

Bijlage 3

De Dynamiek van de Sociale Infrastructuur

Verwey-Jonker Instituut

Onder redactie van:
Jan Willem Duyvendak en
Peter van der Graaf

Met bijdragen van:
Henk Jan van Daal
Kees Fortuin
Gui van Hooijdonk
Rally Rijkschroeff

Utrecht, november 1999

INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	5
2.	Een geschiedenis	6
2.1.	Het doel: sociale integratie in vogelvlucht	6
2.2.	De structuur: het wegebbende particulier initiatief	8
2.3.	De professies: maatschappelijk opbouw, samenlevingsopbouw, opbouwwerk	9
2.4.	De geschiedenis van het beleid	10
2.4.1.	<i>Stadsvernieuwing en meer</i>	11
2.4.2.	<i>Probleem-cumulatiegebieden-beleid</i>	11
2.4.3.	<i>Sociale vernieuwing in Rotterdam</i>	11
2.4.4.	<i>Sociale vernieuwing als rijksbeleid</i>	12
2.4.5.	<i>Het Grote Steden-Beleid</i>	14
2.4.6.	<i>Lokale sociale infrastructuur</i>	14
2.4.7.	<i>Europees stedelijk beleid</i>	15
2.5.	Ter afsluiting	15
3.	Definities van sociale infrastructuur	17
3.1.	Inleiding	17
3.1.1.	<i>Formele sociale infrastructuur: het aanbodmodel</i>	17
3.1.2.	<i>Informele sociale infrastructuur: het vraagmodel</i>	18
3.1.3.	<i>Een synthese?</i>	20
3.2.	Verwante begrippen	21
3.3.	Naar horizontale en verticale verbreding en verdieping	23
3.3.1.	<i>Verticale verbreding: de verhouding tussen lokaal, regionaal en nationaal niveau</i>	23
3.3.2.	<i>Horizontale verdieping: de interactie tussen de samenstellende delen van de sociale infrastructuur</i>	24
3.3.3.	<i>Wenselijke maar moeilijke dynamiek</i>	25
3.3.4.	<i>Grenzen aan de sociale infrastructuur</i>	26
4.	Empirische beschrijvingen van de dynamiek tussen overheid, professionals en burgers	27
4.1.	Inleiding	27
4.2.	Het vrijwilligerswerk	28
4.2.1.	<i>Een definitie</i>	28
4.2.2.	<i>Deelname aan vrijwilligerswerk rond 1999</i>	28
4.2.3.	<i>Deelname van allochtonen aan vrijwilligerswerk</i>	29
4.2.4.	<i>Motieven voor deelname aan vrijwilligerswerk</i>	29
4.2.5.	<i>Beleid van de overheid ten aanzien van vrijwilligerswerk</i>	30
4.2.6.	<i>Gemeentelijk beleid</i>	31
4.2.6.1.	<i>Vrijwilligersbeleid van de Gemeente Rotterdam</i>	31
4.2.6.2.	<i>Vrijwilligersbeleid in Zeewolde</i>	32

4.3.	De dynamiek tussen burgers, professionals en overheid op het terrein van gezondheidszorg	33
4.3.1.	<i>Persoonlijke netwerken en gezondheid</i>	33
4.3.2.	<i>Zelforganisaties rond gezondheid</i>	33
4.3.3.	<i>Vrijwilligers- en professionele organisaties in de zorg</i>	34
4.3.3.1.	<i>Professionalisering: veranderende verhoudingen</i>	35
4.3.3.2.	<i>Veranderende motieven en instroom</i>	36
4.3.3.3.	<i>Vraaggestuurde zorg en maatschappelijke ontwikkelingen</i>	36
4.3.4.	<i>Conclusie</i>	37
4.4.	De dynamiek tussen burgers, professionals en overheid op het terrein van huisvesting.	38
4.4.1.	<i>Huurders- en bewonersorganisaties in vogelvlucht</i>	39
4.4.2.	<i>Nieuwe ontwikkelingen</i>	39
4.4.3.	<i>Andere vormen van bewonersparticipatie</i>	41
4.4.4.	<i>Interventies rond de woonomgeving</i>	43
4.4.5.	<i>Buitenwijken</i>	44
4.5.	Verschillen in dynamiek	46
5.	Conclusies en beleidsaanbevelingen	49
5.1.	Inleiding	49
5.2.	Voordelen en risico's van de nieuwe omschrijving	49
5.3.	De dynamiek tussen overheid, professionals en civil society	50
5.4.	Versterking van de kwaliteit van de sociale infrastructuur	51
5.4.1.	<i>Versterking sociale infrastructuur overheid</i>	51
5.4.2.	<i>Versterking sociale infrastructuur civil society</i>	52
5.4.3.	<i>Versterking sociale infrastructuur via optimaal spel tussen overheid en civil society</i>	52
5.4.4.	<i>Specifieke aandacht voor allochtonen</i>	53

1. Inleiding

Deze eindrapportage is opgesteld op verzoek van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. De Raad voert een begrips- en beleidsmatige analyse uit van het concept “sociale infrastructuur” op verzoek van het kabinet (zie de adviesaanvraag “sociale infrastructuur in perspectief”).

Zoals uiteengezet in de opdracht aan het Verwey-Jonker Instituut wil de RMO in het eerste gedeelte van haar advies aandacht besteden aan de verschillende manieren waarop het begrip “sociale infrastructuur” gedefinieerd wordt en komen tot een eigen begripsomschrijving. In de eindrapportage wordt in hoofdstuk 2 de historische context van de sociale infrastructuur is geschetst, waarna in hoofdstuk 3 een overzicht wordt gegeven van de verschillende definities van sociale infrastructuur.

Vervolgens wordt de lijn uitgewerkt die de RMO blijktens talrijke publicaties voorstaat: een benadering die de burger als vertrekpunt neemt (hoofdstuk 3). Dit impliceert naar ons idee een brede omschrijving van sociale infrastructuur, die in hoofdstuk vier wordt uitgewerkt voor een aantal terreinen. Versterking van de sociale infrastructuur is met name mogelijk via een beter samenspel tussen overheid en de civil society, de beide poten van de sociale infrastructuur, zo concluderen we in paragraaf 5.

In deze eindrapportage sluit het Verwey-Jonker Instituut aldus enerzijds aan bij het door de RMO gekozen perspectief: het gaat bij de sociale infrastructuur niet alleen om formele instituties maar ook om burgers en hun organisaties. Anderzijds worden de burgers –als een van de actoren- opgenomen in een meer-actoren-perspectief, zoals dat in verschillende publicaties van het Verwey-Jonker Instituut is uitgewerkt. In dit perspectief staat de (dynamische) verhouding tussen actoren centraal, in dit geval met name tussen de overheid en de actoren van de civil society. In deze meer-actoren-analyse blijven de burgers overigens wel vertrek- en eindpunt: hoe kunnen hun sociale competenties met behulp van anderen worden vergroot? Hun kunnen hun netwerken worden versterkt? Wat betekent vraaggericht werken voor professionele instellingen?

Historisch gesproken is het centraal stellen van burgers bepaald niet vanzelfsprekend in het sociaal beleid. Met de mond werd weliswaar al lange tijd beleden dat de ontplooiing van burgers centraal stond, maar in de praktijk was de burger toch vooral object van beleid. Dat de burger met zijn netwerken en organisaties onderdeel zou (kunnen) uitmaken van de sociale infrastructuur werd lange tijd miskend: er werd voor hem of haar gezorgd, voor zijn of haar bestwil, soms zelfs tegen zijn of haar wil. In de driehoeksverhouding overheid, burgers en particulier initiatief waren de burgers lange tijd de zwakke partij. Pas met de uitbouw van de verzorgingsstaat begint deze verhouding drastisch te veranderen, bijvoorbeeld onder invloed van de van overheidswege gestimuleerde samenlevingsopbouw, die zich meer en meer buiten de verzuilde particulier initiatief-kaders begon te ontwikkelen. In het hieronder volgende, beknopte historische overzicht wordt geschetst hoe de burger langzamerhand als handelings-bekwaam individu op het welzijnspodium verschijnt, en zich zodanig emancipeert dat hij de ruggengraat kan gaan vormen van wat in onze dagen de sociale infrastructuur is gaan heten.

2. Een geschiedenis

Hoewel aandacht voor sociale infrastructuur vooral een actuele bekommernis lijkt, is de aandacht voor de sociale structuur, zij het onder wisselende noemers, een constant gegeven sinds de Tweede Wereldoorlog. Die wisselende noemers duiden we in deze rapportage aan met het beeld van verschuivende panelen. Interventies in de sociale infrastructuur vonden plaats tegen de achtergrond van het langzaam wegebbende particulier initiatief, waarin de verzuilde verhoudingen in Nederland op welzijnsterrein lange tijd hun stolling hadden gevonden. Parallel aan deze ontwikkeling was er sprake van een toenemende rijksbemoeienis met interventies die beïnvloeding van samenlevingsverbanden tot doel hadden. Maatschappelijke opbouw, samenlevingsopbouw en opbouwwerk waren de termen waarmee die interventies bekendheid kregen.

Aandacht voor de sociale infrastructuur van een samenleving is dus niet van vandaag of gisteren. In wisselende omstandigheden en in telkens andere bewoordingen is die aandacht in de bijna voorbije eeuw aanwijsbaar. Zo heeft bijvoorbeeld Nijenhuis (1987) voor de periode 1892 tot 1970 de geschiedenis van het club- en buurthuiswerk beschreven. Het is een studie naar georganiseerde menslievendheid, waarbij de kwaliteit van de, veelal stedelijke, samenleving permanent in het achterhoofd meespeelde. In dit kader willen we ons beperken tot de periode na de Tweede Wereldoorlog. Het gaat ons hierbij om een drietal gezichtspunten: wat was het *doel* van het sociaal beleid; welke *structuren* bestonden hiervoor; en welke *professies* speelden hierin een rol? Of, in andere woorden: in de eerste plaats wordt het beeld van verschuivende panelen benut om aan te geven hoe de zorg voor *sociale integratie* de laatste vijftig jaar telkens andere vormen heeft aangenomen. Een tweede gezichtspunt is dat van het langzaam wegebbende *particulier initiatief*, dat wortelde in verzuilde verhoudingen. Een systeem dat de Nederlandse samenleving lange tijd zodanig heeft gestructureerd, dat socialist, protestant en katholiek met elkaar en langs elkaar konden leven. Een derde gezichtspunt is het werk aan de samenleving, dat onder de noemers van maatschappelijke opbouw, *samenlevingsopbouw* en opbouwwerk heeft plaatsgevonden en dat na het “herstelbeleid” van de jaren tachtig een ‘revival’ lijkt te beleven.

2.1. Het doel: sociale integratie in vogelvlucht

In 1945 lag Nederland in puin. Vijf jaar oorlog hadden armoede, ellende en ontwrichting teweeggebracht. Volksherstel was een beweging, die vlak na de oorlog de ergste nood probeerde te lenigen.¹ Volksherstel kwam voort uit de zogenaamde “doorbraak”-gedachte, het idee om te breken met de vooroorlogse verhoudingen en na de oorlog een nieuw begin te maken. Zo werd bijvoorbeeld de Sociaal Democratische Arbeiderspartij (SDAP) tot Partij van de Arbeid, een partij waarin zeker in het begin alle gezindten welkom waren. Volksherstel raakte als hulporganisatie omstreden, omdat de verzuilde verhoudingen van vóór de oorlog een hernieuwde rol gingen spelen. In het als eerste bevrijde zuiden was dat al spoedig het geval. Binnen het bestuur van het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant, één van de toenmalige provinciale opbouworganen, waarvan het ontstaan mede als ‘spin-off’ van Volksherstel kan worden beschouwd, eiste de katholieke kerk nadrukkelijk haar plek op. Het Welvaartsplan voor Noord-Brabant van 1947 droeg dan ook het stempel van de zorg om moreel verval. De verschillende centra voor industriële ontwikkeling moesten met de fiets bereikbaar zijn, zodat mensen niet noodgedwongen naar de stad hoefden te verhuizen. Binnen de stedelijke samenleving zou de kerk immers haar greep op het maatschappelijke leven maar moeilijk kunnen handhaven.²

De zogenaamde onmaatschappelijkheidsbestrijding, die in de jaren vijftig op gang komt, ademt eenzelfde sfeer van behoefte aan moreel vermaan. Het begon met pater Litjens, die in de wijk De Ravelijn in Maastricht een praktijk in de schoot geworpen kreeg, waarin hij zijn op

¹ De geschiedenis van Volksherstel staat o.a. beschreven in R. Neij en E.V. Hueting (1988).

² Beschreven in: *In verband met Brabant*. Beschouwingen bij het vijftigjarig bestaan van het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant, 1997.

wetenschappelijke basis ontwikkelde inzichten omtrent onmaatschappelijkheid empirisch zou kunnen toetsen (Van Dieten, z.j.). Het woonschoolidee maakte in Nederland school: de speciale wijk als heropvoedingsplaats voor onmaatschappelijke medeburgers.

Naar aanleiding van Millikowski's boek 'Lof der onaangepastheid' (1967) ontstaat midden jaren zestig een debat, dat een omslag in het denken markeert. Millikowski stelt zowel de benadering van Litjens als die van Van Tienen onder kritiek. Deze laatste had in 1960 een studie over het verschijnsel onmaatschappelijkheid het licht doen zien (Van Tienen, 1960). De jaren van wederopbouw zijn ten einde en hiërarchisch denken maakt plaats voor meer 'horizontale' verhoudingen. De term onmaatschappelijkheid raakt in onbruik en het werk dat in het kader daarvan plaatsvindt, krijgt een andere naam: opbouwwerk in bijzondere situaties. Niet langer is de onmaatschappelijke persoon drager van problemen, die om een oplossing vragen, maar is het de bijzondere situatie waarin de persoon verkeert, die vraagt om gerichte interventies.

Was in de jaren vijftig en zestig nog sprake van een uitgesproken achterstandsoptiek, dat wil zeggen interventies gericht op het beperken van uitval van specifieke groepen, rond 1970 komt er een meer algemene benadering. Welzijn is iets, waar een ieder recht op kan doen gelden, en het welzijnsbeleid van het kabinet-Den Uyl staat vanaf 1973 in het teken van het streven naar een "open en meer ontspannen" samenleving. De burger heeft recht op emancipatie, op ontplooiing en op steun bij het opkomen voor zijn belangen. Het feit dat in deze periode nog nooit eerder zoveel geld aan welzijnsbeleid werd uitgegeven, deed de roep om "meer poen om aan welzijnswerk te doen" van het toenmalige Anti-CRM-Bezuinigingsfront geenszins verstommen. De beroepskracht was in opmars. Hij had lak aan de zuilenvertegenwoordigers, die hier en daar in besturen van welzijnsinstellingen nog te vinden waren. Die opmars duurde voort, totdat het nieuwe (linkse) moralisme en het zogenaamde geitenwollensokken-imago zich tegen die beroepskracht zelf begon te keren.³ Zoals Duyvendak uiteen zet in 'De planning van ontplooiing. Politiek, wetenschap en de maakbare samenleving' (1999) liepen de maakbaarheidsambities van linkse politici en welzijnswerkers stuk op de burger die zich steeds mondiger manifesteerde. De burger verschijnt nadrukkelijk zelfstandig op het toneel: hij laat zijn ontplooiing niet meer plannen door derden.

In de 'BV Nederland in de jaren tachtig'⁴ moest de broekriem strakker worden aangetrokken. Het "herstelbeleid" van twee kabinetten-Lubbers richtte zich op ruimte voor de markt, op het terugdringen van de overheid en op de verlaging van het financieringstekort. De gemeente kreeg meer taken en bevoegdheden. Door deze decentralisatie kon op lokaal vlak in principe de afweging worden gemaakt waar interventies in de sociale infrastructuur wenselijk waren, al moest dat dan wel met minder geld dan voorheen. De decentralisatie-operatie van 1986 ging namelijk gepaard met een forse korting op de beschikbare middelen, alvorens ze ongeoormerkt naar het gemeentefonds gingen.

Rond 1990 is het eind van het herstelbeleid in zicht. Het sociale vernieuwingsbeleid, dat vanuit Rotterdam over heel Nederland uitwaaiert, betekent een hernieuwde aandacht voor het sociale en voor de vitalisering van maatschappelijke verhoudingen. Het is het welzijns motto van het derde en laatste kabinet-Lubbers. De kern van het gedachtegoed wordt geruisloos door het eerste kabinet-Kok overgenomen in het kader van het grotestedenbeleid, waarna de vrees voor sociale desintegratie de aandacht voor de sociale infrastructuur als het ware vanzelf oproept.

³ Zie de tegenaanval van H. Achterhuis in *De markt van welzijn en geluk*, een boek dat in 1979 verscheen.

⁴ Zo luidt een hoofdstuk uit een Europees onderzoek naar de rol van Lokale Actie: Foolen, J. en K.Vos. 1991. *Worstelen met werken, wonen en welzijn in Amsterdam-Noord*. Europese Stichting tot verbetering van de levens- en arbeidsomstandigheden, Dublin, p.15-41.

2.2. De structuur: het wegebbende particulier initiatief

Zoals gezegd keerden de verzuilde verhoudingen van vóór de oorlog al vrij snel na 1945 terug. Ook binnen het sociale domein. In zijn onlangs verschenen studie naar aanleiding van 50 jaar Koningin Juliana Fonds laat Hueting zien hoe de levensbeschouwelijke welzijnsorganisaties zich gingen bemoeien met de verdeling van de gelden, die na de opheffing van Volksherstel vrijkwamen en die de start van dit fonds betekenden (Hueting, 1998). De geschiedenis laat zich lezen als een treffende illustratie, hoe de verschillende levensbeschouwelijke landelijke organisaties opereerden, hoe ze met elkaar omgingen en hoe ze de koek onderling vooraf probeerden te verdelen alvorens ze elk part ten behoeve van hun eigen achterban in kleinere stukjes hakten. Om een indruk te geven om wat voor organen het ging, volgt hier een opsomming van de levensbeschouwelijke toporganen, die in 1953 in de bestuursraad van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk waren gerepresenteerd (Hueting, 1998: 79): Landelijk Sociaal-Charitatief Centrum (RK); Algemene Diaconale Raad van de Nederlandse Hervormde Kerk; Centrale Diaconale Conferentie der Gereformeerde Kerken; Vrijzinnig-Christelijke Centrale voor Maatschappelijk Werk; Stichting Joods Maatschappelijk Werk; Stichting Humanitas; Centrale Bond voor Inwendige Zending en Christelijk Maatschappelijk Werk.

In dezelfde tijd verscheen ook het Ministerie voor Maatschappelijk Werk ten tonele, waardoor het particuliere initiatief in de overheid een tegenspeler kreeg die gaandeweg steeds geduchter werd. Het verloop van dit proces staat uitgebreid beschreven in 'Voortgang zonder Samenhang' van Neij (1989) en Hueting (1989). Het is het verhaal van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk, die zich via de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk ontwikkelde tot Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, welke laatste raad in het kader van de herstructureringsoperatie van landelijke organisaties eind jaren tachtig van het toneel verdween. Het is echter ook het verhaal van het Ministerie voor Maatschappelijk Werk, dat zich in de jaren zestig voortaan Ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk noemde, in de jaren tachtig Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur ging heten en onder Paars 1 Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Belangrijker dan deze signaleringen zijn echter de ontwikkelingen, die zich in de praktijk van het werk voordeden. De onmaatschappelijkheidsbestrijding van de jaren vijftig kwam rechtstreeks voort uit de ellende van vlak na de oorlog. Al naargelang de regio waarin initiatieven op dit vlak werden genomen, kwam de concrete invulling van het werk tot stand in nauwe samenspraak met de zuil die er de scepter zwaaide. Zo werd het werk in het Brabantse Sint Willibrord ter hand genomen door de Pastoor Bastiaansen Stichting, een stichting die genoemd werd naar de pastoor die als eerste publiekelijk aandacht had gevraagd voor de problemen, die er speelden. De onmaatschappelijkheidsbestrijding vond alom in den lande haar specifieke vertaling: in de grote steden, op het platteland en in speciale woonoorden. In de jaren zestig krijgt het werk via de benaming "opbouwwerk in bijzondere situaties" een neutralere toonzetting (Van Hooijdonk, 1998).

Eind jaren zestig slaat met het ontstaan van talloze instellingen voor samenlevingsopbouw de balans definitief in de richting van de overheid door. Weliswaar hebben nog vele zuilenvertegenwoordigers in de besturen van dergelijke instellingen zitting, maar het werk van deze stichtingen als zodanig heeft geen levensbeschouwelijk karakter meer. Het zijn veeleer democratiseringsnoties die aan het werk ten grondslag liggen. In 'Vorming van welzijnsbeleid' (1972) heeft Peper het proces beschreven, waarlangs de rijksoverheid van bovenaf het werk stimuleerde, dat voor een belangrijk deel het begeleiden van samenlevingsprocessen van onderop tot doel had.

In 1973 treedt het kabinet-Den Uyl aan en dat betekent niet alleen het begin van een verdere groei van het welzijnswerk, maar ook de start van het decentralisatiebeleid. De Knelpuntennota van 1974 pleit voor samenhang, toegankelijkheid, flexibiliteit, democratisch functioneren en rechtszekerheid. Dat kan het beste op plaatselijk niveau en dicht bij de mensen gerealiseerd worden, vond Wim Meijer, de toenmalige staatssecretaris van CRM. Het duurt echter nog tot 1986 voor het definitief zo ver is. In de tussenliggende periode won de beroepskracht eerst aan macht en prestige, om vervolgens weer aan beide in te boeten. Het terrein, dat op instellingsbesturen veroverd was, moest gaandeweg bij de plaatselijke overheid

worden ingeleverd en dat was niet alleen het gevolg van het decentralisatiebeleid, maar ook van een onhelder en overtrokken beroepsbeeld: de professional had zich groot gemaakt door achter de brede rug van “de bewoners” te gaan schuilen en namens hen –vaak ongevraagd- het woord te voeren.

Als onderdeel van het beleid van twee kabinetten-Lubbers kreeg in de tweede helft van de jaren tachtig de herstructurering van landelijke organisaties haar beslag, hetgeen de doodsteek voor het traditionele particuliere initiatief betekende. Niet lang daarna wordt, paradoxaal genoeg in het kader van de sociale vernieuwing het belang van een revitalisering van het maatschappelijke middenveld echter opnieuw geaccentueerd. Voor wat langzamerhand aan structuur was weggeëbd, leek weinig tot niets in de plaats te zijn gekomen.

Ook de decentralisatie van het “specifieke welzijn” had, zo moest het SCP midden jaren negentig constateren, niet onverdeeld gunstig uitgepakt (Kwekkeboom, 1997). Niet altijd bleek het gemeentelijke ambtelijk apparaat op zijn taak berekend. Het had bovendien in de brede welzijnsinstellingen, die inmiddels als gevolg van fusies op tal van plaatsen waren ontstaan, veelal een geduchte tegenspeler. In deze nieuwe figuratie had de burger –waar het in naam allemaal om te doen was- het nakijken. De welzijnsdecentralisatie en -planningsoperatie bracht zijn ontplooiing weinig dichterbij.

2.3. De professies: maatschappelijke opbouw, samenlevingsopbouw, opbouwwerk

Begin jaren twintig wordt in Drenthe de zogenaamde ‘Centrale Commissie’ in het leven geroepen, de voorloper van de Stichting Opbouw Drenthe. De sociale ellende van de veenkolonien deed een provinciale instelling ontstaan die van vele markten thuis was (Broekman, 1987). Deze stichting stond min of meer model voor de Provinciale Opbouworganen, die na de Tweede Wereldoorlog als ‘spin-off’ van de activiteiten van Volksherstel ontstaan waren. In herrijzend Nederland was wederopbouw een gevleugeld woord, maar het vroege ontstaan van Opbouw Drenthe toont ook aan, dat het woord opbouw niet uitsluitend in deze context hoeft te worden geïnterpreteerd. Gaandeweg krijgt opbouw het adjectief maatschappelijk voor zich. Het Ministerie voor Maatschappelijk Werk spreekt in 1962 van maatschappelijk opbouwwerk en verstaat daaronder: samenwerking in organisatorisch verband, bevordering van gemeenschapsleven en sociale aanpassing van bepaalde groepen.⁵ De provinciale opbouworganen werden samen met de plaatselijke raden voor overleg en advies geschaard onder de noemer samenwerking in organisatorisch verband. Van de provinciale opbouworganen is er nu nog maar één over en raden voor overleg en advies zijn er niet meer. Men kan zich achteraf echter voorstellen, dat zich in een hevig verzuilde context de noodzaak van overleg en samenwerking sterk(er) deed gevoelen.

De wortels van het huidige opbouwwerk zijn zeer verschillend. Er valt te wijzen op het club- en buurthuiswerk, dat al een eeuw bestaat en waarbinnen zich gaandeweg zogenaamde ‘outreachinge’ aanpakken ontwikkelden. Er is de achterstandsbestrijding, waarop na de oorlog gericht beleid ontwikkeld werd en waarbinnen gaandeweg het besef groeide, dat problemen beter integraal en in nauwe samenspraak met de mensen die het betreft, konden worden aangepakt. En er is tenslotte de ontwikkeling ten plattelande, waar de ruilverkaveling boeren tot samenwerking noopte. Uit de begeleiding hiervan kwamen aanpakken voort, die de mentale overgang naar de industriële samenleving vergemakkelijkten.

Het eerste Nederlandse boek, waarin op systematisch wijze opbouwwerk en de principes die eraan ten grondslag lagen, werden beschreven, verscheen in 1960. Het was van de hand van Jo Boer, directrice van de Stichting Opbouw Drenthe.⁶ Naast bovengenoemde wortels blijkt uit dit boek ook een stevige invloed van in de Verenigde Staten ontwikkelde aanpakken, die voor een deel op hun beurt weer hun wortels hebben in de ‘New Deal’-politiek van Roosevelt. Die invloed wordt nog versterkt door Zwanikken, die begin jaren zestig een studiereis naar de Verenigde Staten maakt en Amerikaanse literatuur verwerkt in het handboek dat hij samen met Van Tienen (Van Tienen & Zwanikken, 1969) schrijft. Hun benadering laat

⁵ *De eerste tien jaren van het Ministerie voor Maatschappelijk Werk 1952-1962.* 's-Gravenhage, 1962.

⁶ Boer, J. 1960. *Maatschappelijk Opbouwwerk.* Verkenningen op het gebied van ‘community organization’ in Nederlandse verhoudingen.

zich als volgt kort samenvatten. Samenlevingsopbouw, een term die als Nederlandse pendant van 'community organization' kan worden opgevat, is een maatschappelijke functie zoals ook het onderwijs een maatschappelijke functie in de Nederlandse samenleving genoemd kan worden. Activiteiten, die onder die paraplu plaatsvinden zijn sociale planning, opbouwwerk en sociale actie. Die activiteiten kunnen op hun beurt weer op micro-, meso- en macroniveau plaatsvinden. Op deze manier waren de instellingen en organen in Nederland netjes te rubriceren.

De benaderingswijze van Van Tienen en Zwanikken kon postvatten op het snijvlak van van overheidswege gestimuleerde werkontwikkeling en het particuliere initiatief, dat gaandeweg echter de greep op ontwikkelingen verloor. De balans sloeg daarna evenwel nog verder door. De radicalisering, die eind jaren zestig op gang kwam, nam ook bezit van het welzijnswerk. De welzijnswerker diende zich te solidariseren tot bondgenoot in de klassenstrijd. Deze beweging leidde echter ook tot de ontwikkeling van een andere optiek, die Besteman in het Noorden des lands ontwikkelde. Binnen de Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland kwam de zogenaamde probleem-project-methode (PPM) tot stand, een methode die gericht was op emancipatie binnen een zakelijke aanpak. Uitgangspunt was de aanpak van eigen bestaansvoorwaarden door bevolkingsgroepen zo rationeel mogelijk te organiseren (Vos, 1985). PPM maakte met steun van het Ministerie van CRM school. Elders in Nederland werden ook werkplaatsen opbouwwerk opgericht. Waar de radicale opbouwwerkers claimden het meest gericht te zijn op de belangen van "gewone mensen" –maar als puntje bij paaltje kwam voor die gewone mensen bepaalden wat hun belangen waren-, daar waren de aanhangers van de PPM bescheidener, maar daarom nog niet minder gericht op het versterken van de mondigheid van de betrokken groepen. Het ontplooiingsdenken naderde in deze periode zijn hoogtepunt, met als paradoxaal gevolg dat de geëmancipeerde burger ten slotte weinig meer wilde weten van professionals die hem bij zijn ontplooiing van dienst wilden zijn (Duyvendak, 1999).

Na deze bloeiperiode wordt het dan ook stil rond het opbouwwerk in Nederland. De provinciale opbouworganen leggen op één na allemaal het loodje. Aan de sociale planning van regionale organen voor samenlevingsopbouw bestaat hoe langer hoe minder behoefte. De publieke waardering voor het werk slaat om in hoon. Hoon, die het argument levert voor bezuinigingen en hoon, die werkers met overspannen beroepsopvattingen deels over zichzelf hebben afgeroepen. Eerst rond 1990 komt de herwaardering, wanneer in het kader van de sociale vernieuwing het opbouwwerk benaderingen levert, die wonderwel in dit straatje blijken te passen. Een onderzoek onder opbouwwerkers in Nederland laat zien, dat er wat dit aangaat niet al te veel nieuws onder de zon is (Van Hooijdonk & Raspe, 1993). Of het zou moeten zijn, dat opbouwwerkers nu cohesiewerkers worden genoemd (De Wit, 1995), maar ook dit is minder nieuw dan het lijkt. De geschiedenis vanaf de Tweede Wereldoorlog laat nu juist zien, dat het met het werken aan *sociale samenhang* allemaal begonnen is. Nieuw is wel, dat problemen van integratie zich mede tengevolge van multiculturele ontwikkelingen voordoen. In die zin is het werken aan sociale cohesie van een andere orde dan wat in de jaren vijftig en zestig plaatsvond. Het maatschappelijke middenveld is bovendien minder eenduidig gestructureerd dan in de tijd van verzuiling. Bij de aanpak van cohesieproblemen speelt daarom een fikse dosis ongewisheid mee. Alom rijst de vraag wat de sociale infrastructuur is waarop kan worden gebouwd.

2.4. De geschiedenis van het beleid

De sociale infrastructuur en de mogelijkheden om deze verder te ontwikkelen staan mede door de turbulenties in de structuur van het sociaal werk volop in de belangstelling. Die belangstelling blijkt bijvoorbeeld uit het rapport van de commissie-Peper (1998), dat de problematiek van de grote steden en het zoeken naar draagvlak voor het werken aan oplossingen prominent op de politieke agenda plaatst. Deze paragraaf geeft een overzicht van de wijze waarop het beleid met betrekking tot de sociale infrastructuur in de loop van de tijd gestalte heeft gekregen. We geven hieronder een schets die begint bij de stadsvernieuwing, aangezien het daaraan voorafgaande overheidsbeleid hierboven reeds besproken is.

