

Sociale cohesie en sociale infrastructuur

Verkenning van beleidsmogelijkheden
en bestuurlijke modellen

Werkdocument 79

Sociale cohesie en sociale infrastructuur

Verkenning van beleidsmogelijkheden
en bestuurlijke modellen

Werkdocument 79

Theo Roes



Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, februari 2002

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is ingesteld bij Koninklijk Besluit van 30 maart 1973.

Het Bureau heeft tot taak:

- a. wetenschappelijke verkenningen te verrichten met het doel te komen tot een samenhangende beschrijving van de situatie van het sociaal en cultureel welzijn hier te lande en van de op dit gebied te verwachten ontwikkelingen;
- b. bij te dragen tot een verantwoorde keuze van beleidsdoelen, benevens het aangeven van voor- en nadelen van de verschillende wegen om deze doeleinden te bereiken;
- c. informatie te verwerven met betrekking tot de uitvoering van interdepartementaal beleid op het gebied van sociaal en cultureel welzijn, teneinde de evaluatie van deze uitvoering mogelijk te maken.

Het Bureau verricht zijn taak in het bijzonder waar problemen in het geding zijn, die het beleid van meer dan één departement raken.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is als coördinerend minister voor het sociaal en cultureel welzijn verantwoordelijk voor het door het Bureau te voeren beleid. Omtrent de hoofdzaken van dit beleid treedt de minister in overleg met de minister van Algemene Zaken, van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Financiën, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Economische Zaken, van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2002
Werkdocument 79

Sociaal en Cultureel Planbureau
Parnassusplein 5
2511 VX Den Haag
Tel. (070) 340 70 00
Fax (070) 340 70 44

Website: <http://www.scp.nl>
E-mail: info@scp.nl

Inhoud

Samenvatting	7
1 Algemeen beeld	9
2 Sociale vraagstukken	12
3 Vragen bij het beleid	19
4 Missie	21
5 Bouwstenen voor invulling van de missie	25
6 Bestuurlijke analyse	30
7 Netwerksturing, sociale agenda en Sociaal Structuur Plan	34
Literatuur	39

Samenvatting¹

Deze verkenning van de beleidsmogelijkheden en bestuursmodellen voor sociale cohesie en sociale infrastructuur is verricht op verzoek van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (vws). De notitie bevat een eerste uitwerking van het idee om bevordering van sociale cohesie en versterking van de sociale infrastructuur op te nemen in de missie van vws en biedt aanknopingspunten voor de bestuurlijke vormgeving ervan.

Sociale cohesie is de betrokkenheid van burgers bij de samenleving in haar verschillende verschijningsvormen. Sociale infrastructuur is het geheel van formele en informele voorzieningen en arrangementen waarvan burgers gebruik maken bij de inrichting van hun bestaan.

De aldus gedefinieerde missie is breed en kan betrekking hebben op het gehele sociale beleid van de overheid. Deze notitie gaat echter primair over de bijdrage die vws kan leveren ter bevordering van de sociale cohesie. Wel komt de relatie met andere beleidssectoren en het Grote steden beleid (GSB) aan de orde. De uitwerking van de missie voor de verschillende onderdelen van vws die een taak op sociaal terrein hebben, is illustratief en in elk geval nog onvoldoende precies.

In paragraaf 1 staat een algemene schets van de leefsituatie van de burger en de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving. In paragraaf 2 worden actuele sociale vraagstukken geïntroduceerd die op de agenda van vws thuishoren. In het bijzonder wordt aandacht gevraagd voor kwetsbare groepen. Paragraaf 3 formuleert beleidsvragen. Paragraaf 4 beschrijft de missie van vws in termen van sociale cohesie en sociale infrastructuur. Welzijnswerk en openbare gezondheidszorg zijn belangrijke vws-instrumenten om de missie te realiseren. Paragraaf 5 biedt een overzicht van mogelijke activiteiten en thema's die vws kan ontwikkelen om de sociale cohesie te bevorderen en de sociale infrastructuur te versterken. Paragraaf 6 gaat over de bestuurlijke modellen die de rijksoverheid tot nu toe heeft ontwikkeld om de relatie met gemeenten en maatschappelijke organisaties op dit terrein te structureren. De analyse biedt aanknopingspunten voor de bestuurlijke vormgeving van het beleid ter versterking van de sociale infrastructuur. In paragraaf 7 staan de hoofdlijnen van een bestuurlijk model voor het aansturen van netwerken en het invullen van de regierol van vws en gemeenten op sociaal terrein. De sociale agenda en het Sociaal Structuur Plan zijn de belangrijkste bestuurlijke instrumenten. De voorstellen sluiten aan bij het in afgelopen jaren gevoerde vws-beleid en het Grote steden beleid. De vernieuwing komt vooral tot stand via een selectie en hergroepering van vele bruikbare elementen in het bestaande beleid.

¹ De auteur dankt Dus Fabius (Gemeente Amsterdam), Lenie Kootstra (vws), Marcel van Gastel (vws), Marijke Mootz (RMO), André Schoorl (vws), Vic Veldheer (SCP), Frans Vos (RMO) en Rein Zunderdorp (voorzitter CSCB) voor commentaar op eerdere versie van deze notitie.

1 Algemeen beeld

Percepties

Uit de politieke en maatschappelijke discussie blijkt bezorgdheid over de sociale ontwikkelingen. De gemiddelde krantenlezer en tv-kijker krijgt niet direct een positief beeld van de huidige samenleving. De bestaansrisico's die verbonden zijn aan de globalisering van de economie zijn zichtbaar, migratiestromen naar Nederland zijn bijna onbeheersbaar, geweld neemt toe, gemeenschappelijke sociale en culturele waarden zijn minder vanzelfsprekend, belangrijke maatschappelijke organisaties verliezen draagvlak, sociale bindingen op wijkniveau eroderen, huishoudens worden opgebroken en veel mensen zijn ziek en depressief. Bovendien blijken allerlei publieke voorzieningen die voor dit soort problemen in het leven zijn geroepen niet goed te functioneren.

De sociale werkelijkheid die achter dit stereotype beeld van de maatschappelijke ontwikkelingen schuil gaat, heeft het bureau op diverse manieren onderzocht en beschreven. Zo is in *De sociale staat van Nederland* de leefsituatie van de Nederlandse bevolking in kaart gebracht (SCP 2001). Daarnaast brengt het SCP periodiek rapporten uit over allerlei bijzondere (achterstands)groepen. Ten behoeve van de 'Kabinetsverkenning sociale infrastructuur' heeft het bureau geïnventariseerd, hoe het in Nederland is gesteld met sociale cohesie en veiligheid (BZK 2001a, De Hart 2002).

Leefsituatie

Wat zijn de resultaten van het onderzoek? Voor de leefsituatie geldt kort samengevat: het gaat goed met de Nederlandse burgers. Het opleidingsniveau stijgt nog steeds; de onderwijsdeelname duurt gemiddeld bijna 17 jaar en een kwart van de jongeren haalt een hbo- of wo-diploma. Eind 2000 zijn er ongeveer 7 miljoen mensen aan het werk in een baan van 12 uur of meer; dat is een netto-arbeidsparticipatie van 65%, tien percent meer dan tien jaar eerder. De koopkracht van de huishoudens is in de jaren negentig met ongeveer 5% gestegen. Deze positieve trend in de maatschappelijke hulpbronnen vertaalt zich ook in een langzame, maar gestage verbetering van de leefsituatie, zoals gemeten via de SCP-leefsituatie-index. Bij dit op hoofdlijnen positieve beeld dat oprijst uit *De sociale staat van Nederland*, worden in de volgende paragraaf enkele kanttekeningen geplaatst.

Sociale cohesie

Sociale cohesie kan omschreven worden als betrokkenheid van mensen onderling, bij maatschappelijke organisaties en andere sociale verbanden en bij de samenleving als geheel. Sociale cohesie bestaat dus op een macro-, mezo- en microniveau. Gebrek aan sociale cohesie is in de politieke en maatschappelijke discussie een verzamelterm voor een verscheidenheid aan sociale verschijnselen die duiden op een gebrek aan sociale kwaliteit en sociale participatie.

Het SCP heeft op basis van een grote verscheidenheid aan indicatoren een beeld geschetst van sociale cohesie. Dit beeld is op hoofdlijnen positief (De Hart 2002). Er heeft althans geen uitholling van de sociale cohesie over de gehele linie plaatsgevonden. Wel vindt er een wisseling van de wacht plaats, waarbij oude vormen van cohesie worden vervangen door nieuwe. Deze ontwikkeling valt op verscheidene niveaus waar te nemen. In de sfeer van de primaire sociale netwerken blijken huwelijk en gezin sinds de jaren zeventig onder druk te staan, maar het subjectieve belang van vriendennetwerken lijkt sterk toegenomen. De hulpbereidheid van buurtgenoten wordt door Nederlanders over het algemeen hoog ingeschat. Op het maatschappelijke middenveld en in de sfeer van de burgerlijke participatie is geen algemene daling van de animo om zich bij een organisatie aan te sluiten opgetreden. Wel geschiedt de participatie vanuit andere motieven en op een andere basis. Organisaties die traditioneel geënt zijn op veel face-to-face contacten tussen de leden (bijvoorbeeld. vrouwenbonden, kerken, politieke partijen) hebben met tegenwind te kampen. Het zijn vooral zogenaemde tertiaire organisaties (met beroepskrachten die voor de leden het werk doen) op het terrein van natuur en milieu, internationale solidariteit en morele onderwerpen die kunnen bogen op spectaculaire groeicijfers. Op politiek gebied gaat een daling van de opkomst bij verkiezingen of het lidmaatschap van een politieke partij gepaard met een verbreding van het participatierepertoire. Waar het ten slotte gaat om sociale cohesie en solidariteit als algemene waarden kan geconstateerd worden dat er geen tekenen zijn van een algemene teruggang in de hulpbereidheid, solidariteit of het onderling vertrouwen. Op verschillende maatschappelijke velden (kinderopvang, onderwijs, zorg, vrije tijd enzovoort), blijken de dienstverlenende professionele en vrijwillige organisaties belangrijk te zijn als milieus waarbinnen burgers actief zijn en participatievaardigheden verwerven. Zij zijn concentratiepunten van sociale netwerken en ontmoetingsplaatsen voor mensen uit uiteenlopende sociale milieus. Tevens vervullen zij een signaleringsfunctie voor allerlei problemen waarmee personen, gezinnen of groepen te kampen hebben. Alles bij elkaar lijkt het beeld over sociale cohesie niet negatief. Diverse traditionele sociale verbanden nemen in betekenis af; andere daarentegen weten zich aan te passen aan de gewijzigde sociale omstandigheden. De substituten voor de traditionele organisatievormen, zoals informele en kleinschalige netwerken of giro-activisme, lijken als participatievorm vrijblijvender, maar kunnen desalniettemin grote maatschappelijke betekenis hebben. Dit soort nieuwe vormen van sociale participatie zijn vanwege de grote variëteit en het fluïde karakter moeilijk via onderzoek te traceren en te vergelijken met de traditionele vormen. Op basis van het beschikbare empirisch onderzoek is het derhalve moeilijk een definitieve uitspraak te doen over de vraag of sociale cohesie nu toe- of afneemt (Hooghe 2001).

Veiligheid

De cijfers over veiligheid duiden niet op een dramatische verslechtering. Een ruime meerderheid (70%) van de Nederlandse bevolking voelt zich veilig, een percentage

dat de afgelopen jaren stabiel is gebleven. Een opvallende ontwikkeling in het slachtofferisico is de voortdurende daling van het percentage slachtoffers van inbraak en poging tot inbraak sinds 1995. Ook criminaliteitsvormen die te maken hebben met de auto (beschadigingen, diefstal) geven na 1995 een dalende trend te zien. Dat geldt niet voor het risico slachtoffer te worden van geweld (bedreiging of mishandeling): dit risico steeg tussen 1995 en 1999, om zich daarna te stabiliseren. De veiligheid en veiligheidsbeleving variëren overigens sterk naar lokale contexten. De concentratie van de veiligheidsproblematiek in een beperkt aantal wijken is juist een belangrijk deel van het maatschappelijk probleem (De Hart 2002).

