goede kansen op 'verbetering' hadden in zo'n speciale woning onder begeleiding van een ervaren woninginspectrice. De noodzaak van isolering beargumenteerde hij met verwijzing naar de 'ervaringen in Amsterdam', die geleerd zouden hebben dat 'de goede invloed van normale gezinnen op de zwakke licht overschat wordt, zodat een menging van beide groepen veelal nadelig blijkt te zijn'.¹⁷

Of deze publicitaire activiteiten de voorzichtigheid waarmee het plan

in de gemeenteraad werd gelanceerd doorkruist hebben is moeilijk te zeggen. Zeker is dat de toeslagwijken nog voor ze gebouwd waren al als 'asociale buurten' bekend stonden. Deze benaming won in de loop van de tijd nog aan kracht. Bij de oplevering van de nieuwe tuinsteden waarvan de toeslagwijken een onderdeel waren, werden de 'woningen met bijzondere bestemming' in de pers niet onvermeld gelaten, en ze trokken waarschijnlijk mede daardoor de belangstelling van nieuwsgierigen die deze wijken wel eens wilden zien. Maar ook het plaatsingsbeleid van de gemeente versterkte dit beeld. De bedoeling was de op grond van hun woóngedrag als 'zwak-sociaal' te beschouwen gezinnen hier te vestigen, maar bij de selectie van gezinnen werd ook naar ander probleemgedrag gekeken, zoals slechte verzorging van de kinderen, verstoorde gezinsverhoudingen, onregelmatige arbeid, criminaliteit en drankmisbruik.

Twee jaar na de ingebruikneming van de wijken kwam de Gemeentelijke Woningdienst op grond van een door haar ingesteld onderzoek al tot de conclusie dat de selectie van de bewoners niet geslaagd was: het gedrag van tussen de 11 en 16% van de bewoners lag nog beneden de normen die men voor deze buurten aanvaardbaar achtte – zij waren niet zwak-sociaal maar asociaal. Ook de bewoners van deze buurten zelf pasten het stigma 'asociaal' toe op hun eigen buurt. Zij gebruikten de term misschien niet voor zichzelf, maar wel voor medebewoners. Zij verwezen naar de '20 tot 30% echte asociale', zeiden dat er in de buurt 'niet veel soeps' woonde, en ook zij noemden sommigen andere bewoners 'te slecht voor deze buurt'. Weliswaar was volgens dit onderzoek daarnaast zo'n 21 tot 29% van de bewoners 'te goed' voor deze wijken, maar deze 'goede' bewoners konden de slechte naam van de buurten niet ongedaan maken.¹⁸

Net als in heel Nederland was ook in Amsterdam de bestrijding van onmaatschappelijkheid ten dele gekoppeld aan het huisvestingsbeleid, ten dele aan het maatschappelijk werk. In 1965 verscheen een rapport van de Beleidscommissie Onmaatschappelijkheidsbestrijding over het aantal en de spreiding van probleemgezinnen in Amsterdam, met als doel tot een betere hulpverlening te komen.¹⁹ Op grond van de gehanteerde definitie – vier of meer contacten met maatschappelijk-werkinstanties – bleek ruim 2 1/2% van het totale aantal Amsterdamse gezinnen tot de probleemgezinnen te behoren. Deze gezinnen woonden verspreid over verschillende wijken, maar concentreerden zich in sociaal-economisch zwakke buurten. Opvallende 'verdichtingen' werden aangetroffen in de beide hiervóór genoemde toeslagwijken, en in Floradorp en Tuindorp Buiksloot, twee vooroorlogse buurten in Noord. Deze concentraties waren ten dele het gevolg van een 'natuurlijk' vestigingspatroon: gezin-

nen die veel contacten hadden met het maatschappelijk werk behoorden tot de armste groeperingen die woningen met lage huren zochten – in de genoemde buurten waren veel goedkope gemeentewoningen. Gedeeltelijk was deze concentratie ook het gevolg van het gemeentelijk plaatsingsbeleid: in sommige buurten met gemeentewoningen waren veel, in andere nauwelijks probleemgezinnen geplaatst.

Op basis van bovenstaande gegevens publiceerde de opvolgster van de Beleidscommissie Onmaatschappelijkheidsbestrijding, de Stichting Bijzonder Opbouwwerk Amsterdam (de hierna nog veelvuldig te noemen Stichting BOA) in 1967 een Nota Huisvesting Probleemgezinnen. Hierin werd gepleit voor spreiding van probleemgezinnen over verschillende buurten om negatieve beeldvorming te voorkomen. Wel meende de Stichting BOA dat er een groep was 'met zodanige ernstige naar buiten tredende problematiek, dat gespreide plaatsing van deze gezinnen een te zware last legt, danwel een gevaar vormt voor naast- en omwonenden'. Deze 'zware' gevallen stelde men voor te huisvesten in een van de toeslagwijken en in de beide genoemde buurten in Noord, waar al veel van dergelijke gezinnen woonden. Laatstgenoemde voorstellen zouden de kern vormen waar omheen de discussies zich de volgende tien jaar zouden afspelen.²⁰