2.4.1. Stadsvernieuwing en meer

Het overheidsbeleid rondom “sociale kwesties” krijgt een grote impuls door (de conflicten over) de stadsvernieuwing die de overheid in de jaren zestig en zeventig opzette om “het verval dat zich in de steden aftekende” tegen te gaan (VROM, 1983). Dit beleid was in eerste instantie alleen gericht op herstel, behoud en verbetering van het woon- en leefklimaat, met name in de verouderde woongebieden. Halverwege de jaren zeventig kwam de overheid echter tot het inzicht dat hier ook sociale consequenties aan kleefden: bij het vernieuwen van woningen en de omgeving daarvan wordt diep ingegrepen in het leven en samenleven van de betrokkenen. Bovendien leidde het bouwen van mooie, nieuwe huizen bepaald nog niet overal tot “goed wonen” voor alle burgers, aangezien veel van deze bewoners met talrijke sociale problemen worstelden. De overheid zag daarom het belang in van een actieve bijdrage van de bewoners en het opbouwwerk kon hierbij een belangrijke taak vervullen: het organiseren van bewoners en het uitvoeren van taken die uit stadsvernieuwing voortvloeiden (Tweede Kamer, 1976-1977). In 1983 komt de overheid met een Meerjarenplan Stadsvernieuwing, waarin nog meer middelen worden vrijgemaakt om de verouderingsprocessen in steden tegen te gaan. Daarbij wordt een stelselmatige inspanning op zowel stedenbouwkundig, sociaal, economisch, cultureel en milieuhygiënisch gebied bepleit.

Niet altijd lag het accent in het beleid op de grote steden. Aanvankelijk lag het accent op het stimuleren van economische activiteiten in het Noorden en het Zuiden des lands, tot halverwege de jaren zeventig het accent langzamerhand naar de grote steden in de Randstad verschoof. In 1984 werd dit beleid ook formeel verder uitgebouwd met de wet op de dorps- en stadsvernieuwing. Hierin leek nog sprake van gelijke aandacht voor ontwikkelingen in kleine en grote bevolkingscentra, o.a. door een groeikernenbeleid gericht op de ontlasting van de grote steden. Maar vanaf het einde van de jaren tachtig verschoof het accent definitief in de richting van de echt grote steden.

2.4.2. Probleem-cumulatiegebieden-beleid

In 1985 wordt door de Nederlandse overheid het zogenaamde (en tamelijk onuitspreekbare) “probleemcumulatiegebiedenbeleid” ingevoerd ter bestrijding van de opeenstapeling van achterstandsproblemen in 30 wijken van 18 overwegend grote en middelgrote steden. Gestreefd werd naar een samenhangende en gebiedsgerichte aanpak, die zowel aan autochtone als allochtone inwoners ten goede moest komen. Op basis van gezamenlijke inspanningen van rijksoverheid en de betrokken gemeenten is geprobeerd de neerwaartse spiraal van achterstand op verschillende terreinen tegen te gaan. Dit zogenaamde PCG-beleid liep in 1989 ten einde. Een onderzoek van de VNG naar de resultaten van dit beleid leverde niet zonder meer een positief of negatief beeld op. Het bleek geen sinecure om vanuit verschillende bestuursniveaus en op verschillende beleidsterreinen tot succesvolle aanpakken te komen (VNG, 1989). Die verschillende beleidsterreinen werden veelal aangeduid als de vier w’s: weten, wonen, werken en welzijn.

In datzelfde jaar wordt door het kersverse kabinet-Lubbers/Kok in een nota het *sociaal* vernieuwingsbeleid vastgelegd (Tweede Kamer, 1989-1990). Dit besluit was volgens Fortuin (1996: 38) sterk politiek gemotiveerd: het huwelijk van christen-democraten en sociaal-democraten had een bindmiddel nodig en vond die in de sociale vernieuwing. De huwelijkspartners gaven er ook nu een “eenzijdige” invulling aan, namelijk het bestrijden van achterstanden. Kernwoorden daarbij waren decentralisatie en deregulering. Daarmee kreeg het beleid althans aanvankelijk, vooral een bestuurlijke inhoud. Dit in contrast tot het Rotterdamse sociale vernieuwingsbeleid, dat aan het landelijk beleid voorafging.

2.4.3. Sociale vernieuwing in Rotterdam

In 1989, het jaar waarin het PCG-beleid afliep, kwam de Commissie Sociale Vernieuwing met ‘Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief’ (1989). De commissie hanteerde de volgende werkdefinitie van sociale vernieuwing: “Sociale vernieuwing is een permanent proces, waarin de vitaliteit van relaties tussen individuen, groepen en organisaties wordt vergroot, teneinde de

kwaliteit van het bestaan van alle Rotterdammers zo te bevorderen, dat zij in zelfstandigheid en harmonie kunnen leven.”

Om de sociale vernieuwing in Rotterdam gestalte te geven werd na een uitgebreide dialoog met de Rotterdamse samenleving over de concrete inhoud van het begrip, het project na ruim een jaar voorbereidingen op 28 mei 1994 afgesloten met de “Opzoomerdag”. Op deze dagen waren tienduizend bewoners, gemeentelijke diensten en het bedrijfsleven eendrachtig in de weer om straten op te knappen in meer dan een kwart van alle Rotterdamse straten; op 32 pleinen was een groots programma opgezet, een aantal speeltuinen werd grondig opgeknapt, en er was een groot aantal andere activiteiten georganiseerd (Fortuin, 1996: 41).

Zoals Fortuin aangeeft was sociale vernieuwing in eerste instantie een specifiek Rotterdamse aangelegenheid, die later weerklank vond op rijksniveau, maar bij het opstijgen wel van betekenis veranderde (Fortuin, 1996 en Fortuin & Kensen, 1997). Aan het eind van de jaren tachtig, zo schrijft hij, was Rotterdam verwickeld in een proces van economische en ruimtelijke vernieuwing, waarbij in de loop van dit proces het besef groeide dat niet alle Rotterdammers van deze ervaring profiteerden. De ontwikkeling van de werkloosheid in de stad en met name de onrustbarende groei van de aantallen langdurig werklozen, hun concentratie binnen bepaalde bevolkingsgroepen en binnen bepaalde woonwijken baarde het gemeentebestuur grote zorg en daarom riep zij in 1987 een Adviescommissie Sociaal-Economische Vernieuwing (commissie-Albeda) in het leven. De raad was het echter niet eens met het eenzijdige economische vertrekpunt van deze commissie, waarop het gemeentebestuur een commissie Sociale Vernieuwing instelde onder voorzitterschap van Idenburg.

Deze commissie had tot taak om nieuwe potenties aan te boren onder de Rotterdamse bevolking door dingen “anders” te gaan doen, zonder dat dat “andere” meteen gedefinieerd was. Wel duidelijk was dat sociale vernieuwing zich niet op problemen, maar op kansen zou moeten richten en dat daarbij de steun van de bevolking, inclusief het maatschappelijk middenveld, onontbeerlijk was. Fortuin omschrijft deze bewuste vaagheid van het begrip sociale vernieuwing als een belangrijke succesfactor bij het project: “Deze kameleon nam steeds de kleur aan van zijn omgeving, zodat heel verschillende ‘omgevingen’ er iets mee konden. Voor ambtenaren was het een signaal om vastgeroeste routines te doorbreken, voor welzijnswerkers was het – na een lange periode van bezuinigingen en reorganisaties – eindelijk weer eens een kans om te laten zien wat het in zijn mars had, voor bewoners was het de erkenning van de overheid dat zij niet almachtig was” (1996: 37).

Het lijkt er echter op dat sociale vernieuwing niet alleen aansloeg vanwege de vage omschrijving, maar ook omdat er niet uitsluitend gefocust werd op problemen en achterstand. Er werd ook een wervend motto en een wenkend perspectief geformuleerd. Het ging om vitale verhoudingen en om sociale kwaliteit, terwijl het adagium van harmonie naar sociale integratie verwees. Daarbij werden in Rotterdam aanzetten voor nieuwe beleidsaanpakken gegeven, die vervolgens op landelijk niveau tot nieuwe beleidsconcepten uitkristalliseerden, zoals een geconcentreerde, integrale aanpak op het grondvlak van de samenleving (de wijk), met een breed draagvlak en participatie van de burgers en maatschappelijke instellingen, waarbij zoveel mogelijk geldstromen moesten worden samengebracht (ontkokering). Vooral deze laatste, meer bestuurlijke elementen zouden in het rijksbeleid van sociale vernieuwing een grote rol gaan spelen, terwijl de sociaal-culturele boodschap uit Rotterdam in eerste instantie minder werd opgepakt.

2.4.4. Sociale vernieuwing als rijksbeleid

Het kabinet-Lubbers/Kok neemt in zijn regeerakkoord sociale vernieuwing op als een van de centrale aandachtspunten. De coalitie neemt het motto van de Commissie Sociale Vernieuwing over, en wat startte onder PCG-vlag, wordt nu in het kader van sociale vernieuwingsbeleid geherformuleerd. Er worden binnen dit beleid drie op elkaar inwerkende cirkels onderscheiden waarbinnen sociale vernieuwing gestalte moet krijgen:

- 1) het terrein van arbeid, scholing en inkomen waarbij burgers via werkervaring en scholing op maat (weer) kansen op de arbeidsmarkt worden geboden. Nauwe samenwerking tussen het onderwijs en het bedrijfsleven, tussen de arbeidsvoorzieningsorganisaties en lokale overheden is daartoe vereist.

- 2) De dagelijkse leefomgeving van mensen. Doel is om in samenhang met en in aanvulling op het stadsvernieuwingsbeleid de kwaliteit van de woonomgeving te verbeteren door vormen van wijk- of buurtgerichte beheerzorg en door de terugdringing van vandalisme en andere veel voorkomende criminaliteit.
- 3) De verbetering van de doelmatigheid en de kwaliteit van zorg- en sociaal-culturele voorzieningen, onder meer in relatie tot de bestrijding van achterstand in onderwijssituaties (Tweede Kamer, zitting 1989-1990, 21 455: 4-5).

In het kader van de nota 'Sociale Vernieuwing: Opdracht en handreiking' werden 32 convenanten gesloten met 37 startgemeenten, maar al snel volgden 474 andere. Inzet vanuit het rijk was dat allerlei geldstromen die bestemd waren voor de bestrijding van achterstanden zouden worden gebundeld (de zogenoemde brede doeluitkering) en rechtstreeks naar de gemeenten zouden worden doorgesluisd. Dat zou gepaard gaan met een vermindering van regels en procedures, een idee waar veel gemeenten zich direct in vonden en waaraan ze enthousiast meewerkten. Daarnaast werd een Interbestuurlijke Projectgroep Sociale Vernieuwing (IPSV) ingesteld om het hele traject te begeleiden. De voorstellen van deze groep liepen echter vast op het ambtelijke steekspel om de zeggenschap over het beleid dat volgde op het voornemen van de overheid om geldstromen van verschillende departementen voor dit beleid te bundelen. In augustus 1991 waarschuwt de voorzitter van het IPSV, Jan Schaefer, minister Dales van Binnenlandse Zaken dat het kabinet te weinig investeert in sociale vernieuwing. Ook de gemeenten zijn ontevreden over de voortgang en om dit ongenoegen kracht bij te zetten spijkeren 200 wethouders, verenigd in het comité 'Wij zetten door', op 10 september 1991 een pamflet op de deur van hun gemeentehuis om te protesteren tegen de gebrekkige voortgang en voorgenomen bezuinigingen.

De overheid komt in antwoord hierop met de Tijdelijke Wet Stimulering Sociale Vernieuwing (Tweede Kamer, 1992-1993), waarin de brede doeluitkering verankerd moet worden. Daarvoor wordt een Fonds sociale vernieuwing gevormd als post op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en via een objectieve verdeelsleutel over de gemeenten verdeeld. Deze brede doeluitkering van ongeveer 700 miljoen kan door de gemeenten worden uitgegeven aan onderwijs, arbeidsmarktbeleid, verbetering van de leefomgeving, criminaliteitspreventie en maatschappelijke opvang en hulpverlening. Gemeenten kunnen dus zelf prioriteiten stellen en worden aangespoord de actieve deelname van burgers en maatschappelijke organisaties te bevorderen, zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van het beleid. Na verloop van tijd (1 januari 2000) moet deze brede doeluitkering overgeheveld worden naar een Gemeentefonds. In juli 1992 wordt deze wet definitief met een meer specifieke uitwerking in een uitvoeringsbesluit van de bestedingsruimte en de verdeelsystematiek voor gemeenten. Uitgangspunt bij de verdeling is de behoefte: gemeenten met de grootste achterstandsproblematiek krijgen ook de meeste middelen.

Het is opvallend dat het accent in de loop van de jaren dat sociale vernieuwingsbeleid wordt gevoerd steeds sterker op achterstandsproblematiek wordt gelegd. Het harmonieuze samenleven dat besloten lag in de Rotterdamse aanpak, de sterke accentuering van processen van samenlevingsopbouw, moet wijken voor de recht-door-zee-aanpak van achterstanden en uitsluiting. In dat perspectief ligt het ook voor de hand om de gemeenten met 'objectief' de grootste achterstanden de meeste middelen te geven; en niet gemeenten waar het geld wellicht het meest effectief besteed zou kunnen worden gelet op de kwaliteit van het bestuur of de robuustheid van het maatschappelijk middenveld. Het landelijk sociale vernieuwingsbeleid was nog niet doordrongen van het feit dat een effectief optredende overheid afhankelijk is van het 'civic commitment' van de burgers (zoals Putnam in deze jaren liet zien⁷). De samenhang tussen een sociaal-culturele en een sociaal-economische aanpak bleef in het landelijke beleid onderbelicht.

Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, de zogenaamde G4) bepaald niet tevreden zijn met het gevoerde beleid en de gememoreerde wet. In 1994 luiden onder aanvoering van oud-burgemeester Peper van Rotterdam de noodklok: Peper komt met de nota Opstand der Stedelingen (1994). Hij pleit

⁷ Op deze relatie zal dieper worden ingegaan in hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.1.

daarin voor het centraal stellen van de grote steden in het toekomstige regeringsbeleid. Deze oproep vindt gehoor bij het nieuwe kabinet die het grotestedenbeleid ontwikkelt.

2.4.5. Het grotestedenbeleid

In het kader van dit beleid sluit de overheid convenanten⁸ met de vier grote steden op drie themagebieden: werken en onderwijs (economie), veiligheid (sociaal), en leefbaarheid en zorg (fysiek), waarbij de aandacht voor sociale integratie en sociale infrastructuur prominent aanwezig is. Uitgangspunten bij dit beleid zijn een ondogmatische aanpak, het centraal stellen van potenties, selectiviteit, initiatief bij de steden met een voorhoedepositie voor de Grote Vier en concrete resultaten op korte termijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1995). In Rotterdam wordt gekozen voor het speerpunt van de vroeg- en voorschoolse opvang. Utrecht kiest voor de bestrijding van marginalisering via het wijkjongerenperspectief. Den Haag kiest voor “maatschappelijke herstel”, voor dak- en thuislozen, ex-delinquenten, ex-psychiatrische patiënten, verslaafden en zwerfjongeren. Amsterdam tenslotte richt zich via “bij de les blijven” op de bestrijding van schooluitval van jongeren. Later worden nog eens 15 convenanten met middelgrote steden (de G15) afgesloten, maar de splitsing tussen het specifieke beleid voor steden en dat voor de vier grote steden is blijvend. Daarbij erkent de overheid dat voor de grootstedelijke problematiek een aangepast instrumentarium nodig is. Zo wordt er gewerkt aan mogelijkheden om de continuïteit beter te kunnen garanderen; een periode van vier jaar voor beleidsprogramma vindt men onvoldoende. Ook worden nieuwe vormen van beleidsverantwoording ontwikkeld, zoals visitatiecommissies en monitoring.

Eind 1998, pal na het aantreden van het tweede paarse kabinet met een heuse minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, zijn doorstartconvenanten afgesloten tussen het rijk en de G21, respectievelijk de G4. Daarin zijn afspraken gemaakt over termijnen voor de verdeling van middelen, voor het indienen van ontwikkelingsprogramma's en voor het tekenen van de stadsconvenanten. Deze doorstartconvenanten vormen de opmaat voor de stadsconvenanten 1999-2003 die eind 1999 met alle betrokken gemeenten worden gesloten en waarin iedere gemeente zijn visie op sociale vernieuwing geeft en daarvoor ontwikkelingsprogramma's opstelt. Daarmee worden afspraken niet langer op project-, maar op programmaniveau gemaakt en wordt voor het kabinet de afstand tot de concrete uitvoering groter: de overheid bemoeit zich niet meer met projecten op concreet niveau, maar volgt alleen de voortgang en rekt af op de resultaten. Inzet voor het kabinet is daarbij een meer dan landelijk gemiddelde afname van werkloosheid in de grote steden, het afremmen en zelfs ombuigen van de uitstroom van hogere inkomens en een meetbare toename van de veiligheid in de steden. Om gemeenten daarbij meer financiële en beleidsmatige armslag te geven, voert de overheid in januari 1999 het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing in. Dit budget voorziet in een bundeling van een aantal belangrijke geldstromen op het gebied van de fysieke leefomgeving en past in het streven van de overheid naar bundeling en ontkokering van diensten en geldstromen.

Tijdens het schrijven van dit rapport is er een voorstel in de maak van de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid samen met de staatssecretarissen van VROM en EZ om tot integratie te komen van het GSB-traject en het ISV (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing)-traject (Tweede Kamer, 1998-1999).

2.4.6. Lokale sociale infrastructuur

Bij het opzetten van een grotestedenbeleid van het tweede Paarse kabinet, dat zich in de regeringsverklaring sterk zegt te bekommeren om een gebrek aan sociale cohesie in Nederland, circuleert ook meer en meer de term “sociale infrastructuur” (naar analogie van met name de fysieke infrastructuur waar het eerste Paarse kabinet veel middelen voor vrij wilde maken). Ter voorbereiding op dit nieuwe regeringsbeleid, gaf het Ministerie van VWS de commissie-Etty (Versterking lokale sociale infrastructuur) de opdracht om te onderzoeken welke gaten er in de lokale sociale infrastructuur van de grote steden bestonden. Zij komt met

⁸ Kees Fortuin wijst erop dat er hieraan voorafgaand al een soort grotestedenbeleid avant la lettre bestond. Het Ministerie van VWS had namelijk al convenanten afgesloten met de vier grote steden op het gebied van de grootstedelijke problematiek (Fortuin, 1996: 44).

het rapport 'Deuren Openen' (1998) en houdt daarin een pleidooi voor het centraal stellen van de behoeften van de wijk en haar bewoners in zogenaamde speerpuntwijken. Verder constateert zij dat er geld nodig is voor het versterken van de wegen waarlangs mensen weer volledig(er) kunnen deelnemen aan de samenleving. Daarnaast stelt de commissie dat de sociale problematiek in de grote steden nauw samenhangt met economische en ruimtelijke problemen en houdt daarom een pleidooi voor een integrale beleidsaanpak.

De commissie-Peper (Maatschappelijk draagvlak versterking lokale sociale infrastructuur) krijgt daarop de opdracht om te onderzoeken of deze aanpak een effectieve strategie is om de sociale kracht en de vitaliteit in en van de wijken in de grote steden te versterken. De commissie-Peper onderstreept in haar rapport 'Een sociaal en ongedeelde Nederland' (1998) de aanbevelingen van de commissie-Etty en bepleit een faciliterende rol van de overheid. Partners in de wijk, scholen, woningcorporaties, bewoners en ondernemers moeten een belangrijke inbreng leveren en zelf vaststellen wat de behoeften zijn.

Dit rapport ligt (mede) aan de basis van het grotestedenbeleid van Paars II. Pepers rapport kreeg als ondertitel 'partners in stad en land' mee en het houdt een warm pleidooi voor het tegengaan van een tweedeling die ook in geografische zin werkelijkheid dreigt te worden. Vandaar dat de commissie het over partners in stad en land heeft. Over de aard van dat partnerschap wordt echter opvallend weinig gezegd en nog minder over hoe de partners op het land over de streep zouden moeten worden getrokken.

2.4.7. Europees stedelijk beleid

Ook op Europees niveau is men bezig met het ontwikkelen van stedelijk beleid. In mei 1997 zette de Europese Commissie dit onderwerp hoog op de agenda: "De stad vormt in vele delen van Europa niet meer de plaats waar mensen hun kinderen bij voorkeur grootbrengen, hun vrije tijd doorbrengen of willen wonen. Deze uitholling van de rol van de stad is misschien wel de grootste bedreiging van het Europees ontwikkelings- en samenlevingsmodel en dit vraagt om een zo breed mogelijke discussie." (Grotestedenbeleid, Tweede Kamer, 1997-1998: 24).

Vanuit Brussel is geld ter beschikking gesteld (de zogenaamde urban-gelden) aan steden voor het ontwikkelen van programma's op het gebied van lage inkomens en langdurige werkloosheid⁹. In Nederland hebben al verschillende wijken met grote problemen van deze subsidies geprofiteerd. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat het stedenbeleid, geformuleerd op zoveel verschillende niveau's, soms tot afstemmingsproblemen leidt. Ook zijn deze top-down-operaties "invasies" in de wijk, waarbij de vraag naar het draagvlak en het organiserend vermogen van betrokkenen zich sterk opdringt.

2.5 Ter afsluiting

De geschiedenis rondom sociaal beleid in Nederland laat een aantal ontwikkelingen zien. Zo veranderde het verzuilingsprobleem in een verkokeringsprobleem: waar voorheen de verzuiling karakteristiek was voor de sociale structuur van Nederland en de overheid haar beleid daarop afstemde, daar is tegenwoordig de verkokering van de overheid zelf het probleem. De verkokering in verschillende departementen en bestuurslagen bemoeilijkt de intergraliteit van beleid. Een andere veelzeggende ontwikkeling is de verschuiving van stadsvernieuwing naar stedelijke vernieuwing: uit de stadvernieuwing werd de les getrokken dat louter fysieke inspanningen onvoldoende zijn en dat "het sociale" in de vorm van "leefbaarheid" moest worden meegenomen in het stedelijke beleid. Deze ontwikkeling is ook terug te vinden bij bewonersorganisaties, die eveneens het belang van de sociale component in het beleid meer en meer benadrukken.

Beide verschuivingen illustreren overigens dat er een zwaar accent is komen te liggen op bestuurlijke problemen: hoe verhoudt bijvoorbeeld een ambitieuze landelijke (en Europese!) overheid zich tot interventies op wijk- en buurniveau? Het decentralisatiebeleid van de jaren tachtig gaf meer bestuurlijke verantwoordelijkheid aan gemeenten en provincie, maar

⁹ *Verordening Structuurfondsen 2000-2006*, Doelstelling 2. Het gaat daarbij om een bedrag van circa 192 mln. EURO voor de steden.

met de paarse heropleving van sociale ambities, doet hierdoor de noodzaak van onderlinge afstemming zich extra gevoelen. Met deze ontwikkelingen is het maakbaarheidsdenken terug van weggeweest, maar het wordt nu wel in andere termen gedefinieerd. Liepen de maakbaarheidsambities van linkse politici en welzijnswerkers eerder stuk op de mondigheid van de burger, deze keer wordt nadrukkelijk samenwerking gezocht met deze burger. Bovendien wordt nu veel meer de complexiteit en fragiliteit van sociale verhoudingen onderkend. Maar ook het belang van een goede sociale infrastructuur voor het welzijn én het welvaren van een land. Dit is een nieuwe zienswijze die wij in ons rapport onderschrijven.

De sociale ambities van de overheid blijken overigens nogal tijdgebonden. Uit de hier beschreven geschiedenis van sociaal beleid komt een groot aantal doelen naar voren die de overheid zich in de loop van de tijd gesteld heeft: na de Tweede Wereldoorlog lag het accent op volksherstel en zorg om moreel verval, in de jaren vijftig kreeg dit beleid de term onmaatschappelijkheidsbestrijding mee, terwijl in de jaren zestig het opbouwwerk zijn intrede deed, waarbij het accent verschoof van problematische personen naar problematische situaties. In de jaren zeventig verbreedt het beleid zich tot een algemeen welzijnsbeleid met als doel een open en meer ontspannen samenleving. Het herstelbeleid van de jaren tachtig luidt een periode van decentralisatie en bezuinigingen in voor het welzijnswerk, terwijl het sociale vernieuwingsbeleid van jaren negentig de sector weer nieuw leven inblaast. Dit keer vanuit het oogpunt van vitalisering van maatschappelijke verhoudingen gekoppeld aan een vrees voor sociale desintegratie.

Zowel dit sociale vernieuwingsbeleid als het PCG-beleid waren directe voorlopers van het huidige grotestedenbeleid, ook al werden zij niet met die term aangeduid. De convenanten die de vier grote steden met het rijk afsluiten, getuigen daar ook van. Belangrijke motor daarbij is het sociale vernieuwingsbeleid in Rotterdam geweest, al heeft dit beleid op rijksniveau een iets andere invulling gekregen. Het Paarse kabinet heeft dit beleid vooral ingekleurd vanuit een achterstanden-optiek met het accent op bestuurlijke vernieuwing (deregulering en decentralisatie). Bij de invulling van het stedenbeleid lijkt er een permanente strijd gaande te zijn over de vraag hoe problemen moeten worden gezien, waarbij afwisselend een meer sociaal-economische (armoede, achterstand, tweedeling) en dan weer een sociaal-culturele definitie (wijksamenhang, sociale cohesie, burgerschap) de overhand heeft.

In Nederland werd in de jaren zeventig primair de "harde" invalshoek gekozen: het stedelijk beleid werd vanuit het stadsvernieuwingsdenken vormgegeven, waarbij herstel, behoud en verbetering van het woon- en leefklimaat, met name in de verouderde woongebieden voorop stonden. Dit sociaal-economische perspectief kreeg echter in de jaren zeventig al snel een meer sociaal-culturele invulling. Maar de sociaal-economische invalshoek, met name de bestrijding van achterstanden, bleef aanwezig, zeker in de jaren tachtig, toen de werkloosheid snel opliep en de overheidsfinanciën in het ongerede raakten. In de jaren negentig zien we na het eerste Paarse kabinet met zijn accent op sociaal-economische problemen, onder Paars II een wederopstanding van sociaal-cultureel gedefinieerde zorg: de sociale cohesie moest worden versterkt.

Daarnaast verandert in de loop van de tijd niet alleen het dominante perspectief, maar soms lijkt het ook alsof het sociaal-economische paradigma de problemen definieert, terwijl bij nader inzien de typisch Nederlandse preoccupatie met sociaal-culturele vraagstukken het Leitmotiv blijkt te zijn. Of nog ingewikkelder: beide paradigma's worden ingenieus verknoopt (Stouthuysen, Duyvendak & Van der Graaf, in druk).

Niet alleen het perspectief wisselt in de loop der tijden, maar ook de breedte van het stedenbeleid. Startte het sociale vernieuwingsbeleid aanvankelijk als een algemeen gemeentelijk beleid voor achterstandsgebieden, na de opstand van Peper en de zijnen kwam het accent in het stedenbeleid meer te liggen op de vier grote steden. Maar al gauw volgde een uitbreiding met zestien middelgrote steden en inmiddels staat de teller op 25 steden, terwijl er al weer nieuwe uitbreidingen op stapel staan. Deze slingerbeweging in de bandbreedte van het stedelijk beleid laat de worsteling van het kabinet zien met de definitie van stedelijkheid: waar ligt de grens met het platteland?

Hier is het vooral van belang om te benadrukken dat aan de grote verscheidenheid in doelen die de overheid in de loop van de geschiedenis formuleert een steeds wankeler basis ten grondslag lijkt te liggen. Zoals in paragraaf 2.2 is beschreven, is het particulier initiatief tanende dankzij de steeds grotere rol die de overheid en professionals voor zich opeisen in het

welzijnswerk. De grote bezuinigings- en herstructureringsoperatie onder welzijninstellingen in de jaren tachtig hebben het betaalde en vrijwillige maatschappelijk middenveld ook geen goed gedaan en de slagkracht van deze sector is daarmee aanzienlijk verminderd, waardoor wel erg veel gewicht op de wankelende schouders van zichzelf organiserende burgers komt te liggen. In een tijd van individualisering kunnen vraagtekens worden gezet bij deze draagkracht. De bereidheid van burgers om bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te doen is in de loop der tijd nogal veranderd (zie ook hoofdstuk 4). A. Hirschman spreekt in dit verband van 'shifting involvement'. Hij geeft aan dat de inzet voor de publieke zaak vaak aan een slingerbeweging onderhevig is. Vrijvertaald naar de Nederlandse situatie: vrijwilligers hebben tegenwoordig meer een voorkeur voor vrijblijvend vrijwilligerswerk dat ze zelf kunnen indelen, en commiteren zich daarom minder snel aan bestaande vrijwilligersorganisaties, zoals ze vroeger deden. Zeker wanneer de burgers met een heel andere blik naar "de sociale infrastructuur" kijken dan de overheid. Het is dus maar de vraag of de huidige sociale infrastructuur deze doelen wel kan dragen. Wat gebeurt er in de onderbouw?

Om deze vragen te beantwoorden zal in het volgende hoofdstuk een definitiekader geconstrueerd worden voor het begrip sociale infrastructuur. Bij de veelheid aan doelen hoort namelijk ook een veelheid aan definities, waardoor er tussen beleidsmakers een Babylonische spraakverwarring dreigt te ontstaan. Voor het opzetten van nieuw beleid rondom sociale infrastructuur is allereerst een dekkende en hanteerbare definitie nodig. Op twee maatschappelijke terreinen (gezondheid en huisvesting) zal vervolgens een meer concrete invulling aan het begrip worden gegeven om met name de dynamiek tussen overheid en burgers te laten zien.

3. Definities van sociale infrastructuur

In overheidsdocumenten en beleidsstudies duikt een veelheid van definities op van het begrip sociale infrastructuur en een scala aan termen die samenhangen met dit begrip, zoals sociale cohesie, sociale integratie, solidariteit en civil society. Eerst zullen we een kort overzicht geven van deze definities aan de hand van twee dominante benaderingen, om daarmee tot een eigen definitie te komen die recht doet aan de vele dimensies van het begrip sociale infrastructuur én tegelijkertijd hanteerbaar blijft voor beleidsdoeleinden.

3.1. Inleiding

Uit de literatuur komt een beeld naar voren van twee soorten definities van sociale infrastructuur. Aan de ene kant definities die de formele kant benadrukken, aan de andere kant definities die meer oog hebben voor burgers en hun informele verbanden. Maar laten we beginnen met een meer algemene en veel aangehaalde definitie van Engbersen en Sprinkhuizen:

"Sociale infrastructuur is het geheel van organisaties, diensten, voorzieningen en betrekkingen die het mogelijk maken dat mensen in redelijkheid in sociale verbanden (buurten, groepen, netwerken, huishoudens) kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving." (Engbersen & Sprinkhuizen, 1998).

Een sociale infrastructuur moet dus de deelname van mensen mogelijk maken aan sociale verbanden. Dit lijkt een cirkelredenering: mensen hebben immers altijd al in sociale verbanden geleefd en daarmee is een sociale infrastructuur iets van alle tijden. Waarom moet er dan een sociale infrastructuur gecreëerd worden om de deelname van mensen aan sociale verbanden te bevorderen? Het antwoord ligt in de mate waarin deze structuur aanwezig is. Een sociale infrastructuur mag dan iets van alle tijden zijn, de kwaliteit ervan wisselt sterk: niet alleen in de tijd, maar ook tussen groepen mensen. Het verbeteren van zwakke sociale verbanden tussen en binnen bepaalde groepen mensen is daarmee een legitiem doel voor een overheid die een gelijke deelname van haar burgers voor ogen staat.

