

Sterke beleidsinterventies, sterke sociale basis

Een verkenning



Colofon

Auteurs: Judith Jansen, Mariël van Pelt, Lou Repetur en
Carinda Jansen

Foto omslag: 123rf

April 2021

© Movisie

Te downloaden via: www.movisie.nl

In opdracht van het ministerie van
Volksgezondheid, Welzijn en Sport



kennis en aanpak van
sociale vraagstukken

Movisie: kennis en aanpak van sociale vraagstukken

Movisie is hét landelijk kennisinstituut voor een samenhangende aanpak van sociale vraagstukken. Samen met de praktijk ontwikkelen we kennis over wat echt goed werkt en passen we die kennis toe. De unieke rol van Movisie is het versnellen van leerprocessen. We zijn alleen tevreden als we een duurzame positieve verandering voor mensen in een kwetsbare positie realiseren. Kijk voor meer informatie op www.movisie.nl

INHOUDSOPGAVE

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Voorwoord | 4 |
| 1 Inleiding | 5 |
| 2 De Sociale Basis, vier benaderingen | 7 |
| De non-institutionele benadering | 7 |
| De halfde-lijn benadering | 7 |
| De basis-functionele benadering | 7 |
| De infrastructurale benadering | 7 |
| 3 Sociale Basis en sociale kwaliteit | 8 |
| Schema A Indicatoren van sociale kwaliteit op wijkniveau, per voorwaarde | 9 |
| 4 Sociale Basis, een succesvol samenspel | 11 |
| Wederzijdse afhankelijkheid | 11 |
| Schema B Factoren van invloed voor interactief lokaal beleid in de sociale basis | 12 |
| Schema C Sociale kwaliteit, uitdagingen en kansen in de sociale basis | 14 |
| 5 Typen beleidsinterventies en hun logica | 16 |
| Interactieve beleidsvoering | 16 |
| Interactief beleid en bestuursstijlen | 16 |
| 6 Beleidsinstrumenten inzetten | 19 |
| Vensters op de wereld | 19 |
| Beleidslogica's en beleidsinterventies bij het versterken van de sociale basis | 20 |
| Beleidsinterventies bij het realiseren van sociale kwaliteit | 20 |
| Uitgangspunten | 20 |
| Slotwoord | 21 |
| Bronnen | 22 |
| Literatuur | 22 |

VOORWOORD

Het versterken van de sociale basis staat al enkele jaren weer hoog op de agenda. Het begrip komt terug in beleidsteksten van gemeenten, het ministerie van VWS en maatschappelijke organisaties als Sociaal Werk Nederland. Ook in het werkplan 2021 van Movisie neemt het een prominente plek in.

Inzet van deze partijen is om programma's, projecten, *communities of practice*, en verbetertrajecten op te zetten om de sociale basis te versterken. Maar wanneer weet je dat je de sociale basis aan het versterken bent? Welke beleidslogica's en beleidsinterventies passen bij het succesvol versterken van de sociale basis? Wat zijn de knelpunten die we in de praktijk zien bij de versterking van de sociale basis? In deze verkenning zoekt Movisie antwoorden op deze vragen.

Hoewel de inzichten over het versterken van de sociale basis steeds in ontwikkeling zijn, bestaat over een ding weinig discussie: netwerkende, responsieve overheden met een interactieve bestuursstijl zijn nodig om samenwerkende actoren in de sociale basis terzijde te staan. Een interactieve bestuursstijl die ruimte geeft aan participatie, betaalt zich ondubbelzinnig terug in de vorm van een sterke sociale basis en draagt bovenal bij aan het welzijn, de capaciteiten en het individueel potentieel van iedereen waar het uiteindelijk om gaat. In deze verkenning werken we deze en andere inzichten nader uit.