Voor het gemeentebestuur was de huisvesting van probleemgezinnen een urgente kwestie, omdat deze deel uitmaakte van de totale problematiek rond stadssanering. Bij elke krotopruijing moest de gemeente zorgen voor vervangende woongelegenheden en niet alle gezinnen bleken even gemakkelijk elders onder te brengen. Desondanks lieten de reacties van B & W op de BOA-nota lang op zich wachten. Probleemgezinnen waren namelijk ook een 'precair' onderwerp, dat men niet al te openlijk ter discussie wenste te stellen. In de praktijk voerde de gemeente, zoals we gezien hebben, al sinds de jaren vijftig een voorzichtig concentratiebeleid: de meeste probleemgezinnen werden in een van de toeslagwijken of in de gemeentewoningen in Floradorp of Tuindorp Buiksloot ondergebracht. Maar aan dit beleid wilde men geen ruchtbaarheid geven en discussies over de huisvesting van probleemgezinnen waren de gemeente dan ook niet welkom. Hoewel een speciale behandeling van probleemgezinnen ook in de periode voor de oorlog en in de jaren vijftig met enige voorzichtigheid in de openbaarheid was gebracht, was de angst voor verzet tegen het aanwijzen van zo'n categorie nu veel sterker. Het politieke klimaat waarin de gemeente moest optreden was aan het einde van de jaren zestig sterk veranderd. De aanwezigheid in vrijwel alle saneringsbuurten van buurtcomités en actiegroepen die krachtig tegenspel boden

aan het gemeentelijk beleid, maakte de gemeente voorzichtig in het openbaar maken van maatregelen die op weerstand zouden kunnen stuiten.

Deze voorzichtigheid leidde ertoe dat de – op verzoek van B & W herschreven – nota pas in 1971 in behandeling werd genomen. De nota had nu ook een nieuwe naam gekregen: Nota met betrekking tot de (her) huisvesting van gezinnen met externe problematiek op het gebied van het wonen. Hiermee kreeg een verandering in de definitie van de betrokken gezinnen haar beslag: niet langer de contacten met het maatschappelijk werk, maar huisvestingscriteria (chronische onregelmatigheid in huurbetaling, een wijze van bewoning die schadelijk is voor de woning als gebouw, een gedragspatroon dat zich manifesteert in moeilijkheden met burens en omwonenden) bepaalden opnieuw of een gezin tot de moeilijk plaatsbaren behoorde. Afgezien van de titel was er in de nota echter niet veel veranderd. Men pleitte in het algemeen voor spreiding, maar daarnaast voor concentratie van gezinnen met 'zware externe problematiek' in een aantal niet langer bij name genoemde buurten. Deze namen waren op verzoek van B & W weggelaten 'in verband met repercussies in de buurten is het niet gewenst de namen van deze buurten in de publiciteit te brengen, noch te vermelden in de notulen'.²¹

Wat B & W al vreesden, gebeurde ook: toen de nota eind 1972 door het gemeentebestuur werd aanvaard, lekten de namen van de buurten toch uit en kwamen de 'plaatsingsbuurten' in verzet. Welzijnswerkers en buurtbewoners organiseerden protestvergaderingen, richtten buurtcomités op, produceerden een 'tegennota' en bezetten zelfs het stadhuis. De gemeente stelde daarop een werkgroep in die uitvoering moest geven aan de nota, waarin buurtwerkers en buurtbewoners sterk vertegenwoordigd waren. Eind 1973 kwam deze werkgroep met een Adviesnota waarin een radicaal ander beleid werd bepleit. In de eerste plaats werd het 'stilstwijgende' beleid van geconcentreerde plaatsing aan de kaak gesteld. De opstellers van de Adviesnota eisten het stopzetten van de toewijzing van gemeentewoningen in de beide toeslagwijken, in Floradorp en Tuindorp Buiksloot aan gezinnen met 'zware externe problematiek', aan gezinnen met meer dan vijf personen en aan gezinnen die niet voldeden aan bepaalde criteria. Zij eisten de instelling van 'plaatsingscommissies' die de toewijzing van woningen in de genoemde buurten moesten regelen en waarin buurtmaatschappelijk werkers vertegenwoordigd moesten zijn. Daarnaast werd grote nadruk gelegd op de noodzaak van meer en betere voorzieningen om de achterstand van de bewoners van deze buurten te verkleinen. Meer in het algemeen sprak de Adviesnota zich uit voor spreiding

van alle gezinnen met 'externe problematiek op het gebied van het wonen' over de gehele stad, hetgeen uitbreiding van allerlei bestaande voorzieningen daar nodig maakte en dus ook extra geld vroeg.

De Adviesnota vond in de gemeenteraad een gunstig onthaal: het concentratiebeleid werd afgewezen, de 'plaatsingscommissies' traden in werking en er werd f 300.000,- beschikbaar gesteld voor 'bijzonder opbouwwerk'. Daarna gebeurde er echter weinig meer. De Beleidscommissie, die uitvoering van de voorstellen uit de Adviesnota moest begeleiden en een oplossing moest zoeken voor een stedelijk beleid voor de huisvesting van gezinnen met 'externe problematiek' ging met veel vertraging en conflicten aan het werk. In 1976 kwam deze commissie nog met een Tussennota, waarin vooral werd aangedrongen op het beschikbaar stellen van financiële middelen om de gespreide huisvesting mogelijk te maken, maar ook deze aanbevelingen uit dit tussenadvies werden niet uitgevoerd. In 1979 hief de Beleidscommissie zichzelf op. Haar laatste daad was een Adres aan de Gemeenteraad, waarin in felle bewoordingen werd geconstateerd dat de gemeente Amsterdam - met een beroep op financiële onmacht - onwil aan de dag had gelegd om een oplossing te vinden voor 'het probleem van honderden gezinnen met externe problematiek op het gebied van het wonen'. Een in 1981 geschreven Af rondingsnota door de Raad voor het Maatschappelijk Welzijn betekende het einde van de expliciete bemoeienis met dit soort gezinnen.

