

# SOCIALE VORMGEVING OF: IEDEREEN UIT DE KAST IN EEN STUURBARE SAMENLEVING

Veel aandacht ging de afgelopen jaren uit naar de ruimtelijke inrichting van de leefomgeving. De kwaliteit van het bestaan hangt echter evengoed af van de sociale vormgeving van de samenleving. Het is immers niet de bedoeling dat we elkaar in fraai opgetuigde steden, buurten of dorpen over het hoofd zien.

Sterker: het is de bedoeling dat we met de burens onze omgeving wat meer gaan koesteren. Een pleidooi voor buurtmeesters en social managers, die duwen, trekken en sleuren aan de sociale structuur van de lokale gemeenschap.

Een rekensom leert:  $70 + 80 = 90$ . De jaren zeventig werden gekleurd door een idealistisch en zo nu en dan theoretisch beeld van de overheid over een gelijke-kansenmaatschappij.

De no-nonsense-decade daarop is te schetsen als een zakelijke, soms al te pragmatische periode waarin de overheid kansen in de vrije markt ziet en aanneemt dat bedrijven en burgers die kansen ook wel pakken.

Nu, halverwege de jaren negentig, lijkt het erop dat de slinger van de klok het midden vindt. Economische ontwikkeling is immers geen eigenstandige grootheid, maar wordt in belangrijke mate bepaald door fysieke en sociale randvoorwaarden. In de achter ons liggende jaren lag het accent sterk op revitalisering van de fysieke infrastructuur. Gemeenten zijn druk in de weer met plannen voor vernieuwing van binnensteden en wijken, het rijk met gewichtige opgaven als het inplannen van grootschalige bouwlocaties (VINEX) en verbindingen (HSL, Betuweroute, Schiphol). De overheid mag een maakbare samenleving dan hebben afgezworen, maar als het gaat om de openbare ruimte heeft zij een sterk sturende rol. Het zou ook moeilijk anders kunnen in ons kleine, volgepakte land. De inrichting van onze leefomgeving wordt dan ook vastgelegd in richtinggevende plannen.

Om de haalbaarheid van de uitvoering daarvan

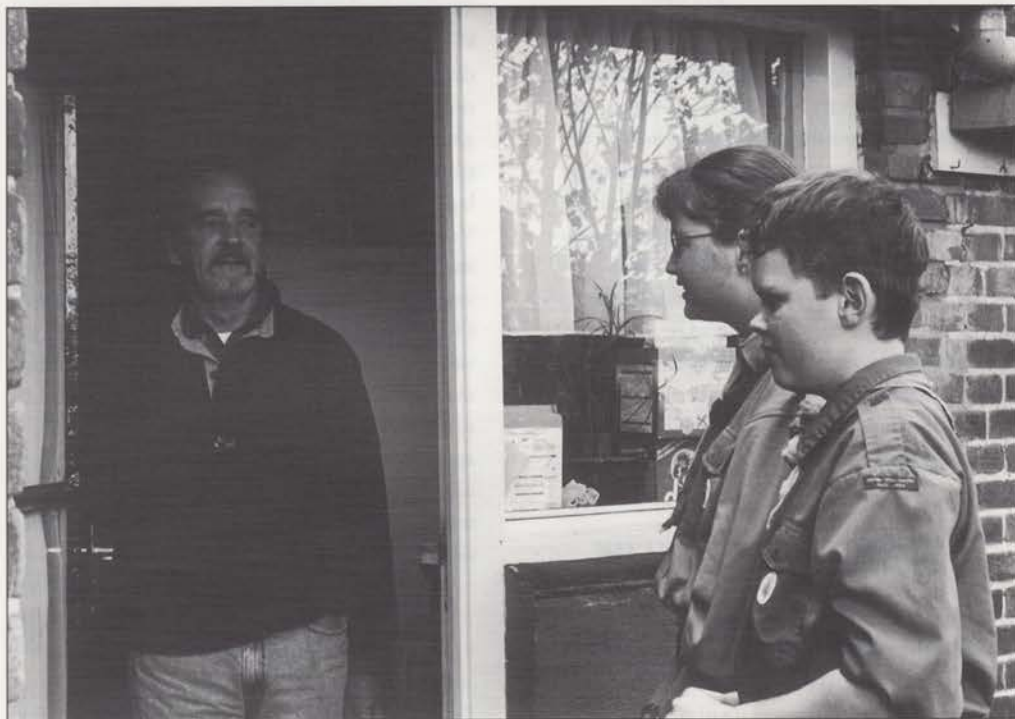
te vergroten, consulteert de overheid de samenleving in een steeds vroeger stadium en streeft zelfs naar vormen van co-productie, naar samenwerking bij planvorming en uitvoering. Met achter de hand nieuwe instrumenten als een

gemeentelijk voorkeursrecht op het verwerven van bouwlocaties.