Lou Repetur,
Programmameider Sociale Basis van Movisie

1 INLEIDING

Regie voeren over je eigen leven en problemen zoveel mogelijk in eigen kring oplossen was in de afgelopen twee decennia het adagium in sociaal beleid om sociale kwesties aan te pakken. Overheden, sociale professionals, experts en inwoners komen echter steeds meer tot de conclusie dat deze individuele aanpak niet toereikend is. Door de nadruk op een individuele aanpak en eigen kracht zijn de verbindingen tussen inwoners in wijken en gemeenschappen uit het oog verloren. Voor een groeiende groep inwoners is de individuele benadering, vaak door een (plotseling) tekort aan hulpbronnen, ontoereikend (Kromhout, Van Echtelt & Feijten, 2020) (8). Reden voor overheden, welzijnsorganisaties en kennisinstituten om de bakens te verzetten en op zoek te gaan naar een meer collectief perspectief, een sociale basis die mensen in staat stelt de kwaliteit van hun leven te verbeteren in wisselwerking met hun sociale omgeving (Van Pelt & Repetur 2018) (19); Verharen, 2017) (20).

De sociale basis en het versterken daarvan is een oude bekende in het sociaal domein, de hernieuwde aandacht zou je kunnen zien als een herontdekking (Van Pelt & Repetur 2018) (19) en komt onder andere tot uitdrukking in gemeentelijke coalitieakkoorden en beleidsplannen. Maar hoe kunnen we de sociale basis effectief versterken? Welke werkzame factoren kennen we uit de laatste stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur? En wat weten we over werkzame mechanismen en over wat werkt in de verschillende praktijken van inwoners, sociale professionals en gemeentebambtenaren?

Het beantwoorden van deze vragen is complex en niet te vatten in één Wat werkt-bij dossier Sociale Basis. Wat werkt bij-dossiers geven een actueel overzicht van werkzame factoren bij de aanpak van sociale vraagstukken, gebaseerd op de laatste stand van zaken in de wetenschappelijke literatuur. Ze bieden hulp bij de reflectie op bestaande aanpakken en de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen. Maar de sociale basis is niet te beschouwen als één sociaal vraagstuk. De sociale basis is te beschouwen als een web van informele en formele verbindingen tussen tal van actoren op lokaal niveau, die ertoe moet bijdragen dat inwoners erbij horen, ertoe doen en mee kunnen doen op een manier die hun recht doet. En waardoor problemen worden voorkomen en als dat niet lukt inwoners voor oplossingen voor problemen – eenzaamheid, armoede, opvoedingsproblemen, uitsluiting - in eerste instantie terecht kunnen bij laagdrempelige en toegankelijke voorzieningen, informele netwerken en activiteiten. Anders gezegd: de oplossing voor tal van actuele sociale vraagstukken wordt – terecht of onterecht – gezocht in de sociale basis. Dat vraagt uiteenlopende kennis over de aanpak van deze vraagstukken en kennis over het versterken van de sociale basis.

We kiezen er daarom bewust voor om de 'Wat-werk bij-kennis' over de versterking van de sociale basis in verschillende themadossiers te beschrijven. Op dit moment hebben we Wat werkt bij-dossiers over eigen regie, dak- en thuisloosheid jongeren, cliëntenparticipatie, preventie partnergeweld, aanpak armoede en schulden, eenzaamheid, sociaal en gezond, sociale innovatie, outreachend werken, mantelzorg, hulp na seksueel geweld, culturele interventies en toeleiding naar arbeid.

Dit jaar worden daarnaast Wat werkt bij-dossiers Samenlevingsopbouw en Burgerbetrokkenheid opgeleverd. Daarnaast doen we een verkenning naar de haalbaarheid voor Wat werkt bij-dossiers Empowerment en Sociale cohesie.

Deze voorliggende verkenning is te beschouwen als een inleiding op de verschillende Wat werkt bij-dossiers die relevant zijn voor de sociale basis. We maken in deze verkenning duidelijk welke verbinding wij zien met sociale kwaliteit en geven inzicht in de rol van lokale bestuurders en beleidsmakers bij de versterking van de sociale basis. Hoewel tal van partijen een belangrijke rol spelen in de sociale basis geldt dat zeker ook voor