3.1.1. Formele sociale infrastructuur: het aanbodmodel

Terecht merkt het SCP in onderzoek naar sociaal beleid op, dat de definitie van Engbersen en Sprinkhuizen nogal veelomvattend lijkt: alle elementen van een sociale structuur die ertoe strekken dat mensen kunnen deelnemen aan de samenleving vallen eronder. De eigen invulling die het SCP vervolgens aan deze definitie geeft, legt meer de nadruk op de *voorzieningen* die *minimaal* aanwezig moeten zijn wil het functioneren van de samenleving niet in het ongerede geraken. Het SCP neemt dus de aanbodkant als uitgangspunt. De overheid levert voorzieningen op terreinen als de openbare orde, onderwijs, bijstand en gezondheidszorg, die burgers in staat stellen om deel te nemen aan de samenleving. Aan deze aanbodkant is een onderscheid te maken in politiek, ambtelijke diensten en overheidsvoorzieningen.

Het SCP bakent de sociale infrastructuur niet alleen af naar de aanbodkant, het instituut stelt zich ook de vraag waar de grens ligt voor de overheid bij het verstrekken van deze voorzieningen: wat is *minimaal* nodig om de samenleving draaiende te houden? In antwoord daarop stelt het SCP dat sociaal beleid erop gericht moet zijn om het functioneren van de aanwezige structurele voorzieningen te optimaliseren, met name voor *kwetsbare groepen en kwetsbare gebieden*. Daarvoor is een geconcentreerde beleidsinspanning van de lokale overheid nodig die zich richt op de beschikbaarheid en toegankelijkheid van maatschappelijke hulpbronnen voor kwetsbare groepen in de samenleving die anders voor deze groepen moeilijk bereikbaar en/of toegankelijk zouden zijn en die voor het realiseren van hun levenskansen van vitaal belang zijn (Gilsing, Van der Pennen, Turkenburg & Veldheer, 1999: 17). De geconcentreerde beleidsinspanning bestaat uit het bundelen van sectoraal beleid en geldstromen in sociale structuurplannen.

Overigens verdwijnen burgers ook bij een dergelijk aanbodmodel niet geheel en al uit beeld. Ook in deze benadering blijkt betrokkenheid van de doelgroep, al was het maar voor het verzamelen van informatie: beleidsmakers laten zich informeren over de maatschappelijke problematiek door uitvoerend werkers van organisaties en instellingen die frequent contact hebben met de doelgroep, als ook door wijk- en bewonersorganisaties, belangenbehartigingsorganisaties en individuele bewoners (Gilsing et al., 1999: 19).

Afgezien van de vraag of deze operationalisatie van sociale infrastructuur niet te smal is (zie hierna), loopt het aanbodmodel ook het risico te sterk te redeneren vanuit het primaat van de politiek, zowel op landelijk en provinciaal als lokaal niveau. Maar hebben politici wel greep op hun ambtelijke diensten en overheidsvoorzieningen? Oud-minister Peper vraagt zich in dit verband af "hoe het staat met bijvoorbeeld de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot een veelvormige rijksdienst, agentschappen en ZBO's? Hoe dient de relatie tussen bewindspersonen en ambtenaren te worden gedefinieerd?" (Peper, 1999).

Alle goede intenties ten spijt, werken de ambtelijke diensten en overheidsinstellingen ook nog steeds verkokerd, hoewel er wel een steeds groter draagvlak voor een integrale aanpak van de ruimtelijke, economische en sociale vernieuwing bestaat. Zo positioneert bijvoorbeeld het Ministerie van VROM de volkshuisvesting als zich bevindend in het hart van enerzijds het sociale vraagstuk en anderzijds de problematiek van de inrichting van de fysieke leefomgeving (begroting 1999). De stedelijke ontwikkeling vraagt volgens het Ministerie van VROM om een forse impuls, zowel fysiek en sociaal als economisch. Er bestaat brede overeenstemming over het feit dat de stedelijke ontwikkeling een integrale aanpak vergt. Op rijksniveau vraagt dat om het verwijderen van schotten tussen beleidssectoren: "Ons streven is (...) om te komen tot een integratie van beleid en geldstromen in een drietal kolommen: fysieke leefomgeving, sociaal-culturele infrastructuur en werkgelegenheid/economische activiteiten (Remkes, 1999).

Interessant is in dit verband dat een integrale, ontkokerde aanpak, door Remkes niet wordt gepresenteerd in het kader van een aanbodmodel, maar juist als antwoord op de behoefte van burgers. Volgens Remkes wil de burger ook zelf een integrale, gebiedsgerichte aanpak: "De burger wil dat als de wooncomplexen in een buurt worden vernieuwd, ook het plein wordt heringericht, er recreatief bruikbaar groen komt, de tramlijn eindelijk wordt doorgetrokken, voor de brede school een nieuw gebouw met sporthal verrijst en dat er voor de jongeren die nu

het plein terroriseren, aantrekkelijker dingen te doen zijn, bijvoorbeeld dat er een trapveldje beschikbaar wordt gesteld. De burger verwacht ook dat naast allerlei fysieke maatregelen er wordt gezorgd voor beheer en exploitatie. Voor voldoende personeel in de brede school, voor de jeugd- en jongerenwerker. Dat er een wijkagent is en een huismeester en dat deze samenwerken.” (Idem). Dit brengt ons bij een tweede invulling van sociale infrastructuur.

3.1.2. Informele sociale infrastructuur: het vraagmodel

Tegenover deze meer institutionele benadering van de sociale infrastructuur staan definities die expliciet de vraag van de burger als uitgangspunt nemen. De commissie-Etty stelde deze benadering als een van de eersten aan de orde in haar onderzoek naar de bruikbaarheid van lokale infrastructuren om de grotestedenproblematiek aan te pakken en hanteert daarbij de volgende definitie van sociale infrastructuur:

“De wegen waarlangs mensen kunnen participeren in de samenleving en duurzame relaties kunnen leggen met elkaar.” (Deuren openen, 1998).

Een adequate sociale infrastructuur maakt volgens de commissie vier functies mogelijk: ontmoeting, opvang, ontspanning en recreatie, en ontplooiing (de bekende vier O's van het Ministerie van VWS). De commissie-Peper, die de effectiviteit van de aanpak van de commissie-Etty bestudeerde, legde uit het oogpunt van de burger deze sociale infrastructuur uiteen in drie dimensies: persoonlijke netwerken, organisaties waarvan men lid is, en instellingen waarbij burgers belang hebben. Evenals het SCP richt de commissie-Etty zich op het lokale niveau: zij stelt de behoeften in de wijk en haar bewoners centraal en opteert voor het aanwijzen van speerpuntwijken. De overheid faciliteert in dit “vraagmodel” slechts. Partners in de wijk, scholen, woningcorporaties, bewoners en ondernemers moeten een belangrijke inbreng leveren en zelf vaststellen wat de behoefte is. Redenerend vanuit een burgerperspectief stelt de commissie dat de sociale problematiek in de grote steden nauw samenhangt met economische en ruimtelijke problemen en ook zij houdt daarom een pleidooi voor een integrale beleidsaanpak.¹⁰

Opmerkelijk genoeg redeneert de commissie bij de uitwerking van dit vraagmodel bijna uitsluitend in aanbodtermen en pleit ze voor een forse verhoging van de uitgaven voor sociaal beleid om zo de opritten (voorzieningen) naar andere beleidsterreinen te versterken.

Ook het Verwey-Jonker Instituut neemt de burgers als uitgangspunt. Volgens Vos bestaat de sociale infrastructuur uit sociale verbanden: uit relaties tussen burgers onderling, relaties met de overheid, met organisaties en netwerken, en relaties met professionele voorzieningen. Daarom stelt Raspe in zijn bespreking van integrale wijkontwikkeling (1998) het *regulatief vermogen* van netwerken in de buurt centraal. Verschillende actoren zoals politie, woningbouwverenigingen, gemeentelijke diensten en welzijnsinstellingen dienen de “burgerkracht” verder te ontwikkelen.¹¹

Een voorbeeld van een dergelijke benadering van sociale infrastructuur op meer concreet niveau biedt een ander onderzoek van Raspe, dat bouwstenen aandroeg voor versterking van de samenlevingsopbouw in de wijk Beverwaard, een wijk in de Rotterdamse deelgemeente IJsselmonde (Raspe, 1998). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen formele en informele organisaties (Vos, 1997). Onder formele organisaties verstaat Raspe o.a. de verschillende vormen, de kenmerken, het contactenpatroon en het beeld dat belangrijke actoren van bewonersorganisaties hebben; dus de meer geïnstitutionaliseerde organisatievormen in de wijk. Bij informele organisatie gaat het om netwerken, burenhulp, typering van het sociale klimaat en verhoudingen tussen groepen. Bij informele organisaties staat de meer spontaan

¹⁰ De adviezen van de commissie-Etty en de commissie-Peper, die de effectiviteit van deze aanpak bestudeerden, leidde tot een onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar de mogelijkheden van het wijkgebonden budget als een nieuw vraagsturingsinstrument. De resultaten daarvan waren positief en de onderzoekers (Rijkschroeff & Fortuin, 1998) dichtten dit instrument veel potentie toe.

¹¹ Raspe stelt drie voorwaarden aan een integrale wijkontwikkeling: verankering (duurzaamheid), verbreding (streven naar eenheid van aansturing en financiering) en verbinding (interventies van publieke instanties in relatie tot behoeften, wensen en competenties van bewoners).

georganiseerde activiteit centraal, die zich afspeelt buiten de institutionele kaders. In dit verband is interessant dat hij formele organisaties dus niet vereenzelvigd met de kant van de overheid of “het aanbod” en het informele circuit met burgers en “de vraag”. Aan de hand van zijn onderzoek kan worden geconcludeerd dat het vruchtbaarder is om onderscheid te maken tussen enerzijds de overheidszijde (met per definitie formele organisaties, waarbinnen overigens dringend onderscheid naar type moet worden gemaakt, zie paragraaf 4.1.) en anderzijds de *civil society*, de wereld van de burgers, waarin zowel meer georganiseerde en zelfs geformaliseerde verbanden bestaan, naast informele netwerken.

Raspe laat in Beverwaard zien hoe belangrijk het is om aan de burgerzijde zowel formele als informele organisaties in het beeld te betrekken. Zo blijft de omvang van de formele organisaties sterk achter en zijn de vormen van bewonersorganisatie tamelijk eenzijdig. De betrokkenheid van bewoners laat te wensen over, staat onder druk. Verder worden de relaties tussen verschillende organisaties onvoldoende systematisch benut. Hij trekt ook een aantal conclusies met betrekking tot de informele organisaties. Zo zijn er wel informele netwerken, maar de informanten in het onderzoek spreken er slechts terughoudend over. Het dagelijks leven wordt tegen de achtergrond van de hoge huren als schraal getypeerd. Gemeenschappelijke activiteiten wijzen niettemin op de potentie van vitaliteit en zelforganiserend vermogen. Sociale verhoudingen ontwikkelen zich onder bepaalde omstandigheden verrassend positief. Het voorbeeld van Beverwaard laat zien, hoe het uiteenleggen van het begrip sociale infrastructuur in een overheids- en een civiel deel en daarbinnen tussen formele en informele verbanden concrete aanknopingspunten op kan leveren om zich beredeneerd en met minder ongewisheid op mogelijke interventies te beraden.

3.1.3. Een synthese?

Zowel het vraag- als het aanbodperspectief lijkt wezenlijke aspecten van de sociale infrastructuur te benadrukken. In die zin is de brede definitie van Engbersen en Sprinkhuizen zo gek nog niet: het gaat bij sociale infrastructuur om organisaties, diensten en voorzieningen die het burgers mogelijk maken om in sociale verbanden te leven en om deel te nemen aan de samenleving. Een dergelijke brede definitie hoeft ook niet te leiden tot “maximalisme”: voor veel Nederlanders lijkt de bestaande sociale infrastructuur in beginsel adequaat om hen in voldoende mate aan de samenleving te laten deelnemen. Pas als blijkt dat de burgers ondanks het algemene beleid van rijks- en gemeentelijke overheden niet in voldoende mate aan de samenleving kunnen deelnemen, is aanvullend beleid noodzakelijk, te weten achterstandsbeleid gericht op groepen of op gebieden.

De eerste vraag die rijst, is hoe bepaald kan worden of mensen voldoende kunnen participeren dankzij een adequate sociale infrastructuur. Om een criterium te hebben om te bepalen of de sociale infrastructuur in voldoende mate functioneert, lijkt het raadzaam om aan te sluiten bij de vier dimensies van *sociale integratie* zoals uitgewerkt door de RMO, die tezamen aangeven of burgers voldoende deel uitmaken van de samenleving. De RMO onderscheidt de volgende vier dimensies (RMO, 1998: 17):

- Sociaal-economische positie (hoogte van inkomen, het al dan niet hebben van betaald werk en de aard van de werkzaamheden, het behaalde opleidingsniveau en de wijze waarop de persoon gehuisvest is);
- Deelname aan institutionele kaders (emancipatiebewegingen, gebruik maken van politieke partijen en vakbonden);
- De beschikking over persoonlijke relatie- en sociale netwerken (contacten tussen gezins- en familieleden, met vrienden en kennissen, met burens en collega's); en
- Zelfstandigheid en zelfredzaamheid (gevolgen van lichamelijke, zintuiglijke en geestelijke beperkingen, maar ook sociale en technische vaardigheden en het omgaan met de veelheid aan informatie die middels nieuwe technologieën aangeleverd wordt).

De RMO formuleert dus doelen waarop een adequate sociale infrastructuur kan worden beoordeeld: indien burgers een opleiding hebben genoten, betaald werk hebben, deelnemen aan institutionele kaders, beschikken over sociale netwerken en zelfredzaam zijn, dan spreekt de RMO over een geslaagde integratie in de samenleving.

De tweede vraag is dan, hoe deze (tamelijk ambitieuze) doelen zich verhouden tot de onderbouw: de sociale infrastructuur. Hoe breed is een sociale infrastructuur die deze vier doelen moet kunnen realiseren? Uit de doelen valt af te leiden dat de sociale infrastructuur zich niet kan beperken tot louter formele instituties, laat staan tot uitsluitend de overheids-aanbodskant van voorzieningen. Bij alle doelen kunnen organisaties van de civiele maatschappij een belangrijke rol spelen, evenals netwerken en informele verbanden van burgers. (En ook andere sectoren en actoren spelen hierin een rol, zoals bijvoorbeeld de markt, maar die laten we hier voorlopig buiten beschouwing).

Bij een verbreding van de term sociale infrastructuur kan naast een territoriale benadering ook gedacht worden aan een *sectorale* en *functionele* sociale infrastructuur. Bij een sectorale sociale infrastructuur valt te denken aan bestaande faciliteiten van grote bedrijven op sociaal, recreatief, educatief, gezondheids-, en huisvestingsgebied. De RMO ziet het als een uitdaging voor de overheid op zowel rijks- als lokaal niveau om alle beleidsinspanningen zo te richten dat op uitvoeringsniveau, soms naar individu, soms naar schaal van wijk of regio, op effectieve wijze gewerkt wordt aan het voorkomen, oplossen of verminderen van problemen. Als commentaar op de eenzijdige belichting van achterstandswijken in grote steden door de commissies Etty en Peper wil de RMO tenslotte ook de problematiek van het platteland meenemen in de beschrijving van de sociale infrastructuur. Het gaat om de beschrijving van de sociale infrastructuur van heel Nederland: niet alleen van achterstandswijken, niet alleen van steden, maar ook van dorpen op het platteland. Daarbij wordt gedacht aan het verminderd economisch belang van de agrarische sector, processen van schaalvergroting en individualisering en het wegtrekken van jongeren naar de grote steden.

Deze verbredingen lijken ons adequaat. Naar ons idee moet er echter nog een volgende stap worden gezet. De aanbodkant (overheid en instellingen) en vraagkant (organisaties van burgers) moeten niet alleen beide tot onderdeel van de sociale infrastructuur worden verklaard –om de genoemde sociale integratiedoelen te bereiken-, maar de verhouding tussen vraag en aanbod, of liever, tussen overheid en professionals enerzijds, en burgers in de civiele maatschappij anderzijds, moet ook preciezer wordt geformuleerd. Alleen zo kunnen we namelijk oog krijgen voor de *ontwikkelingsdynamiek* van de sociale infrastructuur. Hierbij bestaan de samenstellende delen van de sociale infrastructuur niet uit formele dan wel informele organisaties, maar uit enerzijds het overheidsgedeelte (inclusief professionele, gesubsidieerde organisaties) en anderzijds de meer of minder geformaliseerde verbanden van de *civil society*. Om onze benadering verder uit te werken, maken we eerst een korte uitstap naar aan “sociale infrastructuur” verwante begrippen.

3.2. Verwante begrippen

Het begrip sociale infrastructuur dient onderscheiden te worden van andere begrippen zoals de hierboven genoemde termen sociale cohesie, sociale integratie en ‘civil society’. Deze termen overlappen wellicht met (delen van) de sociale infrastructuur, maar zijn bepaald niet identiek. Zonder uitpuittend te zijn, bespreken wij er hier enkele. Sociale cohesie (hier synoniem opgevat aan sociale integratie) –begrepen als “een sterke interne samenhang in een sociale eenheid, waarbij de leden elkaar steunen en zich met de groep identificeren” (Van Doorn, 1959)- is het *doel* van de sociale infrastructuur. Het is ook in deze zin dat de vier aspecten van sociale integratie door de RMO worden gebruikt: het bijdragen aan het bereiken van deze doelen is de opgave van de sociale infrastructuur. De sociale infrastructuur zelf verwijst meer naar, het woord zegt het al, een *structuur* en wel een structuur van mensen en hun organisaties. Letterlijk betekent infrastructuur onderbouw. Sociale integratie daarentegen wijst op de resultante van deze onderbouw; op het *proces* waarbij mensen geïntegreerd raken in de samenleving. Overigens kan een onvolkomen infrastructuur ook bijdragen aan het tegenovergestelde van sociale integratie: sociale uitsluiting. Of eigenlijk is het nog complexer: sociale uitsluiting kan de andere kant van de medaille van sociale integratie zijn. Insluiting in een groep houdt namelijk tegelijkertijd vaak de sociale uitsluiting van anderen in (Duyvendak, 1997: 15).

Een *civil society* bestaat uit sociale netwerken die burgers met elkaar vormen op basis van genegenheid, verwantschap en gedeelde interesses en belangen. Ze zoeken elkaar op, delen taken, gaan verbintenissen aan, voelen zich voor elkaar verantwoordelijk en handelen hiernaar. Ze doen dat niet alleen op een spontane en informele manier maar ook in allerlei organisatorische verbanden. In onderwijsorganisaties bereiden ze zich voor op het deelnemen aan het maatschappelijk verkeer. Door deelname aan arbeidsorganisaties en het verenigingsleven voorzien ze in individuele en maatschappelijke behoeften. Ze verenigen zich in belangenorganisaties en politieke partijen om invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming. Door zich op al deze manieren met elkaar en de samenleving te verbinden dragen ze bij aan de sociale samenhang van de samenleving als geheel.

'Civil society' benoemt Dekker in zijn rapport over vrijwilligerswerk in Nederland (Dekker, 1999) als een ideaaltypisch model van maatschappelijke ordening. Hij onderscheidt in totaal vier ideaaltypen: de gemeenschap, de markt, de staat en civil society, en gebruikt daarbij zeven kenmerken die deze vier ideaaltypen van elkaar onderscheiden: leidend principe, dominante actoren, voorwaarde voor deelname, besluitvormingsregel, transactiemiddel, goederen en externe effecten. De civil society classificeert Dekker daarbij als volgt: vrijwilligheid kan worden beschouwd als het leidend principe en verenigingen zijn de dominante actoren van de civil society. Voorwaarde om deel te nemen is commitment: de bereidheid om zichzelf te binden, zich te houden aan vrijwillig op zich genomen verplichtingen en verantwoordelijkheden. Beslissingen worden idealiter genomen in open discussies en argumenten zijn dan ook te beschouwen als het belangrijkste medium. Dit heeft volgens Koopmans (SCP, 1994) een aantal consequenties voor de organisaties, netwerken en verbanden binnen de civil society:

- Ze zijn op basis van vrijwilligheid tot stand gekomen en worden op die basis in stand gehouden. Dat wil zeggen dat participatie in en betrokkenheid bij deze verbanden niet verplicht is en dat op afzijdigheid geen formeel-juridische sancties staan.
- Zij dragen bij aan het publieke debat. Hierbij wordt de term 'publiek debat' niet opgevat in de beperkte zin, maar strekt hij zich uit tot de publieke meningsvorming met betrekking tot cultuur, economie en privésfeer. Organisaties die zich dus onttrekken aan elke publieke discussie en ook anderszins weinig blijf geven van enige reflectie op de betrekkelijkheid van het eigen belang en op de maatschappelijke consequenties van hun handelen, maken geen deel uit van de civil society. Daarbij valt te denken aan organisaties als de maffia, de Real IRA en de Ku Klux Klan (Dekker, 1999: 19).
- Zij beschikken niet over de bevoegdheid beslissingen op te leggen aan anderen dan aan hun leden. Op grond van het onder het eerste punt genoemde kunnen leden zich altijd onttrekken aan bindende beslissingen door gebruik te maken van de exit-optie: afbakening ten opzichte van de staat.
- Zij worden niet geleid door het streven naar materieel gewin, zowel in de vorm van winst- als van loonmaximalisatie, en zijn niet onderworpen aan de tucht van de markt: afbakening ten opzichte van de markt.
- Zij zijn niet gebaseerd op primaire of ascriptieve bindingen tussen leden. Dat wil zeggen dat het lidmaatschap niet in de eerste plaats gebaseerd is op onderlinge affectie noch een automatisch correlaat is van afkomst, etniciteit, woonplaats en dergelijke: afbakening ten opzichte van privésfeer (Koopmans, 1991: 285).

Daarmee verschilt de civil society van het ideaaltypen 'gemeenschap' dat Dekker onderscheidt: terwijl de gemeenschap zich geheel en al afspeelt binnen informele primaire relaties is het grenscriterium voor de civil society dat er op een of andere manier wordt deelgenomen aan het publieke debat in ruime zin. Binnen de civil society is er dus sprake van relaties die de informele primaire sfeer overstijgen, al kunnen deze private relaties wel 'gelinkt' worden met de civil society wanneer ze een bijdrage leveren aan het publieke debat. Dekker plaatst de civil society in het midden van de maatschappij, omdat dit ideaaltypen volgens hem alle andere sferen met elkaar verbindt: niet alleen door de brede oriëntatie op samenleven, die van individuen binnen de civil society verwacht wordt, maar ook door de intermediaire organisaties die er functioneren (Dekker, 1999: 17). Omgekeerd kunnen interventies op publiek niveau ook hun weerslag hebben in de private sfeer. Indien de overheid middels wetgeving zorgverlof faciliteert, levert zij niet alleen een bijdrage aan de mantelzorg (publieke domein, voorzover er zorg wordt geboden

buiten de eigen familie), maar beïnvloedt zij ook de beschikbaarheid voor zorg binnen primaire relaties, hetgeen wij met Dekker onder het ideaaltipe “gemeenschap” scharen. Hiermee is meteen ook aangegeven dat de mate van organisatie geen onderscheidend criterium is: een burger die zich zelfstandig inzet voor de publieke zaak (bijvoorbeeld het opzoeken van bejaarden) behoort volgens onze definitie eveneens tot de civil society.

De goederen van de civil society zijn divers en lastig te typeren. De concrete producten van vrijwillig engagement lijken soms meer op private goederen (bijvoorbeeld in de individuele hulp- en dienstverlening) en soms meer op collectieve goederen (bijvoorbeeld in de monumentenzorg of het natuurbehoud); voor zover de distributie zich beperkt tot een traditionele achterban zijn het solidaire goederen. Belangrijker zijn de producten of externe effecten van activiteiten in de vrijwilligersorganisaties van de civil society. De nevenproducten zijn *sociaal kapitaal* en publieke opinievorming. Met publieke opinievorming wordt verwezen “naar processen van collectieve wilsvorming en reflectie, van uitingen van onvrede op straat via georganiseerde discussies en berichtgeving in de media tot en met de officiële vastlegging van politieke doelstellingen in statelijk verband.” (Dekker, Vrijwilligerswerk vergeleken, 1999: 16).

Met sociaal kapitaal wordt verwezen naar “*features of social organisations such as networks, norms, and social trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit.*” (Putnam, 1995: 67). Een andere definitie is die van Komter et al. (1999: 28): “*Sociaal kapitaal is te definiëren als de mogelijkheid van individuen om hulpbronnen te mobiliseren via de sociale netwerken waarvan men deel uitmaakt.*”. Belangrijk gegeven daarbij is dat sociale netwerken nimmer gegeven zijn of vastliggen. Er moet voortdurend geïnvesteerd worden in sociale relaties en netwerken om zich te handhaven (Komter et al., 1999: 32).

Uit deze twee definities van sociaal kapitaal komt een verschillende kijk op het begrip naar voren: sociaal kapitaal kan enerzijds ruim worden opgevat als normen, netwerken en vertrouwen, waardoor mensen eerder geneigd zijn zich te organiseren en samen dingen te ondernemen, en anderzijds als een hulpbron in de vorm van netwerken (relaties) die een individu kan aanspreken om zijn of haar doelen te verwezenlijken. Het eerste standpunt wordt door Putnam verdedigd, terwijl de tweede definitie in de klassieke sociologie benadrukt wordt. Beide benaderingen sluiten elkaar niet uit. Wij kiezen ervoor beide benaderingen te gebruiken: hulpbronnen (volgens de sociologische definitie) kunnen zowel binnen primaire relaties (de gemeenschap) als in het publieke domein aangesproken worden. Voor het functioneren van deze hulpbronnen is blijvend vertrouwen (Putman) tussen de vrager en aanbieder in het sociaal netwerk nodig. Wij kiezen daarom de vertrouwensbenadering van Putman als uitgangspunt en erkennen daarbij de betekenis van sociaal kapitaal voor de civil society in zoverre deze hulpbronnen worden aangewend in het publieke debat.

3.3. Naar een horizontale en verticale verbreding en verdieping

Wie de opvatting huldigt dat “sociale integratie” het doel moet zijn waaraan de sociale infrastructuur moet bijdragen, zal, zo constateerden we, moeten opteren voor een brede omschrijving van sociale infrastructuur: zowel de overheid, professionele instellingen als burgers en hun organisaties spelen hierin een onmisbare rol. Dit betekent natuurlijk niet dat alle overheidsinstellingen, professionele en burgerorganisaties tot de sociale infrastructuur moeten worden gerekend. Het gaat om die organisaties, instellingen, groepen en verbanden die bijdragen aan een van de vier doelen van sociale integratie. Gelet op bovenstaande discussie over civil society (en de normatieve inperkingen die hier voor organisaties van de civil society uit voortvloeien), zal het duidelijk zijn dat de civil society grosso modo wel deel uitmaakt van de sociale infrastructuur. De beperking aan burgerzijde ligt veeleer in het buitensluiten van die informele relaties die door Dekker onder “gemeenschap” worden geplaatst. Deze puur informele relaties mogen voor individuen van belang zijn voor het realiseren van de genoemde sociale integratiedoelen, maar zijn door hun onzichtbaarheid in het publieke domein, geen onderdeel van een sociale infrastructuur, die zich afspeelt op het publieke niveau van de civil society.

Maar hiermee zijn we er nog niet: de sociale infrastructuur –bestaande uit delen van de overheid en professionele instellingen die zich om sociale integratie bekommeren enerzijds, en burgerorganisaties en verbanden van de civil society anderzijds– kent immers verschillende niveau's. Dit lijkt sommigen te ontgaan die immers geheel gefixeerd geraken op het wijkniveau en de formele verbanden tussen burgers en overheid. Al nemen de commissies Etty en Peper expliciet de burgers en hun informele netwerken als uitgangspunt, toch definiëren ook zij diens positie vooral op het lokale niveau: de wijk en de buurt. Hieronder houden we dan ook een bescheiden pleidooi voor een verticale verbreding van de sociale infrastructuur.

Belangrijker is een tweede voorstel dat we willen doen: met de brede doch afgebakende omschrijving van sociale infrastructuur, moet de verhouding tussen de samenstellende delen nader worden bepaald. De vitaliteit van de sociale infrastructuur hangt namelijk af van de kwaliteit van de relaties tussen de te onderscheiden delen. De kracht van de gehele sociale infrastructuur hangt af van de precieze verhouding tussen beide delen: werken zij tegen elkaar - omdat er geen effectieve overheid is of juist een te sterke staat-, of kunnen civiele maatschappij enerzijds en overheid en professionele instellingen anderzijds elkaar aanvullen, ja, zelfs versterken?

3.3.1. *Verticale verbreding: de verhouding tussen lokaal, regionaal en nationaal niveau*

Zoals opgemerkt, wordt bij sociale infrastructuur voornamelijk gedacht aan het lokale niveau, en dan zelfs nog vaak aan de wijk of de buurt. Deze lokale manier van denken is onlosmakelijk verbonden met de decentralisatie-operatie die sinds 1980 door diverse achtereenvolgende regeringen actief vorm wordt gegeven. Het bevorderen van de effectiviteit van beleid en de participatie in en betrokkenheid bij het beleid waren belangrijke overwegingen voor de decentralisatie van bevoegdheden naar gemeentelijk niveau. Het SCP verwoordt dit als volgt: "Decentralisatie wordt vaak aangeprezen als het middel bij uitstek om de publieke besluitvorming van haar bureaucratische ballast en haar onsamenhangende karakter te ontdoen. De lokale (...) democratie zou borg staan voor politieke betrokkenheid en een grotere doelmatigheid." (TK 1992/1993a: 95).

Het SCP constateert niettemin ook de mogelijkheden van een wederzijds versterkende, strategische alliantie tussen het centrale en het lokale niveau, maar diept deze verhouding niet verder uit. Van belang is volgens het SCP dat de lokale overheid de regisseur is van het integrale beleid. Sterker nog: de slagvaardigheid is vooral gediend bij een beperking van de mate waarin de gemeente afhankelijk is van andere bestuursinstanties. Dit houdt in dat samenwerking met nationale en provinciale actoren, of actoren uit andere gemeenten de slagvaardigheid ook kan verkleinen.

Het is de vraag of deze constatering niet iets te snel worden gemaakt. Want juist in het welzijnsbeleid valt op dat het verdwijnen van de dynamiek tussen het centrale en decentrale niveau de beleidsontwikkeling en het uitvoerend werk geen goed heeft gedaan. Dit was voor het Ministerie van VWS dan ook recentelijk aanleiding om zich te buigen over de vraag of er wellicht behoefte was aan een *landelijk* beleidskader *lokaal* sociaal beleid en ook of er anderszins kon worden bijgedragen aan de instandhouding en uitbouw van een landelijke sociale infrastructuur ter facilitering van lokale ontwikkelingen.