2 Sociale vraagstukken

Nuancering van het algemene beeld

Dit algemene positieve beeld over de leefsituatie van de Nederlandse bevolking en de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving laat onverlet dat er zich in de Nederlandse samenleving problemen voordien die beelden oproepen zoals in de inleidende alinea van de vorige paragraaf geschetst.

Ik onderscheid vier typen sociale vraagstukken, die min of meer met elkaar verweven zijn. In de eerste plaats vertoont de sociale infrastructuur functionele gebreken en blijkt niet afgestemd op de behoeften en wensen van de moderne burger. In de tweede plaats zijn er, zoals ook uit *De sociale staat van Nederland* (SCP 2001) blijkt, omvangrijke categorieën burgers die in maatschappelijke achterstand verkeren als gevolg van onvoldoende onderwijs, werkloosheid en/of laag inkomen. Wanneer mensen langdurig in een dergelijke situatie verkeren, zal hun leefsituatie verslechteren en

de betrokkenheid bij de samenleving verminderen. In de derde plaats ondervinden burgers vanwege persoonlijke factoren op diverse terreinen ernstige problemen en komen daardoor in een marginale maatschappelijke positie terecht. Ten slotte is de concentratie van maatschappelijke problemen in oude wijken een urgent vraagstuk, zowel vanwege de ernst van de problematiek, als vanwege de grote aantallen burgers die ermee te maken hebben. Deze notitie is niet de plaats om een uitgebreide analyse van deze probleemcategorieën te geven. Ik volsta tijdens de verkenning in deze notitie van de beleidsmogelijkheden voor versterking van sociale cohesie met een aanduiding van deze belangrijkste sociale problemen.

Sociale cohesie en sociale infrastructuur

De huidige politieke belangstelling voor sociale cohesie komt voort uit de constatering dat – ondanks het algemene positieve beeld – een aantal hardnekkige problemen in stand blijft. De veronderstelling is dat deze problemen samenhangen met een verminderde sociale cohesie. De burgers zouden zich minder betrokken voelen bij de samenleving, minder sociale relaties onderhouden en minder maatschappelijke verantwoordelijkheden op zich nemen.

In dit verband wordt ook gesproken over het belang van sociaal kapitaal ofwel sociale netwerken en de daarmee verbonden waarden en normen (Dekker 1999). De OECD ziet belangrijke positieve effecten van sociaal kapitaal op welvaart en welzijn van burgers (OECD 2001). De zorg om vermindering van sociaal kapitaal kan weliswaar worden beschouwd als een politieke reactie op de dominantie van het marktdenken (Leeuw 2001), maar heeft ook een basis in de maatschappelijke realiteit. Hoewel het algemene beeld van sociale cohesie zeker niet negatief is, zoals in voorgaande paragraaf aan de hand van een aantal indicatoren is geïllustreerd, zijn er wel maatschappelijke processen werkzaam zoals secularisatie, individualisering, rationalisering en informatisering, die de sociale samenhang op z'n minst minder van-

zelfsprekend maken. De essentie van deze sociale veranderingen is dat mensen meer zelf keuzes moeten maken en daarbij minder kunnen terugvallen op allerlei formele en informele dienstverlenende maatschappelijke organisaties. Hierbij doet zich de sociale paradox voor dat de individualisering juist de vraag naar sociale steun en persoonlijke dienstverlening doet toenemen. Onder invloed van genoemde processen bieden de traditionele sociale verbanden minder vanzelfsprekend de verlangde steun en zijn de non-profit-voorzieningen gerationaliseerd, waardoor er minder ruimte is voor een vraaggerichte benadering die past bij het individualiseringsstreven. De huidige sociale infrastructuur – het geheel van formele en informele voorzieningen en arrangementen – kan lang niet altijd voorzien in de vraag naar persoonlijke ondersteuning. De sociale infrastructuur blijkt onvoldoende afgestemd op de verscheidenheid aan individuele wensen en de veranderende leefpatronen van de verschillende typen huishoudens.

Met een aantal voorbeelden is deze stelling te onderbouwen. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) heeft in diverse adviezen analyses gepresenteerd die het falen van de sociale infrastructuur bloot leggen. De ‘Kabinetsverkenning sociale infrastructuur’ bouwt hierop voort. De problemen zijn te clusteren rond enkele functies, zoals opvoeding van kinderen, onderwijs, zorg voor ouderen en integratie van minderheden. Hier wordt volstaan met een summier aanduiding van de knelpunten die primair voor vws relevant zijn.

Primaire leefverbanden

Het dagelijkse functioneren van de primaire leefverbanden is veranderd. De leden van huishoudens moeten verschillende taken – huishouden, werken, onderwijs, opvoeding en ontspanning – combineren en ondervinden daarvan de tijdsdruk (Keuzenkamp en Hooghiemstra 2000). Met name bij de opvoeding van kinderen hebben huishoudens extra ondersteuning nodig, zowel vanwege het tijdsintensieve karakter als vanwege veranderde opvoedingspatronen. Huishoudens moeten daarbij kunnen terugvallen op informele netwerken en voorzieningen. De voorzieningen voor voorlichting, opvang, opvoedingsondersteuning en jeugdgezondheidszorg zijn weliswaar aanwezig, maar de capaciteit blijkt ondanks uitbreidingen nog onvoldoende en de samenhang is niet sterk, zoals in talrijke rapporten is vastgesteld (Gilsing et al. 2000). Belangrijk is ook dat de informele steunstructuren voor opvoeding en socialisatie gaten vertonen, bijvoorbeeld omdat het sociale klimaat in woonwijken is veranderd, de vrijetijdsvoorzieningen voor jeugdigen zijn verdwenen en het verenigingsleven is verschaald (De Winter 2001).

Onderwijs

In het verlengde hiervan ligt de discussie over het functioneren van onderwijsinstellingen (De Hart et al. 2002). Onderwijs is niet alleen een instituut voor kennisoverdracht, maar scholen vervullen tal van andere functies, zoals opvang, opvoeding, sociale integratie, brede jeugdvoorziening of buurtaccommodatie. De school dient niet alleen individuele (leer)doelstellingen na te streven, maar ook maatschappelijke

doelen te realiseren. Deze functieverbreiding heeft te maken met verwachtingen van burgers en overheden. De combinatie van functies roept echter spanningen op. De essentiële vraag is of de school primair als breed opvoedings- en vormingsinstituut moet worden beschouwd of als scholings- en kennisinstituut, dat leerlingen selecteert en zo goed en doelmatig mogelijk door het onderwijs loodst. In het eerste geval zal de persoonlijke ontwikkeling van de kinderen centraal staan en zal de (basis)school als aanvullend opvang- en opvoedingsmilieu fungeren. De ideeën over de brede school en dagarrangementen voor kinderen sluiten hierbij aan (Commissie Dagarrangementen 2002). In het tweede geval zal de school zich beperken tot een goede inrichting van het onderwijsleerproces. Hoogstens zal de school fungeren als accommodatie voor andere functies. De RMO is van mening, dat het huidige (voortgezet) onderwijs de scholingscomponent te veel benadrukt en bovendien kiest voor een weinig effectieve en doelmatige grootschalige organisatie (RMO 2000 a). In het verlengde hiervan spelen allerlei onderwijsinrichtingsvraagstukken en arbeidsmarktproblemen, die buiten het bereik van deze notitie vallen. Blijkens publieke opinie-cijfers hebben de ouders overigens nog steeds een overwegend positief oordeel over de school (SCP 2001).

Alles bij elkaar kan worden geconcludeerd dat de school als essentieel element in de sociale infrastructuur een niet in alle opzichten helder profiel heeft en maar gedeeltelijk tegemoet komt aan de wensen van (werkende) ouders. De brede school bestaat in de meeste gemeenten voornamelijk nog op papier en wordt vooral in achterstandswijken ontwikkeld met een op achterstandskinderen gerichte functie.

Zorg

De zorg voor ouderen is een maatschappelijk vraagstuk dat al jaren hoog op de politieke agenda staat. Met name de wachtlijsten in de zorg trekken veel publieke aandacht. Nu de financiële middelen reeds enkele jaren achtereen zijn verruimd, blijken de knelpunten in de organisatie, regelgeving en personele capaciteit van de zorg te liggen (RMO 2000a). In deze notitie over sociale infrastructuur is vooral van belang in hoeverre de overschakeling van aanbod- naar vraagsturing van de grond komt. Speelt de zorg in op de vraag van ouderen in hun persoonlijke situatie en weet de professionele zorg een verbinding te leggen naar de mantelzorg, het vrijwilligersinitiatief en het aanvullende aanbod van de markt? Bovendien is het noodzakelijk de samenhang met andere elementen uit de sociale infrastructuur te bewaken, zoals aangepaste huisvesting, vervoer en vrijetijdsbesteding. In veel gemeenten wordt daartoe gewerkt aan het ene loket voor ouderen. In de praktijk blijkt dit moeilijk van de grond te komen, omdat de betrokken beleidssystemen verschillen en vaak geen echte consensus bestaat over de aanpak. Daarnaast kan het systeem alleen functioneren, wanneer mensen in de sociale omgeving van ouderen faciliteiten krijgen om arbeid en zorg (voor ouderen) te combineren. Inmiddels geldt weliswaar (voor werknemers) een verscheidenheid van regelingen, maar de regelingen worden onvoldoende benut en meer transparantie lijkt noodzakelijk (TK 2001/2002a).

Integratie minderheden

Het laatste hier te geven voorbeeld van een gebrekkig functionerende sociale infrastructuur betreft de integratie van minderheden. Nederland heeft al lange tijd per jaar tussen 50.000 à 80.000 immigranten, die op enigerlei wijze moeten thuis raken in de Nederlandse samenleving. Inburgering is noodzakelijk om de immigranten maatschappelijke kansen te geven, maar is nog onderontwikkeld en is bovendien slechts een eerste stap op de weg van integratie. De inrichting en het verloop van het integratieproces zijn juist vanuit het perspectief van sociale cohesie aan kritiek onderhevig, omdat te veel nadruk zou liggen op structurele integratie (via onderwijs en arbeid) en te weinig op culturele integratie, dat wil zeggen op het onderschrijven van en de identificatie met de centrale waarden en normen van de Nederlandse samenleving (WRR 2001). Inmiddels heeft het kabinet het integratiebeleid geherformuleerd. De nieuwe trefwoorden zijn ketenaanpak en diversiteitsbeleid (BZK 2002 a).

Deze voorbeelden illustreren dat de voorzieningen en arrangementen niet optimaal functioneren vanwege gebrekkige samenhang en leemten. De aanwezige sociale infrastructuur faciliteert in onvoldoende mate de burger. Met name huishoudens met tweeverdieners hebben behoeften aan diverse combinaties van commerciële, gesubsidieerde en informele diensten, eventueel geconcentreerd in dienstenknooppunten. Zolang grootschalige investeringen in een dergelijke diensteninfrastructuur achterwege blijven, zullen de meeste huishoudens zelf oplossingen weten te organiseren, vooral ten koste van de vrije tijd. Het tekortschieten van de sociale infrastructuur treft juist burgers die wat minder sociale en bureaucratische vaardigheden hebben.

Maatschappelijke achterstand en risicogroepen

Het tweede complex problemen in het sociale cohesiebeleid heeft betrekking op maatschappelijke achterstand. Wanneer iemand een lage opleiding heeft of tijdelijk werkloos is, hoeft nog niet van een structurele maatschappelijke achterstand te worden gesproken. Het SCP spreekt van maatschappelijke achterstand wanneer sprake is van cumulatie van laag onderwijsniveau, werkloosheid en laag huishoudensinkomen. In zo'n geval beschikken mensen over zo weinig maatschappelijke hulpbronnen dat de kans op een slechte leefsituatie groot is. Dit geldt zeker voor personen en huishoudens, die permanent in een dergelijke situatie verkeren. In 1999 heeft het SCP op basis van deze redenering een eenvoudige index voor maatschappelijke achterstand gepresenteerd (SCP 2001). Van de personen beneden 65 jaar verkeerde 8% in een ernstige achterstandssituatie. Deze groep scoorde 87 punten minder op de leefsituatie-index (gemiddeld 101); de groep, die op geen enkel terrein achterstand kende, had 110 punten. Omdat personen boven 65 jaar nauwelijks betaald werk hebben, bestaat de index voor 65-plussers uit de indicatoren huishoudensinkomen en opleiding. Van de ouderen behoort ongeveer een derde tot de categorie met maatschappelijke achterstand. Deze groep scoort 78 punten ten opzichte 99 voor de ouderen gemiddeld. Deze groepen met een cumulatie van achterstand lopen dus maatschappelijke risico's.