Ondanks de laatste noodkreet van de Beleidscommissie kan gezegd worden dat de acties tegen het gemeentelijk beleid in bepaalde opzichten succesvol waren. In de eerste plaats besloot de gemeente tot een spreidingsbeleid en kwam er een einde aan de geconcentreerde plaatsing in de vier genoemde buurten. Ten tweede kwam er in de tweede helft van de jaren zeventig een einde aan het 'bijzonder opbouwwerk' voor probleemgezinnen: dit ging op in het algemene maatschappelijk werk en het welzijnswerk.²² Ten slotte verdween de categorie probleemgezinnen geheel uit het beleid. Waar bij de Dienst Herhuisvesting eerst nog een speciale afdeling zich met deze gezinnen bemoeide, bleef uiteindelijk alleen een afdeling 'Sociale Indicatie' over. Deze afdeling houdt zich bezig met de huisvesting van een grote verscheidenheid aan probleemgevallen: van jongeren die uit huis moeten, bejaarden die niet uit hun buurt weg willen tot gezinnen die wegens wanbewoning of burenruzies op straat staan. De strijd tegen de classificatie van gezinnen als 'probleemgezin' of 'onmaatschappelijk gezin' had dus succes gehad, maar van de tegelijkertijd steeds bepleite verbetering van voorzieningen in alle 'zwakke' buurten was weinig terecht gekomen.

3. CLASSIFICATIE, HERCLASSIFICATIE, DECLASSIFICATIE

Uit het openingscitaat is al duidelijk geworden dat er in de jaren vijftig en zestig een veelheid van termen de ronde deden ter aanduiding van gezinnen die bij huisvestings- en maatschappelijk-werkinstanties als probleemgroep naar voren kwamen. Naast de in de volksmond gangbare term 'asociale' werden de gezinnen 'onmaatschappelijk', 'zwak-sociaal', 'onaangepast' of 'anders-maatschappelijk' genoemd, terwijl in de jaren zestig de term 'probleemgezin' de overhand kreeg. De gebruikers van de verschillende benamingen waren zich terdege bewust van de negatieve lading van de verschillende aanduidingen. Soms probeerden zij de classificatie haar stigmatiserende werking te ontnemen door een 'humanere' terminologie te gebruiken: 'anders-maatschappelijk' is hiervan een voorbeeld. Het bezwaar van stigmatisering verhinderde echter niet dat alle betrokkenen deze groep juist heel bewust als speciale categorie bleven behandelen. Tot ver in de jaren zestig was het beleid vrijwel zonder uitzondering gericht op een specifieke aanpak van probleemgezinnen: concentratie in woonscholen, in afzonderlijke blokken, of in ieder geval binnen bepaalde wijken, en een aangepaste hulpverlening, eerst aangeduid als gespecialiseerd gezins- en wijkwerk, later als bijzonder opbouwwerk en nog weer later als opbouwwerk in bijzondere situaties. Via subsidieregelingen, via het beleid van gezinsoorden en later van 'speciale projecten' stimuleerde de landelijke overheid deze categorale aanpak. De titel van het in 1961 uitgebrachte rapport van de landelijke Adviescommissie Bestrijding Onmaatschappelijkheid, *Sociale integratie probleemgezinnen* dekte dan ook niet de inhoud: de schrijvers bepleitten geen integratie, maar een speciale behandeling van probleemgezinnen.

In Amsterdam was de Gemeentelijke Woningdienst door haar onderzoek in de toeslagwijken weliswaar tot de conclusie gekomen dat de bouw van nieuwe complexen voor zwak-sociale ongewenst was omdat isolering had geleid tot stigmatisering en vijandigheid uit de omgeving, maar de bestaande toeslagwijken moesten volgens de schrijvers hun functie als concentratiegebied wel houden. Zonder dat hierover een formeel besluit werd genomen, was dit precies wat er gebeurde: moeilijk plaatsbare gezinnen werden in een aantal wijken met veel gemeentewoningen ondergebracht. Dit plaatsingsbeleid was echter niet openbaar. Dat de gemeente dit ook zo wilde bleek wel uit de reacties van B & W op de BOA-nota: niet alleen vertraagden ze de besluitvorming en probeerden ze beslissingen uit te stellen, maar ook deden ze pogingen de nota minder duidelijk te maken door de term 'probleemgezin' te vervangen

door de wat cryptische aanduiding 'gezinnen met externe problematiek op het gebied van het wonen', en door de plaatsingsbuurten niet met name te noemen. Deze verhullingstactiek had echter geen resultaat. Toen de BOA-nota eenmaal bekend was geworden, was het verzet tegen geconcentreerde plaatsing niet meer te stuiten.