Ook een benadering van de sociale infrastructuur met de burger als vertrekpunt hoeft zich niet te fixeren op het laagste schaalniveau. Het is te reductionistisch om te stellen dat een infrastructuur voor een burger slechts is opgebouwd uit de volgende drie onderdelen: "(1) persoonlijke netwerken, (2) organisaties waar men lid van is, (3) instellingen waar zij belang bij hebben" (Commissie-Peper). Het lijkt van belang om daar met enige nadruk twee dimensies aan toe te voegen, deels in aansluiting op eerdere RMO-publicaties: (4) de sociale infrastructuur bestaat niet alleen op het lokale niveau (laat staan uitsluitend in de wijk), maar ook sectoraal en dus ook op hogere niveau's; (5) voor de spankracht van de sociale infrastructuur is het van het grootste belang om de verhouding, de potentiële dynamiek, tussen de verschillende schaalniveau's in ogenschouw te nemen. Een landelijke overheid die zich te bescheiden opstelt, doet daarmee lokale overheden tekort. Anderzijds is het ook zo dat deze dynamiek verstoord kan raken wanneer teveel hogere overheidsniveau's (Europa, rijk, provincie, regio) zich met de gemeente en de wijk gaan bemoeien, zonder een goede afstemming.

3.3.2 *Horizontale verdieping: de interactie tussen de samenstellende delen van de sociale infrastructuur*

Er zijn zowel empirisch als theoretisch sterke aanwijzingen dat een elkaar versterkende dynamiek tussen een krachtige overheidsinfrastructuur en een goed ontwikkeld maatschappelijk middenveld mogelijk (en wenselijk) is. Zo laat Putnam (1993) in zijn boek 'Making Democracy Work. Civic Tradition in Modern Italy' zien dat een sterk maatschappelijk middenveld een effectieve overheid mogelijk maakt. Hij beschrijft hoe grote verschillen in prestaties van staatsorganen tussen Noord- en Zuid-Italië samenhangen met de aan- of afwezigheid van 'civic traditions', met het bestaan van een civiele samenleving gebaseerd op sociaal kapitaal, vertrouwen, sociale netwerken en reciprociteitsnormen. Maar de relatie andersom, het effect van een sterke, democratische, goed-functionerende staat op de civiele maatschappij, werkt hij nauwelijks uit. Waarom 'civic commitment' bijvoorbeeld toe- of afneemt, wordt door Putnam te weinig in verband gebracht met het actuele functioneren van het politieke systeem (en wel met de lange geschiedenis van een land en zijn volk of met actuele sociale ontwikkelingen). Pas bij zijn aanbevelingen om het afgenomen 'civic commitment' in Amerika te herstellen heeft hij aandacht voor de mogelijkheid om via publiek beleid het sociaal kapitaal te laten toenemen, maar hij werkt dit niet verder uit.

Aanvullingen op deze relatie zijn daarom nodig: dynamiek veronderstelt immers tweerichtingsverkeer. Vanuit politicologische hoek is veelvuldig onderzoek gedaan naar deze omgekeerde relatie (staat -> civic society). Uit internationaal vergelijkend onderzoek naar sociale bewegingen bijvoorbeeld komt naar voren dat een ondersteunende, faciliterende politiek van levensbelang is voor een hoge mate van participatie. De politicoloog Koopmans heeft deze doorslaggevende factoren voor het in beweging komen van mensen als volgt gesystematiseerd: het gaat erom dat er door politieke autoriteiten kansen worden geboden op succes voor sociale bewegingen, dat er sprake is van weinig repressie ten opzichte van hen die in beweging komen en van veel support; en om het wekken van de verwachting bij burgers dat hun bijdrage van betekenis is, deze van belang kan zijn bij de beslissing of iets wel of niet gebeurt. Simpel samengevat komt dit politicologische model, waarvan opportuniteiten voor sociale bewegingen dus de kern vormen, neer op de gedachte dat mensen alleen geloof in eigen kunnen hebben door de erkenning en ondersteuning van anderen, waarbij het juist van het grootste belang is dat die anderen macht hebben (Duyvendak, 1999).

Daarmee wordt de door Putnam beschreven relatie tussen overheid en burgers ook gerelativeerd. Niet altijd gaat, zoals in de Nederlandse situatie, een sterke overheid samen met een sterk ontwikkeld maatschappelijk middenveld. In Frankrijk bijvoorbeeld beperkt de sterk gecentraliseerde overheid de speelruimte voor sociale bewegingen meer dan dat ze die vergroot. Deze heilzame relatie gaat namelijk alleen op als beide partijen een open strategie tegenover elkaar hanteren. Een sterke overheid die maatschappelijke initiatieven onderdrukt voor zover ze niet in haar beleid passen, doet meer schade dan goed aan een civil society. Omgekeerd kan een agressief of maffioos "maatschappelijk middenveld" de overheid in de verdediging dringen, waarbij geen sprake meer is van wederzijdse afstemming. In landen met een dictatoriaal regime ligt deze verhouding overigens natuurlijk nog veel scherper.

Een andere aanwijzing voor het belang van een dynamische conceptualisering van de verhouding overheid/instellingen in relatie tot de civil society wordt geleverd in het een verkennend rapport van de Utrechtse onderzoeksschool AWSB (Komter et al.) uit 1999 naar de begrippen solidariteit en sociale cohesie. De auteurs van dit rapport komen in de literatuur over deze onderwerpen een onderscheid tegen in formele en informele solidariteit, waarbij deze tegenover elkaar worden geplaatst. Deze nulsom-benadering brengt volgens de auteurs het gevaar met zich mee dat er een veel scherpere grens getrokken wordt tussen de formele en informele sfeer dan er feitelijk in veel gevallen bestaat, of zou moeten bestaan. De auteurs stellen daar het model tegenover van de communicerende vaten: een hoog niveau van formele zorg gaat samen met een hoog niveau van informele zorg. Dit model kan ook van toepassing zijn op de verhouding tussen overheid en maatschappelijk middenveld, tussen de publieke sector en private verbanden. Juist een actieve overheid schept binnen zo'n model voorwaarden voor een ruime mate van particulier initiatief. De Nederlandse geschiedenis met een relatief

sterke staat en een bloeiend maatschappelijk middenveld is hiervan overigens het beste empirische bewijs.

Omgekeerd is het waarschijnlijk zo dat de betrokkenheid van mensen bij ontwikkelingen in hun alledaagse habitat afneemt, wanneer de aandacht daarvoor van de overheid afneemt. We mogen dan ook concluderen dat allerlei vormen van particulier initiatief kunnen worden bevorderd door de overheid wanneer zij de sociaal-infrastructurele voorzieningen verbetert.

Ook Duyvendak (1997) bekritiseert in zijn oratie een zero-sum perspectief op de verhouding tussen de overheid en sociale professionals enerzijds en burgers anderzijds, in het opbouwwerkjargon naar de terminologie van Habermas vertaald als de relatie tussen het systeem en de leefwereld. Een overheid die zich terugtrekt verzwakt volgens hem het maatschappelijk middenveld. Mensen kunnen hun situatie namelijk pas problematiseren wanneer ze daartoe de kans krijgen door een ondersteunende overheid; wanneer hun positie door mensen met meer macht zo versterkt wordt dat ze weer in zichzelf gaan geloven. Daarom ook moeten opbouwwerkers optreden als voor burgers betrouwbare derden (1997: 12). Met deze opstelling zijn we Achterhuis en zijn nulsom-denken ver voorbij.

3.3.3 *Wenselijke maar moeilijke dynamiek*

Wil er sprake zijn van dynamiek, dan moeten beide partijen elkaar natuurlijk wel weten te vinden; moeten er gedeelde “betekenissen” zijn. In dit opzicht zijn de uiteenlopende velddefinities van overheid en burgers een probleem: de overheid maakt binnen haar beleid een onderscheid in verschillende terreinen zoals welzijn, onderwijs, huisvesting, openbare orde, arbeid, gezondheid, recreatie en sport, terwijl burgers de wereld minder in beleidsvelden uiteen zullen leggen. Zij kijken niet per se met dezelfde blik naar hun situatie en delen de activiteiten die zij binnen de ‘civic society’ ontwikkelen in volgens andere definities en prioriteiten. Zo zullen burgers hun levenssferen veeleer omschrijven in termen van bijvoorbeeld relaties, liefde en seksualiteit; amusement; lijf en leden en veiligheid. Het is de kunst om bij het ontwikkelen van beleid ter stimulering van de sociale infrastructuur deze verschillen in definitiekaders tussen overheid en burger met elkaar te verbinden. Dit vraagt het empatisch vermogen van de overheid zich in te leven in de belevingswereld van haar burgers.

Een tweede belangrijk aspect voor het op gang brengen van een dynamische relatie is de onderkenning door de overheid en professionele instellingen dat welhaast alle burgers over sociaal kapitaal beschikken. Dit betekent dat een element van de SCP-discussie over sociale infrastructuur kan worden overgenomen: er moet niet sprake zijn van een weinig empowerende maximale inzet van overheid en professionals maar veeleer van een afgewogen, minimale inzet die eigen vermogens van burgers respecteert en stimuleert. De behoefte aan overheidsbeleid zal per terrein verschillen afhankelijk van hetgeen er al door burgers op dit terrein georganiseerd is en wat daarbij aanvullende behoeften zijn (worden bijvoorbeeld bepaalde groepen niet bereikt?). Een relatief “minimale” benadering dus waarbij niet zozeer voorzieningen geleverd moeten worden, maar waarbij de al door burgers georganiseerde voorzieningen op elkaar moeten worden afgestemd en eventueel worden aangevuld, in samenspraak met burgers.

Hierbij zal de overheid prioriteiten moeten stellen. Ze zal moeten zoeken naar kantelpunten in de sociale infrastructuur: door gericht te sturen op een centrale organisatie binnen een sector kan een uitstralingseffect ontstaan naar andere organisaties binnen deze sector en zo met een minimale inspanning een optimaal effect bereikt worden. Ook moet de overheid zich afvragen of andere maatschappelijke sferen niet beter in staat zijn om sociaal kapitaal onder burgers te stimuleren: kan bijvoorbeeld de markt sommige witte vlekken in de sociale infrastructuur oplossen? Omgekeerd betekent dit voor burgers dat ze moeten nagaan wat voor beleid de overheid voert op het terrein waarop ze zich organiseren en welke ondersteuning er mogelijk en noodzakelijk is.

3.3.4 *Grenzen aan de sociale infrastructuur*

Met deze wederzijdse afstemming valt voor beide partijen veel te winnen, al zullen zich afstemmingsproblemen blijven voordoen. Niet altijd zullen activiteiten die binnen de civil society ontwikkeld worden de sociale integratie tussen burgers bevorderen. Dit hangt af van de mate

waarin bij deze activiteiten onderling vertrouwen wordt opgebouwd. Ook het doel, het bereik en de formaliteit van de opgezette activiteit spelen hierin een rol. Wordt er alleen actie ondernomen door en voor de eigen groep? En op welke identiteit worden mensen georganiseerd? Sportverenigingen organiseren bijvoorbeeld hun leden op basis van leeftijd, gender en seksualiteit. Dit kan tot veel interne kleefkracht leiden, maar de overheid zal niet altijd even blij zijn met deze organisatiegronden, zeker niet wanneer zij juist de integratie van burgers over deze grenzen heen wil bevorderen.

Een mogelijk probleem is de (on)zichtbaarheid van sommige activiteiten die wel degelijk tot de civil society gerekend mogen worden omdat ze het puur individuele en vluchtige overstijgen: burgers ondernemen talrijke activiteiten die zich aan het oog van de overheid onttrekken en waarvan burgers ook niet willen dat de overheid ze ziet. Een voorbeeld is het kredietstelsel dat Antillianen in Nederland onder elkaar hebben opgezet. Dit stelsel werkt binnen deze groep goed en bevordert de onderlinge verhoudingen, maar valt buiten het reguliere systeem van banken. Enerzijds zou enige support voor dit soort initiatieven aan de onderkant van de samenleving geen kwaad kunnen; anderzijds kan de overheid zich niet inlaten met dergelijke initiatieven die zich (deels) in de illegaliteit voltrekken. Juist zij die versterking van de sociale infrastructuur het hardste nodig hebben, dreigen deze dus soms te moeten ontberen, ook als de overheid zich althans in naam verantwoordelijk weet voor de zorg voor marginalen in de samenleving. De overheid wordt dan voor de keuze gesteld of zij deze situatie gedooft –en aldus voorzieningen handhaaft die zij moeilijk zelf kan organiseren–, of dat zij deze voorziening als wetshandhaver bestrijdt met als consequentie dat sociaal kapitaal onder burgers vernietigd wordt, wat weer haaks op haar beleid staat om de sociale infrastructuur te stimuleren.

Daarmee raken we aan de grens van de beleidsmatig relevante “sociale infrastructuur” : beleid is alleen mogelijk wanneer professionals en de overheid op de hoogte kunnen en mogen zijn. Dit is overigens niet alleen een kwestie van zichtbaarheid, maar ook van snelheid. De snelle maatschappelijke ontwikkelingen maken dat zelfs iets relatief stabiel als een sociale infrastructuur snel van inhoud en vorm kan veranderen. Dynamiek veronderstelt immers beweging: de sociale infrastructuur is, ook door de interactie tussen overheid en burgers, constant in beweging en daarmee veranderlijk. Als beleidsmaker mag en moet je daarom achter de zaken aanlopen. Daarmee is niet gezegd dat pro-actief overheidsbeleid uit den boze is: vanuit een preventief oogpunt is dit eveneens wenselijk. Daarnaast is het echter geen schande om als overheid achter de ontwikkelingen aan te lopen, integendeel: een door planingsdenken gedomineerd overheidsbeleid doet juist te kort aan de dynamiek van de sociale infrastructuur. Een overheid die haar burgers de ruimte en de tijd geeft tot eigen ontwikkeling en daarbij faciliteert, stimuleert deze dynamiek wel.

4. Empirische beschrijvingen van de dynamiek tussen overheid, professionals en burgers

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is een afbakening en operationalisatie gegeven van “sociale infrastructuur”. In dit hoofdstuk zal aan de hand van een aantal empirische beschrijvingen een nadere invulling aan dit kader worden gegeven. Het is binnen de beperkte ruimte van dit verslag niet mogelijk aan alle sectoren die binnen de sociale infrastructuur onderscheiden kunnen worden een concrete invulling te geven, bijvoorbeeld naar het aanwezige sociaal kapitaal of het beleid binnen deze sectoren. De doelstelling is om in dit hoofdstuk het kader van de interactie tussen overheid, professionals en burgers te schetsen en daarbij mogelijkheden en knelpunten aan te geven. Aan twee beleidsterreinen zal een nadere invulling worden gegeven om de wisselwerking tussen overheid/professionals enerzijds en civil society anderzijds te laten zien, evenals het effect daarvan op de kwaliteit van de sociale infrastructuur in haar geheel.

Professionals zijn daarbij lastig in te delen, omdat zij een meer intermediaire positie innemen. Enerzijds worden zij gefaciliteerd door de overheid, maar anderzijds zijn zij vaak afkomstig uit het maatschappelijk middenveld en hebben ze een redelijk autonome positie ten opzichte van de overheid. De reden waarom wij ze hier aan de kant van de overheid zetten, is dat wij ervoor kiezen om te werken vanuit de burger. Daarom relateren wij burgers met de combinatie overheid/professionals, al beseffen wij dat de positie van deze laatste groep complexer ligt. Wij laten deze positie hier echter verder buiten beschouwing; voor een nadere analyse van de positie van professionals is naar onze mening aanvullend onderzoek nodig (niettemin: zie Duyvendak, 1997). Zo kan er een onderscheid gemaakt worden in verschillende vormen van professionele hulp, variërend van administratieve ondersteuning tot inhoudelijke projectsturing.

Een ander verband dat wij onderbelicht laten is de relatie van vrijwilligerswerk tot de markt. Deze relatie wordt wel aangestipt in de paragrafen 4.3.3.3 en 4.4.2 maar niet verder uitgewerkt. Het is binnen de beperkte ruimte van dit rapport ondoenlijk de gehele driehoek overheid, markt en civil society uit te werken. Vanuit ons burgerperspectief leggen wij de nadruk op de relatie overheid-civil society. Daarbij erkennen wij de zelfstandige en toenemende rol van de markt, maar dit vraagt wederom om nadere analyse. Ook primaire relaties tussen burgers laten wij, zoals we in hoofdstuk 3 hebben aangegeven (zie paragraaf 3.2), buiten beschouwing: het grenscriterium voor de civil society is immers dat er op een of andere manier wordt deelgenomen aan het publieke debat in ruime zin. Primaire relaties tussen burgers voldoen niet aan deze eis.

Voor het beoordelen van deze kwaliteit zal gebruik worden gemaakt van de vier dimensies van sociale integratie die de RMO onderscheidt. Voorzover de RMO deze vier dimensies echter “1-op-1” verbindt met specifieke beleidssectoren van de overheid, kiezen wij een iets andere weg. De RMO koppelt de doelen aan bepaalde, specifieke terreinen. Zo moeten de sectoren onderwijs, arbeid en huisvesting bijdragen aan de eerste dimensie ‘sociaal-economische positie’. De tweede en derde dimensie, respectievelijk ‘deelname aan institutionele kaders’ en ‘de beschikking over persoonlijke relatie- en sociale netwerken’, hangen volgens de RMO samen met de beleidsterreinen welzijn, recreatie en sport en religie, waarbij de tweede dimensie meer aanleunt bij de overheid en de derde dimensie dichter bij de burgers ligt. De vierde dimensie tenslotte, ‘zelfstandigheid en zelfredzaamheid’, is voor de RMO met name relevant voor de sectoren gezondheid en veiligheid¹².

Het is de vraag of zo’n indeling empirisch adequaat is. Er zijn vele dwarsverbindingen mogelijk tussen de verschillende beleidsterreinen en de integratiedoelen: op elk terrein is wel iets van elke dimensie terug te vinden. In de gezondheidszorg bijvoorbeeld wordt veel zorg in eerste instantie door de naaste familie geboden (derde dimensie). Daarnaast zijn er zelforganisaties actief die opkomen voor de belangen van patiënten (tweede dimensie). Ook in vrijwilligersverband worden er veel zorgactiviteiten opgezet. Deelname aan dit vrijwilligerswerk

¹² Afkomstig uit een commentaar van de RMO op een tussenrapportage van dit rapport.

hangt onder andere samen met het wel of niet hebben van een betaalde baan (dimensie 1). Daarom is het misschien zinvoller de mate van sociale integratie bij burgers per beleidssector af te meten aan alle vier dimensies en niet aan slechts één.

Voor het onderzoek naar de kwaliteit van de sociale infrastructuur is gekozen voor de terreinen gezondheidszorg en huisvesting. Deze twee terreinen zijn tot op zekere hoogte als elkaars tegenpolen te beschouwen. Op beide terreinen hebben zich recentelijk nieuwe verhoudingen tussen de belangrijkste spelers ontwikkeld, waarbij de overheid een stapje terug deed. Hierbij lijkt de gezondheidszorg een succesverhaal vanuit het oogpunt van een sterke sociale infrastructuur: grote overheidsinvesteringen hebben geleid tot krachtige patiëntenplatforms en versterking van vrijwilligersorganisaties. Bij huisvesting & leefbaarheid wordt weliswaar ook een groot beroep gedaan op burgers, maar van een krachtige versterking van de positie van bijvoorbeeld huurders- of bewonersorganisaties lijkt geen sprake. Voordat nader op deze twee (contrasterende?) velden zal worden ingegaan, behandelen we eerst de stand van zaken in het vrijwilligerswerk. Vrijwilligerswerk is immers bij uitstek de activiteit die kenmerkend is voor de civil society zoals wij die hebben gekarakteriseerd: op basis van commitment organiseren mensen zich in democratische verbanden en zo bouwen ze mee aan de sociale infrastructuur. Om deze laatste reden mag het vrijwilligerswerk zich dan ook sinds kort in warme politieke belangstelling verheugen: vrijwilligerswerk lijkt het middel om mensen in de samenleving te integreren, en daaraan willen overheid en professionals graag een bijdrage leveren. Al moet opgemerkt worden dat vrijwilligerswerk niet de enige vorm van organisatie is binnen de civil society (denk aan professionele instanties en commerciële advies- en ondersteuningsorganisaties), maar wel één van de belangrijkste.

4.2. Het vrijwilligerswerk

4.2.1. Een definitie

Onder vrijwilligerswerk wordt verstaan: onbetaalde werkzaamheden, in georganiseerd verband ten behoeve van anderen, een organisatie of de samenleving. Onder deze noemer wordt een bonte verzameling onbetaalde werkzaamheden in georganiseerd verband samengebracht. De organisaties waarin de meeste vrijwilligers zijn te vinden, laten zich op grond van hun "missie" ruwweg onderbrengen in drie categorieën: recreatief verenigingsleven, hulp- en dienstverlening, maatschappelijke inbreng (Van Daal, 1990). Een iets andere indeling van de missie van organisaties is: mutual benefit, service delivery, campaigning (Handy, 1988; Meijs, 1997).

In Nederland bestaan tal van organisaties waarbinnen burgers zich vrijwillig kunnen inzetten. Zo zijn veel mensen betrokken bij verenigingen voor sport en recreatie. Leden werken vaak vrijwillig mee, bijvoorbeeld als organisator van activiteiten of als bestuurslid. Rond het grootbrengen van kinderen wordt vrijwilligerswerk verricht binnen speeltuinen, buurthuizen, scholen en clubs waar kinderen lid van zijn. Veel vrijwilligerswerk ligt hier min of meer in het verlengde van ouderschap. Ouders rollen meestal vanzelf in dit werk, soms nadat een beroep op hen wordt gedaan. Moderne burgers zijn voorts geneigd organisaties in het leven te roepen bij gemeenschappelijke belangen of bezorgdheid, bijvoorbeeld rond het milieu en de leefomgeving. Het vrijwilligerswerk heeft hier een kritische en signalerende functie, ook naar de overheid en professionele instellingen toe. Binnen organisaties voor zorg- en dienstverlening wordt eveneens vrijwilligerswerk verricht, bijvoorbeeld binnen landelijke organisaties als het Nederlands Rode Kruis. Ziekenhuizen, verzorgingshuizen en verpleeghuizen zijn de laatste jaren steeds meer in eigen beheer vrijwilligers gaan inschakelen. Veel vrijwilligerswerk heeft hier een aanvullende functie in relatie tot het werk van beroepskrachten en de hulp van familie en vrienden. Daarnaast worden door vrijwilligers binnen patiëntenorganisaties belangen behartigd.

4.2.2. Deelname aan vrijwilligerswerk rond 1999

In het rapport 'Geven in Nederland 1999' (Van Daal en Plemper, 1999) zijn recente cijfers over deelname aan vrijwilligerswerk te vinden. Uit dit onderzoek blijkt dat ongeveer 35% van de bevolking (ongeveer 4 miljoen mensen) actief is in het vrijwilligerswerk, waaraan ze in

doorsnee¹³ zo'n 7 uur in de maand besteden. Sport en recreatie is het werkterrein waarop de meeste mensen (meer dan eentiende van de bevolking) vrijwilligerswerk verrichten, gevolgd door religie en levensbeschouwing, sociale hulpverlening, gezondheidszorg, scholen, kunst en cultuur, opbouwwerk en club- en buurthuiswerk. Uit kwalitatief onderzoek bij vertegenwoordigers van vrijwilligersorganisaties (bijv. Van Daal et al. 1992) komt naar voren dat de intensiteit van de vrijwillige inzet en de verantwoordelijkheid die men wil dragen vooral binnen traditionele organisaties lijkt af te nemen. Het is echter goed mogelijk dat mensen zich tegenwoordig vooral bij nieuwe organisaties intensief inzetten.

Het percentage vrijwilligers onder de Nederlandse bevolking is over de jaren heen betrekkelijk constant gebleven. Wel zijn er veranderingen in het deelnemersprofiel. Hoewel hoger opgeleiden relatief vaak aan vrijwilligerswerk deelnemen, zijn zij in vergelijking met 1980 minder gaan participeren, net als jongeren en werkenden. Uitkeringsontvangers, ouderen, parttime werkende vrouwen en parttime werkende mannen zijn daarentegen meer gaan participeren dan voorheen. Mannen en vrouwen nemen in ongeveer gelijke mate deel aan vrijwilligerswerk, maar tussen hen bestaan vrij grote verschillen in de aard van de verrichte werkzaamheden en de werkterreinen waarop deze worden verricht. Meer mannen dan vrouwen zijn actief in besturen, in de sport en in recreatie of belangenorganisaties. Vrouwen houden zich relatief vaak bezig met collecteren en het afleggen van bezoeken. Ze zijn vaker dan mannen actief in scholen, de gezondheidszorg en de sociale hulpverlening. Onder personen die zich rekenen tot een kerkgenootschap (vooral een kleine kerk), kerkgangers (vooral regelmatige), en personen voor wie godsdienst een belangrijke rol speelt, zijn veel vrijwilligers te vinden.

Opvallend is dat het behaalde opleidingsniveau anno 1999 nauwelijks gerelateerd was aan de deelname aan vrijwilligerswerk. Dit is opmerkelijk aangezien bevindingen uit eerder onderzoek nog een positief verband lieten zien tussen opleidingsniveau en deelname aan vrijwilligerswerk.

4.2.3. Deelname van allochtonen aan vrijwilligerswerk

Allochtonen participeren minder in algemene vrijwilligersorganisaties, maar in eigen kring bestaat een grote verscheidenheid aan organisaties die worden gedreven door vrijwilligers. Uit een in 1994 verricht representatief onderzoek onder etnische groepen binnen de Rotterdamse bevolking van 18 jaar en ouder (Van Daal, 1994) kwamen autochtone Nederlanders met het hoogste deelnamepercentage aan vrijwilligerswerk uit de bus (38%). Lager was de deelname aan georganiseerd vrijwilligerswerk onder Antillianen (16%), Kaapverdianen (12%) en Surinamers (10%). De Turkse (7%) en Marokkaanse (5%) bevolkingsgroepen lieten de laagste percentages zien. Ongeveer één op de twintig allochtonen was betrokken bij zelforganisaties van de eigen etnische bevolkingsgroep. Hier hield deelnemerschap echter vaak in dat men tevens vrijwilligerswerk verrichtte.

De vraag is of deze cijfers helemaal kloppen: zijn veel vrijwillige activiteiten in allochtone kring wellicht minder zichtbaar? Dat de deelname van allochtonen aan algemene instellingen echter geringer is, is klip en klaar. Deze achterblijvende inzet van allochtonen kan het voortbestaan van voorzieningen, zoals buurthuizen, sportorganisaties of speeltuinen in gevaar brengen. In multiculturele gebieden ontberen bewonersgroepen en hulporganisaties zonder de inbreng van allochtonen bovendien legitimiteit en slagvaardigheid. Deze ontwikkeling is ook problematisch als men de opvatting huldigt dat deelname aan vrijwilligerswerk integrerend werkt. Bij de overheid doet sinds kort de opvatting opgelding, dat deelname aan vrijwilligerswerk degenen die zich inzetten kan helpen om snel thuis te raken in een samenleving. Deelname aan vrijwilligerswerk zou kunnen helpen bij het opdoen van ervaring en het opbouwen van persoonlijke netwerken. In kringen van het beleid wordt vrijwilligerswerk ook daarom wel gezien als 'voortraject' of als alternatief voor betaald werk. Daarbij denkt men zeker ook aan de groeiende groep allochtone jongeren die nog moeilijk in het reguliere arbeidsbestel zijn in te passen.

¹³ Hiermee wordt de mediaan bedoeld.

4.2.4. *Motieven voor deelname aan vrijwilligerswerk*

Uit onderzoek (bijv. Van Daal, 1990; Willems, 1995) blijkt dat verschillende soorten beweegredenen meespelen om vrijwilligerswerk te doen. Motieven gericht op eigen belangen spelen mee naast motieven gelegen in betrokkenheid bij een organisatie of doelstelling, morele plicht of altruïsme. Lang niet altijd hebben mensen uitgesproken motieven. Veel vrijwilligers geven aan dat ze gevraagd zijn en niet wilden weigeren. Hoewel wij in dit rapport vooral oog hebben voor de mogelijke rol van politieke instituties en sociale professionals, valt op dat de culturele context van een samenleving van grote invloed is op motieven die mensen hebben om aan vrijwilligerswerk deel te nemen.

In dit verband valt nogal eens de term individualisering. Individualisering houdt in dat mensen in toenemende mate zelfstandig keuzes mogen en willen maken. Het gaat om een langdurige historische ontwikkeling, die heden ten dage lijkt te zijn versneld door de toegenomen welvaart, de ontkerkelijking en het toegenomen opleidingsniveau, maar zeker ook doordat de verzorgingsstaat mensen minder afhankelijk van elkaar heeft gemaakt. Veel mensen zijn, ook als gevolg van hun toegenomen autonomie, meer calculerend geworden en beschikken over een betrekkelijk groot aantal tijdbestedingsalternatieven: in de onbetaalde, maar ook in de consumptieve en betaalde sfeer. De grotere onafhankelijkheid betekent verder dat mensen minder genoodzaakt zijn om zich te binden. De moderne burger lijkt een sterke voorkeur te hebben om "vrij" te zijn en steeds opnieuw te kunnen kiezen (Welsen, 1993).

In overeenstemming met deze ontwikkelingen constateerden we een voorkeur van veel vrijwilligers voor "vrijblijvend werk, dat ze zelf kunnen indelen". Velen willen, zo bemerkt men: "incidenteel wel iets doen, maar niet verplicht". Zo valt te verklaren waarom het moeilijk is om mensen te vinden voor werk dat veel inzet vraagt, zoals kaderfuncties. De opkomst van vrijwilligercentrales, die individuele mensen in contact brengen met organisaties, past bij dergelijke individualiseringstendensen. Velen voelen zich niet meer door de bestaande organisatorische kaders aangesproken: "Ze willen wel iets doen, maar niet ergens bijhoren". Dergelijke ontwikkelingen betekenen wel dat vrijwilligerswerk met een steeds minder stabiel rekruteringsveld te maken krijgt. Deze ontwikkeling staat op gespannen voet met de wens van professionele instellingen om tot meer samenwerking te komen met vrijwilligersorganisaties (zie paragraaf 4.3.3.3). 'Nieuwe vrijwilligers'-initiatieven zijn hiervoor misschien een oplossing.

Solidariteitsgevoelens zijn echter met de individualisering niet verdwenen en misschien zelfs wel meeromvattend geworden. Ze zijn echter steeds meer gerelateerd aan persoonlijke interesses en belevingen. Individualisering heeft daarmee de inzet voor de gemeenschap onberekenbaarder gemaakt. Er is niet altijd sprake van een verminderende, maar vaak van een veranderende bereidheid tot vrijwillige inzet. Het is nu niet meer zozeer een breed gevoel van verantwoordelijkheid voor alle "naasten" uit de eigen wijk, de kerk of het werk, dat mensen motiveert, als wel de persoonlijke belangstelling voor specifieke hulpvormen en doelgroepen. Zo valt te begrijpen waarom zich betrekkelijk veel nieuwe vrijwilligers aandienen bij one-issue-organisaties, ook in de hulpverlening.