Niet iedereen in deze groep zal ook daadwerkelijk in een maatschappelijk marginale

positie terechtkomen. Dat is mede afhankelijk van de zelfredzaamheid en de beschikbaarheid van voorzieningen en sociale netwerken waarop kan worden teruggevallen. Het SCP noemt mensen eerst kwetsbaar wanneer ook deze in de persoon of zijn sociale omgeving gelegen kwaliteiten ontbreken. Mensen ondervinden dan ernstige problemen op verscheidene gebieden tegelijk en weten de weg naar compenserende voorzieningen of informele steun niet te vinden (Roes 2000).

Jeugd

Ten behoeve van de 'Kabinetsverkenning sociale infrastructuur' heeft het SCP een gedocumenteerd overzicht gegeven van risicogroepen onder kinderen en jongeren (BZK 2001, bijlagen). Zo'n 10 tot 15 % van hen wordt geconfronteerd met ernstige problemen of veroorzaakt zelf ernstige problemen. Daarbij moet worden gedacht aan psychische problemen, ziekten en handicaps, mishandeling, conflictueuze relaties in het gezin, spijbelen en voortijdig school verlaten, (gewelds)criminaliteit en verslaving. Veel jongeren zullen uiteindelijk hun problemen te boven komen, maar enkele tienduizenden zijn erg kwetsbaar en hebben voor lange tijd intensieve ondersteuning nodig.

Ouderen en gehandicapten

Onder de ouderen zijn er enkele groepen, zoals hoogbejaarden, ouderen met een slechte gezondheid, alleenstaande oudere vrouwen en allochtone ouderen, die een kwetsbare maatschappelijke positie hebben. Zij hebben een relatief laag inkomen in combinatie met veel vaste lasten, een teruglopende maatschappelijke participatie, een beperkt sociaal netwerk met een gering hulppotentieel en onvoldoende zelfredzaamheid. Deze burgers zijn afhankelijk van voorzieningen die steeds meer taken in het huishouden en de persoonlijke zorg moeten overnemen. De beschikbaarheid van adequate voorzieningen is op veel plaatsen in Nederland een ernstig knelpunt. De gehandicapten en chronisch zieken vormen een vergelijkbare risicocategorie. Voor 1998 is het totaal aantal mensen met ernstige lichamelijke beperkingen geschat op 450.000 tot 600.000 mensen. Daarbij komen nog ongeveer 100.000 verstandelijk gehandicapten en een bijna even grote groep ernstige psychiatrische patiënten (De Klerk 2000). Niet al deze mensen hebben een slechte leefsituatie, mede vanwege de aanwezigheid van compenserende voorzieningen. Een aantal van hen kan het echter niet bolwerken, niet alleen als gevolg van de handicap maar ook vanwege onvoldoende sociale vaardigheden en/of het ontbreken van een sociaal netwerk.

Langdurig werklozen

Een derde aandachtscategorie vormen de langdurig werklozen. Dit probleem is de laatste jaren weliswaar qua aantal gereduceerd, maar onder de overblijvende groepen zijn veel mensen die vanwege een cumulatie van sociale en persoonlijke problemen een zeer grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Het is een zeer diverse groep, waarvan de situatie via hulpverlening en sociale activering moet worden verbeterd. Daarnaast is er nog een groep arbeidsgehandicapten, die alleen onder aangepaste omstandigheden (onder meer via wsw) kan werken.

Oudkomers

Een vierde kwetsbare groep zijn migranten die geen aansluiting met de Nederlandse samenleving hebben gevonden. Deels spelen hier het gebrek aan opleiding en de slechte arbeidsmarktpositie een rol, deels is het een kwestie van onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal en een exclusieve oriëntatie op de eigen groep (Tesser en Van der Erf 2001). Het gaat niet alleen om de eerste generatie immigranten, maar ook om een belangrijk deel van de tweede generatie. Hun inburgering is niet geslaagd. Hoewel het hier om enkele honderdduizenden personen gaat, zijn ze niet zonder meer kwetsbaar, omdat velen de weg naar de voorzieningen desondanks weten te vinden en kunnen terugvallen op de eigen groep. Een aparte categorie vormen de illegalen. Zij zijn bijna per definitie kwetsbaar. Zij zijn misschien wel behoorlijk weerbaar en weten zich zonder steun van de overheid wel overeind te houden, maar een kleine kink in de kabel brengt deze mensen in de gevarezone.

Marginale groepen

Een laatste groep die ik hier wil noemen, kan eigenlijk niet meer als risicogroep worden aangeduid, maar is feitelijk reeds in de marge van de samenleving terechtgekomen. Het gaat om dak- en thuislozen, zwerfjongeren, harddrugsverslaafden, psychiatrische patiënten die de zorg mijden, en mensen die als gevolg van alcoholmisbruik in de vernieling zijn geraakt. De omvang van deze elkaar deels overlappende marginale groepen is moeilijk precies vast te stellen. Op basis van allerlei verspreid onderzoek komt het SCP tot zo'n 30.000 tot 40.000 personen per categorie (Veldheer 1998, Schnabel 2000 a). De RMO heeft het over in totaal 50.000 mensen (RMO 2001a). Deze mensen worden dus in het algemeen niet meer bereikt door de reguliere voorzieningen, maar frequenteren opvanginstellingen en justitiële voorzieningen.

Zelfredzaamheid en sociale netwerken

Wanneer men de maatschappelijke problematiek van de bovenstaande groepen analyseert, blijkt dus niet zozeer de beschikbaarheid van maatschappelijke hulpbronnen, zoals opleiding, werk en inkomen, maar het ontbreken van zelfredzaamheid en het ontbreken van sociale netwerken de oorzaken van een beroerde leef-situatie en maatschappelijke marginaliteit. Er zijn aanzienlijke aantallen mensen die de aansluiting met de samenleving hebben verloren, niet zozeer vanwege een gebrek aan opleiding, werkloosheid of laag inkomen, maar als gevolg van een gemis aan zelfredzaamheid en sociale vaardigheden. Mensen moeten immers zichzelf kunnen verzorgen, een huishouding kunnen voeren en een grote verscheidenheid aan sociale relaties weten te onderhouden. De oorzaken van onvoldoende redzaamheid zijn zeer divers – bijvoorbeeld verstandelijke of lichamelijke handicaps, psychische stoornissen, gebrekkige opvoeding of ontbrekende sociale vaardigheden – , maar alle sterk persoonsgebonden. De omvang van deze groepen neemt toe als gevolg van grotere sociale risico's in een geïndividualiseerde samenleving en vanwege falende hulpverleners (Roes 2000).

De categorie personen die als gevolg van in de persoon of zijn directe sociale om-

geving gelegen factoren geen min of meer acceptabele manier van leven weet te bereiken komt steeds meer in de politieke belangstelling te staan; deels vanwege de ernst van de problematiek – zeker in vergelijking met het algemeen positieve beeld – en deels vanwege de maatschappelijke overlast die zij veroorzaakt. Bovendien bestaat de indruk dat de gezondheidszorg, welzijnsvoorzieningen, justitiële voorzieningen en vooral ook informele sociale netwerken minder goed in staat zijn deze groepen te bereiken. Zij komen daardoor in een neerwaartse spiraal terecht, raken sociaal geïsoleerd en worden helemaal onbereikbaar.

Concentratiewijken

Ten slotte zijn er in de rij van sociale vraagstukken de concentratiewijken in een aantal grote steden. Het gaat om compact-stedelijke gebieden in en rond de centra van de steden en in vroeg-naoorlogse wijken. Deze wijken zijn als maatschappelijk integratiekader verzwakt als gevolg van migratie en neerwaartse sociale mobiliteit. Hier wonen veel huishoudens met een ernstige maatschappelijke achterstand. Deze concentratie van huishoudens met een relatief slechte leefsituatie geeft de sociale problematiek een extra dimensie. Het zijn ook de wijken met fysieke verloedering en veel criminaliteit. De oorzaken van de sociale achterstand liggen echter in het algemeen niet in de wijk als zodanig. Effecten van het wonen in een concentratiewijk voor het individu zijn wetenschappelijk moeilijk vast te stellen. De situatie behoeft voor de betrokken groepen niet automatisch nadelen op te leveren. Er zijn mensen die in een dergelijke omgeving juist beter kunnen overleven dan elders, vanwege de informele netwerken en de aanwezigheid van alternatieve (semi-legale of illegale) bestaansmiddelen.

Hoewel de noodzaak van extra beleidsaandacht voor de concentratiewijken om deze redenen kan worden gerelativeerd, is extra ondersteuning om twee andere redenen zeer zeker gewenst. In de eerste plaats heeft concentratie van bepaalde achterstandsgroepen effecten voor veiligheid en leefbaarheid. Voor een deel gaat het immers om groepen die weinig binding hebben met de Nederlandse samenleving en zich niet verantwoordelijk voelen voor hun woonomgeving. De aanwezige sociale structuur erodeert, hetgeen negatieve gevolgen heeft voor leefbaarheid en veiligheid (De Hart 2002). In de tweede plaats zal sprake zijn van een overbelasting van de aanwezige formele en informele dienstverlening, waardoor de bereikbaarheid en kwaliteit ervan onder druk komen te staan. In een dergelijke sociale omgeving hebben bijvoorbeeld scholen, jeugdwerk, vrijwilligersgroepen en huisartsen moeite om de kwaliteit van hun dienstverlening op peil te houden, terwijl juist op hen door de overheid een extra beroep wordt gedaan om te participeren in allerlei initiatieven en netwerken.

3 Vragen bij het beleid

De hoofddoelstelling van sociaal beleid is te bevorderen dat zoveel mogelijk burgers een acceptabele leefsituatie krijgen. Belangrijke elementen zijn gezondheid, sociale relaties, huisvesting, de beschikbaarheid van (duurzame) consumptiegoederen en een gevarieerde vrijetijdsbesteding. Het sociale beleid heeft zich de laatste jaren geconcentreerd op onderwijs- en arbeidsparticipatie, omdat hiermee in principe de voorwaarden worden geschapen voor een succesvolle maatschappelijke participatie. Daarmee is aangesloten bij de traditionele sociaal-structurele aanpak van het achterstandsbeleid, gericht op het versterken en herverdelen van maatschappelijke hulpbronnen. Voorzover dit beleid (nog) geen succes heeft, biedt de overheid compenserende voorzieningen, zoals bijstandsuitkeringen of huisvestingssubsidies. De vraag is of deze benadering nog adequaat of althans voldoende is voor de problematiek die in de voorgaande paragraaf is geschetst.

In de eerste plaats is vernieuwing van de sociale infrastructuur noodzakelijk gebleken, omdat de behoeften van de Nederlandse burger zijn veranderd. Moderne huishoudens kunnen alleen taken combineren wanneer een adequate sociale infrastructuur voorhanden is. Het ministerie van szw heeft een breed beleidsprogramma arbeid en zorg ontwikkeld (TK 2001-2002 a). Het richt zich er op dat ook werkenden zorg kunnen verlenen aan kinderen, partners en ouders. vws heeft in deze kabinetsperiode geïnvesteerd in de capaciteitsuitbreiding van de zorg en in de ombuiging van aanbod- naar vraagsturing. De gemeenten, provincies en departementen hebben binnen het Bestuursakkoord nieuwe stijl afspraken gemaakt over versterking van de jeugdketen (BZK 1999). Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken heeft afstand genomen van het achterstands- of doelgroepenbeleid voor minderheden en in plaats daarvan het integratie- en diversiteitsbeleid geïntroduceerd (BZK 2002a). Met deze en soortgelijke beleidsinitiatieven speelt het beleid in op de moderniseringstendensen in de samenleving. De vraag is of de versterking van de sociale infrastructuur zo wel voldoende systematisch geschiedt.