Wijlen Rudy Koopmans, socioloog en oud-voorzitter van de Stichting BOA, heeft er op gewezen hoe in de tweede helft van de jaren zestig welzijnswerkers die zich met het bijzonder opbouwwerk bezig hielden, geleidelijk een andere visie op probleemgezinnen ontwikkelden: de problemen van de gezinnen werden minder als uitvloeisel van een bepaalde gezinsproblematiek en meer van macrosociale verhoudingen gezien.²³ Tot in de jaren zestig waren maatschappelijk werkers en andere hulpverleners nauw betrokken geweest bij zowel de individuele hulpverlening aan onmaatschappelijke gezinnen, als bij het beleid ten aanzien van deze gezinnen. Als zodanig hadden zij een belangrijk aandeel gehad in de classificatie van gezinnen als probleemgezinnen. Met Matza kan men zeggen dat het werk van sociale hulpverleners altijd classificatie tot gevolg heeft.²⁴ Om uit te maken wie in aanmerking komt voor welke hulp worden min of meer formele criteria gehanteerd die de ontvangers van hulp in categorieën indeelt. Halverwege de jaren zestig ontstond bij welzijnswerkers evenwel het idee dat individuen niet zelf verantwoordelijk waren voor hun 'achterblijven', maar dat dit te wijten was aan het functioneren van de hele samenleving.

Deze ontwikkeling liep parallel met veranderingen in de theoretische oriëntatie van sociologen, een verandering die op zichzelf natuurlijk ook een verklaring behoeft, maar waarop hier verder niet wordt ingegaan. Ten eerste kwam bij hen meer nadruk te liggen op de maatschappelijke oorzaken van individuele problemen, op de analyse van grotere structurele verbanden en op kritische beschouwing van bestaande maatschappelijke verhoudingen. Hierbij aansluitend kregen marxistische stromingen een steeds belangrijker plaats binnen de sociologie. Maar daarnaast won ook een 'microsociologische' benadering, gericht op processen van sociale interactie tussen mensen, aan invloed. Binnen deze stroming bestond grote aandacht voor allerlei vormen van etikettering en stigmatisering en de gevolgen daarvan voor de levensloop en de identiteitsontwikkeling van de betrokkenen.²⁵ Beide theoretische richtingen hebben het denken over onmaatschappelijkheid in hoge mate beïnvloed. De kritiek die Milikowski al in 1960 uitte op het klassegebonden karakter van het begrip onmaatschappelijkheid en die toen nog weinig indruk maakte, werd in de tweede helft van de jaren zestig populair: niet de probleemgezinnen wa-

ren onmaatschappelijk, maar de heersende klassen die oorzaak waren van de benarde positie waarin de lagere klassen verkeerden.²⁶ Stigmatisering werd het sleutelwoord om de negatieve gevolgen van een speciaal beleid jegens probleemgezinnen aan de kaak te stellen.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat welzijnswerkers, die op de sociale academies met deze nieuwe theorieën in aanraking kwamen, een belangrijke rol hebben gespeeld in de beleidswijziging ten aanzien van onmaatschappelijke gezinnen. In Amsterdam waren zij het die het verzet tegen de in de BOA-nota voorgestelde geconcentreerde plaatsing van gezinnen 'met zware externe problematiek op het gebied van het wonen' mobiliseerden. Heel concreet was hun verzet gericht tegen de plaatsing van nieuwe probleemgezinnen in buurten die al met meer dan genoeg problemen – hoge werkloosheid, agressief gedrag, jeugdcriminaliteit, verpaupering – te kampen hadden. Maar dit verzet had daarnaast een bredere strekking en richtte zich op de bestrijding van de oorzaken van deze problemen. In meer of minder uitgesproken marxistische bewoordingen wezen welzijnswerkers er op dat het niet hun taak was gezinnen die slachtoffer waren van de maatschappelijke ongelijkheid op te voeden of aan te passen, maar dat het welzijnswerk ten doel had structurele veranderingen te bewerkstelligen, zodat de inkomenspositie, de huisvesting, onderwijskansen en politieke machtspositie van de laagste groepen zouden verbeteren. En dit was nu juist niet de strekking van de in de BOA-nota voorgestelde maatregelen, in tegendeel: 'Door spanningen tussen de buurtbewoners op te roepen, maakt de staat de werkelijke problemen van de afhankelijke klasse tot een politiek onbelangrijk conflict dat ze zelf tracht te controleren', schreef een buurtwerker, en, verwijzend naar de studie van Milikowski, 'Zolang het nog zo is, dat in onze maatschappij de ene groep vanuit een stuk macht de andere groep belemmert in zijn maatschappelijke ontplooiing, is een maatregel als bijeenplaatsing in wezen een discriminerende maatregel...'²⁷

Daarnaast legden welzijnswerkers grote nadruk op het stigmatiserende effect van bijeenplaatsing. De buurten die tot grote verontwaardiging van de bewoners in de BOA-nota als 'minder goed bekend staand' waren aangemerkt, zouden hierdoor tot ware ghetto's worden. De 'slechte naam' van de buurten speelde in de hele discussie een belangrijke rol. Enerzijds wezen welzijnswerkers er voortdurend op dat plaatsing van probleemgezinnen die slechte naam zouden versterken, stigmatisering van de bevolking zou verheviggen en gevoelens van machteloosheid, minderwaardigheid en argwaan tegen de maatschappij zou aanwakkeren. Tegelijkertijd ondernamen zij echter pogingen om die slechte naam