Uit verschillende onderzoeken komt ook naar voren dat mensen met een kerkelijke achtergrond vaker deelnemen aan vrijwilligerswerk. Dit betreft zowel mensen die zich rekenen tot een kerkgenootschap (vooral een kleine kerk), kerkgangers (vooral regelmatige), en personen voor wie godsdienst een belangrijke rol speelt (Van Daal & Plemper, 1999; Van Daal et al. 1990, 1992; Willems, 1993). Er bestaan echter betrekkelijk grote verschillen in deelname aan vrijwilligerswerk tussen personen die zich tot verschillende kerkgenootschappen rekenen. Gereformeerden en vooral leden van kleine kerkgenootschappen vertonen een hoge deelname, terwijl rooms-katholieken minder vaak deelnemen en onkerkelijken het minst. Deelname aan vrijwilligerswerk blijkt ook sterk samen te hangen met frequentie van kerkbezoek. Joep Hart laat in zijn bijdrage aan de bundel 'Civil Society en vrijwilligerswerk III' (red.: Dekker) zien, dat niet zozeer religieuze inhoud, maar kerkgang de belangrijkste verschillen in participatie verklaart. De gevonden samenhang is echter relatief sterk bij vrouwen en wat minder sterk bij ouderen (Van Daal, 1990). Dit verband gaat ook op voor de filantropie; filantropie en het verrichten van vrijwilligerswerk komen meer voor bij kerkelijken dan bij niet-kerkelijken.

Leden van kerkelijke organisaties leveren niet alleen een grote bijdrage aan de filantropie, deze leden geven ook veel geld aan hun eigen kerkelijke organisatie. Uit onderzoek 'Geven in Nederland' naar giften, legaten, sponsoring en vrijwilligerswerk in Nederland (1997)

blijkt dat er in Nederland veel gegeven wordt aan kerk en levensbeschouwing: circa f 1,4 miljard op jaarbasis.

De grote deelname aan vrijwilligerswerk door kerkelijken wordt vaak verklaard door te wijzen op de in kerkelijke milieus bestaande altruïstische habitus waarmee men van jongs af aan vertrouwd raakt. Zo is gebleken dat in kerkelijke milieus strenge normen rond deelname aan vrijwilligerswerk bestaan". (Van Daal, 1997). Hierbij moet wel worden opgemerkt dat in sterk hiërarchische organisaties –zoals de katholieke kerk- minder horizontale bindingen ontstaan.

4.2.5. Beleid van de overheid ten aanzien van het vrijwilligerswerk

Specifiek beleid ten aanzien van vrijwilligers werd vooral vanaf de jaren zeventig ontwikkeld. Daarvoor beperkte de overheid zich tot het ondersteunen van de organisaties van het zuilensysteem. Tot in de jaren zestig en zeventig kregen veel verzulde landelijke organisaties, veelal drijvend op de inzet van vrijwilligers, overheidssteun. Een interdepartementale commissie vrijwilligersbeleid bracht in het midden van de jaren zeventig het vele vrijwilligerswerk op het werkteerrein van verschillende departementen in kaart. De landelijke overheid bracht het belang van het vrijwilligerswerk naar voren en ging geleidelijk enige steun bieden aan landelijke organisaties die service verleenden ten behoeve van het vrijwilligerswerk. In de loop van de jaren heeft de landelijke overheid (met name het Ministerie van VWS en zijn voorgangers) de ondersteuning van een landelijke infrastructuur rond het vrijwilligerswerk in stand gehouden, zij het met regelmatige druk om tot reorganisatie en efficiencyverhoging te komen. De landelijke overheid liet, in het kader van haar taak op het gebied van 'monitoring', ook onderzoek doen naar vrijwilligerswerk. Verder werd op specifieke terreinen van het vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld in de terminale thuiszorg, extra overheidssteun geboden. Was in het verleden het landelijk overheidsbeleid vooral gericht op facilitering van het vrijwilligerswerk, met de recente Welzijnsnota (1999) is ook stimulering van het vrijwilligerswerk een doel van het overheidsbeleid geworden. Van burgers wordt in die nota gevraagd om actief te participeren, terwijl het tegelijkertijd als overheidstaak wordt gezien om hen daarbij met behulp van de door de overheid in stand gehouden infrastructuur te ondersteunen.

Het beleid van de landelijke overheid kan op verschillende manieren van invloed zijn op het vrijwilligerswerk. Belangrijk is de indirecte uitwerking van allerlei vormen van beleid op de geneigdheid van burgers om zich in te zetten. Die uitwerking lijkt soms zelfs van grotere invloed dan het specifieke beleid ten aanzien van vrijwilligerswerk, hoe belangrijk de waardering die hieruit spreekt ook is voor de vrijwilligers en hun organisaties.

Indirecte uitwerking van landelijk beleid op vrijwilligerswerk is op verschillende manieren aanwezig. Allereerst is van belang dat Nederland een overheid kent die op democratische wijze in wisselwerking met de civil society functioneert. Het belang hiervan voor de civil society blijkt vooral wanneer het huidige Nederland vergeleken wordt met betrekkelijk dictatoriaal geregeerde landen. Het vrijwilligerswerk in de voormalige communistische landen van Oost-Europa stelde weinig voor omdat het geen ruimte werd geboden. Meer concreet heeft het landelijk overheidsbeleid invloed op het vrijwilligerswerk door allerlei maatregelen rond arbeidsdeelname. Het stimuleren van betaald werk onder vrouwen leidde bijvoorbeeld tot een lagere deelname aan vrijwilligerswerk door deze groep (zie ook paragraaf 4.3.3.2.). Beleid ten aanzien van de leeftijd waarop mensen met pensioen gaan kan het potentieel aan oudere vrijwilligers beïnvloeden. Ook het betrekkelijk recente beleid van de landelijke overheid ten aanzien van het leven en de activiteiten van mensen zonder betaald werk kan van invloed zijn geweest op hun deelname aan vrijwilligerswerk.

4.2.6. Gemeentelijk beleid

Niet alleen de nationale overheid ontwikkelt beleid ten aanzien van vrijwilligerswerk, ook gemeenten zijn druk in de weer met het inschakelen van vrijwilligers in hun beleidsuitvoering. Deze ontwikkeling werd sterk beïnvloed door de decentralisatiegolf van eind jaren zeventig/begin jaren tachtig, waardoor meer nadruk kwam te liggen op het lokale niveau. Gemeenten faciliteren het vrijwilligerswerk vooral met subsidies. De laatste jaren is een aantal gemeenten echter expliciet beleid gaan ontwikkelen op het terrein van vrijwilligerswerk. Maar ook hier erkent men vrijwel steeds de autonomie van de civil society, en wil men vooral faciliterend

beleid voeren. Hierbij valt vooral te denken aan het subsidiabel maken van sommige onkosten en verzekeringen. Het gaat vaak ook om steun aan organisaties, zoals vrijwilligerscentrales, of activiteiten, zoals een vrijwilligersprijs of brochures die vrijwilligerswerk stimuleren. De gemeente Almere heeft bijvoorbeeld een brochure 'Almeerse vrijwilligers' verspreid. Met een weergave van gesprekken met acht vrijwilligers wil de gemeente mensen inspireren om als vrijwilliger aan de slag te gaan of de ingeslagen weg voort te zetten. Hieronder zal ter afsluiting van onze bespreking van het vrijwilligerswerk wat uitvoeriger worden ingegaan op het vrijwilligersbeleid van twee gemeenten: Rotterdam en Zeewolde, die beide illustreren hoe vanuit het beleid de civil society kan worden gestimuleerd.

4.2.6.1. Vrijwilligersbeleid van de gemeente Rotterdam

Van alle gemeenten in Nederland heeft Rotterdam waarschijnlijk het meest expliciet vrijwilligersbeleid ontwikkeld. De gemeente Rotterdam voert, op initiatief van de gemeenteraad, al meer dan een decennium lang een stimulerend en voorwaardenscheppend vrijwilligersbeleid. Dit komt tot uitdrukking in een veelheid aan ondersteunings-maatregelen, in de sfeer van accommodatiebeleid, financiering van de infrastructuur ten behoeve van het vrijwilligerswerk (stedelijke "steunfuncties"), onkostenvergoeding, verzekeringen, een vrijwilligersprijs en onderzoek. De gemeente heeft de gemeenteraad toegezegd met enige regelmaat verslag te doen van haar vrijwilligersbeleid. De gemeente Rotterdam ziet duidelijk het belang van vrijwilligerswerk, waar het gaat om de bijdrage aan gemeenschapsvoorzieningen, individuele ontplooiing en maatschappelijke integratie. Meer specifiek heeft het bevorderen van vrijwilligerswerk door allochtonen de aandacht van de gemeente. In dat kader heeft de gemeente de afgelopen jaren opdrachten gegeven voor onderzoek, wordt specifiek beleid rond vrijwilligerswerk ontwikkeld en worden projecten mogelijk gemaakt. De gemeente is voorts (in samenwerking met het Instituut voor Publiek en Politiek) bezig een toekomstvisie te ontwikkelen op haar taken rond het stimuleren en de ondersteuning van het vrijwilligerswerk. Het beleid wordt in vrij uitvoerige nota's uit 1994 ('Voor een dubbeltje op de eerste rang') en 1998 ('Vrijwilligersbeleid in Rotterdam') uiteengezet. De gemeente brengt naar voren dat op tal van terreinen de doelen van de overheid en die van de vrijwilligersorganisaties convergeren en dat die laatste organisaties 'coproducten van beleid' zijn. De waarde van de inbreng van vrijwilligers in Rotterdam wordt op f 100 miljoen geschat. Uit deze nota spreekt dat de gemeente de dynamiek tussen civil society en overheid onderkent: beide zijn van belang voor elkaar en kunnen elkaar versterken. Hierin spelen professionals een belangrijke mediërende rol.

De stedelijke steunfuncties zijn voornamelijk verantwoordelijk voor de belangenbehartiging, de continuïteit en de uitvoering en hebben de zorg voor vakkennis. Subsidie ten behoeve van de uitvoering van vrijwilligerswerk wordt gegeven wanneer de organisatie duidelijk "coproduct van beleid" is. Gemeentelijk gaat het om subsidies ter ondersteuning van in totaal ongeveer f 18 miljoen, en die komt ten goede aan meer dan 20.000 vrijwilligers. Op fulltime basis worden 183 formatieplaatsen gesubsidieerd, vooral binnen steunorganisaties en bemiddeling. De salariskosten vormen 70% van het bedrag. De rest betreft huisvesting en activiteiten.

De gemeente geeft beleidsprioriteit aan de bevordering van vrijwilligerswerk door mensen zonder baan en allochtonen. Daarom voert zij een faciliterend en stimulerend beleid ten aanzien van intercultureel vrijwilligerswerk. Activiteiten in de sfeer van onderzoek en ontwikkeling zijn ondernomen om de interculturalisatie van het vrijwilligerswerk te helpen bevorderen. In dat kader is er een vacaturebank voor allochtone uitvoerende en bestuurlijke vrijwilligers in het leven geroepen. De gemeente liet onderzoek doen naar goede praktijken rond intercultureel vrijwilligerswerk en verspreidde op grote schaal onder Rotterdamse organisaties een boekje met een beschrijving daarvan (Van Daal en Broenink, 1998). Verder wordt extra financiering geboden om moeilijk in te schakelen groepen als langdurig werklozen bij het vrijwilligerswerk te betrekken.

4.2.6.2. Vrijwilligersbeleid in Zeewolde

De gemeente Zeewolde in Flevoland heeft sinds kort een expliciet vrijwilligersbeleid ontwikkeld. In het collegeprogramma van de gemeente Zeewolde 1994-1998 is aangegeven dat veel waarde wordt gehecht aan de inzet van vrijwilligers. Vrijwilligerswerk, zo stelt men, biedt een aanvulling op professioneel werk; biedt mensen de mogelijkheid signalen naar de samenleving uit te zenden bij misstanden of leemten in het aanbod; stelt mensen die buiten het reguliere arbeidsbestel staan in staat om maatschappelijk actief te blijven; en helpt een gedifferentieerd sociaal leven en sociale cohesie te creëren. "Zo bezien vormen alle vrijwilligers tezamen het menselijk kapitaal van de gemeente Zeewolde", luidt de conclusie. Vanuit de gemeente is een inventarisatie gemaakt van het plaatselijk vrijwilligerswerk en mogelijk te ontwikkelen gemeentebestuur. Een conceptnota is vervolgens gestuurd naar de circa 100 organisaties in Zeewolde die met vrijwilligers werken, met het verzoek om schriftelijk en mondeling commentaar. Daarop verscheen in 1998 de definitieve nota.

De gemeente Zeewolde meent dat het meeste vrijwilligerswerk in eerste instantie een zaak is van het particulier initiatief. De betrokkenheid van de gemeente is gericht op het scheppen van voorwaarden voor en het stimuleren van vrijwilligerswerk. Het voorwaardenscheppend beleid betreft ook hier financiële ondersteuning om faciliteiten te bieden: verzekeringen, onkostenvergoedingen, instellingsspecifieke en instellingsoverstijgende deskundigheidsbevordering voor vrijwilligers. Het stimulerend beleid betreft het ondersteunen en erkennen van de functie vrijwilligerswerk en het vergroten van de toegankelijkheid door het opzetten van een vrijwilligersvacaturebank en het vieren van de internationale vrijwilligersdag. De gemeente wil in haar beleid geen onderscheid maken tussen specifieke terreinen van vrijwilligerswerk, omdat zij van mening is dat elke vorm van vrijwilligerswerk in de gemeente Zeewolde in principe bijdraagt aan een groeiend en bloeiend maatschappelijk leven. Toch betekent dit niet dat te verlenen faciliteiten ten goede komen aan alle vrijwilligersinitiatieven. Zo worden bijdragen ten behoeve van onkostenvergoeding en deskundigheidsbevordering van uitvoerende vrijwilligers alleen gegeven als de activiteiten door de gemeente subsidiabel worden geacht.

De gemeente Zeewolde wil uitdrukkelijk ook voorwaardenscheppend en stimulerend beleid voeren waar het gaat om vrijwilligerswerk door mensen met een bijstandsuitkering. Ze wil onder meer premies verstrekken aan uitkeringsgerechtigden die vrijwilligerswerk doen (f 250,- op jaarbasis). Verder is het de bedoeling dat de vrijwilligersvacaturebank zich mede zal richten op het bemiddelen van uitkeringsgerechtigden (in het kader van de Wet Inschakeling Werkzoekenden, WIW). De vacaturebank zal worden ondergebracht bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) dat zich ook richt op toeleiding naar regulier en additioneel betaald werk.

4.3. De dynamiek tussen burgers, professionals en overheid op het terrein van gezondheidszorg

De sociale infrastructuur rond het onderwerp gezondheid en zorg voor de gezondheid kan worden uiteengelegd in vier typen verbanden:

1. persoonlijke netwerken van burgers;
2. zelforganisaties van patiënten;
3. vrijwilligersorganisaties; en
4. professionele instellingen.

Bij elk type organisatie is sprake van een bepaalde dynamiek tussen burgers, professionals en overheid. Globaal gezien probeert de overheid deze infrastructuur te beïnvloeden via regulering en facilitering. De burgers op hun beurt helpen de overheid door op de door de overheid gewenste manieren te participeren in de structuren die zij creëert, waardoor er een "machtsbalans" zou moeten ontstaan tussen zorgvragers, -aanbieders en -verzekeraars. Op deze manier spelen burgers een rol in de (co)productie en de uitvoering van beleid. De vier onderscheiden typen verbanden zullen hieronder besproken worden. Punt van aandacht hierbij is de precieze verhouding tussen overheid, professionals en burgers.

4.3.1. Persoonlijke netwerken en gezondheid

Een type verband dat nogal ver afstaat van de invloedssfeer van de overheid zijn persoonlijke netwerken tussen burgers. In persoonlijke netwerken van familieleden, vrienden en burens vinden verschillende sociale processen plaats rond signalering en definiëring van problemen, strategieën rond de aanpak en daadwerkelijk gedrag. Daarbij zijn zowel mensen die zelf problemen hebben als degenen die met hen te maken hebben betrokken. Het zal afhangen van de denkbeelden over gezondheid en zorg die circuleren in dergelijke netwerken hoe eventuele gezondheidsproblemen worden gezien en beleefd, en hoe ermee wordt omgegaan. Uit allerlei onderzoek blijkt dat culturele verschillen een stempel drukken op zelfzorg en het zoeken van professionele hulp. In sommige gevallen blijkt de cultuur het zoeken van goede zorg te belemmeren (Van Daal en Gorter, 1995).

Persoonlijke netwerken spelen nog steeds een belangrijke rol waar het gaat om informele zorg, vaak omschreven als 'mantelzorg'. Onderzoek laat echter zien (bijvoorbeeld Van Daal, 1990, 1997) dat het hierbij vooral gaat om zorg van ouders voor kinderen, en van volwassenen voor hun ouders. Vrouwen spelen bij mantelzorg een aanmerkelijk grotere rol dan mannen. Deze zorg wordt meestal als morele plicht ervaren. Sommige volwassenen die hun ouders verzorgen zien dit werk als een zware belasting. Ondanks de "autonomie" van burgernetwerken, probeert de overheid toch ontwikkelingen binnen deze netwerken te sturen. Vanwege de hierboven genoemde belasting in de mantelzorg zijn er de laatste jaren voorzieningen van de grond gekomen ter verlichting van deze belasting. Het gaat bijvoorbeeld om praktische thuishulp aan huishoudens met een gehandicapt gezinslid of faciliteiten voor logeeropvang voor ouderen. De overheid faciliteert een aantal van deze activiteiten.

4.3.2. Zelforganisaties rond gezondheid

Een tweede type verband van burgers zijn zelforganisaties van patiënten. Deze organisaties proberen rechtstreeks het beleid van de overheid te beïnvloeden en liggen daardoor ook meer in de "invloedssfeer" van de overheid. Vooral in de jaren zeventig zijn er tientallen zelforganisaties van chronisch zieken, gehandicapten en gebruikers van zorg ontstaan. Ze worden vaak gezien als 'nieuwe sociale bewegingen' (Oudenampsen, 1999) die strategieën ontwikkelen rond thema's als identiteitsvorming, belangenbehartiging, voorlichting, lotgenotencontact en het bevorderen van veranderingen in de zorg. In de loop van de tijd zijn accentverschuivingen te constateren in de doelstellingen en strategieën van de patiëntenbeweging. Zo ging bij de cliëntenbeweging in de GGZ een 'coming out'-fase vooraf aan een fase waarin men vooral voor de eigen rechten opkwam om vervolgens meer fundamentele veranderingen na te streven (Rijkschroeff, 1989). Deze organisaties hebben een grote invloed gehad op het denken over "het medisch model" in het algemeen, en op het totstandkomen van zorgvernieuwing op terreinen als de psychiatrie en gehandicaptenzorg.

Vanaf de jaren tachtig, met een stroomversnelling in de jaren negentig, heeft de overheid structurele steun gegeven aan de patiëntenbeweging. Mede daardoor was de vorming mogelijk van regionale patiënten- en consumentenplatforms (RP/CF) en landelijke overkoepelende organisaties als de Nederlandse Patiënten-/Consumenten Federatie (NP/CF) en de Landelijke Patiëntenraad in de psychiatrie (LPR). In 1998 waren bij de NP/CF 22 landelijke organisaties en samenwerkingsverbanden van patiënten-/consumentenorganisaties, en 28 regionale platforms aangesloten, met een gezamenlijke aanhang van twee miljoen leden (Oudenampsen, 1999). Door de structurele subsidiëring van de patiëntenbeweging deden vooral op landelijk niveau gesalarieerde krachten hun intrede. Onduidelijk is in hoeverre hierdoor het karakter van die beweging is veranderd. Enige tijd geleden zijn, óók op aandrang vanuit overheden, organisaties van mantelzorgers opgericht.

Het is een interessante vraag waarom de overheid zoveel steun heeft gegeven aan de patiëntenbeweging. Daarvoor moeten we kijken naar de beleidsdoelen van de overheid. De landelijke overheid streefde naar een nieuwe organisatie van de zorg waarbij zorgvragers samen met zorgverzekeraars en zorgaanbieders de dienst uit zouden maken. Vooral omdat zorgvragers potentieel een zwakke partij binnen deze constellatie zouden kunnen vormen, vond de overheid structurele ondersteuning aan hen nodig. Bovendien kwam sinds het plan-Dekker het begrip "vraagsturing" binnen de zorg in zwang, wat impliceerde dat veel gewicht diende te worden toegekend aan de ontwikkeling van het vraagperspectief. In dat kader is de laatste jaren in opdracht van patiëntenorganisaties, en met subsidie van de overheid, onderzoek verricht

naar opvattingen over de kwaliteit van zorg vanuit patiëntenperspectief. Dat die explicitering van het vraagperspectief nog niet overal tot verbeteringen heeft geleid is mede het gevolg van het ontbreken van de bereidheid bij aanbieders om gesuggereerde veranderingen door te voeren. Concreet komt de invloed van gebruikers tot uitdrukking in deelname vanuit gebruikerszijde (samen met zorgverzekeraars en zorgaanbieders) aan regionale indicatieorganen en aan de totstandkoming van regiovisies op de zorg. Regiovisies geven aan hoe het zorgaanbod binnen een regio zich dient te ontwikkelen in het licht van de zorgvraag.

Oudenampsen (1999) heeft er in zijn proefschrift op gewezen dat, wil de vraagsturing goed uit de verf komen, het nodig is dat patiënten hun burgerschap verder ontwikkelen. Dat kan echter pas tot zijn recht komen als ook de andere betrokken partijen, zorgaanbieders en zorgverzekeraars, zich hiervoor inzetten. Wanneer het burgerschap van patiënten binnen de nieuwe organisatie van de zorg een succes zou worden, zou het overheidsbeleid gericht op zorgvernieuwing ook geholpen zijn. Op die manier zou er rond het thema gezondheidszorg sprake zijn van een positieve wisselwerking tussen overheid en de civil society.

4.3.3. Vrijwilligers- en professionele organisaties in de zorg

Niet alleen patiënten organiseren zichzelf, ook vrijwilligers zetten zich actief in binnen de gezondheidszorg. Al decennia lang wordt door vrijwilligers aandacht en zorg geboden aan eenzame en hulpbehoevende mensen. Zo'n 500.000 vrijwilligers doen hun werk binnen vrijwilligersorganisaties, zoals plaatselijke hulpdiensten, afdelingen van het Nederlandse Rode Kruis en de landelijke Unie van Vrijwilligers. Sommige recente organisaties van vrijwilligers richten zich uitsluitend op het bieden van meer intensieve of gespecialiseerde hulpverlening, zoals vrijwilligersorganisaties in de terminale zorg en buddyhulp aan aids-patiënten. Verder werken vrijwilligers onder rechtstreekse supervisie van zorginstellingen, zoals ziekenhuizen, verpleeghuizen of welzijnsstichtingen voor ouderen. Vrijwilligers binnen de zorg houden zich vooral bezig met activiteiten op het contactuele en recreatieve vlak, maar ook met praktische dienstverlening.

Binnen het vrijwilligerswerk in de gezondheidszorg heeft zich een drietal ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn geweest op de relatie tussen overheid, professionals en burgers (georganiseerd in vrijwilligersorganisaties). Allereerst is met de opkomst van professionele organisaties de aard van het vrijwilligerswerk veranderd. Ten tweede is door de tijd heen ook de motivatie van mensen om vrijwilligerswerk te doen en daarmee de instroom in vrijwilligersorganisaties veranderd. Een derde ontwikkeling die bepalend is geweest voor de relatie is van meer recente datum en komt deels vanuit de overheid: een meer vraaggestuurd beleid, waarin integraal wordt samengewerkt met alle betrokken actoren, biedt nieuwe kansen, maar stelt ook nieuwe eisen aan het vrijwilligerswerk en hun vrijwilligersorganisaties. Een meer vraaggestuurd beleid in de zorg bleek overigens ook nodig vanwege een veranderde zorgvraag, ingegeven door maatschappelijke ontwikkelingen.

4.3.3.1 Professionalisering: veranderende verhoudingen

De wortels van veel vrijwilligersorganisaties in de zorg liggen in de periode van de verzuiling. De identiteit van organisaties was, en is soms nog, sterk gekleurd door een levensbeschouwing. Waar de organisaties betrokkenheid met de medemens wilden uitstralen, ging het aanvankelijk vaak vooral om de medemens uit de eigen levensbeschouwelijke kring. Zeker in aanvang moest strijd worden gevoerd ter behartiging van de belangen van het eigen bevolkingsdeel. Kerkelijke hulporganisaties bedienden meestal uitsluitend hulpvragers uit de eigen kring. Er werden ook organisaties opgericht die zich lieten inspireren door het socialisme, humanisme of bredere humanitaire waarden. Veel van oorsprong vrijwillige identiteitsorganisaties professionaliseerden, wat onmiskenbaar gevolgen had voor de missie. De zachte revolutie van de jaren zestig liet het vrijwilligerswerk in de zorg niet ongemoeid. Protest- en emancipatiebewegingen brachten vele nieuwe organisaties van vrijwilligers voort, op terreinen als hulpverlening aan vrouwen, jongeren, chronisch zieken en gehandicapten.

Ook hier probeerde de overheid te sturen en droeg ze in sterke mate bij aan 'ontkleuring' van organisaties, o.a. door het uitoefenen van druk om tot samengaan te komen. Met het ontstaan van professionele instellingen in de zorg is de missie van de langer bestaande vrijwilligersorganisaties minder komen te liggen op het terrein van praktische zorg, en meer op dat

van het menselijk contact. De soms antagonistische strategieën van groepen burgers zijn wat op de achtergrond geraakt, mede door de toegenomen bemoeienis van overheden en professionals. Ging het aanvankelijk om emancipatie, de laatste jaren ligt het accent meer op specialisatie.

Niet alleen de overheid, maar ook de vrijwilligersorganisaties zelf hielden zich actief bezig met deze ontwikkeling. De afgelopen jaren hebben veel vrijwilligersorganisaties in de zorg, op landelijk, regionaal, plaatselijk en wijkniveau, getracht inzicht te verkrijgen in en antwoorden te vinden op de nieuwe uitdagingen. De voornaamste antwoorden van vrijwilligersorganisaties op de uitdagingen bestaan uit: bijstelling maar ook profilering van de eigen identiteit; aanpassing maar ook een duidelijkere omschrijving van het hulpaanbod; verbetering van de bereikbaarheid voor de buitenwereld; werkovereenkomsten met professionele instellingen. Professionals en autoriteiten lijken affiniteit te ontwikkelen voor het werken met nieuwe vormen van "vrijwilligerszorg".

Ook onderling proberen veel vrijwilligersorganisaties tot vernieuwingen te komen. Landelijke organisaties gingen over tot de oprichting van het Landelijk Overleg Vrijwillige Thuiszorg (LOVT). In een aantal provincies werden provinciale platforms voor vrijwillige thuiszorg opgericht. Samenwerking leidt namelijk tot voordelen: vergroting van zichtbaarheid van het vrijwilligersaanbod voor hulpvragers; verbetering van de rekrutering van vrijwilligers door minder versnippering; verbeteren van de afstemming tussen vraag en aanbod, bijvoorbeeld via centrale 'meldpunten'; vergroten van de aantrekkelijkheid van organisaties van vrijwilligers als samenwerkingspartner voor professionals; vergroting van de eigen weerbaarheid tegenover professionals; efficiëntere opzet van de ondersteuning; creëren van een aanspreekpunt voor zorgverzekeraars. Aan samenwerking en afstemming op regionaal, lokaal en wijkniveau bleek op verschillende wijze vorm te zijn gegeven. Verschillen zijn er rond de aard van de organisatie die verantwoordelijk is voor de coördinatie en de doelgroepen en aspecten waar de samenwerking en afstemming zich op richten. Vanuit samenwerkingsverbanden is een groot aantal gezamenlijke lokale meldpunten opgericht waar mensen met behoefte aan hulp van vrijwilligers terecht kunnen. In een aantal gevallen hebben samenwerkingsverbanden van vrijwilligersorganisaties werkafspraken gemaakt met professionele instellingen.

Samenwerking is voor vrijwilligersorganisaties echter nooit vanzelfsprekend, want naast voordelen zijn er vrijwel altijd ook nadelen en kosten aan verbonden. Kosten van samenwerking kunnen bijvoorbeeld zijn: te leveren inspanningen en verlies van eigenheid, herkenbaarheid, autonomie en zeggenschap. Omdat het initiëren en continueren van samenwerking veel energie blijkt te kosten, kan het nuttig zijn wanneer betaalde krachten ondersteuning bieden op lokaal en regionaal niveau. Op lokaal niveau is ondersteuning van instellingen voor gecoördineerd ouderenwerk nuttig gebleken. Zo konden de kosten voor vrijwilligers op aanvaardbaar niveau worden gehouden. Hetzelfde geldt voor het regionaal niveau.

4.3.3.2. Veranderde motieven en instroom

De tweede ontwikkeling die van invloed is op de relatie tussen overheid en vrijwilligersorganisaties zijn de veranderde motieven van burgers om aan vrijwilligerswerk deel te nemen. De missie van vrijwilligersorganisaties in de zorg komt voort uit motieven van individuen om medemensen behulpzaam te zijn. Bij organisaties als de Unie van Vrijwilligers vindt men het voorts belangrijk dat behulpzaamheid in een ander kader plaatsvindt dan via de overheid, de zorgverzekering of de markt (Van Daal, 1990; Van Daal et al, 1992). In feite doelt men hiermee op de specifieke eigenschappen van de "civil society" (Dekker, 1994). De vrijwillige zorg is voorts altijd in sterke mate een aangelegenheid geweest van vrouwen. Vrijwilligerswerk in de hulpverlening bood vrouwen emancipatiemogelijkheden. Aangezien het veelal vrouwen waren die zich bezighielden en houden met vrijwilligerswerk in de zorg ligt het voor de hand speciaal hun doeleinden en strategieën nader te verkennen (Plempers, 1996). Die bleken te variëren al naar gelang de kansen die zich voordeden. In een periode waarin het voor vrouwen uit midden- en hogere klassen onwenselijk werd geacht om betaald werk te verrichten bood vrijwilligerswerk in de zorg vrouwen de mogelijkheid om zich te onderscheiden door carrière te maken in de filantropie.

Hoe een combinatie van deze en meer emancipatorische strategieën van invloed is geweest op de creatie van vrijwilligersorganisaties leert de geschiedenis van de na de tweede wereldoorlog opgerichte Unie van Vrouwelijke Vrijwilligers. Vrouwen uit betere milieus zagen deze organisatie als instrument van vrouwenemancipatie: door deelname aan vrijwilligerswerk konden vrouwen volwaardig in de samenleving participeren, en tegelijkertijd als typisch vrouwelijk

beleefde waarden en zorgwerkzaamheden ook buiten het huishouden inbrengen (Plempers, 1996). Vroeger werd veel vrijwilligerswerk in de zorg verricht door wat toen nog 'huisvrouwen' heette. Van vrouwen wordt tegenwoordig verwacht dat ze betaald werk verrichten. Een belangrijke reden van de terugloop van vrijwilligers in de thuiszorg is de veranderde verwachting rond het verrichten van betaald werk door vrouwen. Deze veranderde verwachting creëerde nieuwe emancipatiemogelijkheden voor vrouwen, waarmee de inzet voor het vrijwilligerswerk moest concurreren. De overheid heeft hier ook haar steentje aan bijgedragen door een beleid te voeren dat gericht is op het bevorderen van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen. Dit heeft als onbedoeld gevolg gehad dat de bereidheid van deze vrouwen om vrijwilligerswerk te doen verminderde.