In de tweede plaats is de vraag of het maatschappelijk achterstandsbeleid niet aan herijking toe is. De verschijningsvormen en oorzaken van maatschappelijke achterstanden en sociale kwetsbaarheid blijken zeer divers. Daarmee is minder gemakkelijk een gemeenschappelijke noemer te vinden waar het sociale achterstandsbeleid van de rijksoverheid kan worden ondergebracht. Belangrijke maatregelen in het huidige maatschappelijke-achterstandsbeleid schieten hun doel voorbij omdat de oorzaken van achterstand zijn veranderd en complexer zijn geworden. Wanneer men de problemen van gemarginaliseerde groepen analyseert, blijken persoonlijke en sociale kenmerken evenzeer van belang als sociaal-distributieve factoren. Wanneer het sociale beleid kwetsbare groepen wil bereiken, zal het een meer op de persoonlijke problematiek gerichte ondersteuning moeten bieden. De standaardpakketten van onderwijsinstellingen, uitkeringsorganisaties en arbeidsvoorziening zijn doorgaans onvoldoende toegesneden op dergelijke cliënten. Kwetsbare mensen hebben

behoefte aan voorlichting en advies, opvang en begeleiding, sociale dienstverlening en (bemoei)zorg en dat tegelijkertijd. Om zo'n intensief sociaal beleid te kunnen voeren is het voorts nodig niet alleen de kwetsbare personen zelf te benaderen, maar ook de sociale netwerken waarin zij verkeren. Het streven daarbij is deze cliënten de regie over hun eigen leven terug te geven. Veelal zal echter moeten worden erkend dat zo'n doelstelling te hoog gegrepen is. De aard van de stoornis vraagt in veel gevallen dat hulpverleners in de buurt blijven en periodiek in actie komen. En ten slotte: het Grote steden beleid is volop in ontwikkeling. Verschillende zelf-evaluaties en visitaties hebben aan het licht gebracht dat juist de sociale pijler zwak is ontwikkeld. Er is weliswaar een groot aantal sociale vraagstukken geagendeerd, maar in de praktijk is nog geen sprake van een geïntegreerd programma. Betrokken beleidsvoerders hebben geconcludeerd dat hier in de volgende kabinetsperiode nog een slag moet worden gemaakt. Onderwerpen die dan aan de orde zijn: ketenbena-dering in het jeugdbeleid, sociaal-economische gezondheidsverschillen, de samenhang tussen fysieke en sociale infrastructuur en integratie van minderheden (BZK 2002 b). Het SCP heeft bij de bestuurlijke vormgeving van de sociale pijler vraagtekens geplaatst. Vanwege de sterk functionele samenhangen binnen bijvoorbeeld het onderwijs of de zorg lijken er slechts beperkt mogelijkheden om delen van dit sectorale beleid op te nemen in het GSB (Van der Wouden 2001).

4 Missie

Formulering van de missie

Sedert het midden van de jaren negentig hebben achtereenvolgende kabinetten het tot hun taak gerekend om burgers te ondersteunen die vanwege maatschappelijke achterstanden en persoonlijke kwetsbaarheid de aansluiting met de samenleving dreigen te missen of reeds hebben verloren. Bij het herformuleren van sociale problemen hebben politiek en departementen gezocht naar een nieuwe beleidsfilosofie, die het mogelijk maakt een verscheidenheid aan maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Het tweede kabinet-Kok heeft als hoofddoelstelling vastgesteld: het bevorderen van sociale cohesie. Ook op Europees niveau zijn de begrippen sociale cohesie en sociale uitsluiting doelstellingen geworden voor het sociale beleid van de EU. De OECD spreekt over de positieve bijdragen van sociaal kapitaal aan de economische en sociale ontwikkelingen.

Tegen deze achtergrond zou de missie als volgt kunnen worden geformuleerd: *vws bevordert de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving en in het bijzonder de maatschappelijke participatie van kwetsbare burgers. Daartoe bewaakt het departement de kwaliteit en samenhang van de sociale infrastructuur en draagt het bij aan vernieuwing en versterking ervan, samen met andere overheden en maatschappelijk organisaties.*

Wanneer vws sociale cohesie als centraal element in de missie opneemt, bouwt het voort op wat al eerder door het ministerie vanuit Directie Sociaal Beleid in de nota *Sociale kwaliteit. Werk in uitvoering* is beschreven. In deze nota heeft vws zijn sociale doelstellingen geëxpliceerd in termen van participatiebevordering en verbetering van de sociale kwaliteit (vws 2000).

Sociale cohesie en sociale infrastructuur

Sociale cohesie is een meerduidelig, aan de sociologische theorie ontleend begrip. Het gaat om de betrokkenheid van mensen bij de samenleving als geheel, de oriëntatie op collectieve waarden en normen, de deelname aan maatschappelijke instituties en organisaties, de participatie aan sociale netwerken en de onderlinge sociale waardering en contacten. De begrippen sociale integratie en sociaal kapitaal zijn hiermee min of meer synoniem. Sociale cohesie is echter niet alleen een wetenschappelijk, maar ook een normatief concept en het is om deze reden bruikbaar in politiek en beleid. Sociale bindingen zijn nastrevenswaardig. Mensen onderhouden sociale relaties, zowel vanuit rationele kosten-baten overwegingen als vanuit ideële en affectieve motieven. Sociale cohesie manifesteert zich op uiteenlopende schaalniveaus: in politieke en sociale systemen, in maatschappelijke organisaties en in het persoonlijke micro-milieu. Het bevorderen van sociale cohesie is het meest pragmatisch te omschrijven als het scheppen van voorwaarden voor participatie van burgers aan de samenleving op de verschillende niveaus, zowel waar het gaat om gedrag als om opvattingen en houdingen. Overigens is niet elke vorm van sociale cohesie per definitie nastrevenswaardig. Sociale cohesie moet in haar context worden

beschouwd; een te sterke cohesie binnen de eigen groep kan nadelig uitwerken voor de samenleving als geheel.

De sociale infrastructuur is een belangrijke voorwaarde voor sociale cohesie. Sociale infrastructuur is wetenschappelijk niet zo'n helder begrip. vws heeft het eerder omschreven als 'de formele (institutionele) en de informele (relationele) kaders die burgers in staat stellen om aan de samenleving deel te nemen en met elkaar sociale relaties aan te gaan' (vws 2000). In paragraaf 2 is het wat pragmatischer gedefinieerd als het geheel van formele en informele voorzieningen en arrangementen dat mensen nodig hebben om het bestaan naar eigen inzicht in te richten en het samenleven vorm te geven. Kinderopvang, scholen, centra voor werk en inkomen, ziekenhuizen of sportverenigingen zijn enkele belangrijke onderdelen van de sociale infrastructuur. Zij leveren min of meer standaarddiensten aan burgers. Iedereen maakt hiervan in bepaalde situaties voor korte of langere tijd gebruik.

Zoals in paragraaf 2 is uiteengezet: er is in twee opzichten behoefte aan beleidsvernieuwing. Investerings in de sociale infrastructuur zijn nodig om de hedendaagse huishoudens adequaat te bedienen. Met name huishoudens met tweeverdieners hebben behoeften aan slimme combinaties van diensten en arrangementen om activiteiten in de privé-sfeer te kunnen combineren met een maatschappelijk actieve rol. Het is niet meer voldoende dat de verschillende instituties hun kerntaak goed uitvoeren; zij moeten rekening houden met wat door welke andere dienstverleners op welke plaatsen en op welke tijdstippen wordt gedaan. vws zou een breder profiel kunnen krijgen indien het departement de sociale infrastructuur dusdanig versterkt dat iedere burger hiervan profiteert.

Ook aanpassing van de dienstverlening ten behoeve van risicogroepen en gemarginaliseerde burgers is noodzakelijk. De verscheidenheid, de ernst, de verwevenheid en de permanentie van veel sociale problemen vragen een sterk geïndividualiseerde aanpak die rekening houdt met persoonsgebonden factoren die ten grondslag liggen aan de (dreigende) marginalisering. Daarbij treedt een verbreding van doelstellingen op. De dienstverlening is niet gericht op een geïsoleerd probleem, bijvoorbeeld werkloosheid of armoede, maar op bevordering van sociale participatie en cohesie. Dienstverleners proberen cliënten te activeren en sociale netwerken te benutten om veranderingen te bewerkstelligen. Deze aanpak is reeds bekend als trajectbegeleiding, ketenbenadering, maatwerk, sociale activering en vraagsturing en vereist een samenspel van vele instanties. Deze dienstverlening dient bovendien op enigerlei wijze in de directe omgeving van de cliënt te worden aangeboden. Dat veronderstelt een gedifferentieerde, fijnmazige sociale infrastructuur, met name in de concentratiewijken.

Herwaardering welzijn en openbare gezondheidszorg

Bij deze sterker persoonsgerichte en vraaggestuurde dienstverlening lijkt er ruimte te ontstaan voor een maatschappelijke en politieke herwaardering van het welzijnsbeleid en de openbare gezondheidszorg. Deze sectoren zijn van oudsher gericht op een grote verscheidenheid aan vraagstukken op het grensvlak van individu en sociale

omgeving. De beroepskrachten hebben contact met de doelgroepen in hun eigen leefwereld. Zij bieden dienstverlening op maat aan een grote variëteit van kwetsbare mensen. Zij betrekken daarbij andere dienstverleners en ook de informele segmenten van de sociale infrastructuur, zoals vrijwilligerswerk en mantelzorg. vws zou bij de nieuwe missie op zich kunnen nemen deze sectoren scherper te profileren, concrete doelstellingen uit te werken en na te gaan op welke wijze welzijn en openbare gezondheidszorg het beste met andere maatschappelijke organisaties en sectoren kunnen samenwerken om de sociale cohesie te bevorderen. Gemeenten en uitvoerende instellingen op lokaal niveau zullen bij deze missie de belangrijkste partners zijn van het departement. Binnen de openbare gezondheidszorg is aan een dergelijk traject reeds begonnen (TK 1996/1997; TK 1999/2000 a); in de welzijnssector stagneert een soortgelijke ontwikkeling.

In het voorgaande is de aandacht gericht op de ondersteuning van kwetsbare groepen en achterstandswijken. Een passende kanttekening: die kwetsbaarheid hoeft niet permanent te zijn. Mensen kunnen tijdelijk in een dergelijke situatie verkeren; wijken zijn voortdurend in beweging. Het is daarom van belang voor iedereen laagdrempelige voorzieningen en arrangementen in stand te houden en preventief te werk te gaan.

Verkokering

Kenmerkend voor de vernieuwde dienstverlening is dat niet meer de sectorale benadering voorop staat, maar daarentegen de aard van de problematiek. De instellingen en organisaties die gericht zijn op de vraag van de burger stemmen weliswaar hun manier van werken beter af op de veranderde sociale problematiek, maar schieten desalniettemin in twee opzichten tekort. Zo stemmen zij hun diensten niet tijdig en voldoende af op nieuwe doelgroepen of nieuwe behoeften. Ook weten zij lang niet altijd de risicogroepen te bereiken. Het ontwikkelen van nieuwe activiteiten en het realiseren van maatwerk en ketenaanpak blijken in de praktijk om inhoudelijke en bestuurlijke redenen moeilijke opgaven. In de loop van de geschiedenis heeft elke sociale sector zich tot eigenaar verklaard van één of meer specifieke maatschappelijke problemen en een daarop toegesneden aanbod van diensten ontwikkeld. Op deze manier is een aantal werkerreinen afgebakend en zijn werksoorten ontstaan met een specifieke expertise en met een uniek organisatiepatroon. De professionalisering heeft weliswaar de kwaliteit van diensten verbeterd, maar tegelijkertijd geleid tot vergaande specialisatie en verkokering. Het ontwikkelen van een probleemgerichte aanpak vereist echter een gezamenlijke visie en probleemdefiniëring alsmede innovatie van (interdisciplinaire) methodieken. Het gezamenlijk ontwikkelen van activiteiten in deze richting vereist een cultuuromslag, bij de werkers in het veld en vooral bij het leidinggevende kader en de stafmedewerkers.

Ook bestuurlijk zijn er tal van belemmeringen om tot meer samenhang te komen. In de afgelopen jaren zijn deze belemmeringen in vele overheidsnota's uitvoerig beschreven en geanalyseerd. De kern van het probleem is dat bestuur en beleid per sector zijn georganiseerd. Elke sector kent een specifieke verantwoordelijkheids-

verdeling – tussen bestuurslagen en tussen overheid en maatschappelijk veld – en eigen wet- en regelgeving voor doelstellingen, taken, kwaliteit, financiering en toezicht. Bovendien zijn in het samenspel tussen overheden en maatschappelijke sectoren sterke beleidstradities gegroeid, vanwaaruit elke sector op een hem typerende wijze de sociale werkelijkheid benadert.