te relativieren en om de levensstijl die zij in hun buurten aantreffen als een soort 'tegencultuur' meer geaccepteerd te krijgen: 'Wij pikken het niet, dat gezinnen die op hun eigen manier leven zwak-sociaal worden genoemd. Ook al vinden anderen die manier van leven nog zo raar. Iedereen heeft het recht op zijn eigen leven te leiden wanneer hij anderen daardoor geen echte last veroorzaakt'.²⁸ Deze mening kwam terug in een serie artikeltjes van een buurthuismedewerker in de *Florakrant*, het buurtblad van Floradorp, onder de titel 'Wat is asociaal?' Het antwoord was: 'Asociaal zijn wil zeggen dat anderen last van je hebben en je je daar niets van aantrekt. (...) Heeft uw buurman naar uw idee een grote rotzooi in zijn tuin en u heeft daar geen echte last van, dan is dat zijn zaak en heeft dit niets met zwak-sociaal te maken. (...) Als uw buurman een paard in de keuken stalt en u daar geen last van heeft, dan is hij voor u niet minder sociaal ...'²⁹ Buurtbewoners waren echter niet zo gelukkig met dit soort stukjes. Ten eerste vonden zij zelf het beschreven gedrag onaanvaardbaar: 'Iemand die dat doet is niet goed bij zijn knar', meende een bewoner. Maar zij vreesden ook dat zulke opmerkingen, en met name het gebruik van het woord 'asociaal', het negatieve beeld dat buitenstaanders van Floradorp hadden juist versterkte.

Toch ging zo'n relativering de boventoon voeren in de Beleidscommissie van ambtenaren, buurtwerkers en buurtbewoners: '... de studies (naar probleemgezinnen, AdR) hebben aangetoond, dat er in werkelijkheid geen categorie gezinnen met externe problematiek op het gebied van het wonen te isoleren is. (...) De moeilijkheden die de samenleving een aantal van deze huishoudens bezorgt bij het vinden van een onderdak is het enige feit, dat een deel van deze gezinnen *constitueert tot een categorie gezinnen met externe problematiek op het gebied van het wonen*. (...) *Constituering* vindt in de eerste plaats op basis van de discriminerende woningmarkt plaats, in de tweede plaats door het in het leven roepen van allerlei bijzondere voorzieningen voor de alsdan geconstitueerde categorie ... (curs. in origineel)'.³⁰

De opvatting dat de categorie gezinnen 'met externe problematiek' pas bestond als ze als zodanig werd gedefinieerd stond in regelrechte tegenstelling tot de uitspraak van de laatste voorzitter van de Stichting BOA, de heer Goudberg: 'We hebben geen gezinnen met problemen uitgevonden, ze zijn er'.³¹ In de praktijk was de eerstgenoemde opvatting ook moeilijk vol te houden. De Beleidscommissie moest zelf erkennen dat er gezinnen waren met woonproblemen. Ook de plaatsingscommissies die de woningtoewijzing in de vier genoemde buurten moesten regelen hanterden bepaalde criteria om de buurt voor verdere probleemgevallen te

vrijwaren. Men kan daarom niet zeggen dat de problemen met 'probleemgezinnen' louter door het beleid zijn gecreëerd. De term verwijst in ieder geval ten dele naar de moeilijkheden die deze gezinnen hadden met hun omgeving, naar de last die zij voor omwonenden en huiseigenaren opleverden en naar de weerstand die zij door hun gedrag bij buurtbewoners opwekten. Met het afschaffen van een specifieke aanduiding voor deze gezinnen zijn de problemen dan ook niet verdwenen.

Anderzijds hebben de critici gelijk als zij er op wijzen dat met het aanwijzen van een categorie onmaatschappelijke gezinnen heel verschillende vormen van gedrag – van slordigheid tot crimineel gedrag – onder één noemer worden gebracht, waardoor de suggestie wordt gewekt dat deze onverbrekkelijk met elkaar verbonden zijn. Bovendien worden door het gebruik van het begrip onmaatschappelijkheid grenzen getrokken die niet te trekken zijn. De afbakening tussen normale en onmaatschappelijke gezinnen suggereert een ondubbelzinnig onderscheid waar in feite sprake is van graduele verschillen in sommige vormen van gedrag. Het verdwijnen van de term onmaatschappelijkheid kan dan ook alleen maar worden toegejuicht. Niet alleen voor de betrokkenen, maar ook voor de sociologie, omdat deze term de toets van zorgvuldige wetenschappelijke afbakening op geen enkele manier kan doorstaan.

4. WAT BLEEF OVER?

De vraag doet zich ten slotte voor wat het verdwijnen van de classificatie van onmaatschappelijke gezinnen nu eigenlijk heeft betekend. Het aantal gezinnen dat tegenwoordig bij de gemeente om huisvesting aanklopt, maar wegens wanbewoning of burenoverlast moeilijk is te plaatsen, is relatief gering en valt volgens ingewijden van de Dienst Herhuisvesting in het niet bij andere moeilijk plaatsbare groepen, zoals buitenlanders en drugsverslaafden.³² Het is de vraag of hier alleen sprake is van een relatieve vermindering of dat er ook absoluut gezien minder gezinnen zijn die op grond van hun woongedrag moeite hebben met het vinden van een woning. Waarschijnlijk is dit laatste het geval. Ten eerste zijn er veel minder grote gezinnen, waardoor overlast, vermelding en verwaarlozing minder voorkomen. Ten tweede is de welvaart van vrijwel iedereen zodanig toegenomen dat verwaarlozing door extreme armoede niet meer voorkomt. Ten slotte zijn de gedragscodes over wat 'fatsoenlijk' is minder strikt geworden. Buren nemen nu waarschijnlijk iets minder snel aanstoot aan rommel op straat, aan ongeverfde deuren, ontbrekende gordijnen, niet geveegde trappen en stoepen. De tolerantiegrens voor dit

gedrag is hoger geworden, waardoor slordigheid op dit punt minder snel als 'asociaal' wordt bestempeld.