4.3.3.3. Vraaggestuurde zorg en maatschappelijke ontwikkelingen

Een derde ontwikkeling die gevolgen had voor de relatie tussen overheid, professionals en burgers-als-vrijwilligers zijn veranderingen in de zorgvraag en het beleid van de overheid hieromtrent. De landelijke overheid streeft naar een nieuwe organisatie van de zorg waarbij de zorgvragers samen met zorgverzekeraars en zorgaanbieders de dienst uit zouden maken. In het beleid rond de zorg heeft de landelijke overheid de verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van wettelijke en beleidskaders. De uitvoering van het beleid komt steeds meer in handen van partijen als zorgverzekeraars, gebruikers en zorgaanbieders. Vrijwilligersorganisaties zijn daar nu niet betrokken, maar de overheid raakt hoe langer hoe meer doordrongen van de meerwaarde van vrijwilligersorganisaties. In het huidige beleid dient namelijk de hulpverlening ondergeschikt te zijn aan de leefsituatie van de hulpvrager en niet andersom. Dit betekent dat het, zeker bij complexe hulpvragen, nodig is te komen tot zorg op maat en samenhang tussen de voorzieningen. In beleidskringen wil men daarom een betere afstemming bewerkstelligen tussen professionele, informele en door vrijwilligers geboden hulp. Overheden, instellingen met beroepskrachten en zorgverzekeraars zijn daarom meer dan voorheen uitnodigend geworden tegenover vrijwilligers en hun organisaties.

Een andere reden waarom overheid en professionele organisaties steeds meer samenwerking zoeken met vrijwilligersorganisaties heeft te maken met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. De professionele zorginstellingen worden (net als de organisaties met vrijwilligers overigens) geconfronteerd met de recente groei van de hulpbehoefte. Enerzijds is het aantal ouderen onder de bevolking sterk toegenomen. Anderzijds is zowel bij burgers als bij beleidsmakers de opvatting in zwang geraakt dat ouderen, mensen met een ernstige ziekte of handicap, en ook mensen met psychiatrische problemen zo veel mogelijk thuis moeten kunnen blijven wonen. Voeg daarbij de terugloop van 'vanzelfsprekende' zorg voor familieleden buiten het eigen huishouden en het gevolg is dat het aantal thuiswonende mensen met behoefte aan ondersteuning sterk groeiende is, terwijl juist de beschikbaarheid van hulp in eigen kring afgenomen lijkt te zijn. Vrijwilligers kunnen een aanvulling op en ondersteuning van de hulp in eigen kring vormen. Zij kunnen ook moderne vormen van vereenzaming voorkomen.

De overheid stimuleert daarom met subsidies de ontwikkeling van nieuwe vormen van "vrijwilligerszorg" in de terminale thuiszorg. De recente voorstellen van de overheid met betrekking tot zorgverlof passen eveneens in dit kader. Ook lokale overheden en beleidsinstanties zagen het belang in van optimaal functionerend vrijwilligerswerk op zorgterrein en gingen daartoe beleid voeren. Beleidsmakers rond de zorgverlening op regionaal niveau kijken soms uitdrukkelijk ook naar de mogelijke bijdrage van vrijwilligers. Daarbij wordt allereerst gedacht aan allerlei hand- en spandiensten, waaronder maaltijdverzorging of oppaswerk. In een van de regio's, het gewest Kop van Noord-Holland, ziet men voor vrijwilligers een taak weggelegd op het terrein van oudereneducatie via huisbezoek. Nagegaan wordt of bestaande vrijwilligersorganisaties daarbij hun medewerking willen verlenen (Van Daal, 1998). Daarnaast gingen de professionele thuiszorg en RIAGG's, afdelingen ouderenzorg en preventie, aan de slag met het ontwikkelen van beleid om met vrijwilligers samen te werken. Sommige zorginstellingen namen maatregelen die een bedreiging inhielden voor bestaande vrijwilligersorganisaties, bijvoorbeeld door zelf rechtstreeks vrijwilligers te rekruteren. Veel ziekenhuizen, verpleeghuizen en verzorgingshuizen hebben inmiddels een betaalde vrijwilligerscoördinator in dienst, die zelf vrijwilligers rekruteert en begeleidt. Soms zijn daar tevens vrijwilligersorganisaties als de Unie van Vrijwilligers actief, maar een aantal instellingen heeft de vrijwilligersorganisaties laten weten geen prijs meer te stellen op

hun diensten. Deze ontwikkeling betekent een regelrechte bedreiging voor vrijwilligersorganisaties: hun rekruteringsveld is niet oneindig groot, terwijl overname van hun doelgroepen door professionele organisaties dreigt.

Niet alleen in de terminale zorg stelde de overheid middelen ter beschikking, ook voor reguliere thuiszorg werd geld uitgetrokken. De toenmalige Ziekenfondsraad riep in 1991 een subsidieregeling in het leven rond de coördinatie van vrijwilligerswerk in de zorg aan huis. Aan regionale zorgverzekeraars werden middelen ter beschikking gesteld ter ondersteuning van de coördinatie van vrijwilligerswerk in de zorg aan huis. Met deze middelen zijn in het gehele land initiatieven ontwikkeld en projecten opgezet. Tussen regio's zijn er nogal wat verschillen in de manier waarop aan de coördinatie van vrijwilligerswerk gestalte wordt gegeven. Die verschillen hangen samen met de opstelling van de zorgverzekeraars, maar ook met de initiatieven van professionele en vrijwilligersorganisaties.

Sinds 1998 hebben gemeenten, bij voorkeur in regionale samenwerking, de wettelijke taak om "geïntegreerde, onafhankelijke en objectieve" indicatiestelling te organiseren voor uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) gefinancierde voorzieningen voor verzorging en verpleging. Later zullen indicatiestellingen voor de GGZ en voor de zorg voor verstandelijk gehandicapten volgen. In principe kunnen ook voorzieningen waarbinnen vrijwilligers meewerken en vrijwilligersorganisaties onder de werking van plaatselijke zorgloketten worden gebracht. Vanuit het perspectief van indicatiestellers is het wel nodig dat vrijwilligerswerk 'inpasbaar' is in het professionele aanbod.

4.3.4. Conclusie

De overheid kan binnen de gezondheidszorg beschikken over een grote hoeveelheid sociaal kapitaal van burgers. Binnen de vier onderscheiden verbanden tussen burgers (persoonlijke netwerken, zelfhulp-, vrijwilligers-, en professionele organisaties) zijn vele mensen actief in het aanbieden van zorg en het behartigen van de belangen van patiënten. De taak van de overheid ligt dan ook niet zozeer in het "ingrijpen" in de sociale infrastructuur, maar meer in het faciliteren en stimuleren van deze initiatieven, met name op plekken waar deze structuur zwak is en waar mensen buiten de boot dreigen te vallen. Ook kan de overheid de samenwerking stimuleren tussen verschillende verbanden door zich te richten op een vraaggericht, integraal zorgaanbod. Daarbij doen zich wel onbedoelde gevolgen voor: het bevorderen van betaald werk onder vrouwen leidt tot een verminderde beschikbaarheid van deze groep voor vrijwilligerswerk.

In de relatie tussen overheid en vrijwilligers zijn er drie belangrijke ontwikkelingen geweest die nieuwe kansen, maar ook bedreigingen hebben opgeleverd voor het vrijwilligerswerk. Ten eerste de professionalisering van de zorg, een proces dat leidde tot een accentverschuiving binnen het vrijwilligerswerk van meer praktisch gerichte zorg naar aandacht voor menselijk contact en ook meer onderlinge samenwerking. De tweede ontwikkeling die zich voordeed was een verandering in de motieven van mensen om deel te nemen aan vrijwilligerswerk, waardoor de instroom in vrijwilligersorganisaties veranderde. Waren aanvankelijk vrouwen voornamelijk actief in het vrijwilligerswerk vanuit een emancipatorisch oogpunt, door het toenemend aantal vrouwen met een betaalde baan en de afgenomen sociale dwang om deel te nemen aan vrijwilligerswerk (individualisering) is de beschikbaarheid van vrijwilligers afgenomen, en nieuwe vrijwilligers dienen zich vooral aan bij 'one-issue'-organisaties. De derde en laatste ontwikkeling heeft te maken met het nieuwe overheidsbeleid gericht op vraagsturing en integraliteit in de zorg, waardoor verzekeraars, aanbieders en vragers van zorg samen aan een tafel moeten plaatsnemen. Gekoppeld aan maatschappelijke ontwikkelingen, zoals een toenemende vergrijzing en de wens tot behandeling thuis, biedt deze ontwikkeling voor vrijwilligersorganisaties nieuwe samenwerkingsmogelijkheden met de overheid en met professionele instellingen op nieuwe gebieden, zoals de thuiszorg.

Deze ontwikkelingen zijn deels terug te vinden bij de andere twee verbanden in de gezondheidszorg. Binnen persoonlijke netwerken heeft het fenomeen proto-professionalisering zijn intrede gedaan, waarbij leken zich inzichten eigen maken uit de medische wereld, en is er sprake van een toenemende druk onder volwassenen die hun ouders verzorgen (veranderde beschikbaarheid). De overheid probeert deze druk te verlichten met het opzetten van voorzieningen op een gebied waar zij samenwerking tussen zorgvragers en aanbieders wil stimuleren: de thuiszorg. Ook zelforganisaties van patiënten hebben nadrukkelijk te maken

gehad met de wens van de overheid om tot integrale samenwerking te komen in de vorm van stevige subsidies aan patiëntenplatforms. Binnen de patientenbeweging hebben zich in de loop der jaren verschillende accentverschuivingen in de strategieën voorgedaan: was aanvankelijk alle aandacht gericht op erkenning, langzamerhand verschoof het accent naar het opkomen voor de eigen rechten en tenslotte naar een streven tot meer fundamentele veranderingen in de gezondheidszorg, met patiënten in de rol van burgers.

4.4. De dynamiek tussen burgers, professionals en overheid op het terrein van huisvesting

In deze paragraaf maken we ten aanzien van bewoners onderscheid tussen meer of minder geformaliseerde organisatievormen. Bij de informele pool kunnen we denken aan persoonlijke netwerken van bewoners die het stadium van organisatie (nog) niet bereiken en aan sociale activiteiten die bewoners gezamenlijk ondernemen maar die niet tot netwerkvorming leiden. Een straatbarbecue is een sociale activiteit die op straatniveau van belang is. Deze activiteit hoeft niet tot een duurzaam relatiepatroon te leiden, maar kan wel gevolgen hebben voor de sociale kwaliteit van die bepaalde straat als leefmilieu. Met enig gevoel voor de elasticiteit van het netwerkbegrip kan men hier een netwerk in zien, namelijk het netwerk van de straatbewoners die aanspreekbaar zijn en zich in de gelegenheid bevinden om mee te doen aan de barbecue (dit zou in de indeling van Dekker (1999) een “gemeenschap” heten, zie p. 20/21). Formeler wordt het al als we kijken naar “die bewoners die een bijdrage aan de organisatie van de barbecue leveren”, hoewel we dan nog steeds niet over een “organisatie” hoeven te spreken.

Aan de formele kant van het continuüm bevinden zich organisaties als huurdersorganisaties, kopersorganisaties of bewonersorganisaties in het algemeen. Daarmee blijven we binnen de grenzen van organisatievormen van burgers. Vraag hierbij is natuurlijk wel hoe de overheid en woningcorporaties, die als nieuw prestatieveld “leefbaarheid” hebben toegewezen, deze organisaties van bewoners stimuleren.

We zullen allereerst ingaan op enkele achtergronden van huurdersorganisaties. Daarna bespreken we een aantal recente ontwikkelingen, mede met betrekking tot organisaties van eigenaar-bewoners. We bespreken vervolgens andere voorbeelden van bewonersparticipatie; en we werken een voorbeeld uit dat betrekking heeft op de leefstijlen van bewoners van buitenwijken. We sluiten af met een conclusie over de relatie tussen organisaties van burgers-als-bewoners en de overheid.

4.4.1. Huurders- en bewonersorganisaties in vogelvlucht

De huidige woningcorporaties zijn voor een groot deel voortgekomen uit de coöperatieve bouwverenigingen die in de tweede helft van de vorige eeuw werden opgericht.¹⁴ Deze verenigingen hadden van meet af aan doelen die verder reikten dan de verschaffing van woonruimte. Zo werd verbetering van woonomstandigheden onder meer gezien als middel om drankmisbruik te bestrijden.

Vanuit hun aard waren in deze woningbouwverenigingen bewoners actief, veelal in bewonerscommissies met een brede taakopvatting. Het organiseren van uitstapjes, culturele activiteiten en festiviteiten hoorde daarbij. De verenigingen zelf beperkten zich niet tot woningbouw, maar bouwden ook vakantieoord en speeltuinen. Ook de bewoners van gemeentewoningen organiseerden zich in commissies.

In de vooroorlogse periode speelden corporaties een wisselende rol, maar over het algemeen was die rol toch relatief bescheiden. Na de oorlog wordt de positie van de corporaties –mede onder invloed van wettelijke maatregelen– allengs sterker. Dat gaat gepaard met professionalisering, een sterkere bedrijfsmatige opzet en een andere relatie tot de huurders. Vrijwilligers worden afgelost door professionals, wat leidt tot een meer ambtelijke uitstraling en meer afstandelijkheid. Toch blijven de oude bewonerscommissies vaak bestaan. Wanneer er in 1972 een grote huurverhoging wordt aangekondigd worden er veel bewonersgroepen opgericht en komen er in het hele land acties op gang.

¹⁴ Deze beschouwing is – waar niet anders vermeld – gebaseerd op Van der Werf en Smit (1988).

In de zeventiger jaren ontstaat rond de stadsvernieuwing een uitgebreide infrastructuur van inspraaknota's, kaderverordeningen, projectgroepen, bewonersondersteuners enzovoort. Op landelijk niveau komen het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing (LOS), de Landelijke Organisaties Belangengroepen Huisvesting (LOBH) en het Nederlands Verbond van Huurders (NVH) tot stand. Van der Werf en Smit (1988) concluderen uit hun beschrijving van de relatie tussen huurders en sociale verhuurders "(...) dat door de jaren heen steeds de buurt (de woonomgeving), de kwaliteit en de kosten van het wonen alsmede de zeggenschap van bewoners de zaken waren die bewoners benadrukten. Samengevat is de inzet steeds geweest: de beschikbaarheid van een goede en goedkope woning in een prettige omgeving met voldoende invloed voor bewoners." (1988: 14).

Vanaf het einde van de jaren zeventig is er een ontwikkeling te zien naar decentralisatie van de volkshuisvesting, van liberalisering en privatisering, verzelfstandiging van de corporaties en van bezuinigingen op de volkshuisvesting. Ook de regelingen voor inspraak van en voorlichting aan bewoners, en de mogelijkheid van bewonersondersteuning worden overgeheveld naar de gemeenten. Met deze ontwikkeling verandert ook het taalgebruik. De versterkte marktwerking plaatst de huurder steeds meer in de positie van "woonconsument": een prijsbewuste klant op wiens vraag door de corporatie zo goed mogelijk moet worden ingespeeld. Waar blijft de bewoner als burger?

4.4.2. Nieuwe ontwikkelingen

Volgens Foolen et al. (1998) "staan de woningcorporaties recentelijk voor nieuwe uitdagingen. Deze staan voor de vraag hoe in te spelen op de herstructurering van wijken, hoe dusdanig te differentiëren dat het aanbod aansluit op de consument en welke initiatieven te nemen in het kader van het nieuwe taakveld leefbaarheid" (1998: 13). Ook de organisatievorm van de corporaties ondervindt ingrijpende veranderingen. Vele gaan over van de verenigingsvorm naar de stichtingsvorm. Het Besluit Beheer Sociale Huursector bepaalt dat de belangen van huurders ook in de stichtingsvorm gewaarborgd moeten worden; via een huurderszetel in het bestuur of de raad van toezicht en een reglement waarin overleg met huurders wordt vastgelegd.

Regionaal worden in toenemende mate afspraken gemaakt tussen gemeente en woningcorporaties, onder meer over het beheer, maar ook over herstructurering van bestaand stedelijk gebied en nieuwbouw en leefbaarheid. In veel gemeenten probeert men de stap van buurt- en wijkbeheer naar wijkontwikkeling te zetten. Gezocht wordt naar nieuwe mogelijkheden van bewonersinvloed en -betrokkenheid. Dit streven komt tot uitdrukking in het uitschrijven van prijsvragen, het instellen van een leefbaarheidsfonds, het organiseren van marktdagen leefbaarheid, bewonersenquête's, gebiedsrevitalisatie, buurtbemiddeling, het aanstellen van een werkgelegenheidscoördinator, buurtbeheerbedrijven enzovoort.

Steeds meer wordt duidelijk dat huurders niet alleen maar klanten zijn maar ook meedenkers. De VROM-raad wijst er in het advies *Wonen, beleid en legitimiteit* (1999) op dat de burger niet alleen een individuele consument is van het wonen. Er moet ook gedacht worden aan het collectieve aspect en aan het productieve, participerende aspect. Deze aspecten zijn volgens Foolen et al. echter slecht ontwikkeld. De relatie met de individuele huurder en de relatie huurder-verhuurder in het algemeen staat centraal. Instrumenten die gebruikt worden om dit aspect van klantgerichtheid gestalte te geven zijn bijvoorbeeld exit-interviews, vragenlijsten aan de balie, imago-onderzoek, huurderenquête's, prestatie-eisen die als leveringsvoorwaarden aan het contract worden toegevoegd, portfolioanalyses en certificering.

Sinds 1998 is de Wet Overleg Huurders-verhuurder van kracht, waarbij representatieve huurderorganisaties een wettelijk geregeld recht op informatie, overleg en advies krijgen. Toch is Thomsen (1994) kritisch over de feitelijke inbreng van huurders en zelfs van de overheid: "Nu een groot deel van de naoorlogse sociale bouwproductie een grote opknopbeurt nodig heeft, is van overheidsbemoediging met de kwaliteit en de kosten van de woningvoorraad geen sprake meer, maar van huurdersbemoediging evenmin. Ten opzichte van de verzelfstandigde woningcorporaties is de positie van de huurders nog van het oude betalen-en-verder-geen-gezeur type, en dus eerder verslechterd dan verbeterd. Van een evenwichtige marktordening is dus geen sprake" (1994).

Waar Thomsen in 1994 nog stelt dat de corporaties in de praktijk weinig boodschap aan de huurders hebben wordt volgens Foolen et al. (1998) recentelijk in de praktijk al meer en meer op tal van terreinen overlegd met huurderorganisaties. Adviesraden en huurdersraden komen in allerlei varianten voor. Er bestaan projectgebonden adviesraden, bijvoorbeeld in het kader van de stadsvernieuwing. Huurdersraden bestaan er ook in allerlei vormen, verenigingen kennen een ledenraad en er bestaan op complexniveau bewonerscommissies die weer vertegenwoordigd zijn in de huurderskoepel. Deze kan op haar beurt een gekwalificeerd adviesrecht hebben naar het bestuur van de corporatie. Circa 300 gemeenten kennen een Vrouwen Advies Commissie in de woningbouw. Andere vormen van bewonersparticipatie zijn het woonbehoefteonderzoek, buurtbemiddelingsprojecten, portiekgesprekken, 'preventielopen' en wijkschouwen.

De Nederlandse Woonbond, een landelijke belangenorganisatie voor huurders en huurdersorganisaties heeft in 1998 een onderzoek uitgevoerd naar ontwikkelingen bij huurdersorganisaties. Er zijn 4000 organisaties aangeschreven, waarvan er 1600 gereageerd hebben. Deze organisaties vertegenwoordigen 1,7 miljoen huishoudens, waarvan er een miljoen huurder zijn. De enquête had betrekking op zowel de sociale huursector (79% van de organisaties) en de particuliere huursector (23%), als op bewonerscommissies, huurdersverenigingen, buurtverenigingen en overkoepelende organisaties. Zes procent van de organisaties richt zich mede op eigenaar-bewoners.

Deze cijfers lijken qua aantal indrukwekkend, maar de kracht en de kwaliteit van deze sociale infrastructuur van de volkshuisvesting is minder imposant. Zo heeft veertig procent van de organisaties geen eigen rechtsvorm en 46 % voldoet qua rechtsvorm niet aan de normen van de Wet Overleg Huurders-verhuurder. De 'nulpositie' ten aanzien van de Overlegwet is dat 29% van de organisaties nog geen enkele bevoegdheid heeft. Overleg met de verhuurder heeft daarentegen wel bijna iedere organisatie. Voor 54% van de organisaties is over vorm en frequentie van dat overleg echter niets schriftelijk vastgelegd. Gekwalificeerd adviesrecht komt slechts in een op de vijf gevallen voor. Een vijfde deel van de organisaties heeft instemmingsrecht.

54% Van de huurdersorganisaties ontvangt financiële bijdragen van de verhuurder. In de sociale huursector ontvangt 61% van de organisaties een bijdrage van de corporatie. Het gaat dan om huurdersraden, overkoepelende organisaties, bewonerscommissies en huurdersverenigingen. In 1998 hebben de organisaties echter niet meer dan gemiddeld 8855 gulden aan inkomsten (waaronder contributies en bijdragen van de verhuurder). Dit is 15 gulden per jaar per woning. De onvrede van organisaties over de financiële tegemoetkoming en andere faciliteiten is groot. Het contrast tussen de professionele uitrusting van de corporaties en de schaarse middelen van de huurdersorganisaties komt dan ook in opmerkingen terzijde regelmatig terug.

Op een symposium van de Woonbond over de manier waarop bewonersinvloed bij wijkvernieuwing zo goed mogelijk gestalte kan krijgen, wordt benadrukt dat schriftelijk vastgelegde en financieel ondersteunde bewonersinvloed een absolute voorwaarde is voor een succesvolle aanpak van wijkvernieuwing (Woonbondig 6, juli/augustus 1999). Het sociaal kapitaal in de woonsector is in potentie groot, maar van een goede dynamiek tussen betrokken partijen is nog te weinig sprake.

Naast deze organisaties die de huurdersbelangen tegenover woningcorporaties behartigen, staan bewonersorganisaties die de belangen van wijkbewoners tegenover met name de gemeente voor het voetlicht brengen. Zeer veel wijken in praktisch iedere gemeente hebben een bewonersorganisatie, maar een recent overzicht bestaat niet.¹⁵ Ook bij dit type organisatie valt op dat terwijl het "spitsuur" in de buurt is, de positie van de bewonersgroepen niet werkelijk versterkt wordt door de overheid of andere betrokkenen. Hier en daar keren wel

¹⁵ Het meest recente 'trendsonderzoek' van het Nederlands Instituut voor onderzoek naar Maatschappelijke Opbouw (NIMO, tegenwoordig Verwey-Jonker instituut) uit 1993 laat wel zien dat meer dan tachtig procent van de geënquêteerde opbouwwerkers de ondersteuning van bewonersorganisaties, verenigingen en initiatieven in het takenpakket heeft (Van Hooijdonk en Raspe, 1993). Waar opbouwwerk is, daar zijn bewonersorganisaties, zo lijkt het.

opbouwwerkers in buurten terug, maar van een substantiële impuls vergelijkbaar met de gezondheidszorg is geen sprake.

Dit roept verbazing op omdat bewoners volgens de bepalingen van het doorstartconvenant in het kader van het grotestedenbeleid een belangrijke rol dienen te spelen. Het LSA (Landelijk Samenwerkingsverband Achterstandsgebieden) heeft een gedragscode opgesteld voor de relatie van gemeenten en bewonersorganisaties. Op een conferentie van het LSA bleek echter dat een aantal steden niet bereid was een dergelijke gedragscode te ondertekenen (LSA-Berichten nr. 46, juni 1999).

Een vorm van bewonersparticipatie die in plattelandsgemeenten van belang is zijn de dorpsraden en de Dorpsbelangen ("Plaatselijk Belang"). Landelijk bestaat de Landelijke Vereniging van Kleine Kernen (LVKK). Stedelijke organisatievormen en de manier waarop steden hun bewonersinbreng organiseren, passen niet altijd in de context van een dorp.¹⁶ Zo bleek bij de samenvoeging van een dorp en de gemeente Deventer dat de Deventer Wijkaanpak niet zonder meer kon worden toegepast omdat het dorp al eigen organisatievormen had ontwikkeld die in bewonersinvloed voorzagen. Veel plattelandsgemeenten gaan niet op een gestandaardiseerde vorm met Dorpsbelangen om. Het ene Dorpsbelang is het andere niet.

4.4.3. *Andere vormen van bewonersparticipatie*

Op een groeiende schaal ontstaan de laatste jaren andere vormen van participatie in "het wonen". Begin jaren zestig wordt de burger als gesprekspartner erkend naast de architect, de planontwikkelaar en de overheid. Eind jaren zestig ontstaat de Centraal Wonen-beweging die opkomt voor alternatieve woonvormen als groepswonen, gemeenschappelijk gebruik van ruimten door verschillende huishoudens en dergelijke. Ook bewegingen als Mens- en Milieuvriendelijk Wonen en Werken, en Schoon Bouwen en Wonen, die teruggaan tot het begin van de jaren tachtig, mogen niet vergeten worden. Momenteel worden –veelal in het kader van het duurzaamheidsdenken– ecologische benaderingen gecombineerd met een ruime eigen inbreng van bewoners in de leefomgeving (het project EVA-Lanxmeer in Culemborg, de bouw van een mens- en milieuvriendelijk seniorencomplex in Zevenaar, de zogeheten Ecoteams).

De rol van de overheid wordt steeds meer een ordenende, terwijl ze op afstand van het dagelijkse beheer gaat opereren. Inmiddels hebben de woningcorporaties een verantwoordelijkheid ten aanzien van leefbaarheid, maar de rol van bewoners zelf mag niet uit het oog verloren worden. In de genoemde varianten van participatie tonen bewoners dat ze niet alleen "woonconsumenten" willen zijn, maar ook "woonproducenten". Ze ontwerpen "woonstijlen" en geven er zelf gestalte aan.

Een vergelijkbaar concept dat recentelijk door de Werkgroep '2duizend in opdracht van de Wooncirkel (een samenwerkingsverband van woningcorporaties) wordt uitgevoerd met steun van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) is dat van de 'Verenigingen van Wijkeigenaren', analoog aan de Verenigingen van Eigenaren (SEV, 1998). De meeste voorbeelden van dergelijke verenigingen zijn afkomstig uit de duurdere koopsector. Het gaat dan om delen van de openbare ruimte en de gemeenschappelijke voorzieningen die door bewoners worden beheerd. In een verdergaande variant zijn de openbare ruimte en de voorzieningen eigendom van bewoners.

Overigens stuiten we hier wel op een grens van wat in het kader van de civil society als een wenselijke ontwikkeling moet worden beschouwd: van een publieke vindt hier de overgang plaats naar een private ordening, ter afscherming en –scheiding van de buitenwereld. Een vorm van een 'gated community' in Nederland is het Grand Hotel Complex (GHC) in Scheveningen. Daar zijn 450 appartementen gebouwd, waarvoor 14 Verenigingen van Eigenaren actief zijn. De GHC is een koepelvereniging, die de beheerszaken op het complex regelt. Het gaat dan om een dubbele parkeergarage (deels tegen betaling voor het publiek toegankelijk), een winkelstrip en een kantoorgebouw. Het complex is uitsluitend toegankelijk voor bewoners. De eigenaren betalen 350,- per maand voor onderhoud en dergelijke. De samenwerking met de gemeente Den Haag is moeizaam. Klachten betreffen het slechte schoonmaken van de straten door de gemeente en het onderhoud van straatlantarens. Bij drukke evenementen op het strand huurt

¹⁶ Voor een analyse van sociale en culturele ontwikkelingen op het platteland over de periode 1989-1998 zie Janssen en Lammerts (1999).

de GHC eigen bewaking in tegen vandalisme en wildplassers. Een dergelijke constructie komt in Nederland weinig voor, maar in de Verenigde Staten zijn nog veel verdergaande constructies gebruikelijk. Het meest vergaande is de complete stad Celebration, die door de Walt Disney Corporation is ontwikkeld.

Uiteraard valt er over de merites van dergelijke varianten nog veel te zeggen: is hier nog wel sprake van een *sociale* infrastructuur in de zin van onze definitie? Hoe publiek zijn deze vormen van organisatie; in welke mate zijn ze gericht op het leveren van een bijdrage aan het “publiek debat” in ruime zin?

Dit laat onverlet dat vormen van “wijkeigenaarschap” ook potentie hebben voor de sociale huursector. De opvatting dat corporaties ook in het beheer van de wijk een rol moeten spelen wint terrein, zoals gezegd omdat leefbaarheid voor hen een nieuw prestatieveld is geworden. Daarnaast bestaat er een samenhang tussen de verhuurbaarheid van woningen (bescherming van investeringen) en de sociale kwaliteit van de buurt. Een goed beheer van een complex op zichzelf betekent niet automatisch een leefbare wijk. Constructies als Verenigingen van Wijkeigenaren bieden mogelijkheden om de verantwoordelijkheid en de betrokkenheid bij de buurt in bredere zin tot uitdrukking te brengen. Voor de financiering van de activiteiten van dergelijke verenigingen worden momenteel diverse constructies ontwikkeld. Een idee dat wel geopperd wordt is het terugleiden van een deel van de Onroerend ZaakBelasting (OZB) naar verenigingen van wijkeigenaren of het gebruik maken van beïnvloedbare delen van onderhoudsbudgetten, maar in de praktijk wordt al gewerkt met opslagen op de huur (Pals en Voskamp, 1998). Dit is een heel belangrijke ontwikkeling, juist omdat de facilitering van deze initiatieven nog geen hoge vlucht heeft genomen.

Een andere ingang om bewonersparticipatie gestalte te geven is het bekende model van de Deventer Wijkaanpak. Dat is een gestructureerde aanpak om bewoners invloed te geven op het gemeentelijke beleid ten aanzien van hun wijk. Deze aanpak wordt overigens minder geschikt geacht voor herstructureringsprocessen van wijken (“wijkontwikkeling”). Het gaat hierbij niet om het ontwikkelen van formele bewonersorganisaties, omdat een regelmatige doorstroming van actieve bewoners wordt nagestreefd. Dit om te voorkomen dat buurtelites tot in lengte van dagen hun stempel op de aanpak kunnen drukken.