Bijdrage van vws

Bij de uitwerking van de missie zou vws zich moeten afvragen welke bijdrage het zou kunnen leveren om de inhoudelijke en bestuurlijke knelpunten in de sociale infrastructuur te overwinnen. De ervaringen die zijn opgedaan met de Kaderwet Specifiek Welzijn zou het departement moeten benutten om bescheiden pretenties te formuleren en partners te zoeken om de doelstellingen te realiseren. De pretenties moeten bovenal bescheiden zijn indien het gaat om de onderlinge afstemming van allerlei gevestigde voorzieningen. De sectoraal georganiseerde voorzieningen bedienen immers al adequaat veel burgers met niet al te complexe vragen. Zij spelen bovendien steeds beter in op de vraag naar diensten, door meer vraaggericht te werken en – in aanvulling op de standaarddienstverlening – gespecialiseerde diensten aan te bieden. Voorbeelden zijn de remedial teaching door scholen voor kinderen met leerproblemen, of het door arbeidsvoorziening zorgdragen voor op maat gesneden beroepsopleiding voor langdurig werklozen. Dit soort zaken kan goed in de sectorale kokers worden opgepakt en behoeft niet per definitie in een groter geheel te worden ondergebracht. Afstemming is pas echt van belang indien sprake is van belangrijke leemten in het geheel van voorzieningen en arrangementen voor doorsneeburgers, en bij kwetsbare burgers met meervoudige problematiek. Hier zou vws een stimulerende rol kunnen vervullen.

5 Bouwstenen voor invulling van de missie

Het departement van vws kan op verschillende manieren invulling geven aan zijn missie. In de voorgaande analyse van de sociale vraagstukken zijn diverse aanknopingspunten voor beleid te vinden. Hier wordt een stramien gepresenteerd op basis waarvan de beleidsacties kunnen worden geordend.

Monitoren

Het departement kan systematisch informatie verzamelen over hoe sociale cohesie en de sociale infrastructuur zich ontwikkelen. Op individueel niveau beschikt het SCP over veel informatie, die vanuit een perspectief van sociale cohesie kan worden geordend. De *sociale staat van Nederland* is weliswaar via een ander denkschema opgebouwd, maar bevat veel informatie over maatschappelijke participatie – voor zover tot uiting komend in gedragingen – en over de determinanten ervan.

Het bureau heeft bovendien een index geconstrueerd die de ontwikkelingen van de leefsituatie in de tijd en bij verschillende groepen meet. Conform het voornemen in het werkprogramma 2002-2003 zal juist de maatschappelijke participatie in de volgende editie worden uitgebreid. Ook andere instituten, zoals het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM), hebben veel gemakkelijk toegankelijke informatie over de bevolking. Ook produceert het SCP rapportages over specifieke bevolkingscategorieën en ook enkele onderzoeksinstituten in de periferie van vws bestrijken zeer specifieke doelgroepen van beleid, zoals chronisch zieken of psychisch gestoorde.

De informatie over de sociale infrastructuur op het niveau van organisaties en instellingen is meer verbrokkeld, maar voor een deel wel aanwezig bij het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), CBS en diverse onderzoeks- en kennisinstituten. Gegevens over het vws-beleidsterrein zijn opgenomen in de Brancherapporten (vws 2001). Het onderdeel Welzijn en Sport vertoont overigens leemten. Er zijn door vws inmiddels diverse werkzaamheden in gang gezet om de informatie te verbeteren en via gemeenschappelijke operationalisering van begrippen op een hoger plan te brengen.

Deze informatie over de bevolking en de maatschappelijke organisaties die in monitoren is opgenomen, heeft in eerste instantie een signalerende functie. Meestal is gericht onderzoek nodig om specifieke vragen te beantwoorden. vws zou het tot zijn taak kunnen rekenen om nadere analyses te (laten) verrichten naar opkomende maatschappelijke vraagstukken. Het departement zou ook (kwalitatieve) veldkennis kunnen vergaren, om vanuit de praktijk te worden geïnformeerd over nieuwe noden en mogelijke richtingen waarin een oplossing kan worden gezocht. De landelijke kennisinstituten en ondersteuningsinstellingen kunnen in principe voor dergelijke praktijksignaleringen worden ingezet. Een en ander zou kunnen worden vastgelegd in een onderzoeksprogramma. Op deze wijze kunnen wetenschappelijke inzichten en praktijkervaringen worden gecombineerd ten behoeve van signalering en debat.

Nieuwe voorzieningen en arrangementen

De sociale infrastructuur kan up-to-date worden gehouden via verbetering van bestaande voorzieningen en de introductie van nieuwe, waarmee wordt tegemoetgekomen aan de behoeften en wensen van burgers. De directe doelstelling daarvan is dat zó burgers in de verschillende levensfasen een beroep kunnen doen op een op hen afgestemd pakket formele en informele voorzieningen. Zoals reeds uiteengezet, gaat het daarbij om bijvoorbeeld (nieuwe vormen van) kinderopvang en eventueel dagarrangementen of dienstenknooppunten, woonzorgcombinaties en arbeid-zorgregelingen die voor de bevolking als geheel van belang zijn. Het zijn enkele – weinig originele – voorbeelden, die al jaren in beleidsnota's zijn opgenomen. Beter echter enkele prioriteiten gedurende een langere periode vasthouden dan telkens nieuwe wensen formuleren. Realisering hiervan vergt nu eenmaal een jarenlang volgehouden beleidsinspanning.

Ook zijn er specifieke maatschappelijke vragen en doelgroepen, zoals vluchtelingen, dementerende ouderen of psychiatrische patiënten, die aanleiding kunnen zijn voor aanpassing van bestaande voorzieningen en activiteiten. Het is dan niet altijd nodig om professionele voorzieningen in het leven te roepen; dergelijke initiatieven zullen juist dikwijls door vrijwilligersorganisaties worden genomen.

Eveneens kan worden gedacht aan het versterken van het zelforganiserend vermogen van de samenleving. Dit kan op verschillende manieren. Meest voor de hand liggend is het subsidiëren, begeleiden en faciliteren van het maatschappelijk middenveld, verenigingen, lotgenotencontacten en patiëntenverenigingen, ouderverenigingen, vrijwilligerswerk, bewonersorganisaties en groepsactiviteiten. Het sociaal-cultureel werk, jeugdwerk en opbouwwerk hebben hier van oudsher taken. De praktijk is echter dat dit soort instellingen hun capaciteit binnen de gemeentelijke prioriteitsstelling overwegend inzetten voor specifieke doelgroepen en projecten, waardoor de bevolkingsbrede ondersteuning ten behoeve van ontspanning, ontmoeting, ontplooiing en opvang is verdwenen. Hier ligt primair een taak voor de gemeenten, maar ook de rijksoverheid kan via ondersteuning van landelijke organisaties of projectmatige activiteiten initiatieven op het lokale niveau bevorderen. In de wereld van de sport wordt al via deze lijnen geopereerd; een soortgelijke aanpak kan ook op andere terreinen worden gevolgd.

In aanvulling op deze overwegend materiële ondersteuning is het gewenst om het maatschappelijk initiatief ruimte te geven om zelf de ambities in te vullen en niets aan verantwoordelijkheden en middelen over te dragen om sociale taken uit te voeren.

Stimulering van innovaties is van oudsher een functie van het departement. Uitvoerende instellingen en gemeenten geven veelvuldig aan behoefte te hebben aan initiatieven vanuit de Rijksoverheid en de landelijke kennisinstituten, zolang althans dit niet leidt tot recentralisatie. vws zou deze taak via onderzoek en experimenten systematischer op zich kunnen nemen.

Typerend voor innovaties is echter dat ze meestal niet op het departement worden

bedacht, maar ontstaan op de werkvloer of in kenniscentra. Het departement moet bij het monitoren daarom wegen vinden om interessante initiatieven tijdig te registreren, deze op hun merites te (laten) beoordelen en flexibel in te spelen op wat zich als waardevol aandient.

Het NIZW ZONMW voeren deze taken reeds uit. De door ZONMW ontwikkelde gecombineerde aanpak van onderzoek en praktijkvernieuwing kan model staan voor de verdere ontwikkeling. Op deze wijze zou het departement van vws een stimulerende rol kunnen spelen in het kabinetsbrede beleid ter versterking van de sociale infrastructuur.

Kwetsbare burgers

Het versterken van de positie van risicogroepen en kwetsbare burgers is een belangrijk element in het beleid ter bevordering van de sociale cohesie. In de tweede paragraaf is al gewezen op de noodzaak verschillende formele en informele onderdelen van de sociale infrastructuur te laten samenwerken om ketenaanpak, maatwerk en vraaggestuurde dienstverlening te realiseren. Het ligt op de weg van vws om juist voor deze groepen netwerken voor overleg en samenwerking te formeren.

Het departement heeft reeds tal van initiatieven in deze richting genomen.

Voorbeelden zijn het Regionaal gestructureerd overleg maatschappelijke opvang, het Gestructureerd jeugdoverleg, Lokaal preventief jeugdbeleid, het Platform openbare gezondheidszorg (Nationaal contract openbare gezondheidszorg) en netwerk Gezonde Gemeenten (TK 2001/2002 b).

Voor de feitelijke uitvoering van de voornemens op deze terreinen is het departement afhankelijk van de betrokken partijen. Op uitvoerend niveau kunnen het welzijns-
werk, de eerstelijnsgezondheidszorg en de openbare gezondheidszorg een belangrijke rol spelen, omdat deze beschikken over netwerken om de gewenste samenhang te bewerkstelligen. Aan de vorming van bijvoorbeeld buurtnetwerken, netwerken rondom de school, vermaatschappelijking van de geestelijke gezondheidszorg en het loket voor ouderen leveren welzijnsinstellingen en GGD's, veelal onder regie van de gemeente, substantiële bijdragen. Ook participeert het welzijnswerk in projecten van andere sectoren, omdat het specifieke doelgroepen weet te bereiken. Ten slotte activeert het welzijnswerk het zelforganiserend vermogen van burgers, ondersteunt het vrijwilligersorganisaties en organiseert het sociale activiteiten en netwerkvorming. Het heeft daarmee een positieve uitwerking op in het bijzonder de informele elementen van de sociale infrastructuur.

Vangnet

Verscheidene onderdelen van de welzijnssector en GGD's fungeren als laatste vangnet voor gemarginaliseerde groepen in de samenleving en vormen als zodanig een belangrijk onderdeel van de sociale infrastructuur. De welzijnssector en de openbare gezondheidszorg ontlenen hun maatschappelijke functie voor een deel aan het feit dat zij mensen opvangen die in andere sectoren buiten de boot zijn gevallen. In de huidige samenleving is deze functie van grote maatschappelijke betekenis, omdat

veel mensen als gevolg van enerzijds grotere keuzevrijheid anderzijds scherpere maatschappelijke selectie in problemen raken. Bovendien zal de Nederlandse samenleving geconfronteerd blijven met grote aantallen illegalen die een minimale zorg nodig hebben. Versterking van de sociale infrastructuur impliceert een uitbreiding van deze vangnetfunctie. Hiervoor is een bestuurlijke aanzet gegeven in *Op-maat tot samenspel*, *Integrale nota Maatschappelijke opvang* (TK 1997-1998) en in het GGZ-beleid (TK 1999/2000 a).

Sociale agenda

In het verlengde van het maatschappelijke debat over de probleemanalyse, zoals gepresenteerd in paragraaf 2, kan de politiek – niet alleen het departement van vws, maar ook het kabinet – een sociale agenda opstellen. Het departement kan in samenwerking met andere bestuursorganen en maatschappelijke organisaties deze agenda als leidraad aanhouden. Bij het opstellen van de agenda kan het departement zich beperken tot het definiëren van de beleidsrichting en politiek prioriteiten stellen. Concretisering hiervan in beleidsvoorstellen wordt dan overgelaten aan andere overheden en organisaties.

vws kan echter ook verder gaan en concrete beleidsdoelstellingen of -voorstellen formuleren, die in samenwerking met andere partners worden gerealiseerd. In deze paragraaf zijn bij wijze van suggesties enkele voorbeelden gepresenteerd. Zoals uit de voorbeelden kan worden afgeleid, denk ik aan een sociale agenda die zich beperkt tot urgente sociale vraagstukken. Het reguliere beleid in de diverse sectoren wordt hierin niet opgenomen. Het gaat om de bijdrage die wordt geleverd aan de oplossing van een specifiek sociaal vraagstuk, waarvoor een geconcentreerde beleidsinspanning noodzakelijk is. Zo'n concept-agenda moet worden ingebracht in het politieke overleg met andere overheden en maatschappelijke organisaties. Een aantal partners zal zich uiteindelijk aan de agenda moeten committeren, wil deze meer zijn dan een vrijblijvende aanbeveling.