## SOCIALE STURING

Het aardige is, dat de overheid het concept van zo'n *stuurbare samenleving* langzamerhand ook toepast voor de sociale vormgeving van de samenleving. De behoefte aan sociale sturing blijkt bijvoorbeeld uit gedachten als een meldpunt voor verwaarloosde kinderen en bijbehorende opvoedingsondersteuning (minister Sorgdrager) of uit de hernieuwde opgave ten aanzien van de armoedebestrijding. De recente armoedecijfers van prof. Engbersen geven, omgerekend naar Overijssel, aan dat in deze provincie tienduizenden mensen onder het sociaal minimum zitten, dat duizenden onder hen niet dagelijks een warme maaltijd op tafel hebben en dat vele honderden zelfs helemaal niet aan eten toekomen. Deze harde kern van armen bevindt zich in deze positie, mede omdat huursubsidie, bijzondere bijstand, de Wet Voorzieningen

*Idee voor moderne mantelzorg: vijfje voor een karweitje*  
Foto: Sven Benjamins



Gehandicapten en kwijtscheldingsregelingen aan hen niet besteed blijken te worden. Ook de aanvullende arbeidsvoorziening gaat aan hen voorbij. Deze volwassenen worden dus in feite verwaarloosd. De eerste opgave is dan ook dat deze inwoners gebruik gaan maken van al bestaande regelingen, daarna pas speelt de vraag om toekenningsnormen te verhogen.

Sociale sturing vraagt om een actieve overheid. Niet één die zich een almachtige positie toedicht, maar wel één die een stimulerende, regisserende rol vervult. Illustratief is een uitspraak van staatssecretaris mr J. Kohnstamm: "Het lijkt wel of de aandacht voor de sociale structuur van de maatschappij is verdwenen. Maar het credo markt, markt, markt is een gevaar voor de stabiliteit van de steden. We moeten zoeken naar ondernemerschap in nieuwe structuren."<sup>1</sup> Een welhaast karakteristieke uitspraak over 'paars' beleid. 'Paars' legt het accent op eigen verantwoordelijkheid, maar zet daarbij ook in op de sociale structuur van de samenleving. Denk aan de Melkert-banen en Kohnstamms eigen portefeuilles voor het grote-stedenbeleid en het integraal veiligheidsbeleid. Beleid waarbij met name de gemeenten de regiefunctie is toegedacht. Een regie die zich uitstrekt tot bijna alle overheidsdiensten en een hele reeks maatschappelijke partners als woningcorporaties, de arbeidsvoorziening, buurtgroepen en welzijnsinstellingen. Daarnaast leidt het terugdringen van de overheidsinspanningen op het gebied van sociale zekerheid en zorg tot een tweedeling in de samenleving, als niet tegelijk de onderlinge sociale verantwoordelijkheid van burgers, organisaties en bedrijven wordt gestimuleerd. Vanzelf komt weinig tot stand. Zoals prof. dr. G. Bruinsma van de Universiteit Twente het zegt: "Zelfredzaamheid en zelfregulerende activiteiten stimuleren. Dáár zou het in de Tweede Kamer over moeten gaan."<sup>2</sup> Dit geldt trouwens ook voor gemeenteraden en Provinciale Staten.

## ALLE WIELEN TEGELIJK

Intussen is er sprake van ontwikkelingen in afzonderlijke beleidsvelden, waar gemeentebesturen een wezenlijke rol wordt toebedeeld. Zoals bij het bevorderen van de uitstroom-nABW,

of in het onderwijs waar een aantal budgetten (waaronder die voor onderwijsvoorrangsbeleid) wordt gedecentraliseerd. Van gemeenten wordt verwacht dat zij een eigen lokaal achterstandenplan voor het onderwijs formuleren. Dit plan dient behalve op scholen ook op andere relevante instellingen betrekking te hebben.

Het Hengelose PvdA-raadslid (en regiobestuurder) H. Kok opperde in dit verband onlangs om een vergaande samenwerking te bewerkstelligen op het gebied van de arbeidsvoorziening en begeleiding van schoolverlaters en werklozen.<sup>3</sup> Hij signaleert een gebrek aan onderlinge afstemming tussen de verschillende regelingen. De efficiëntie van het beleid neemt volgens hem toe, als er één (regionaal) loket komt, dat zorgt voor een op het individu toegesneden route naar betaald werk of vormen van vrijwilligerswerk. Dat is dus sociale sturing, die voorkomt dat mensen keer op keer een wiel wordt aangereikt, terwijl ze desondanks niet vooruit komen.