Het Ministerie van VWS en de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting zijn opdrachtgever van een onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut naar de mogelijkheid van wijkgebonden budgetten als instrument van vraagsturing (Rijkschroeff en Fortuin, 1999). Dergelijke budgetten kunnen bij een gebiedsgerichte benadering een tegenwicht bieden tegen een al te groot overwicht van bovenwijkse of bovenlokale actoren. Daarmee wordt een meer evenwichtige krachtsverhouding bereikt. Het voordeel van een dergelijke aanpak is dat de organisatievorm min of meer vrij blijft. Op verschillende plaatsen kunnen dus verschillende vormen beproefd worden, al naar gelang de specifieke buurtverhoudingen. Inherent aan de aanpak is dat de eigen ideeën van bewoners over wat ze willen met hun organisatie gerespecteerd worden. Een bewonersorganisatie die er niet voor kiest om budgetten te beheren, hoeft dat ook niet te doen. Daarmee vertrekt men dus consequent vanuit de civil society, en niet vanuit een vooropgezet model waarlangs burgerbetrokkenheid dient te verlopen. Problemen liggen in de legitimiteit -wie bepaalt waar het geld naartoe gaat en met welk recht- en in de ongelijksoortige competenties waarover bewonersorganisaties beschikken. De ene organisatie doet wonderen met een beperkt budget, bij een andere zal het budget niet veel meer bewerkstelligen dan “wat leuke extra’s”. Of een dergelijk budget strategisch ingezet zal worden als een soort stuurstroom naar de hoofdstroom van middelen die in de wijk worden ingezet, hangt af van de manier waarop bewoners ermee omgaan. Een duidelijke potentie ligt erin dat bewoners hun eigen speelruimte aanmerkelijk kunnen vergroten door aanvullende financiering te zoeken, bijvoorbeeld via publiek-private samenwerking.

4.4.4. *Interventies rond de woonomgeving*

Er ontwikkelt zich –met name in het kielzog van de sociale vernieuwing– een breed scala aan interventiestrategieën om niet zozeer te komen tot bewonersorganisaties als wel bewonersactiviteiten. We denken daarbij aan aanpakken als Thuis op Straat (TOS) en Opzoomeren. Ook los daarvan groeit het aantal straatfeesten, barbecues, vrijmarkten en wat

dies meer zij explosief. In de context van de sociale infrastructuur bevinden we ons met deze activiteiten niet aan de 'harde', georganiseerde pool van het continuüm, maar aan de zachte, spontane, vluchtige kant; op de grens van wat we nog tot een werkelijke sociale infrastructuur kunnen rekenen. Maar aangezien in deze publieke activiteiten de anonimiteit –deels– wordt doorbroken en er een klimaat van onderling vertrouwen tussen bewoners ontstaat, leveren deze activiteiten wel degelijk een bijdrage aan de vorming van een sociale infrastructuur. Het gaat om essentiële processen voor het ontwikkelen van sociale samenhang, vitaliteit en regulatief vermogen. In een recente studie naar mogelijke oplossingsstrategieën in de Rotterdamse "probleemwijken" Spangen en Bospolder-Tussendijken werd juist de anonimiteit als het centrale probleem aangeduid (Fortuin en Vos, 1999) in de groei van criminaliteit, verloedering en onveiligheid.

Als voorbeeld dat we aan dit onderzoek ontleen noemen we de 'kerstbomenactie' die in het kader van het opzoomen wordt uitgevoerd op de Mathenesserweg, in het hart van het probleemgebied¹⁷. Twee opbouwwerkers vatten eind 1997 het idee op om op de Mathenesserweg kerstbomen aan de man te brengen, waarbij de buurtbewoners gezamenlijk het beheer kregen over de kerstboom in hun straat. De actie leidde ertoe dat bewoners met elkaar contact kregen, en dat leidde weer tot bewonersorganisatie, in dit geval van beter gesitueerde bewoners, "nieuwe stedelingen" die voor de toekomst van het gebied van strategisch belang zijn. Ze zoeken de stad op vanwege het kleurrijke, het veelvormige, het spannende ervan, maar om de excessen te kunnen hanteren zijn onderlinge verbanden noodzakelijk.

De conclusie is dat activiteiten in de sfeer van de rommelmarkten, straatbarbecues, opzoomen en dergelijke een sociale dynamiek teweegbrengen waarin zich betrokkenheid van bewoners en organisatieprocessen kunnen gaan ontwikkelen. De activiteiten op zich lijken weinig planmatig of doelmatig, maar ze leiden wel tot kadervorming, organisatie en participatie, oftewel, tot civil society. De heroriëntatie die oud-minister Peper wil op de verhouding van gemeente tot de gemeenschap (Peper, 1999, zie ook hoofdstuk 5) moet dus bij een gefragmenteerde samenleving of bij de afwezigheid van sociale cohesie beginnen bij deze elementaire maatschappelijke activiteiten: van "gemeenschap" naar sociale infrastructuur.

4.4.5. *Buitenwijken*

We denken bij de thematiek van sociale infrastructuur vaak automatisch aan de stedelijke context, meer specifiek aan de context van achterstandswijken. Om te laten zien dat er meer is, willen we putten uit een onderzoek van Reijndorp et al. (1998) naar leefstijlen in een vijftal buitenwijken. De sociale werkelijkheid in deze wijken –maar dat mag geen verrassing zijn– is complexer dan hij op het eerste gezicht lijkt. De schrijvers onderscheiden zes verschillende leefstijlen, die onderling sterk verschillen in hun oriëntaties, lopend van het archaisch aandoende beeld van de "dorpeling" tot de postmoderne "nomade". Sommige van deze groepen kiezen voor de buitenwijk bij gebrek aan "beter", waarbij hun voorkeur zou uitgaan naar ofwel een dorp ofwel een wijk in of nabij de binnenstad. Anderen organiseren hun wooncarrière rond de woning. Ze verhuizen naar plekken waar ze een grotere of betere woning kunnen krijgen. Weer anderen richten zich primair op de aanwezigheid van goede verbindingen, voornamelijk met de Randstad. Niet zozeer de afstand tot het werk als wel de benodigde reistijd is voor hen bepalend. Ze verlaten 's morgens hun woning en komen 's avonds terug; "de wijk" zegt hen nauwelijks iets. In het algemeen zijn de ruimtelijke bindingen over een groot gebied verspreid. Veel mensen hebben hun familie, vrienden en kennissen over een groter gebied, ze leggen voor hun vertier grotere afstanden af dan vroeger, en dat geldt evenzeer voor hun werk.

Weliswaar leven we in het tijdperk van de individualisering, maar bewoners organiseren deze individualiteit vaak collectief. De voorzieningen die traditioneel de sociale infrastructuur uitmaken verschuiven hiermee van betekenis. Overigens doen ze dat lang niet altijd op een eenduidige manier. Zo nemen buurthuizen in de beleving van veel bewoners een marginale plaats in, maar wel met uitzondering van het buurthuis in één wijk, dat juist weer wel een

¹⁷ Dit gedeelte is gebaseerd op het veldwerk van een onderzoek van Fortuin en Vos (1999). De beschreven situatie kwam tijdens het veldwerk naar voren, maar is in de rapportage niet volledig opgenomen.

belangrijke functie vervult. Schoolpleinen zijn ontmoetingsplaatsen waar verschillende sociale groepen zich op verschillende manieren met elkaar verstaan. Kerken spelen een belangrijke rol, hoewel veel mensen die incidenteel naar de kerk gaan dat juist weer doen in de gemeente of de parochie waar ze als kind de kerk bezochten. Een overweldigend belang blijken de sportverenigingen te hebben, met name tennisverenigingen. In een van de wijken is veertien procent van de gezinnen lid van de tennisvereniging. De sociale functie van een dergelijke vereniging is voor een wijk dus niet te veronachtzamen.

Huurders- en kopersverenigingen spelen in de onderzochte wijken een bijzondere rol. Met name in de fase dat huizen worden opgeleverd spelen de materiële belangen en een onderhandelingspositie naar derden een hoofdrol, maar nieuwe bewoners hebben ook een oriëntatie op het ontmoeten van medebewoners. Sociale activiteiten en belangenbehartiging of beheer gaan zo hand in hand. Het lijkt erop alsof juist de verenigingen die deze combinatie ook in een later stadium weten vast te houden tot de “blijvers” behoren. Tot de meest succesvolle behoort een bewonersvereniging van een buurtje met villawoningen in de Rotterdamse wijk Prinsenland. Gezien de sociale samenstelling ligt het voor de hand dat de vereniging in de belangenbehartiging een groot reservoir aan bureaucratische, relationele en technische competentie kan aanboren. Dat blijkt ook het geval. Anderzijds is men voor het pure handwerk meer aangewezen op mensen die moeten worden ingehuurd: “Die zuiltjes heeft iemand uitgerekend, maar we hebben er metselaars bijgehaald om ze te bouwen” (1998: 183). Deze behoefte aan “professionele ondersteuning” lijkt het spiegelbeeld van de traditionele stadswijk, waar het vinden van een metselaar zelden een probleem is, maar waar voor de organisatorische ondersteuning weer meer behoefte is aan het professionele opbouwwerk. Opmerkelijk is dan weer dat men enthousiast meedoet aan meer volkse activiteiten als het Rotterdamse “opzoomeren” of het organiseren van een zomerkamp voor de kinderen.

Kinderen spelen een belangrijke rol als medium voor het ontwikkelen van onderlinge contacten, soms met uitsluiting van de belangen van andere groepen bewoners als jongeren of kinderloze bewoners. Langs deze lijnen krijgt vaak ook het publieke domein een bepaalde nestgeur. Het samenleven vindt in deze wijken niet zozeer plaats in winkelcentra of grotere pleinen: “Dat bewoners er gebruik van maken, kan het gebrek aan openbare sfeer en lokale identiteit niet verhullen” (1998: 186). De straat of het buurtje is de plaats waar bewoners een relatie met elkaar hebben. Ze doen dat bijvoorbeeld door te flaneren: er wordt veel gewandeld in buitenwijken. Daarbij bekijkt men elkaar: “(...) waar in de publieke ruimtes van de stad de mensen communiceren met hun gedrag, hun uiterlijk en hun kleding, communiceren de buitenwijkbewoners met hun huis, hun tuin en hun auto.” (1989: 187).

Al deze mechanismen spelen overigens niet uitsluitend een rol als facilitator van onderling contact, maar ook als potentiële bron van conflicten. Uiteindelijk is het niet alleen het harmonieuze samenleven waarin zich een sociale infrastructuur ontwikkelt, maar ook het conflict.

De auteurs bekennen zich niet tot een fysiek determinisme. De architectuur en de stedenbouw ‘maken’ geen samenleving. Maar evenmin miskennen ze de relatie tussen gebouwde en sociale omgeving. Ze leveren daarvoor vanuit hun onderzoeksmateriaal sterke argumenten. Ze laten bijvoorbeeld een samenhang zien tussen de manier waarop woningen naar financieringscategorie (koop-, dan wel huurwoningen bijvoorbeeld) gegroepeerd zijn en de sociale betrekkingen tussen de bewoners daarvan. In een wijk waarin steeds buurtjes van 50 tot 200 woningen door eenzelfde instantie zijn ontwikkeld ontstaat een buurtgevoel. Ook dat gevoel is echter weer gedifferentieerd: “De opbouw in woonbuurten heeft tot gevolg dat de bewoners hun wijkje als ruimtelijke en sociale eenheid beschouwen. In de ogen van de respondenten is de bevolking van hun wijkje homogeen van samenstelling. Daarbij beschouwen zij zichzelf ofwel als onderdeel van die homogene groep, ofwel als uitzondering. In het eerste geval kan dat leiden tot het intensiveren van sociale relaties, in het tweede tot het vermijden daarvan.” (1998: 209).

In andere wijken is de menging van categorieën tot op straatniveau doorgevoerd: de ene kant van de straat kan daar uit koopwoningen bestaan en de andere uit huurwoningen. In een van de wijken verraden kleur en architectuur duidelijk de financieringscategorie. Bewoners blijken hier opvallend gevoelig voor statusverschillen te zijn. Bewoners van de duurdere koop- en huurwoningen zetten zich duidelijk af tegen de bewoners van de sociale huurwoningen en omgekeerd. Een eigenaar van een vrijesectorwoning: “Je hebt toch geen contact met elkaar.

Waarom moet dat dan allemaal bij elkaar gezet? Dat wil ik niet. Ik ga echt niet klaverjassen bij iemand van die huurwoningen.” (1998: 212). Tolerantie is overigens in deze wijk wel de norm. De meeste bewoners stellen zich tolerant op tegenover andere samenlevingsvormen en seksuele voorkeuren.

In een derde wijk is de menging tot op de afzonderlijke woningen binnen een project doorgevoerd. Met deze menging werd beoogd om stigmatisering te voorkomen: de financieringscategorieën zijn niet meer herkenbaar. Het effect is omgekeerd: “(...) delen van de wijk zijn niet identificeerbaar als het domein van een bepaalde groep. Daarmee zijn de vooroordelen kennelijk niet uit de wereld geholpen. Er is niets wat de vooroordelen kan ontcrachten. De bewoners worden niet geconfronteerd met een zichtbaar tafereel dat van de stereotypen afwijkt. Dit is het tegenovergestelde effect van wat men met de opzet van de wijk voor ogen had.” (1998: 222).

Een apart verhaal is te vertellen over de duurdere appartementencomplexen in de wijken. Opvallend is hoeveel hooggekwalificeerde ‘doorstromers’ en ‘starters’ hier zitten. In een van de wijken worden deze bewoond door een relatief groot aantal gedetacheerde buitenlandse werknemers, die ook wat betreft de omgang met andere bewoners als *detached* kunnen worden beschouwd. Verder woont er een vrij grote groep jonge carrièremakers in de appartementencomplexen. De senioren daarentegen, die er al waren, kunnen als blijvers beschouwd worden.

Zoals gezegd is de werkelijkheid te complex om één bepalende factor aan te kunnen wijzen voor de sociale kwaliteit van de wijken. Zichtbaarheid speelt een rol, maar ook culturele factoren, de invloedssfeer van de nabije stad en de rol van professionele ondersteuning, publieke voorzieningen en de “overheid”.

Deze voorbeelden maken drie dingen duidelijk:

- Een fysiek determinisme, noch een sociaal determinisme is op zijn plaats.
- Het concept sociale infrastructuur moet steeds in de context van hedendaagse sociale patronen geplaatst worden. Deze patronen zijn niet zonder meer terug te voeren op “achterstand” en “probleemsituaties”.
- Er is aanleiding tot een hernieuwde overdenking van de relatie van de publieke en de private sector als het gaat over sociale infrastructuur (zie de veranderende positie van buurthuizen en van sportverenigingen). Ook hier moeten snelle schematiseringen worden vermeden. Zo blijkt dat buurthuizen die zich succesvol oriënteren op sociale patronen in de buitenwijken een positieve rol in de lokale samenleving kunnen spelen.¹⁸

4.5 Verschillen in dynamiek

Beide veldbeschrijvingen laten zien dat het nog niet zo slecht gesteld is met de kwaliteit van de sociale infrastructuur in Nederland, al zijn er wel duidelijke verschillen. Bij het beschrijven van de dynamiek in de twee velden gezondheidszorg en huisvesting staan twee vragen centraal:

1. In hoeverre dragen de organisaties van burgers op deze terreinen bij aan de vier dimensies van sociale integratie zoals de RMO die gesteld heeft? (zie paragraaf 3.1.3);
2. Hoe en wat kunnen overheid en professionals daarbij faciliteren?

Speciaal aandachtspunt daarbij zijn, gelet op de in hoofdstuk 3 voorgestelde verticale verbreding, ook de verschillende schaalniveau's: welke bijdrage leveren zelforganisaties en kunnen overheid en professionals leveren op lokaal, regionaal en nationaal niveau? Organisaties van burgers zijn daarbij geen doel op zich, maar dragen bij aan de sociale integratie van burgers.

In paragraaf 3.1.3 zijn de vier dimensies van sociale integratie die de RMO onderscheidt, besproken. Aan deze vier dimensies (sociaal-economische positie, deelname aan institutionele kaders, de beschikking over persoonlijke relatie- en sociale netwerken, en de mate van zelfstandigheid en zelfredzaamheid) meet hij de kwaliteit van de sociale infrastructuur af.

¹⁸ Precies zo'n bezinning op de relatie van private en publieke sector vindt overigens al langere tijd in de stedenbouwkunde plaats (zie bv. De Solà Morales, 1992)

Met deze criteria als meetlat zijn de volgende conclusies te trekken over de kwaliteit van de sociale infrastructuur in de gezondheidszorg.

Op nationaal niveau nemen burgers als patiënt én als vrijwilliger actief deel aan diverse institutionele kaders: patiënten zijn vertegenwoordigd in landelijke overkoepelende organen als het NP/CF en het LPR. De overheid steunt deze organisaties structureel met subsidies. Dit maakt het voor deze organisaties mogelijk om betaalde krachten in dienst te nemen. Dit verhoogt hun sociaal-economische bronnen (dimensie 1). Vrijwilligers zijn actief in meer traditionele landelijke organisaties als het Nederlandse Rode Kruis, het LUV en het LOVT en daarnaast in gespecialiseerde vormen van vrijwilligerswerk, zoals 'one-issue'-organisaties, terminale zorg en buddyhulp aan aids-patiënten. De overheid probeert ook hier actief vorm te geven aan de institutionele kaders, onder andere met het plan-Dekker, dat vraagsturing in de gezondheidszorg centraal stelt. Dit beleid heeft concreet vorm gekregen in de deelname van patiëntenorganisaties aan regionale indicatieorganen en in hun bijdrage aan de ontwikkeling van zorgvisies. Daarmee raken deze organisaties verder geïnstitutionaliseerd (dimensie 2) en geïntegreerd in de samenleving.

Op regionaal niveau zijn er ook patiënten- en consumentenorganisaties actief, zoals de RB, die eveneens op warme steun van de overheid kunnen rekenen. Daarnaast zijn vrijwilligers "geïnstitutioniseerd" in ziekenhuizen en verpleeghuizen, waar ze onder rechtstreekse supervisie worden ingezet voor praktische zorg en zorg op het contactuele en recreatieve vlak. Maar deze ontwikkeling heeft ook een keerzijde: sommige instellingen gingen zover dat ze een eigen vrijwilligerscoördinator aanstelden die zelf vrijwilligers ging rekruteren en begeleiden, waarmee ze in het vaarwater terecht kwamen van vrijwilligersorganisaties.

De bedreiging door professionele organisaties leidde tot een heroriëntatie onder vrijwilligers op hun zorgtaken, maar ook tot meer samenwerking, enerzijds met professionele organisaties zelf, en anderzijds onderling. Dit resulteerde onder meer in lokale meldpunten waar mensen met een behoefte aan hulp door vrijwilligers terecht kunnen. De overheid kan daarbij faciliteren door betaalde ondersteuning te bieden aan vrijwilligersorganisaties op regionaal en lokaal niveau. Op lokaal niveau is bijvoorbeeld de ondersteuning van instellingen voor gecoördineerde ouderenzorg nuttig gebleken.

Daarmee zijn al enkele voorbeelden gegeven van bijdragen aan sociale integratie op lokaal niveau. Niet alleen plaatselijke hulpdiensten van vrijwilligers bieden zorg op lokaal niveau, dit gebeurt ook binnen persoonlijke netwerken van mensen (dimensie 3). Met name in de mantelzorg spelen deze netwerken een grote rol. Om de belasting voor burgers op dit terrein te verlichten, faciliteert de overheid voorzieningen op het gebied van praktische thuishulp aan huishoudens met een gehandicapt gezinslid en bijvoorbeeld ook logeeropvang voor ouderen. Binnen de sociale netwerken van patiënten doet zich het verschijnsel van proto-professionalisering voor, waarbij leken zich inzichten eigen maken uit de medische wereld. Dit vergroot hun zelfstandigheid en zelfredzaamheid (dimensie 4), maar leidt ook tot een ongelijke toegang tot zorg. Met name allochtonen blijken hier de dupe van te zijn: zij worden bijvoorbeeld minder vaak geschikt geacht voor psychotherapeutische behandeling (Coumou, 1999). De overheid probeert deze achterstand tegen te gaan door het faciliteren van voorlichting aan deze groep door professionele organisaties.

Gezondheidszorg is daarbij bij uitstek een terrein waarop de zelfstandigheid en zelfredzaamheid van mensen gestimuleerd wordt. Maatschappelijke ontwikkelingen (vergrijzing, individualisering) vergroten de behoefte aan thuiszorg en zorg op maat, terwijl de beschikbaarheid van hulp in eigen kring is afgenomen. Vrijwilligers kunnen in deze behoefte voorzien en leveren daarmee een bijdrage aan de integratie van patiënten in de samenleving. De overheid deelt deze mening en faciliteert met subsidies de ontwikkeling van nieuwe vormen van vrijwilligerszorg in de thuiszorg. Ook lokale en regionale overheden en beleidsinstanties zien het nut van vrijwilligerswerk in en zoeken nadrukkelijk samenwerking met vrijwilligers. Naast nieuwe mogelijkheden voor de institutionalisering en sociale positie van vrijwilligers levert deze ontwikkeling soms ook bedreigingen op. Professionele organisaties nemen soms de doelgroepen van vrijwilligersorganisaties over en zetten daarmee het voortbestaan van de laatsten op losse schroeven.

Tenslotte heeft de overheid ook grote indirecte invloed op de motieven van vrijwilligers. Er is al gewezen op het oude motief van vrouwen om deel te nemen aan vrijwilligerswerk: emancipatie. In een periode waarin het voor vrouwen uit midden- en hogere klassen onwenselijk

werd geacht om betaald werk te verrichten bood vrijwilligerswerk in de zorg vrouwen de mogelijkheid om zich te onderscheiden door carrière te maken in de filantropie. Emancipatie via vrijwilligerswerk verhoogde hun sociaal-economische status. Vandaag de dag ligt dat door de snelle groei van de deelname van vrouwen aan betaalde arbeid –gestimuleerd, dan wel verplicht, door de overheid– geheel anders.

Een algemene conclusie die we kunnen trekken is de volgende. Op het terrein van de gezondheidszorg heeft de overheid niet alleen grote invloed op de sociale infrastructuur aan “burgerzijde”, maar zij benut deze mogelijkheden ook om de infrastructuur, met name dankzij faciliterend beleid, te versterken.

Als de meetlat van de RMO vervolgens langs het terrein van de volkshuisvesting gelegd wordt, dan ontstaat er een ander beeld van de rol van de overheid en, als gevolg daarvan, van de kwaliteit van de sociale infrastructuur.

Op nationaal niveau raakten burgers rond de tijd van de stadsvernieuwing, en vooral als gevolg van een defensieve reactie op overheidsplannen, georganiseerd in huurders- en bewonersverenigingen zoals de LOS, LOBH en de NVH (dimensie 2). Maar deze organisaties kregen in de jaren tachtig te maken met decentralisatie, bezuinigingen en privatisering, waardoor hun positie veranderde van meepratende bewoners in overwegend genegeerde woonconsumenten of, zoals Thompson aangeeft, in “betalen-en-verder-geen-gezeur-types” (1994). Alhoewel eind jaren negentig het tij lijkt te keren en er weer meer aandacht komt voor het collectieve, “productieve” aspect van bewonersparticipatie, verbeterde de positie van bijvoorbeeld huurders in eerste instantie nauwelijks. Heel recent lijkt zich echter ook hier het begin van een wending ten goede te voltrekken. Zo geeft de Overlegwet uit 1998 representatieve huurdersorganisaties een wettelijk recht op informatie, overleg en advies. Volgens Foolen et al. (1998) wordt er nu inderdaad meer overlegd met huurdersorganisaties dan eerder dit decennium het geval was. Onderzoek van de Woonbond laat echter zien dat het met de werkelijke bevoegdheden van deze organisaties nog slecht gesteld is. Ook bewonersorganisaties lopen tegen onbereidwillige gemeenten aan: een aantal steden blijkt bijvoorbeeld niet bereid de gedragscode van het LSA voor de relatie tussen gemeenten en bewonersorganisaties te ondertekenen. Bovendien zijn de middelen die aan bewonersorganisaties ter beschikking worden gesteld verontrustend laag in vergelijking met de grote taken die hen, onder andere in het kader van de stedelijke vernieuwing, de komende jaren wachten.

In vergelijking met de gezondheidszorg staan veel van de initiatieven aan bewonerszijde en de facilitatie daarvan door de overheid nog in de kinderschoenen. Het lijkt erop dat het sociaal kapitaal onder burgers in de gezondheidszorg verder ontwikkeld is, of althans veel meer en effectiever wordt aangesproken. Hetzelfde is echter in de woonsector ook mogelijk, zoals goed gefaciliteerde initiatieven als Thuis op Straat en Opzoomeren hebben aangetoond. Alleen wordt dit potentieel nog veel minder aangesproken dan in de gezondheidszorg. Er ligt een duidelijke taak voor de overheid om dit potentieel te activeren, met name ook op lokaal niveau.

De noodzaak voor versterking van bewoners-als-burgers doet zich des te meer gevoelen, nu er in het kader van de “wijk aanpak” sprake is van een integrale benadering van problemen: sociale, fysieke en economische kwesties worden –door professionals!- in onderlinge verbinding aangepakt. In dit professionele geweld dreigt het geluid van de bewoners al snel niet meer te worden gehoord. Dat is niet alleen een probleem uit het oogpunt van democratische verhoudingen, maar ook vanuit het idee dat interventies moeten bijdragen aan versterking van de sociale integratie. Door bewoners niet, of te weinig, een rol te laten spelen in de grootscheepse operaties rond herstructurering en differentiatie, wordt de sociale infrastructuur eerder verzwakt dan versterkt. Anders gezegd: aangezien er geen vanzelfsprekende synergie is tussen een economische, fysieke en sociale aanpak van wijk en buurt, dreigen de sociale verhoudingen opnieuw ondergeschikt te worden gemaakt aan de fysieke en economische aanpak.

En dat terwijl er voldoende mogelijkheden liggen om bewoners-als-burgers erbij te betrekken, zowel bij de aanpak van “probleemwijken” –met vaak een verrassend grote identificatie met de eigen buurt- als in de ontwikkeling van volkshuisvestingspolitiek op gemeentelijk en regionaal niveau. Er moeten immers “prestatie-afspraken” worden gemaakt

tussen gemeenten en woningbouwcorporaties over het beheer, de herstructurering van bestaand stedelijk gebied, nieuwbouw en leefbaarheid. Gemeenten zullen naarstig op zoek moeten naar nieuwe mogelijkheden om bewoners te betrekken bij deze beleidsontwikkeling, én bij wijkheer en –ontwikkeling. Daarbij valt te denken aan de verschillende constructies die de revue hebben gepasseerd van wijk-eigenaren en wijkgebondenbudgetten, tot de meer traditionele vormen van facilitering in de vorm van subsidies en professionele ondersteuning door opbouwwerkers. Overigens moet er voor worden gewaakt om bewoners uitsluitend als wijkbewoners te zien, en aldus de belangrijke rol die bewoners op het stedelijk en landelijk niveau (zouden moeten) spelen, onvoldoende aandacht te geven. De overheid moet dus als facilitator optreden. Het onderzoek van de Woonbond toont aan dat wettelijk beleid niet voldoende is. Huurdersorganisaties klagen bijvoorbeeld over het gebrek aan financiële tegemoetkomingen en andere faciliteiten.

Nu de verhoudingen in het wonen –net zoals in de gezondheidszorg- drastisch aan het veranderen zijn –onder andere door de professionalisering en schaalvergroting van woningcorporaties- heeft de overheid terechte zorg over de zwakste schakel: de positie van bewoners. Gelet op het recente verleden hoeft die zorg zich niet te richten op het gebrek aan betrokkenheid of sociaal kapitaal als zodanig. Wel lijken de landelijke overheid en de gemeenten nog moeite te hebben om een goede dynamiek op gang te brengen om het bestaande sociaal kapitaal te benutten en verder te ontwikkelen.

Een vergelijking van beide veldbeschrijvingen laat zien dat de overheidsinspanningen in de gezondheidszorg veel groter zijn geweest dan bij de huisvesting, waardoor rondom het eerste thema het burgerinitiatief van burgers sterker en langduriger is ontwikkeld. Dankzij structurele steun zijn zowel op landelijk als regionaal niveau patientenplatforms actief; op lokaal niveau faciliteert de overheid de mantelzorg. In de huisvesting is het aanwezige kapitaal van burgers veel minder aangesproken door de overheid en als gevolg daarvan staan veel burgerinitiatieven nog in de kinderschoenen en is de positie van bewoners-als-burger nog zwak. Beide velden kennen hun potenties, maar deze zijn beter benut in de gezondheidszorg. Met de keuze voor deze twee terreinen hebben wij het effect willen laten zien van verschillen in dynamiek tussen overheid en burgers. Aan het ene uiterste ligt de ‘successtory’ gezondheidszorg waar deze dynamiek goed is bekliefd en aan het andere uiterste staat de huisvesting waar deze dynamiek veel minder uit de verf is gekomen met alle gevolgen voor de sociale infrastructuur vandien. Toch liggen er ook op dit laatste terrein mogelijkheden voor de overheid om sociaal kapitaal onder burgers te ontwikkelen, met name op het gebied van wijkbeheer- en ontwikkeling.

5. Conclusies en beleidsaanbevelingen

5.1. Inleiding

In hoofdstuk 2 is in vogelvlucht de historische context van het begrip “sociale infrastructuur” geschetst. Vervolgens werd in hoofdstuk 3 een afbakening en operationalisatie voorgesteld van de term in kwestie. Ons voorstel hield zowel een verbreding als een verdieping in van de bestaande definities: er moest oog komen voor de verticale gelaagdheid (de verhouding tussen (inter)nationaal – provinciaal/regionaal – lokaal – wijk/buurniveau) en voor de mogelijke horizontale dynamiek tussen overheid en professionals enerzijds, en burgers in de civil society anderzijds. In hoofdstuk 4 is vervolgens aan de hand van een aantal empirische beschrijvingen een nadere invulling gegeven aan deze operationalisatie. Met dit nieuwe raamwerk kan nu de vraag gesteld worden wat de belangrijkste beleidsimplicaties zijn voor een overheid die de sociale infrastructuur wil stimuleren. Eerst zullen we echter een aantal conclusies trekken met betrekking tot de voordelen en risico's van de voorgestelde invulling van “sociale infrastructuur”.

5.2. Voordelen en risico's van de nieuwe omschrijving

1. Een verbrede, gedynamiseerde omschrijving van sociale infrastructuur laadt de verdenking op zich van “maximalisme”: er moet enorm geïnvesteerd worden in deze infrastructuur. Dit is echter geenszins de bedoeling van de voorgestelde verbredingen. Weliswaar is door de verschillende amendementen het bereik van de sociale infrastructuur omvattender geworden, in het verlengde van gedachten van het SCP stellen we voor om in te zetten op een *brede* maar *minimale* sociale infrastructuur. Het komt er in het beleid op aan om het minimum te formuleren dat aan zowel aan de kant van de overheid als aan de kant van de civil society nodig is om te komen tot een sociale infrastructuur die bijdraagt aan sociale integratie. Hierbij moet in ogenschouw worden genomen dat beide delen van de sociale infrastructuur elkaar wederzijds kunnen versterken: een betrouwbare opstelling en openheid van politieke autoriteiten kan het (zelf)vertrouwen van burgers al enorm doen toenemen. Door oog te hebben voor deze dynamiek kan het dreigende maximalisme worden afgewend. Anders gezegd: vanuit de brede, dynamische definitie kan worden onderkend dat er soms meer winst te boeken is via een *kwalitatieve* verbetering van de sociale infrastructuur (meer synergie via een beter samenspel tussen overheid en burgers) dan door een eindeloze *kwantitatieve* uitbreiding van de institutionele, formele sociale infrastructuur.
2. Door de uiteenlopende “schalen” in beeld te brengen, kan er aandacht komen voor de stimulerende dan wel beperkende verhouding tussen overheidslagen. Bovendien voorkomt het een fixatie op het laagste niveau: de wijk. Door naast het territoriale aspect ook sectorale en functionele aspecten tot de sociale infrastructuur te rekenen, kan onder andere de zeer wezenlijke *religieuze* sociale infrastructuur expliciet in beeld komen als onderdeel van de civil society.
3. De kwaliteit van de sociale infrastructuur blijkt effectief te kunnen worden “getoetst” aan de bijdrage aan de vier integratiedoelen, zoals onderscheiden door de RMO. Wel lijkt het raadzaam om beleidssectoren niet op voorhand te relateren aan een van deze vier. Bijvoorbeeld op de terreinen van de huisvesting en de gezondheidszorg bleek dat een adequate sociale infrastructuur zowel bijdroeg aan ‘sociaal-economische positie’, ‘deelname aan institutionele netwerken’ en ‘de beschikking over persoonlijke relatiernetwerken en sociale netwerken’, als aan ‘zelfstandigheid en redzaamheid’.