Indicatoren

In zo'n overleg zouden indicatoren kunnen worden ontwikkeld om de landelijke ontwikkelingen te volgen. De SCP-leefsituatie-index bijvoorbeeld is een globale, maar wel robuuste indicator voor de leefsituatie van de burgers. Het zou mogelijk worden de relatieve posities van diverse (risico)groepen te vergelijken en te bezien op welke dimensies welke groepen voorop lopen of juist achterblijven.

Dit is voor diverse bevolkingscategorieën verschillend. De ene groep blijft achter wat betreft gezondheid en wonen en de ander scoort juist extra goed op vrijetijdsbesteding en sport. De index is niet geschikt om de resultaten en effecten van extra beleidsinspanningen te meten. Voor zulke metingen kunnen specifieke sets prestatie- en effectindicatoren worden ontwikkeld. Daarmee kunnen de prestaties van het beleid ten aanzien van sociale infrastructuur in kaart worden gebracht.

Te overwegen is algemene indicatoren in *De sociale staat van Nederland* op te nemen, of in andere periodieke rapportages van het SCP. Ook zou een aparte rapportage

kunnen worden ontwikkeld die aansluit bij de prioriteiten van de sociale agenda. Dat zou ook de kwaliteit van de nieuwe VBTB-begrotingscyclus ten goede komen.

Financiële stimulering

Bestuurlijke ervaring leert dat financiële prikkels een belangrijk stuurinstrument zijn. Om de uitvoering van de sociale agenda van het rijk veilig te stellen is het daarom aanbevelingswaardig de bestaande geldstromen van het rijk naar instellingen en gemeenten te bundelen, en de mogelijkheden te verruimen om de uitvoering van die agenda aan te passen aan de lokale omstandigheden. Wanneer de middelen reeds gedecentraliseerd zijn, c.q. de taken uit de eigen middelen moeten worden gefinancierd, zou voor de uitvoering van vernieuwingsprojecten een aanbestedingsprocedure kunnen worden gevolgd. Wanneer lokale partijen projecten van de sociale agenda uitvoeren, ontvangen zij additionele middelen. Op deze wijze kunnen de ontwikkelingen op uitvoerend niveau in de gewenste richting worden omgebogen en beleidsvernieuwingen gestimuleerd.

De bestuurlijke inbedding van de agenda komt in de laatste paragraaf aan de orde.

6 Bestuurlijke analyse

Bestuurlijke regimes

Het sociale beleid kent een grote verscheidenheid aan centrale, functionele en territoriaal gedecentraliseerde bestuurlijke regimes. Er zijn verschillen naar de mate van zeggenschap, de omvang en reikwijdte van de takenpakketten, de beschikbare bestuurlijke instrumenten, de financiering en verantwoordingsprocedures enzovoort. Op sommige terreinen is sprake van een sterke beleidsvervlechting, op andere gebieden is er volledige autonomie voor de afzonderlijke actoren (SCP 1998). Het coördineren van beleid via dergelijke verschillende bestuurlijke regimes is een tijdrovende en moeizame aangelegenheid. In de afgelopen jaren hebben de kabinetten verschillende initiatieven genomen om tot een effectieve metasturing te komen.

Sociale vernieuwing

Sociale vernieuwing was de eerste aanzet voor bestuurlijke vernieuwing van het sociale beleid. Dit project kende in het begin een veelheid van ambities en doelstellingen. In de loop van het proces is de aandacht geconcentreerd op bestrijding van maatschappelijke achterstanden, met nadruk op onderwijs, arbeid en leefbaarheid. Via decentralisatie en deregulering hebben gemeenten meer mogelijkheden gekregen om een samenhangend beleid te voeren en nieuwe interventiestrategieën te ontwikkelen. Bekende, min of meer succesvolle voorbeelden waren de individuele trajectbegeleiding en het integraal buurtbeheer (Van der Wouden et al. 1994, Van der Pennen et al. 1998).

Grote steden beleid

Het Grote steden beleid (GSB) van het eerste kabinet-Kok borduurde voort op de sociale vernieuwing. De belangrijkste thema's waren weer: werk, onderwijs, zorg, veiligheid en leefbaarheid. De overeenkomst met sociale vernieuwing is partieel, omdat aan het Grote steden beleid een bredere probleemanalyse ten grondslag lag. De grootstedelijke problematiek wordt niet alleen als sociale achterstand, maar ook als economisch vraagstuk gedefinieerd. Geadviseerd werd dan ook om de stadseconomie te versterken via marktgerichte stimulering. De echte verbredingslag in het GSB is echter gemaakt bij de tweede ronde van convenants die het tweede kabinet-Kok en de grote steden eind 1999 hebben getekend. Er worden nu drie pijlers onderscheiden: economie en werkgelegenheid, fysieke infrastructuur en sociale infrastructuur. Hieraan zijn verschillende interventiestrategieën gekoppeld.

Wat betreft de sociale pijler wordt de strategie van het sociale achterstandsbeleid uit sociale vernieuwing gehandhaafd. Ook zetten partijen weer in op integraal beleid. Uit de ervaringen met sociale vernieuwing was gebleken dat de sectorale beleidsstructuren knellen bij wat meer complexe problemen. Het bieden van perspectieven aan de jeugd in de stad is als belangrijkste prioriteit gekozen. De minister voor het Grote steden beleid heeft dan als ambitie dat de steden de verschillende schakels uit

de keten rondom jeugd en jongeren, variërend van jeugdgezondheidszorg en kinderopvang tot verslavingszorg, met elkaar verbinden zonder het bestaande (sectorale) overleg te dwarsbomen (TK 1999/2000b). De Rijksoverheid bevordert de integrale beleidsvorming door gemeenten te verplichten meerjarige ontwikkelingsplannen op te stellen in samenspraak met maatschappelijke organisaties, de bevolking en de omliggende gemeenten. Deze interactieve beleidsvorming moet leiden tot een empirische onderbouwd en probleemgericht beleid, dat de sectorale beleidsgrenzen overschrijdt. Het derde element is de differentiatie tussen de steden. Er is een bestuurlijke opzet gekozen, die het mogelijk gemaakt de beleidsdoelstellingen aan te passen aan de lokale situatie. Dit is bereikt door de steden niet alleen globale plannen te laten opstellen, maar ook specifieke beleidsprestaties te laten vastleggen, op basis waarvan de financiële middelen worden verschaft en later afgerekend. Op dit moment worden op basis van de visitaties van de g4, g21 en het Rijk plannen gemaakt voor een verdere stroomlijning en intensivering van het GSB, in het bijzonder waar het gaat om de zogenaamde sociale pijler (BZK 2002 b).

Bestuursakkoord nieuwe stijl

Het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) hebben in het maart 1999 het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) *Overheden over toekomst* afgesloten (BZK 1999). Een belangrijk hoofdstuk betreft de sociale infrastructuur. Hierin is een groot aantal voornemens en afspraken vastgelegd, gericht op een integrale aanpak van de achterstandsproblematiek. Belangrijke onderdelen zijn jeugdbeleid, sport, gezondheidszorg en armoedebeleid. Daarmee is op een aantal terreinen een koppeling gelegd tussen het GSB en het beleid voor andere gemeenten.

Lokaal sociaal beleid

De voornoemde bestuurlijke operaties zijn alle gericht op het tot stand brengen van een integraal sociaal beleid dat alle bestuurslagen en maatschappelijke sectoren van beïnvloed. vws is hierbij intensief betrokken. Daarnaast heeft vws nog een eigen lijn naar de gemeenten uitgezet via het project Lokaal sociaal beleid. In oktober 1998 heeft het ministerie naar aanleiding van eerder politiek overleg over de beleidsbrief Lokaal sociaal beleid het Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten. Beleidskader lokaal sociaal beleid gepresenteerd (vws 1998). Gemeenten hebben als gevolg van jarenlange decentralisatie van vele onderdelen van het rijksoverheidsbeleid, zo stelt het ministerie in de brief, de verantwoordelijkheid gekregen voor het ontwikkelen en in stand houden van de sociale infrastructuur die gericht is op het versterken van de sociale samenhang en het bestrijden van achterstanden. vws wil de gemeenten aangrijpingspunten aanreiken voor een samenhangende, probleemgerichte aanpak, die aansluit bij de eigen sociale kwesties.

Interpretatie van de verschillende beleidsnota's laat lokaal sociaal beleid te omschrijven als een geconcentreerde beleidsinspanning vanuit diverse sectoren om

sociale vraagstukken op te lossen (Gilsing et al. 1999). Bestuurlijk gezien zijn voor dit lokale sociale beleid verschillende bestuurlijke modellen relevant. Gemeenten hebben taken integraal overgedragen gekregen, bijvoorbeeld Welzijnswet of Wet voorzieningen gehandicapten. Gemeenten hebben ook voor onderdelen van een bepaald beleidsterrein verantwoordelijkheden verworven, bijvoorbeeld Bijzondere bijstand of het Gemeentelijk Onderwijsachterstandsbeleid. Daarnaast hebben gemeenten bij de uitvoering van sociaal beleid te maken met functioneel georganiseerde sectoren en relatief autonoom opererende instellingen, die door het Rijk worden aangestuurd. Voorbeelden zijn sociale zekerheid, onderwijs of zorg. Deze grove driedeling is te verfijnen door ook de condities, onder welke het beleidspakket is overgedragen, in beschouwing te nemen. Lokaal sociaal beleid houdt in dat gemeenten deze verschillend georganiseerde sectoren moeten aansturen of bijsturen om samenhang tot stand te brengen op het niveau van de uitvoering. In dit verband spreekt bestuurlijk Nederland tegenwoordig over de regierol van de gemeenten.

De instrumentering van de regierol staat steeds ter discussie. Gemeenten vragen om meer bevoegdheden en financiële middelen. Andere overheden en maatschappelijke organisaties wensen niet tot hervorkaveling over te gaan, maar leggen de nadruk op inhoudelijke resultaatsafspraken en stroomlijning van bestuurlijke (verantwoordings)processen (BZK 1999).

Eén van de instrumenten om lokaal sociale beleid te voeren is – volgens het *Beleidskader lokaal sociaal beleid* – de structuurschets. Analoog aan het beleid bij ruimtelijk ordening ‘kan een sociale structuurschets gezien worden als een taakstellend kader waarmee het gemeentebestuur aangeeft hoe zij de sociale structuur van de lokale samenleving onderhoudt en zo nodig wil versterken’ (vws 1998, p. 26). Bedoeling van zo’n schets is dat zij uitgangspunten benoemt om de gemeente – op basis van analyses van de lokale situatie – meetbare doelen te laten vaststellen. Het legt tevens een stevige inhoudelijke basis voor de organisatie van het beleid en de evaluatie van de beleidsresultaten.

Uit verkennende onderzoeken (Hoenderkamp et al. 2000) blijkt dat het lokaal sociaal beleid in 2000 nog niet was ingeburgerd. Eenderde van de gemeenten heeft de term overgenomen en een kwart, overwegend grotere gemeenten, werkt aan een samenhangende beleidsvisie. Het beleidskader lokaal sociaal beleid is (nog) nauwelijks bij de gemeenten en instellingen in gebruik genomen.

In een aantal grote gemeenten is het GSB-kader dominant; kleinere gemeenten herkennen zich maar gedeeltelijk in de landelijke prioriteiten en ervaren niet direct de noodzaak van een integraal beleid. Uit een inventarisatie van de afzonderlijke onderwerpen waarmee gemeenten bezig zijn blijkt wel dat thema’s uit het rijksbeleid, zoals jeugdbeleid, ouderenbeleid, achterstandsbeleid, arbeidsmarktbeleid en integrale wijkaanpak, in het beleid van veel gemeenten is terug te vinden. Met name kleine gemeenten vinden het belangrijk algemene voorzieningen in stand te houden. De rol van de welzijnsvoorzieningen blijkt diffuus en wisselend. Andere voorzieningen hebben de welzijnsaanpak geïncorporeerd, of de welzijnssector levert slechts

een bescheiden bijdrage. Maar ook komt het voor dat een welzijnsinstelling een coördinerende rol speelt vanwege de specifieke kennis en vaardigheden om (lokale) netwerken te ontwikkelen en kwetsbare groepen te bereiken.