Toch bestaat het probleem nog steeds. Gemeentelijke huisvestingsambtenaren worden nog altijd geconfronteerd met gezinnen die de woning en de woonomgeving verwaarlozen en wegens burenoverlast op straat staan, en particuliere huiseigenaren en woningbouwverenigingen weigeren nog altijd dit soort gezinnen in hun woning toe te laten. De gemeente kan de bezwaren van deze 'bezwaarde eigenaars' weliswaar ongegrond verklaren en een vorderingsprocedure aanspannen, maar dit brengt grote risico's mee, omdat de gemeente vervolgens verantwoordelijk is voor de eventuele schade die toegebracht wordt aan het gevorderde eigendom. De meest gekozen weg om een 'moelijk' gezin onder te brengen is daarom het voor te dragen voor een gemeentewoning en het aan de maatschappelijk werkers van de Gemeentelijke Woningdienst over te laten een geschikte plaats voor zo'n gezin te vinden. Deze gang van zaken leidt onvermijdelijk weer tot een zekere concentratie van probleemgezinnen, omdat ook gemeentelijke woningbedrijven zoeken naar een plaats waar het gezin niet te veel uit de toon valt, en bovendien hun 'goede' huurders tegen overlast willen beschermen.

Juist deze concentratiebuurten krijgen de laatste tijd weer veel aandacht in verband met vandalisme, criminaliteit en relletjes. In Zwolle sprak een commissaris van politie onlangs over buurten waar veel huizen werden toegewezen aan 'mensen met een minder sociaal aanvaardbaar gedrag', waarmee hij de notie van onmaatschappelijkheid weer dicht naderde.³³ Bovendien zijn er aanwijzingen dat hetgeen vroeger als onmaatschappelijk werd gedefinieerd nu onder verschillende andere noemers terugkomt. In tehuizen voor onbehuisten vinden soms hele gezinnen onderdak die elders, om welke redën dan ook, geen woonruimte kunnen vinden; in een sociotherapeutische instelling als De Triangel in Amsterdam worden gezinnen ter behandeling opgenomen die nog altijd wel 'multi-problem families' worden genoemd. Bram van Stolk en Jos Frenken spreken in hun studie naar incestnetwerken over 'maatschappelijk onbeminden' die op bepaalde punten grote overeenkomsten vertonen met wat vroeger onmaatschappelijken werden genoemd.³⁴ Kinderbeschermers, maatschappelijk werkers, reclasseringsambtenaren, onderwijzers en vele andere hulpverleners constateren problemen die enkele decennia geleden allemaal samen als onmaatschappelijkheid werden aangemerkt, maar nu los van elkaar worden bekeken en behandeld. De specialisering in de hulpverlening heeft tot veel verfijndere categorieën dan het grove begrip onmaatschappelijkheid geleid.

Maar ook binnen arbeidersbuurten bestaat de angst voor en het verzet tegen de komst van 'asociale' nog steeds. Veel buurtbewoners hebben weliswaar door de gestegen welvaart en de verruiming van de woningmarkt nu de mogelijkheid zelf de buurt te verlaten als deze in hun ogen verloedert, maar de achterblijvers klagen wel over de komst van asociale, zoals ze ook klagen over de komst van buitenlanders. Hoe machteloos zij zich voelen tegen wat zij als verpaupering ervaren is indringend beschreven in een recente studie van een Utrechtse wijk, waar de komst van 'asociale' en buitenlanders als een onontwarbare kluwen van buurtverval werd gevoeld waaraan 'betere' bewoners zich door verhuizing onttrokken.³⁵

In het stedelijk beleid worden deze concentraties van probleemgevallen doorgaans als 'probleembuurten' aangeduid, en ook welzijnsinstellingen moeten – al was het maar om subsidies los te krijgen – de achterstandssituatie waarin hun bewoners zich bevinden benadrukken. Het nadeel daarvan is dat deze buurten opnieuw als 'slechte' buurten te boek komen te staan. Voor sommige bewoners is dit geen probleem. Gesteund door hun medebewoners cultiveren zij een levensstijl die door de omringende gemeenschap 'asociaal' wordt genoemd, maar die zij verkiezen boven het nette alledaagse leven van de gewone arbeiders. De Roermondse Antillenstraat is door de beschrijving van Verhey en Van Westerloo als een tot de verbeelding sprekend voorbeeld te beschouwen.³⁶ Maar zo'n tegencultuur is niet algemeen. In veel buurten treft het stigma van asocialiteit ook die bewoners die zich daarvan het liefst zouden distantiëren, maar daartoe niet in staat zijn omdat zij onvermijdelijk worden geassocieerd met hun minder nette buurtgenoten.

Dit stigma wordt niet in de eerste plaats opgelegd door beleidsinstellingen, maar door bevolkingsgroepen die de bewoners van deze buurten sociaal nabij staan. Voor hen is het begrip 'asociaal' nog altijd een relevante categorie waarmee zij hun eigen gedrag kunnen contrasteren en waardoor zij zich positief kunnen onderscheiden van en afzetten tegen sociaal lageren. Beleidsmakers hanteren nu doorgaans minder individualistische termen. Voor hen zijn probleembuurten vooral buurten met slechte woningen, veel werkloosheid, lage scholing. Daarmee is niet gezegd dat de verbetering van deze omstandigheden rigoureuus ter hand wordt genomen. De oorzaak van de problemen waarmee deze gezinnen te kampen hebben wordt evenwel niet langer gezocht in het falen van bepaalde gezinnen om zich aan te passen aan de levensstijl van 'nette' arbeiders.