5.3. De dynamiek tussen overheid, professionals en civil society

Wil er sprake zijn van een effectieve dynamiek tussen de twee samenstellende delen van de sociale infrastructuur, dan zullen politici, ambtenaren en sociale professionals zich opnieuw moeten beraden op hun opstelling. Nogal wat ambtelijke diensten lijken moeite te hebben met de cultuuromslag die de nieuwe rol van de overheid (van een interventionistische en presterende naar een faciliterende en ordenende overheid) met zich meebrengt. In het advies 'Besturen op de tast' (1996) concludeert de Raad voor het Binnenlands Bestuur dat er in ons land thans sprake is van een overgang van een enigszins hiërarchisch georganiseerde samenleving, naar een samenleving van losse groepen en individuen, van een op centraal niveau dominerende overheid naar een onderhandelende overheid, van een volgzaam partijpolitiek actieve burger naar een kritische burger die selectief actief is. Zowel de Raad voor het Binnenlands bestuur als de WRR trekken uit deze ontwikkelingen de Putnamiaanse conclusie dat de rol van de overheid niet meer kan worden gevangen in termen als terugtredend of "minder". Het gaat om een andere rol: "Hiermee wordt de rol van de overheid overigens niet minder belangrijk. Het ordenende of randvoorwaardelijke optreden van de overheid zal er sterker door worden beklemtoond. (...) Om het 'vrije spel der maatschappelijke krachten' de ruimte te geven is juist een sterke, ordenende overheid nodig. Markten, verenigingen en activiteiten van verantwoordelijke individuen (ondernemerschap) veronderstellen immers een kader van randvoorwaarden zonder welke ze niet zouden kunnen functioneren." (1996: 145).

In het RMO-advies 'Uitsluitend vrijwillig!' (1997) wordt ook op de belangrijke maar niettemin primair faciliterende rol van de overheid ten aanzien van de civil society gewezen: "Zoals gesteld komt veel bereidheid tot uiting in het eigen initiatief van burgers. De Raad gaat ervan uit dat actieve burgers vooral kunnen worden gevormd door hen de ruimte te geven om hun eigen ideeën te verwerklijken. Initiatief van onderop moet dan ook een zekere autonomie ten opzichte van de staat kunnen handhaven. Dat betekent dat de overheid zich ten opzichte van vrijwilligersorganisaties en (potentiële) vrijwilligers moet 'beperken' tot het scheppen van voorwaarden voor het nemen van initiatieven." (1997: 8)

Misschien dat deze formulering zelfs iets te voorzichtig is, in het licht van de door ons ook in de empirische hoofdstukken gesignaleerde dynamiek tussen een (relatief) sterke overheid en een sterk middenveld. Deze opvatting behoeft dus enige aanscherping, althans wanneer de RMO zou instemmen met de gedachte dat een sterke civil society een efficiënte overheid mogelijk maakt, terwijl een sterke en efficiënte overheid op haar beurt de civil society ten goede komt. Zoals Putnam op basis van zijn historische studie concludeert:

"On the demand side citizens in civic communities expect better government and (in part through their own efforts), they get it. They demand more effective public service, and they are prepared to act collectively to achieve their shared goals. (...) On the supply side, the performance of representative government is facilitated by the social infrastructure of civic communities and by the democratic values of both officials and citizens. Most fundamental to the civic community is the social ability to collaborate for shared interests." (1993:182).

Het idee van communicerende vaten tussen staat en civil society (in plaats van een zero-sum-conceptualisering) vindt overigens, zoals eerder uiteengezet, nog meer steun in de *political process*-benadering, die de ontwikkeling van collectieve actie c.q. sociale bewegingen met name begrijpt in het perspectief van de geboden *political opportunities*. Ook deze benadering onderstreept het belang van de dynamiek tussen staat en civiele maatschappij, maar zij legt hierbij meer dan Putnam het accent op de opstelling van overheden en de vraag welk engagement deze bij burgers oproept (zie Duyvendak et al., 1992; Duyvendak, 1995; Kriesi et al., 1995; Van der Graaf, 1998).

5.4. Versterking van de kwaliteit van de sociale infrastructuur

Uit talrijke onderzoeken van onder andere de RMO, het SCP en het Verwey-Jonker Instituut blijkt dat sprake is van een hoge mate van solidariteit en burgerzin in Nederland. In onze termen: van een sterke civil society. Om de huidige sociale problemen op te lossen zouden we met name hierop moeten aansluiten, ook in achterstandswijken. In plaats van bewoners te diskwalificeren, zoals nu in het kader van de wijkaanpak (met name bij herstructureringsoperaties) nog wel eens gebeurt, moet veel meer worden aangesloten bij de ook in achterstandssituaties wel degelijk bestaande sociale netwerken en competenties.

Bij de versterking van de sociale infrastructuur gaat het zowel om mogelijke verbeteringen per onderdeel, als om een verbetering van de gesignaleerde dynamiek.

5.4.1. Versterking sociale infrastructuur overheid

- (1) Bij de versterking van de sociale infrastructuur aan de kant van de overheid gaat het met name om een grotere herkenbaarheid en transparantie van het overheidshandelen. Het gaat om de herkenbaarheid van organisaties, diensten en voorzieningen. Of, om het in de woorden van oud-minister Peper te zeggen: "We hebben naar mijn mening al veel uit handen gegeven, te veel doorgesluist naar geprivatiseerde diensten, proceduretechnologen en rechters. Daardoor zijn veel mensen het zicht op de overheid kwijt geraakt. Niet omdat burgers geen belangstelling meer zouden hebben voor het publieke domein, niet omdat ze niet meer geïnteresseerd zouden zijn in publieke besluitvorming en politieke vertegenwoordiging, maar omdat ze door de bomen het bos niet meer zien. Omdat onze besluitvorming wordt gekenmerkt door ondoorzichtigheid en stroperigheid, omdat burgers niet meer weten wie waarvoor verantwoordelijk is, wie ze waarvoor aan kunnen spreken. Een ontwikkeling die op zeer gespannen voet staat met de groeiende weerbaarheid van burgers." (Peper, a.w.). Het vage middengebied dat is ontstaan leidt niet tot dynamiek maar tot onduidelijkheid over verantwoordelijkheden en tot onoverzichtelijkheid.
- (2) In de tweede plaats moet de ontwikkeling naar een intersectorale benadering, door de koppeling van ruimtelijke, economische en sociale structuurversterking, worden voortgezet. Hierbij past echter op grond van de analyse van met name de woonsector wel een kanttekening: er is niet vanzelfsprekend sprake van synergie. Sterker nog, voortdurend moet de vraag aan de orde kunnen komen of en in hoeverre fysieke en economische interventies de sociale infrastructuur versterken danwel verzwakken. Het gegeven dat sociale problemen slechts integraal kunnen worden opgelost, impliceert immers nog niet dat iedere gecombineerde aanpak daaraan ook een bijdrage levert.
- (3) In de derde plaats moet het samenspel tussen rijk, provincies en gemeenten worden verbeterd. De "verticale verbreding" moet productief worden gemaakt. Per terrein zal deze stelling moeten worden waargemaakt, maar ook in algemene zin kan hierover wel iets worden gezegd. Op grond van de veldbeschrijvingen lijkt het geen goed beleid om top-down beleid met generieke regelingen te voeren. Veel verstandiger en effectiever met het oog op de versterking van de sociale infrastructuur is de strategie om als rijk en provincie samen met gemeenten de randvoorwaarden voor initiatieven of programma's te ontwikkelen. Dit betekent overigens geenszins een bescheiden rol voor de landelijke overheid: juist een sterke, uitdagende en meedenkende landelijke overheid heeft gemeenten iets te bieden. Ook hier is het de hoogste tijd om het zero-sum-denken te verlaten. Een actieve opstelling van het Ministerie van VWS impliceert niet per definitie een "recentralisatietendens": het kan ook betekenen dat gemeenten sterker worden omdat Den Haag weer meer tegenspel biedt en inhoudelijke impulsen geeft dan de laatste jaren op nogal wat terreinen het geval was. Al moet de schijn van recentralisatie wel vermeden worden: door bijvoorbeeld het stellen van stringente, gedetailleerde voorwaarden aan de facilitering kan de actieve instelling van gemeenten gefrustreerd worden.

5.4.2. *Versterking sociale infrastructuur - civil society*

1. Duurzaamheid: in toenemende mate wordt kritiek geleverd op de zogeheten "projectencarrousel". Bij heel veel tijdelijke projecten –zeker op het terrein van het wonen en de wijk, maar ook in de gezondheidszorg- verdwijnt de opgebouwde kennis weer na een paar jaar. Instellingen en bewonersorganisaties zijn meestal niet op de hoogte van elkaars projecten en activiteiten, waardoor het wiel vaak opnieuw uitgevonden wordt. Een alternatief voor de projectencarrousel is het entameren van programma's waarin strategieën en instrumenten voor duurzaam beleid ontwikkeld worden. Hiervoor lijkt het wel noodzakelijk dat vrijwilligersorganisaties meer professionele ondersteuning krijgen dan nu veelal het geval is. Het is zaak om daarbij een onderscheid te maken in verschillen vormen van professionele ondersteuning: deze kan variëren van administratieve ondersteuning tot inhoudelijk meedenken op programmaniveau. Gelet op duurzaamheid zal bij vrijwilligers vooral behoefte zijn aan deze laatste vorm van ondersteuning.
2. Als we lering trekken uit de vergelijking tussen wonen en gezondheidszorg, dan valt op dat er een productieve machtsbalans lijkt te ontstaan in de laatste sector, terwijl er veel onevenwichtigheden te constateren zijn in de positie van de bewoners. In dit verband ligt het dan ook voor de hand om experimenten te gaan stimuleren met een systeem van cliënt- of wijkgebondenbudget om vraagsturing vanuit de burgers te stimuleren, naar het voorbeeld van het persoonsgebonden budget in de gezondheidszorg.
3. De civil society is een breed terrein dat talloze organisaties en verbanden kent, ook hybride organisaties die balanceren op de grens met de overheid, de markt en/of het privéleven. Juist deze hybride verbanden kunnen voor vrijwilligersorganisaties interessant zijn, omdat deze verbanden kunnen putten uit bronnen waaraan het modale burgers nogal eens ontbreekt. Onconventionele samenwerkingsverbanden zoeken vanuit organisaties van burgers met scholen, woningcorporaties, ondernemers (publiek-private samenwerking), biedt kansen op versterking. Anders gezegd: veel organisaties in de civil society kijken (of misschien beter gezegd: keken) voor een kwantitatieve en kwalitatieve impuls nogal snel naar de overheid. Door de nieuwe verhoudingen tussen overheid - (semi)marktpartijen – civil society, komen ook andere perspectieven naar voren: corporaties die belang hebben bij sterke bewonersorganisaties; zorgaanbieders die graag zien dat zorgvragers hun partijtje meeblazen, et cetera.

5.4.3 *Versterking sociale infrastructuur via optimaal samenspel tussen overheid en civil society*

Zoals het empirische hoofdstuk heeft laten zien, zijn er grote verschillen in de mate van benutting en ontplooiing van het aanwezige sociaal kapitaal in de samenleving. Met name het in wijken beschikbare talent wordt lang niet altijd benut en de ontplooiing vaak te weinig gestimuleerd. Dit geldt voor buurtbewoners in een zwakke sociale positie, maar ook voor bewoners die zich wel georganiseerd hebben, maar zich overvallen voelen door alle programma's met goede bedoelingen, die vanuit verschillende overheidslagen over hen worden uitgestort. De wijkaanpak is zo populair geworden (De Boer & Duyvendak 1998, 1999) dat de bestaande sociale infrastructuur er soms onder dreigt te bezwijken. Zelfs professionals die vanoudsher in deze wijken werken, voelen zich soms 'overruled' door programma's uit Europa en Den Haag. Een efficiënt horizontaal samenspel tussen civil society en overheid kan alleen dan totstandkomen, wanneer de verticale verhoudingen in het reine zijn.

De schetsen van de praktijk op twee terreinen lieten ook zien dat een sterke civil society een efficiënte overheid mogelijk maakt. Bewoners en vrijwilligers in de gezondheidszorg moeten dan ook niet worden beschouwd als lastige burgers die besluitvorming vertragen en stroperigheid veroorzaken, maar als actoren in een democratisch proces, die de effectiviteit van

het beleid zelfs nog verhogen. Daarbij zijn burgers zowel gesprekspartners voor de overheid als verschaffers van diensten die anders door publiekelijk gefinancierde professionals geleverd zouden moeten worden. Deze twee rollen lopen door elkaar heen, zoals geïllustreerd werd in de veldbeschrijving over gezondheid (hoofdstuk 4), waarbij vrijwilligers zowel gesprekspartners zijn voor zorgaanbieders, -vragers en -verzekeraars, als potentiële hulpkrachten in de zorg.

Een overheid die deze dynamiek onderkent –en die niet misinterpreteert als een aanleiding om “zelf terug te treden” -, met andere woorden, een sterke en efficiënte overheid komt op haar beurt de ‘civil society’ ten goede. Een enkele bestuurder in Nederland weet dit ook eloquent te verwoorden: “In ons land hebben de initiatieven van burgers op lokaal niveau en gemeentelijk activisme aan de wieg gestaan van vele vernieuwingen in onze samenleving, inclusief het openbaar bestuur op landelijk niveau. Heel veel landelijke regelgeving is aan gemeentegrond ontsproten, en die traditie is al oud. Dat patroon loopt van het ontstaan van woningcorporaties voor de sociale woningbouw naar de sociale en stedelijke vernieuwing. Gemeenschapszin en goed bestuur horen bij elkaar en gedijen als zij hand in hand gaan” (Peper, a.w.).

Een actieve overheid faciliteert daarbij niet alleen actieve burgers, maar kan ook besluiten om zelf het initiatief te nemen en slapende burgers wakker te maken. In dit verband is al de pro-actieve instelling van de overheid genoemd (zie paragraaf 3.3.4): een overheid kan uit preventieve overwegingen het initiatief onder burgers aanwakkeren om verzwakking van de sociale infrastructuur tegen te gaan of de infrastructuur juist op die plaatsen waar de structuur zwak is te versterken. Dit wordt treffend geïllustreerd in de veldbeschrijving over gezondheid, waar de overheid structurele steun gaf aan de patiëntenbeweging om de zwakke positie van zorgvrager te versterken in hun overleg met zorgaanbieders en -verzekeraars. Uitgangspunt daarbij blijft de vraag en de potentie van de burger: waar heeft deze behoefte aan en welk sociaal kapitaal is al aanwezig om op aan te sluiten?

De huidige praktijk laat nu soms nog een tegengestelde dynamiek zien: het ambtenarenapparaat stelt zich dan te weinig responsief op ten aanzien van het potentieel probleemoplossend vermogen van initiatieven vanuit de samenleving, terwijl initiatieven vanuit de samenleving over het algemeen onvoldoende geëquipeerd zijn om adequaat in te spelen op de spelregels waaraan ambtenaren gebonden zijn.

In dit verband zijn de recente ontwikkelingen rond interactieve besluitvorming niettemin veelbelovend. Tegelijkertijd is het de vraag welke groepen door deze nieuwe vormen van bestuur worden bereikt. Wordt rekening gehouden met het feit dat burgers in zwakke posities lang niet altijd een gearticuleerde vraag hebben? En wat betekent dit dan voor de professionals die deze zwakste groepen horen te ondersteunen? Wie schakelt tussen overheid en civiele maatschappij?

En wie schakelt er tussen het maatschappelijk middenveld en de individuele burger? Naast de (in vrijwilligersverband) georganiseerde burger, kan de overheid zich ook richten op de individuele burger. Een voorbeeld is de campagne ‘De samenleving ben je zelf’. Probleem daarbij is dat deze individuele burger moeilijk zichtbaar is voor de overheid en alleen collectief in het publieke domein kan worden aangesproken.

5.4.4. Specifieke aandacht voor allochtonen

Een overheid die de deelname van haar burgers aan de maatschappij wil bevorderen en daarbij speciale aandacht heeft voor de “zwakkere” partij kan moeilijk om de positie van allochtonen heen. Uit hoofdstuk 4 kwam al naar voren dat deze groep een lager deelnamepercentage kende aan vrijwilligerswerk en dat de toegang tot zorg voor allochtonen kleiner is. De gemeente Rotterdam heeft dit onderkend en een intercultureel vrijwilligersbeleid ontwikkeld, maar ook in andere steden is er sprake van een toenemende aandacht voor allochtonen in het vrijwilligerswerk.

Gemeenten die de betrokkenheid van allochtonen als vrijwilligers bij organisaties als hulpdiensten, speeltuinen of sportverenigingen willen vergroten, kunnen hun voordeel doen met de door Meijs (1997) ontwikkelde visie op overheidssturing, die gebaseerd is op een wisselwerking tussen overheid en burgers. In deze visie stimuleert een gemeente, ze vraagt politieke aandacht voor het verschijnsel multiculturele vrijwilligersorganisatie, sluit aan bij aanwezige belangen en belangstelling, enthousiasmeert organisaties, nodigt hen uit om proefpro-

jecten te starten, biedt prikkels die de bereidheid om mee te doen belonen en laat onderzoek doen naar succesfactoren (vgl. Hupe en Klein, 1997). Op deze wijze is er sprake van dynamiek tussen overheid en burgers, waarbij de overheid de deelname van allochtonen aan vrijwilligerswerk faciliteert, maar burgers het initiatief en de keuze laat.

Literatuur

- Beveridge, W. (1948). *Voluntary action*. A report on methods of social advance. Londen.
- Broekman, H. (1987). Sociale innovatie in Drenthe. De ontwikkeling van de Stichting Opbouw Drenthe (1924-1972). *Mededelingen Opbouwwerk*, nr. 56. Themanummer.
- Boer, De en J.W. Duyvendak (1998) *Wijkaanpak?* Verslag van een quick scan. Ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag, 1998
- Boer, De en J.W. Duyvendak (1999) *Buurten in de wijk*. Verslag van een onderzoek. Ministerie van Binnelandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag, 1999
- Commissie-Etty (1998). *Deuren Open*. Verslag van de Commissie Versterking lokale sociale infrastructures (Commissie Etty). Ministerie van VWS, Rijswijk.
- Commissie-Peper (1998). *Een sociaal en ongedeeld Nederland. Partners in stad en land*. Verslag van de Commissie Maatschappelijk draagvlak versterking lokale sociale infrastructuur (Commissie Peper). Ministerie van VWS, Rijswijk.
- Commissie Sociale Vernieuwing Rotterdam (1989). *Het nieuwe Rotterdam in sociaal perspectief*.
- Cornelissen, H. (1999) Tussenstand gedragscode. In *LSA-Berichten* nr. 46.
- Coumou, R. (1999). *Nota allochtonenbeleid en verslagen allochtonenproject*. Riagg Haagland, Voorburg, 1995-1999.
- Daal, H.J. van (1990). *Vrijwilligerswerk en informele hulp in Nederland*. Een inventarisatie van onbetaald werk buiten het eigen huishouden, in het bijzonder op het gebied van de hulpverlening. NIMAWO, Den Haag.
- Daal, H.J. van, E.M.T. Plemper en L.F.M. Willems (1992). *Vrijwilligersorganisaties in de thuiszorg*. Een verkenning van strategische problemen. NIMAWO, Den Haag.
- Daal, H.J. van (1994). *De nieuwe vrijwilligers*. Een onderzoek naar vrijwilligerswerk door allochtonen. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Daal, H.J. van, en K. Gorter (1995). *Gehandicapte allochtonen in Nederland*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Daal, H.J. van (1997). Informele zorg. In Th. Schuyt. *Geven in Nederland*. Bohn Stafleu Van Loghum, Houten.
- Daal, H.J. van, & N. Broenink (1998) *Intercultureel vrijwilligerswerk: ervaringen en tips*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Daal, H.J. van (1999). *Vernieuwing van jeugdbeleid en ouderenzorg in de Kop van Noord-Holland*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Dekker, P.(red.) (1994). *Civil society*. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk. Civil society en vrijwilligerswerk 1. Sociaal en Cultureel Planbureau/VUGA, Rijswijk Den Haag.
- Dekker, P. (1999). *Vrijwilligerswerk vergeleken; Nederland in internationaal en historisch*

- perspectief*. Civil society en vrijwilligerswerk III. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Dieten, J. van (z.j.), *Wonen op achterstand*, de geschiedenis van de eerste woonschool in Nederland: het Ravelijncomplex in Maastricht. Stedelijk Instituut voor Sociaal Werk, Maastricht.
- Duyvendak, J.W., H.A. van der Heijden, R. Koopmans en L. Wijmans (1992) *Tussen verbeelding en macht*. 25 jaar nieuwe sociale bewegingen in Nederland, SUA, Amsterdam.
- Duyvendak, J.W. (1995) *The power of Politics*. New Social Movements in France. Westview Press, Boulder (Co.)
- Duyvendak, J.W. (1997). *Het belang van derden*. Over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit. Dr. Gradus Hendriks Stichting, Den Haag.
- Duyvendak, J.W. (1999). *Learning form Social Movements*. Linking Community Development and Civil Society to the State. IUCISD Conference Krakau 23-26 september 1999.
- Duyvendak, J.W. (1999). *De planning van ontplooiing*, Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving. SDU, Den Haag.
- Foolen, F., A. Raspe en A. de Gier (1998). *Spectrum van participatie*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Fortuin, K. (1996). Sociale vernieuwing: What's in a name? In *Cahier Samenlevingsopbouw* 20^e jrg, nr. 3.
- Fortuin, K. en S. Kensen (1997). *Tussen overheid en burger: Opzoomeren*. (ongepubliceerd paper). Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Fortuin, K. en K. Vos (1999). *Aanpak van de Mathenesserweg en omgeving: de sociale paragraaf*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Gilsing, R., T van der Pennen, M. Turkenburg en V. Veldheer (1999). *Onderzoek naar lokaal sociaal beleid*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Graaf, P.F. van der (1998) *Een reus op lemen voeten*. Een empirisch onderzoek naar successen van de Nederlandse milieubeweging. Universiteit Utrecht (afstudeerscriptie).
- Hirschman, Albert O. (1982) *Shifting involvements : private interest and public action*. Princeton U.P., Princeton, New Jersey.
- Hooijdonk, G. van en A. Raspe (1993). *Concepties van samenlevingsopbouw*. Trends 10. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Hooijdonk, G. van (1998). 'Werk aan de samenleving, de normativiteit van een professie'. In W. Schakenraad e.a. (red.). *Dynamiek in drievoud, onderzoek voor burgers, instellingen en overheden*. Uitgeverij Jan van Arkel/Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, pp. 201-209.
- Hooijdonk, G. van (1999). *Interventies in de sociale infrastructuur: een terreinverkenning*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Hueting, E. (1998). *Op de bres voor maatschappelijk welzijn*. Vijftig jaar Koningin Juliana Fonds.

Uitgeverij Matrijs, Utrecht.

- Hueting, E. (1989). *De Permanente Herstructurering in het Welzijnswerk*. Walburg Pers, Zutphen.
- Hueting, E. en R. Neij (1989). *Aanhangsel*. Walburg Pers, Zutphen.
- Hupe, P.L. en E.H. Klein (1997). *De gemeente als regisseur van het preventief jeugdbeleid*. Vakgroep bestuurskunde, Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- ITS (1980). *Samenvatting Woningbeheer en huurdersparticipatie*. Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, 's Gravenhage.
- Janssen, U. en R. Lammerts (1999). *Leefbaarheid op het platteland*. Sociale en culturele ontwikkelingen. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Jong, K. de (1999) Bewonersinvloed moet meer zijn dan 'windowdressing'. In *Woonbondig*, nr. 6. Nederlandse Woonbond, Amsterdam.
- Komter, A., J. Burgers en G. Engbersen (1999). *Het Cement van de samenleving; een verkennende studie naar solidariteit en cohesie*. AWSB; Utrecht/Rotterdam.
- Kriesi, H., R. Koopmans, J.W. Duyvendak, M. Giugni (1995) *New Social Movements in Western Europe. A Comparative Analysis*. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Kwekkeboom, M.H. (1997). *De ontwikkeling van een lokaal beleid voor ouderen en gehandicapten*. Welzijnsbeleid in de lokale samenleving 6, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- Lindeman, E. (1996). *Participatie in vrijwilligerswerk*. Thesis Publishers, Amsterdam.
- Meijs, L.C.P.M. (1997). *Management van vrijwilligersorganisaties*. NOV-Publicaties, Utrecht.
- Millikowski, H.Ph. (1967). *Lof der onaangepastheid*. Boom, Meppel.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (1995). Conferentiemap 'Grote Stedenbeleid', 16 februari 1995.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1983). *Meerjarenplan Stadsvernieuwing*. Den Haag.
- Nederlandse Woonbond (1999) *Huurdersorganisaties in beeld*. Een onderzoek naar de positie van huurdersorganisaties in Nederland. Nederlandse Woonbond, Amsterdam.
- Neij, R. (1989). *De Organisatie van het Maatschappelijk Werk*. Walburg Pers, Zutphen .
- Neij, R & E. Hueting (1989) *Voortgang zonder Samenhang*. Uitgever onbekend.
- Nijenhuis, H. (1987). *Werk in de schaduw*. Club- en buurthuizen in Nederland 1892-1970. Stichting Beheer IISG, Amsterdam.
- Oudenampsen, D. (1999). *De patiënt als burger, de burger als patiënt*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (1998). *Vereniging van Wijkeigenaren*.

- Startdocument voor experimenten. Leefbaarheid en Wijkbeheer. Werkgroep '2duizend, Amersfoort.
- Peper, A. (1972). *Vorming van welzijnsbeleid*. Evolutie en evaluatie van het opbouwwerk. Boom. Meppel.
- Peper, A. (1994). *De opstanding der steden, de opstand der stedelingen*. Gevraagd: een Deltaplan voor de Steden. Rotterdam, Nieuwjaarstoespraak.
- Peper, A. (1999). Publiek domein onveilig door afzijdigheid burgers. In *Staatscourant* 108, 10-6-1999
- Plempers, E.M.T. (1996). *Women's strategies in Dutch philanthropy*. In *Voluntas*, jrg. 7, nr. 4, pp. 365-382.
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, Princeton University Press, NJ.
- Raad voor het Binnenlands Bestuur (1996) *Advies "besturen op de tast, om een doelmatig en democratisch bestuur aan het eind van de twintigste eeuw"*. Raad voor het Binnenlands Bestuur, 's-Gravenhage.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1998a). *Werkprogramma 1999*. SSU, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1998b). *Integratie in perspectief: integratie van bijzondere groepen en van personen uit etnische groeperingen in het bijzonder*. Advies 7. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (1997). *Uitsluitend vrijwillig!? Maatschappelijk actief in vrijwilligerswerk*. advies 5. Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Rijswijk.
- Raspe, A. (1998). *Wijkvisie Beverwaard*. Bouwstenen voor de versterking van samenlevingsopbouw. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Raspe, A. (1998). 'De lokroep van de integrale wijkontwikkeling'. In W. Schakenraad e.a (red.), *Dynamiek in drievoud, onderzoek voor burgers, instellingen en overheden*. Uitgeverij Jan van Arkel/Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Reijndorp, A. e.a. (1998). *Buitenwijk. Stedelijkheid op afstand*. NAJ, Rotterdam.
- Remkes (1999) *Herontwikkeling naoorlogse wijken. 25-3-1999*. Uitgever onbekend.
- Rijkschroeff, R. (1989). *Ondersteuning van participatie in de ggz*. Instituut voor Wetenschap der Andragogie, Amsterdam.
- Rijkschroeff, R. en K. Fortuin (1999). *Wijkgebonden Leefbaarheidbudgetten*. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Solà Morales, M. de (1992). *Openbare en collectieve ruimte. De verstedelijking van het privé-domein als nieuwe uitdaging*. Oase 1992, nr. 33, pp. 3-8.
- Stouthuysen, P, J.W. Duyvendak en P. van der Graaf (1999). *Stedelijk beleid in Vlaanderen en Nederland: achterstanden, sociale cohesie en sociaal kapitaal* (in druk).
- Swaan, A. de, R. van Gelderen en V. Kense (1979). *Het spreekuur als opgave*. Het Spectrum, Antwerpen.

- Thomsen, A. (1994). 'Het uitzicht van de klant'. In *Woonpeil*, nr. 10, pp. 3-5.
- Tienen, A.J.M. van (1960). *De andersmaatschappelijken, een sociologische benadering van het verschijnsel onmaatschappelijkheid ten dienste van het maatschappelijk werk*. Assen.
- Tienen, A.J.M. van en W.A.C. Zwanikken (1969). *Opbouwwerk als een sociaal-agogische methode*. Deventer.
- Tweede Kamer, zitting 1976-1977. *Verstedelijkingsnota*, 13 754, nr. 11.
- Tweede Kamer, zitting 1989-1990. *Sociale vernieuwing. Opdracht en handreiking*, 21 455, nr.3.
- Tweede Kamer, zitting 1992-1993. *Tijdelijke bepalingen ter stimulering en bekostiging van sociale vernieuwing*, 23 052, nr.2.
- Tweede Kamer, 1998-1999. *Grotestedenbeleid.*, 21 062, nr. 74.
- VNG/SGBO (1989). *Wijken in achterstand*. Een beschrijving van het PCG-beleid in 18 gemeenten. Den Haag.
- Vos, K. 'Bladeren in het PPM-dossier' in: Broekman, H. en K.Vos (red.) 1985. *PPM, een lopend dossier*. 11 jaar probleem project methode in het opbouwwerk. Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland, Drachten.
- Vos, J.T.F. (1997). *Toekomstvisie Groenenhagen en Tuinenhoven*. Bouwstenen voor een sociale paragraaf. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.
- Werf, M. van de, en B. Smit (1988). *Betrokken belangen*. Contacten tussen bewonersgroepen en sociale verhuurders. Van Gorcum, Assen/Maastricht.
- Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (1996) *Tweedeling in perspectief*. SDU, Den Haag.
- Wit, C. de (1995). *Ikaros' wijn*. Over het werken aan sociale cohesie. Dr. Gradus Hendriksstichting, Den Haag.