De boven beschreven bestuurlijke aanpakken zijn constructies voor metasturing met een verschillende mate van vrijblijvendheid voor de deelnemers. Het BANS legt globale intenties vast, die in vervolgtrajecten moeten worden uitgewerkt. Het onderdeel dat het meest gedetailleerd is uitgewerkt, is jeugdbeleid. Het GSB is een stuk operationeler; er zijn min of meer concrete meerjarige ontwikkelingsplannen vastgesteld, ook op sociaal terrein in de zogenoemde sociale pijler, en er zijn prestatieafspraken gemaakt.

Het lokaal sociaal beleid is tot nu toe in bestuurlijk opzicht een vrijblijvende aangelegenheid, zowel inhoudelijk als bestuurlijk. De beleidsdoelstellingen zijn abstract en hebben het karakter van beleidssuggesties, gericht aan andere overheden en instellingen. Er is ondersteuning via NIZW en VNG beschikbaar en er zijn enige pilots geweest. De vraag is in hoeverre het departement van VWS op basis van bovenstaande ervaringen een alternatief model kan ontwikkelen om de hier beschreven missie daadwerkelijk te gaan starten.

7 Netwerksturing, sociale agenda en sociaal structuurplan

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de sociale infrastructuur is een lappen-deken. Voor diverse onderdelen gelden verschillende bestuurlijke regimes, zoals in voorgaande paragraaf uiteengezet. De diverse actoren hebben elk hun eigen doelstellingen en laten zich niet gemakkelijk sturen. De machtsverhoudingen tussen de partijen zijn erg ongelijk. De sociale infrastructuur is een complex netwerk met talrijke wederzijdse afhankelijkheden. Dergelijke systemen zijn niet vanuit één centraal orgaan top-down te besturen. Netwerksturing is een kwestie van samenspel tussen de leden van het netwerk zelf, die onder leiding van een enkele daartoe uitgeruste partij of coalitie van partijen tot gezamenlijke besluiten komen. Het voeren van de regie in een complex netwerk omvat activiteiten als de instandhouding van of juist het veranderen van de samenstelling van het netwerk, selectieve mobilisering van partijen, het ontwikkelen van een gemeenschappelijke informatiebasis, het ontwikkelen van een visie, collectieve doelen zoeken, hiervoor steun genereren, samenwerking stimuleren, experimenten opzetten, financiële prikkels hanteren, meerzijdige afspraken maken enzovoort. Een dergelijke invulling van de regierol is mogelijk op zowel rijksniveau als op niveau van de gemeente.

Ten behoeve van de kabinetsverkenningen heeft Schnabel voor deze situatie, waarbij de overheid een partij is tussen andere partijen, het 4-r-model gepresenteerd (BZK 2001b). Omdat de overheid op een aantal terreinen krachtens wetgeving of algemeen belang een bijzondere rol heeft, is zij gelegitimeerd om tijdens de onderhandelingsprocessen richting te geven aan de maatschappelijke partners, daarbij hun manoeuvreerruimte respecterend om hen de taken te kunnen laten uitvoeren. Bij ruimte behoren afspraken over resultaat en het geven van rekenschap.

Rijksniveau

Uitwerking van de regierol op rijksniveau veronderstelt dat vws een bestuurlijke opdracht krijgt om de regie voor de verandering van de sociale infrastructuur in handen te nemen. Deze opdracht kan eenmalig bij kabinetsnota worden gegeven, of ook wettelijk via bijvoorbeeld een wijziging van de Welzijnswet. De laatste optie lijkt vooralsnog erg ambitieus.

Vervolgens moet worden nagedacht over de inrichting van het netwerk dat ten behoeve van de versterking van de sociale infrastructuur kan worden geformeerd: hoe wordt samengewerkt met andere betrokken departementen, hoe wordt de verhouding tot de gemeenten en provincies, op welke wijze worden (nationale) maatschappelijke organisaties en professionele instellingen in het netwerk betrokken? Enzovoort. Het is niet goed mogelijk om los van concrete beleidsvraagstukken het bestuurlijk model gedetailleerd uit te werken. Aan de netwerkvorming gaan een inhoudelijke verkenning en de opbouw van een sociale agenda vooraf (zie par. 5). Op basis van de sociale agenda kan de bestuurlijke vormgeving worden uitgewerkt. Niettemin zijn er op basis van de ervaringen van de laatste jaren wel enkele hoofdlijnen te schetsen.

Uit een analyse van de verschillende decentralisatiemodellen die op sociaal en cultureel terrein worden gehanteerd, heeft het SCP eerder de conclusie getrokken dat het bestuurlijke model van het Gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid een zeker evenwicht heeft waar het gaat om de bestuurlijke verhouding tussen rijk, gemeenten en instellingen (SCP 1998). Het landelijk beleidskader is voor de gemeenten richtinggevend. Het bevat lokale doelstellingen in meetbare termen, formuleert een zorgplicht voor de gemeente en besteedt aandacht aan de relevante samenhangen met andere sectoren. De gemeenten krijgen ter uitvoering van de zorgplicht (gebundelde) financiële middelen, een planinstrument en de verplichting om met de instellingen een op overeenstemming gericht overleg te voeren. Dit laat onverlet dat het model met een moeizame taakverdeling tussen de onderwijsinstellingen en de gemeente ook een zwak element heeft.

Zonder dit model nu gelijk in zijn geheel te willen hanteren voor het complexe en omvangrijke terrein van de sociale infrastructuur zijn er op zijn minst enkele elementen aan te ontlenen om enerzijds het huidige model voor lokaal sociaal beleid minder vrijblijvend te maken, maar anderzijds te voorkomen dat invoering leidt tot een voor alle gemeenten en provincies nauwelijks te managen planningsproces à la het GSB. De eerder genoemde sociale agenda, gevuld met concrete beleidsvooremens en voorzover mogelijk met meetbare prestatie-indicatoren (zie par. 5), zou kunnen dienen als het landelijke beleidskader, op basis waarvan gemeenten en instellingen aan de slag gaan. Hoewel de lokale prioriteiten in belangrijke mate zullen samenvallen met rijkswensen, is zo'n sturingsmodel vooral effectief als de rijksoverheid aan de gemeenten op enigerlei wijze – via projectgelden, bundeling van specifieke uitkeringen of extra middelen in het Gemeentefonds – financiële middelen beschikbaar stelt om deze rijksprioriteiten te honoreren. Een en ander zou via een nieuw BANS kunnen worden geoperationaliseerd, maar dan wel met de kanttekening dat niet VNG en IPO maar de afzonderlijke gemeenten en provincies de verplichtingen aangaan en hierover verantwoording afleggen via informatiever-schaffing, inspectie en onderzoek, primair aan de eigen volksvertegenwoordiging en indirect aan het rijk.

Het belangrijkste voordeel van zo'n opzet is dat een bestuurlijk kader wordt geschapen om de sociale vraagstukken ook in andere gemeenten dan de G30 aan te pakken. Daarmee kunnen niet alleen de frustraties van de niet-GSB-gemeenten worden weggenomen, maar neemt het Rijk ook de sociale problematiek in de kleinere gemeenten serieus.

Het hier globaal geschetste sturingsmodel betekent geen recentralisatie van het welzijnsbeleid, maar een geconcentreerde inspanning om aan het lokale sociale beleid richting te geven en dit te ondersteunen. Voorwaarde voor succes van deze bestuursformule is evenwel dat het Rijk zijn lokale partners de ruimte geeft en zich niet bemoeit met de manier waarop zij de overeengekomen resultaten willen behalen. Voor-schriften vooraf of gedetailleerde proces- verantwoording achteraf passen niet in dit model. Voor de concretisering van dit uitgangspunt kan worden geleerd van de (nega-tieve en positieve) ervaringen die hiermee zijn opgedaan in het Grote steden beleid.

De ontwikkeling en uitvoering van het beleid ter bevordering van de sociale cohesie zouden een extra impuls kunnen krijgen indien behalve de rijksoverheid ook andere landelijke partijen hier actief aan zouden deelnemen. Schnabel heeft eerder het idee gelanceerd om een Ontwikkelingsmaatschappij of een nieuwe Maatschappij tot Nut van het Algemeen op te richten (Schnabel 2000 b). Hierin zouden overheden, ondernemersorganisaties, vakbonden, wetenschappelijke instituten en landelijke ondersteuningsorganisaties kunnen samenwerken om onderdelen van de sociale agenda uit voeren. Naar analogie van soortgelijke organisaties op het beleidsterrein van EZ zou zo'n maatschappij mijns inziens een startkapitaal moeten meekrijgen om gedurende een aantal jaren, los van de politieke waan van de dag, de sociale infrastructuur te kunnen vernieuwen.

Ook is voorstelbaar dat er lokale afdelingen worden opgericht: lokale partijen hebben dan een eigen (financiële) inbreng en zetten specifieke activiteiten op.

Gemeenten en het Sociaal Structuur Plan

Zoals het Rijk een aantal monitoren, zoals De sociale staat van Nederland, als informatiebron tot zijn beschikking heeft en als landelijk beleidskader een sociale agenda zou kunnen opstellen, zo kunnen gemeenten op de lokale situatie toegespitste monitoren inrichten en een sociaal structuurplan ontwikkelen om aan hun regierol inhoud te geven. Niet alleen om de agenda van het Rijk uit voeren, maar vooral die van henzelf. Binnen het GSB is eigenlijk al reeds ervaring opgedaan met dergelijke instrumenten. De betrokken steden hebben de beschikking over één of meer monitoren, en de sociale pijler uit het meerjarig ontwikkelingsplan kan worden beschouwd als een variant op het sociaal structuurplan. De gemeente Amsterdam heeft binnen het project 'Lokaal sociaal beleid' een eerste brede monitor De staat van de stad gepubliceerd en samen met de stadsdeelbesturen een sociale agenda vastgesteld, die wordt uitgevoerd.

Het is aan te bevelen dat vws de eerdere ideeën over de sociale structuurschets verder uitwerkt en de gemeenten stimuleert deze toe te passen. Voor rijk als gemeenten en provincies is van belang dat de lokale en provinciale monitoren worden afgestemd op wat landelijk aan informatie wordt verzameld. Het is voorstelbaar dat in lokale monitoren een landelijk overeengekomen vaste set van indicatoren wordt opgenomen, waardoor de bruikbaarheid van lokale informatie sterk verbetert. Bij het opzetten van de Politiemonitor en de GSB-Leefbaarheidsmonitor is hiermee reeds ervaring opgedaan.

Een lokaal of gemeentelijk Sociaal Structuur Plan (SSP) – ik prefereer de term plan in verband met de verplichtingen die hieruit voor de participanten zouden dienen voort te vloeien – kan een belangrijk instrument zijn in het proces van netwerksturing en voor de invulling van de regierol. Het SSP is een proces én een product. Binnen het planvormingsproces is het SSP een instrument om de informatieverzameling, probleemverkenning, omschrijving van de doelen, het selecteren van voorgenomen activiteiten, de allocatie van middelen en het vastleggen van prestaties en te behalen effecten te sturen. Het biedt een kader voor overleg met bestuurlijke partijen op

verschillende niveaus, met maatschappelijke organisaties en met burgers. Vooral dit laatste is van belang, omdat burgers zeker op sociaal terrein actieve partners behoren te zijn van het lokaal bestuur. Het SSP kan op deze wijze een instrument zijn om interactief bestuur mogelijk te maken.

Mét de introductie van een SSP zou gesaneerd kunnen worden in de planverplichtingen die vws en andere departementen de gemeenten opleggen. Dat is niet alleen doelmatig, maar het zou ook de samenhang van het beleid ten goede komen (Kerckhaert 2000).