NOTEN

1. D. Zuithof, 'Achtergrondbespiegelingen over het bijzonder opbouwwerk', *Tijdschrift Maatschappelijk Werk* 20, 1966, p. 133-142.
2. Vgl. de inventarisatie van A.H.W. van Dongen, *Register van onmaatschappelijkheidsonderzoek 1945-1965*, Amsterdam 1968.
3. In de jaren tachtig geven historici en sociologen opnieuw blijk van belangstelling voor onmaatschappelijkheid, maar deze is vooral historisch van aard en gecentreerd rond het thema van disciplinering van lagere klassen. Zie b.v. Adrienne Dercksen en Loes Verplanke, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970*, Meppel/Amsterdam 1987 (ter perse).
4. David Matza, 'Poverty and disrepute', in: Robert K. Merton en Robert A. Nisbet (red.), *Contemporary social problems*, New York etc. 1971 (3e dr.), p. 619-669.
5. Zie voor een meer uitgebreide theoretische uiteenzetting hierover: Ali de Regt, *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid*, Meppel/Amsterdam 1981, hoofdst. VIII. Hierin is ook een beschrijving te vinden van het vooroorlogse beleid jegens 'ontoelaatbare' gezinnen.
6. A. Querido, *Het Zeeburgerdorp*, Leiden/Amsterdam 1933: *Rapport betreffende een Enquête inzake het Onmaatschappelijke Gezin*, Amsterdam 1941.
7. Na de tweede wereldoorlog werden diverse commissies in het leven geroepen om zich te beraden over het probleem van onmaatschappelijkheid. Deze gingen in 1948 op in de Commissie Eysen, die in 1951 een Voorontwerp van wet inzake ondertoezichtstelling publiceerde, vgl. Van Dongen, op. cit.
8. H.P.M. Litjens, *Onmaatschappelijke gezinnen; sociologisch onderzoek naar de onmaatschappelijkheid in Maastricht*, Assen 1953, p. 30.
9. Sociologen die zich in deze discussie mengden waren o.a.: J.A.A. van Doorn, 'Sociale diagnose of sociologie?', *Sociologische Gids* 2, 1954, p. 132-134; J.L. Haverda, 'Het relativiteitsprobleem van afwijkend gedrag', *Sociologische Gids* 3, 1955, p. 125-129; H.Ph. Milikowski, *Van woningnood tot sociale sanering*, Assen 1956.
10. Deze opsomming van kenmerken is ontleend aan J.L. Haverda, *Probleemgezinnen in de provincie Utrecht*, Utrecht 1960.
11. Deze term werd gelanceerd door A.J.M. van Tienen, *De andersmaatschappelijken*, Assen 1960.
12. H.Ph. Milikowski, *Sociale aanpassing, niet-aanpassing, onmaatschappelijkheid*, Arnhem 1961.
13. In vrijwel alle onderzoeksrapporten worden onmaatschappelijke gezinnen aan de hand van een aantal vaste kenmerken gedefinieerd. Vgl. *Het vraagstuk der onmaatschappelijkheid in Tilburg* (1950); Litjens (1953); Haverda (1960); Q.M.M. Bijsterveld, *Probleemgezinnen in Eindhoven*, Tilburg 1965.
14. Vgl. Matza (1971), p. 639, over de dubbele betekenis van het woord *problem family*.
15. Na de opheffing van de gezinsoorden wees de landelijke overheid 6 on-

maatschappelijkheidsbestrijdingsprojecten aan als 'speciale projecten', waar nieuwe werkvormen ontwikkeld zouden worden, instructie zou worden gegeven, etc.

16. *Gemeentebld Amsterdam 1953*, deel I, p. 1884-1895; deel II, p. 1385-1388. De term 'toeslagwijk' werd gebruikt omdat de gemeente een toeslag op de huren verstrekke, waardoor de huurprijs beneden de kostprijs kon blijven.

17. J.F.A. Alozerij, 'Amsterdamse Woningbouwverenigingen bouwen woningen met bijzondere bestemming', *Tijdschrift voor Volkshuisvesting en Stedebouw* 35, 1954, p. 113-115; J.F.A. Alozerij, 'Amsterdam bouwt woningen voor maatschappelijk onaangepasten', *De Schakel* 30, 1954, p. 163-164.

18. Zie *Onderzoek in de complexen met bijzondere bestemming in Slotermeer en Geuzenveld te Amsterdam*, Amsterdam 1957. Dit onderzoek bestond uit twee delen: een onderzoek onder maatschappelijk werkers over het gedrag van de bewoners, en een onderzoek onder de bewoners van de toeslagwijken en de omwonenden over de beleving van die buurten. Vgl. over de slechte naam die buurtbewoners van gestigmatiseerde buurten ook aan zichzelf toeschrijven: Norbert Elias en John L. Scotson, *The established and the outsiders*, Londen 1965, en Seán Damer, Wine Alley, 'The sociology of a dreadful enclosure', *Sociological Review* 22, 1974, p. 221-248.

19. *Rapport Onderzoek probleemgezinnen Amsterdam (2 delen)*, Amsterdam 1964, 1965.