Ook op het gebied van de volksgezondheid zie je dat gemeenten worden aangesproken om hun taken in het kader van de Wet Collectieve Preventie Volksgezondheid waar te maken. Enschede en Hengelo brachten in dat licht onlangs een volksgezondheidsnota uit. Wethouder J.H.A. Goudt van Enschede wees bij de presentatie daarvan met nadruk op het directe verband tussen iemands sociaal-economische positie en zijn kans op een lang en gezond leven. Het verschil in gezonde levensverwachting tussen mensen met een hogere en lagere opleiding bedraagt momenteel 12 jaar. Voor mensen die van een minimuminkomen moeten rondkomen is aandacht voor gezondheid van belang en is gezondheidswinst te behalen.<sup>4</sup> Om dat te bereiken is het zaak dat alle wielen van de hulpverlening tegelijk draaien, het liefst even snel en in dezelfde richting. Niet voor niets is er in de Enschedese/Hengelose nota's sprake van samenwerking tussen instellingen voor gezondheidszorg en 'branchevreemde' werkvelden als woningcorporaties, onderwijs en sociaal-cultureel werk.

## KRUISBESTUIVING

De werkwijze rond het grote-stedenbeleid biedt

handvatten, die ook voor kleinere gemeenten zinnig zijn. Uitgangspunt is opgaven op het gebied van leefbaarheid, veiligheid, zorg, werk en onderwijs in onderlinge samenhang aan te pakken. De eerste stappen op weg daarnaar zijn gezet, maar de verkokering lijkt nog niet overal overwonnen.

Deelplannen worden sectoraal voorbereid en uitgevoerd, en op politiek niveau kost het moeite om echt integraal beleidsimpulsen af te geven. Buurt- en wijkaanpak is een goed aangrijpingspunt, maar richt zich vaak nog geheel of overwegend op het beheer van groen en grijs, op de fysieke aspecten van leefbaarheid. Terwijl saamhorigheid minstens even bepalend is. Saamhorigheid in de zin van positieve sociale betrokkenheid, in plaats van soms bevoogdende sociale controle. Dat soort saamhorigheid is van grote betekenis voor de zorg voor mensen zonder werk, het wijzen van huishoudens op inkomensregelingen, het bieden van mantelzorg aan hulpbehoevenden, het meeleven met iemands gezondheidsproblemen, het vergroten van het veiligheidsgevoel. Voor welke sociale opgave geldt dit eigenlijk niet?

Kruisbestuiving van overheidsorganen en maatschappelijke partners heeft nog lang niet alle vruchten opgeleverd, zeker niet op sociaal gebied. Een vruchtbare voedingsbodem voor overleg en afstemming tussen allen die beroepshalve een opdracht kunnen vervullen in het wijkwelzijnswerk zijn buurt-netwerken. Op grond van de aard van dat werk zou het daarbij niet moeten blijven. Het aanjagen van *buren*-netwerken is de meer fundamentele opgave, omdat het welzijn in buurten het beste gegarandeerd wordt met bewonersinzet, met nieuwe vormen van onderlinge solidariteit en verantwoordelijkheid.

Om een enkel idee te noemen: scoutinggroepen zouden het 'heitje' kunnen herontdekken als een lichte vorm van mantelzorg. In een ietwat geïndiceerde vorm: een vijfje voor een karwei, plus in het kader van het zorgbeleid voor elke 1000 karweitjes een gemeentelijke prestatiesubsidie. Of een ander idee: ouders en voetbalverenigingen zouden eens een trapveldtoernooi kunnen organiseren, als een vroegtijdige remedie tegen rondhangen. En zou burentoezicht op het handhaven van de snelheid in 30 km-zones



Handhaving 30 km-zones: dure drempels en wijkagenten of burentoezicht? Foto: Sven Benjamins

niet de voorkeur verdienen boven kosten voor verkeersdrempels en wijkagenten? In het algemeen zijn gemeenten die ernst willen maken met een lokale Agenda 21 afhankelijk van een grotere betrokkenheid van bewoners. De basis voor duurzame ontwikkeling is namelijk sociale ontwikkeling, is bewonersparticipatie. Het is een kwestie van vrijwilligheid en van sturing daarvan.