Het product van deze procesplanning is een beleidsplan of een beperkte lokale sociale agenda, waarmee deelprocessen en -programma's, bijvoorbeeld jeugdbeleid, ouderenbeleid, armoedebeleid of public health, op hoofdlijnen kunnen worden (bij)gestuurd of nieuwe beleidsinitiatieven worden ontplooid. Het SSP is ook een raamwerk voor methodische vernieuwingen in de sociale sector. Zaken als case- en ketenmanagement, vraaggericht werken, sluitende aanpak en integraal buurtbeheer worden ingebed in het groter geheel van lokaal sociaal beleid.

Het SSP kan eveneens een beleidsdocument zijn, waarin de rechten van burgers op kwalitatief verantwoorde dienstverlening worden vastgelegd via afspraken over prestatie- en kwaliteitsindicatoren (citizens charter).

Deze brede omschrijving suggereert wellicht een arbeidsintensief en langdurig planproces, gepaard gaande met de productie van omvangrijke beleidsdocumenten. Het is denkbaar dat het sociaal structuurplan een integrale visie op de toekomst van de gemeente omvat. In het GSB hebben steden een integrale lange-termijn-visie ontwikkeld, waaruit prioriteiten op de middellange termijn worden afgeleid. Het is aan te raden het SSP (in de kleinere gemeenten) niet onnodig te laten uitdijen qua reikwijdte en tijdsbeslag, maar juist concreet en bondig te houden. Op deze manier kan gemakkelijker maatschappelijke steun worden verworven en blijft het geheel bestuurlijk hanteerbaar. Het SSP moet worden gestuurd door het besef wat de problemen zijn. Partijen moeten overeenstemming bereiken over een beperkt aantal prioriteiten die in het lokaal sociaal beleid kunnen worden omschreven. Het SSP gaat alleen over de geconcentreerde beleidsinspanning. Het is niet verstandig alle mogelijke sectorale beleidsonderwerpen in zo'n SSP aan de orde te stellen. Het moet zich richten op afstemming tussen de sectoren voorzover nodig om een bepaald maatschappelijk vraagstuk op te lossen. De processen en dynamiek van de sectoren moeten voor het overige worden gerespecteerd. Allerlei beleidsprocessen moeten niet onnodig via het SSP met elkaar worden verbonden, waardoor het geheel onbestuurbaar wordt.

Het SSP zal afhankelijk van de plaatselijke sociale problematiek per gemeente verschillen, maar bevat idealiter wel de beleidsprioriteiten die in de landelijke sociale agenda zijn vastgelegd. Het is dan ook niet alleen een instrument voor de horizontale coördinatie, maar ook voor verticale beleidsafstemming. Die ligt in elk geval voor de hand wanneer van rijkswege extra middelen voor versterking van de sociale infrastructuur ter beschikking worden gesteld.

In de grote steden kan het SSP worden beschouwd als een invulling van de sociale

pijler binnen het GSB. Daar zouden aanvullende eisen kunnen worden gesteld aan de inhoud ervan, afhankelijk van de afspraken die de betrokken overheden met elkaar maken.

Provincies

Op een beperkt aantal terreinen speelt eveneens de provincie een rol binnen de sociale infrastructuur, met name binnen het landelijk beleid. Bezien moet worden op welke wijze de provincies in een dergelijk bestuurlijk model kunnen worden ingepast. Dit is afhankelijk van de rol die de provincies voor zichzelf op sociaal terrein zien weggelegd.

Overigens hebben juist provincies wel enige ervaring met dit type sociale planning. Op het terrein van de zorg en het jeugdbeleid stellen zij regiovisies op die voor partijen in het veld vertrekpunt zijn voor afspraken over voorzieningen en projecten. Het is echter aan te raden het rapport van de IPO-commissies Geelhoed en Simons af te wachten.

Instellingen

Het opstellen van een SSP onder regie van de gemeenten veronderstelt dat de lokale partijen de ruimte hebben om met gemeenten te onderhandelen en initiatieven te ontwikkelen om aan de maatschappelijke vraag tegemoet te komen. Het Rijk zou maatschappelijke instellingen op uitvoerend niveau – via bijvoorbeeld deregulering en lumpsum-financiering – meer beslissingsruimte moeten laten, om zo gemakkelijker met andere partijen tot samenwerkingsverbanden en afspraken te komen. Meer in het algemeen geldt dat de overheid bij netwerksturing vertrouwen dient te hebben in zijn partners, in het bijzonder wanneer het gaat om erkende professionals. Op dit moment bemoeit de (rijks)overheid zich via bijvoorbeeld indicatieprocedures en het output-verantwoordingstraject steeds gedetailleerder met de gang van zaken in maatschappelijke organisaties, zoals ziekenhuizen, scholen of welzijnsinstellingen. Dit is geen bevordering van de coöperatieve opstelling ten opzichte van netwerkvorming en samenwerking die binnen het lokaal sociaal beleid nodig is.

Continuïteit en verandering

Tot zover een eerste globale schets van het sociale cohesiebeleid en het bestuurlijke model dat ten behoeve hiervan zou kunnen worden ontwikkeld. Er is voortgebouwd op de Verkenning sociale infrastructuur. Om de kans van slagen te optimaliseren is zoveel mogelijk aangesloten bij de kansrijke initiatieven die in het nabije verleden zijn genomen.

Literatuur

- BZK (1999)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Overheden over toekomst. Bestuursakkoord Nieuwe Stijl. Den Haag: BZK, 1999.
- BZK (2001a)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Sociaal gericht, sociaal verplicht. Verkenning sociale infrastructuur. Den Haag: Sdu, 2001
- BZK (2001b)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid. Den Haag: Sdu, 2001.
- BZK (2002a)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Integratie in het perspectief van immigratie. Den Haag: BZK, 2002
- BZK (2002 b)
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Tussenstand GSB 1994-2002. Den Haag: BZK, 2002
- Commissie Dagarrangementen (2002)
Commissie Dagarrangementen. Advies. Den Haag: Projectbureau Dagindeling, 2002
- Dekker (1999)
P. Dekker (red.). Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal en historisch perspectief. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999.
- Geertsema en Woelders (2001)
H. Geertsema en A. Woelders. Tussen persoon en maatschappij. Maatschappelijk werk moet de samenleving in beeld houden. In: Maatwerk. Vakblad voor maatschappelijk werk, jrg. 2001, nr. 4.
- Gilsing et al. (1999)
R. Gilsing, T. v.d.Pennen, M. Turkenburg en V. Veldheer. Onderzoek naar lokaal sociaal beleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1999.
- Gilsing et al. (2000)
R.Gilsing, Th.H. Roes, V.Veldheer, M. Vorthoren. Knelpunten in het stedelijk jeugdbeleid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
- De Hart (2002)
J. de Hart, F. Knol, C. Maas-Waal. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002 (nog te verschijnen).
- Hoenderkamp e.a. 2000
J. Hoenderkamp, M. Megens en R. Den Uyl. Lokaal Sociaal Beleid 2000. Een inventarisatie. Den Haag: Vrijbaan, 2000.
- Hooghe (2001)
M. Hooghe. Het einde van sociale cohesie? In: Sociologische Gids, jrg. 48, 2001, nr. 1, 8-30.
- Hortulanus (2001)
Dr. R.P. Hortulanus. De welzijnssector in beeld. Utrecht: VOG en Verdiwel, 2001
- Hortulanus (1993)
R.P.Hortulanus (red). Contouren van een nieuw lokaal welzijnsbeleid. Een discussie over vernieuwing. Den Haag: VUGA, 1993.
- Kerckhaert (2000)
F. Kerckhaert. Lokaal sociaal beleid; beleidsopgaven voor gemeenten. Den Haag: Inleiding op SCP-studiedag Lokaal sociaal beleid, januari 2000.

- Keuzenkamp en Hooghiemstra (2000)
 S. Keuzenkamp en E. Hooghiemstra (red). De kunst van het combineren. Taakverdeling onder partners. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
- De Klerk (2000)
 M.M.Y. de Klerk (red). Rapportage Gehandicapten 2000. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2000.
- Lenders en Vlaar 2001
 G. Lenders en P. Vlaar (red.). Welzijn versterkt. Ontwerp toekomstagenda welzijn 2002-2006. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, 2001.
- Leeuw (2001)
 F.L. Leeuw. Over de praktische betekenis van sociaal kapitaal. In: J.C. Vrooman (red). Netwerken en sociaal kapitaal. Amsterdam: SISWO/NSV, 2001.
- Van der Pennen (1998)
 A.W. van der Pennen, V. Veldheer, E. ter Borg, M.Kunst. Sociale vernieuwing: van plan naar praktijk. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998.
- OECD (2001)
 Organisation for Economic Cooperation and Development. The Well-being of Nations. The Role of human and social Capital. Parijs: OECD, 2001.
- RMO (2000a)
 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Aansprekend burgerschap. Advies nr. 10. Den Haag: Sdu, 2000.
- RMO (2000b)
 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Ongekende aanknopingspunten. Advies nr. 11. Den Haag: Sdu, 2000.
- RMO (2001a)
 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Kwetsbaar in kwadraat. Advies nr. 16. Den Haag: Sdu, 2001.
- RMO (2001b)
 Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling. Aansprekend opvoeden. Balanceren tussen steun en toezicht. Advies nr. 18. Den Haag: Sdu, 2001.
- Roes (2000)
 Th. H. Roes. Risicogroepen, marginalisering en bestuurlijke interventies. In: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.) In de marge. Sociaal debat nr. 1. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv, 2000.
- Schnabel (2000a).
 P. Schnabel. Vergroting van de maatschappelijke cohesie door versterking van de sociale infrastructuur. In: R.P. Hortulanus en J.E.M. Machielse (red.) In de marge. Sociaal debat nr. 1. Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie bv, 2000.
- Schnabel (2000b)
 P. Schnabel. Tot aan de plafonds en toch ook ondergronds- de bewegingen van een fonds. Rede VSB-SBB Fondsen Bijeenkomst. Den Haag: Nieuwe kerk, 7 april 2000.
- SCP (1998)
 Sociaal en Cultureel Planbureau. Sociale en Culturele Verkenningen. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998.
- SCP (2001)
 Sociaal en Cultureel Planbureau. De sociale staat van Nederland 2001. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- Tesser en Van der Erf (2001)
 P. Tesser en R. van der Erf. Oudkomers in beeld. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.

- TK (1996/1997)
Geestelijke gezondheidszorg. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, vergaderjaar 1996/1997, 256424, nr. 2.
- TK (1997/1998)
Op-maat tot samenspel. Integrale nota Maatschappelijke Opvang. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998, 25682, nr. 1.
- TK (1999/2000a)
Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Tweede Kamer, 1999/2000, 25424, nr. 25
- TK (1999/2000b)
Brief van de minister voor Grote steden en integratiebeleid. Tweede Kamer, 1999/2000, 21062, nr. 87
- TK (2001-2002a)
Arbeid en zorg. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Tweede Kamer 2001/2002, 26447, nr. 40.
- TK (2001-2002b)
Kabinetstandpunt over Eindrapport van de Programmacommissie SEGV-II. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28000 XVI, nr. 18.
- Veldheer (1998)
V. Veldheer. De ontwikkeling van de sociale problematiek in (stedelijk) Nederland. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1998.
- De Winter (2001)
Micha de Winter. Maatschappelijk opvoeden: een taak voor de sociale sector. In: Dr. R.P. Hortulanus en Drs. J.E.M. Machielse. Jong geleerd, oud gedaan? Den Haag: Elsevier bedrijfsinformatie, 2001
- Van der Wouden et al (1994)
R. van der Wouden, M. Ruinaard, R. Kwekkeboom, E. ter Borg, P. Voogt en W. Wiertsema. Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau, 1994.
- Van der Wouden en de Bruijne (2001)
R. van der Wouden en E. de Bruine. De stad in de omtrek. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 2001.
- WRR 2001
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Nederland als immigratieland, Rapporten aan de regering nr. 60, Den Haag: Sdu, 2001.
- VWS (1998)
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport. Sturen op doelen, faciliteren op instrumenten. Beleidskader lokaal sociaal beleid. Rijswijk, vws, 1998.
- VWS (2000)
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport. Sociale kwaliteit. Werk in uitvoering. Programmalijnen Welzijnsnota 1999-2002. Den Haag: vws, 2000.
- VWS (2001)
Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Sport. Branchrapport Welzijn en Sport en Branchrapport Volksgezondheid. Den Haag: vws, 2001.