20. Zie voor de precieze gang van zaken rond de nota vanaf 1967 tot 1981: *Af rondingsnota m.b.t. gezinnen met externe problematiek op het gebied van het wonen*, Amsterdam 1981. Veel van de feitelijke informatie over de gang van zaken is aan deze nota ontleend.

21. Geciteerd in de *Af rondingsnota*, p. 21.

22. Dit gold niet alleen voor Amsterdam; in 1976 schafte het ministerie van CRM de financiering van projecten voor 'opbouwwerk in bijzondere situaties' af. Gelden die voor die tijd daaraan besteed werden, kregen nu een meer algemene bestemming.

23. Rudy Koopmans, *Tegenspraak brengt ons verder*, Amsterdam 1974, p. 82. Vgl. voor zijn verdere beschouwingen over probleemgezinnen: *Welzijn als probleem*, Alphen aan den Rijn 1976.

24. Matza (1971), p. 624.

25. De meest invloedrijke boeken op dit gebied waren Erving Goffman, *Stigma*, Englewood Cliff 1963 en Howard S. Becker, *Outsiders*, New York 1963.

26. Illustratief voor deze verandering is de nieuwe titel waaronder het boek van Milikowski in 1967 uitkwam: van *Sociale aanpassing, niet-aanpassing, onmaatschappelijkheid* naar *Lof der onaangepastheid*.

27. Geciteerd in *De Noord-Amsterdammer*, 13 juli 1973.

28. Verslag van een buurtvergadering in Floradorp, geciteerd in *De Florakrant*, 25 jan. 1973.

29. *De Florakrant*, 1973, 1974.

30. *Advies van de Beleidscommissie (her)huisvesting gezinnen met externe problema-*

tiel op het gebied van het wonen, Subkommissie Onderzoek en beleidsvoorbereiding, 15 april 1976, p. 3.

31. J. Goudberg op een hearing met gemeenteraadsleden in Amsterdam-Noord, geciteerd in *De Noord-Amsterdammer*, 14 febr. 1973.

32. Informatie over de huidige situatie en recente ontwikkelingen is verkregen uit interviews met A.H.C. de Jonker, ex-medewerker van de Gemeentelijke Dienst Herhuisvesting en met mevrouw N. Tierie, medewerkster van de afdeling Sociale indicatie. Ik dank beiden voor hun uitgebreide gesprek.

33. Geciteerd in *NRC-Handelsblad*, 24 juni 1986.

34. Bram van Stolk, Jos Frenken, 'Als kind met de kinderen': een netwerk van incestueuze en pedoseksuele verhoudingen, *Maandblad Geestelijke Volksgezondheid* 7/8, 1986, p. 691-724.

35. Kees Brum, 'Het Oostersch feest', in: F. Bovenkerk e.a., *Vreemd volk, gemengde gevoelens*, hoofdstuk 4.

36. Elma Verhey, Gerard van Westerloo, 'Achterop de Antillenstraat', *Vrij Nederland-kleurenbijlage*, 14 maart 1984.

Recente neologismen als *bijstandsmoeders*, *voordeurdelers* en *meerjarige echte minima* zijn uitdrukking van de neiging van de overheid de bevolking in steeds meer nieuwe categorieën op te delen. Door wet- en regelgeving, bestuur en sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs, langs allerlei wegen en op allerlei wijzen wordt een wereld van papieren hokjes geschapen waarin de mensen zichzelf niet of nauwelijks herkennen. De burger wordt in de onderdelen van zijn bestaan uiteengehaald en opnieuw ingedeeld. Hoe bestuurbaar blijft zo'n geconstrueerde samenleving, en ook: hoe reageert het publiek op deze voortgaande classificering? Dit verschijnsel wordt door negen auteurs in dit eerste jaarboek (1986) van het tijdschrift *Beleid & Maatschappij* aan de orde gesteld.

Boom

isbn 90 6009 747 5

J.W. de Beus
J.A.A. van Doorn
redactie

DE GECONSTRUEERDE SAMENLEVING

Boom

1st
W

3
L
E
8

© 1986 Uitgeverij Boom, Meppelen Amsterdam

Niets in deze uitgave mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotocopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever; *no part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher*

Verzorging omslag Leendert Stofbergen, Amsterdam
Druk Boompers drukkerij bv, Meppel

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Geconstrueerde

De geconstrueerde samenleving : vormen en gevolgen van classificierend beleid / J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn red. - Meppel etc. 1 : Boom

Metlit. opg., reg.

ISBN 90 6009 747 5

SISO 307.2 UDC 316.34

Trefw.: sociale classificatie ; beleidsaspecten.

Inhoud

Voorwoord	7
INTRODUCTIE	
1. J.W. de Beus - Classificatie en beleid	9
2. J.A.A. van Doorn - Classificatie en maatschappij	29
3. W.T. Eijsbouts - Over de taal van het 'beleid'	49
ECONOMIE	
4. A.J.M. Hagenaars - Classificatie van armoede	62
5. J.J. Siegers - Classificierend beleid en arbeid: het onderscheid naar sekse	86
6. J.W. de Beus - Schept sociale zekerheid een nieuwe klasse?	106
SAMENLEVING	
7. A. de Regt - Onmaatschappelijke gezinnen: over het verdwijnen van een categorie	133
8. A.J.F. Köbben - 'Etnische minderheden': de lusten en lasten van een term	155
9. C.J.M. Schuyt - Classificaties in het onderwijs	166
POLITIEK	
10. H.R. van Gunsteren - Classificatie van burgers	180
Register	189
Over de auteurs	195