## SOCIAL MANAGEMENT

Al met al lijkt het niet minder dan doordacht, dat het provinciebestuur van Overijssel vernieuwing van het vrijwilligerswerk aanwijst als speerpunt voor het welzijnsbeleid. Ook provinciale speerpunten als het voorkomen van sociale uitsluiting en een adequaat ouderenbeleid kunnen de gemeentelijke beleidsinspanning aanvullen. Een doelmatige afstemming is daarbij onontbeerlijk. Het is de kunst tijdig dwarsverbanden te leggen bij de vorming van sectoraal beleid en voor de uitvoering daarvan de kracht te ontdekken van soms onvermoede allianties van verschillende disciplines. Daarbij gaat het er niet alleen om dat alles uit

de kast moet worden gehaald, maar juist dat *iedereen* daar op het goede moment uitkomt om een bijdrage te leveren aan de sociale vormgeving van de samenleving. Iedereen: professionals van woningcorporaties tot de politie en van de sociale dienst via het buurtwerk tot ondernemersorganisaties. Maar ook vrijwilligers van traditionele en nieuw te vormen verbanden, en niet te vergeten de 'gewone' burens. In ambtelijke kring in Hengelo is geopperd om die laatste groep te benaderen via de vergunningen voor de jaarlijkse buurtbarbecues. Een prima idee. Zoals er wel meer aardige ideeën voor de organisatie van sociaal beleid opborrelen. Bijvoorbeeld het invoeren van consulenteams van Melkertiers die al 'belletje trekkend' voorlichting geven over aanvullende inkomensregelingen. Een voorstel van de FNV<sup>3</sup>, dat overigens voorbijgaat aan het privacy-aspect. Dit laatste vormt wel een aandachtspunt, maar aan de andere kant: wie voor een ander wil zorgen, stelt zich per definitie normatief op.

Maar wie organiseert nu de benodigde dwarsverbanden en allianties? Gemeentebesturen zijn de eersaangewezenen om daartoe als regisseur een aanzet te geven. Maar hun kracht is hun beperking, verantwoordelijk als het gemeentebestuur is voor het beleid en voor financiële afwegingen die meerdere spelers raken. Voor de aansturing van de uitvoering, voor het bouwen aan netwerken in het veld, is het daarom niet onverstandig een solide producent bij de hand te hebben. Op wijkniveau wordt die gaandeweg gevonden in de buurten zelf.

Zwolle haalde begin november De Telegraaf met het inschakelen van bewoners als buurtbemiddelaars. In Alkmaar financieren gemeente en woningcorporatie de aanstelling van onbetaalde buurtmeesters. Zij typeren hun baan als "geen opbouwwerker, geen agent, geen maatschappelijk werker, geen seniorenwerker, geen sociaal-cultureel werker, maar eigenlijk wel van alles een beetje."<sup>6</sup>

Ook op gemeentelijk niveau voegt het iets toe om zo'n soort omnivoer in te huren. Een vergelijking dringt zich op met de functie van centrummanager, die een vrije rol vervult tussen winkeliers en overheid, met het oog op een beter economisch klimaat. Voor het bevorderen van het sociale klimaat in gemeenten is een der-

gelijke tussenfiguur niet minder zinvol. Noem zo iemand een *social manager*, die tussen en met alle betrokkenen een flinke tijd duwt, trekt en sleurt aan de sociale structuur van de lokale gemeenschap. Die toeziet op tijdige informatie en consultatie over beleid en de mogelijke co-productie daarvan stimuleert. Die dus bijdraagt aan verdieping, intensivering en waar nodig ontwikkeling van beleid voor alle relevante thema's: arbeids- en inkomensvoorziening, opvoedingsondersteuning, sportaanbod, duurzaam buurtbeheer, activering en participatie van bewoners- en vrijwilligersgroepen, vergrijzing, zorg, volksgezondheid, veiligheid en leefbaarheid in het algemeen. Zo'n social manager kan om te beginnen de dominante sociale opgaven in kaart helpen brengen, en achtereenvolgens bijdragen aan de afstemming ervan in gezamenlijke beleidsprogramma's, projecten plus activiteiten. Een optelsom, waarvan de uitkomst verder gaat dan de jaren negentig.

*Wilt u een vrijblijvend gesprek over de bijdrage die Spil kan leveren aan social management in uw gemeente, maakt u dan een afspraak met Jeroen van Urk, telefoon 038 4216746.*

1. STEEDS (EEN UITGAVE VAN HEIDEMIJ ADVIES), NR 4, JULI 1996, PAG. 5

2. UT-MEDIAIR, NR. 5, NOVEMBER 1996, PAG. 39

3. H. KOK IN RAADSCOMMISSIE ONDERWIJS & WELZIJN GEMEENTE HENGELO, 7 NOVEMBER 1996

4. PARAGRAAF OVER SOCIAAL-ECONOMISCHE STATUS IN BIJLAGE VAN CONCEPTNOTA'S GEZOND-ENSCHIEDEN RESPECTIEVELIJK HENGELO, OKTOBER 1996

5. BRIEF VAN HET PLATFORM WERKGELEGENHEID/UITKEERINGSGERECHTIGDEN EN OUDEREN VAN DE FNV-HENGELO AAN DE HENGELOSE WETHOUDER VAN SOCIALE ZAKEN, 29 OKTOBER 1996

6. IMCO CONTEXT NR. 3, SEPTEMBER 1996, PAG. 18 E.V.