bestuurders en beleidsmakers van zowel de lokale overheid als van landelijk overheid. Zij zijn onmisbare partijen voor het sturen op versterking en faciliteren van de sociale basis omdat zij de beleidskaders stellen, over financiering gaan en kunnen zorgen voor de nodige randvoorwaarden. Hoe het lokaal sociaal beleid wordt ingericht en uitgevoerd en verbonden wordt met andere beleidsdomeinen, is van wezenlijk belang voor de sociale basis. Daarom is het cruciaal dat bestuurders en beleidsmakers duidelijk hebben wat zij onder de sociale basis verstaan én dat zij met andere actoren tot een zekere overeenstemming over het begrip te komen. Ook is het van belang dat zij nadenken over de vraag aan welke voorwaarden van sociale kwaliteit gewerkt moet worden in de lokale gemeenschap om de sociale basis te versterken en welk type sturing en welke beleidsinterventies daarbij passend zijn. In deze verkenning reiken we daarvoor ingrediënten aan om houvast te bieden bij het proces waarin bestuurders en beleidsmakers samen met andere lokale actoren - inwoners, ambtenaren, vrijwilligers, burgerinitiatieven, professionals, ondernemers - beleidsinterventies ontwerpen en uitvoeren om te werken aan de realisatie van een sterke lokale sociale basis.

Alhoewel het aanpakken van sociale vraagstukken lang niet altijd zinvol of mogelijk is op wijkniveau en gemeenschappen bovendien over wijkgrenzen heengaan, kiezen wij in deze tekst toch voor het schaalniveau van de wijk. Daarbij hanteren wij een brede opvatting van wijk. De buurt, de straat, de flat en de portiek; dat is het schaalniveau waar het 'wijk' vorm krijgt. De wijk is daarom een relevant perspectief om kennis en inzichten over de rol van beleid en bestuur in de sociale basis te verkrijgen. Dat betreft in het bijzonder beleid voor groepen met een beperkte actieradius vanwege fysieke, mentale, sociale of financiële beperkingen, denk aan kwetsbare ouderen of bewoners in armoedesituaties. Bovendien zijn wijk-specifieke kenmerken essentieel om mee te nemen in lokaal sociaal beleid.

Wij raadpleegden, naast de literatuur, verschillende gemeenten en organisaties om deze verkenning te schrijven. De kern van hun bijdragen is weergegeven in [Schema B](#) en [Schema C](#).

2 DE SOCIALE BASIS, VIER BENADERINGEN

Om te weten wat we onder de sociale basis verstaan én daar overeenstemming over te bereiken, onderscheiden we in navolging van Sprinkhuizen & Repetur (2019) (14), een aantal benaderingen: de non-institutionele benadering, de halfde-lijn benadering, de basis-functionele benadering en de infrastructurale benadering.

De non-institutionele benadering

De sociale basis is wat burgers onderling regelen, het wordt gezien als iets wat een intrinsieke waarde heeft en relevant is voor alle inwoners. Essentieel is dat mensen het gevoel hebben erbij te horen, iets bij te kunnen dragen en zo nodig ergens op terug te kunnen vallen (Van Pelt & Repetur, 2018) (19).

De halfde-lijn benadering

Volgens deze benadering is de sociale basis wat burgers en professionals (sociaal makelaars, opbouwwerkers, buurtcoaches) in buurten, wijken en dorpen bouwen en onderhouden aan initiatieven, verbindingen en verenigingen.

De basis-functionele benadering

Het vertrekpunt bij deze benadering zijn problemen waarvoor een aanpak of oplossing gezocht moet worden in de sociale basis. De centrale vraag daarbij is: wat moet er in de sociale basis aanwezig zijn om bepaalde functies (ontmoeting, lichte vormen van ondersteuning en informatie en advies) te vervullen (Sprinkhuizen & Jansen, 2017) (13).

De infrastructurale benadering

Deze benadering is gericht op algemene, preventieve en curatieve voorzieningen en verbanden in de sociale basis (Engbersen en Sprinkhuizen, 1998) (3). Het algemene deel bestaat uit basisvoorzieningen en informele verbanden voor alle bewoners (zoals de bibliotheek en onderwijs, verenigingen). Het preventieve deel wordt gevormd door organisaties en verbanden die problemen of verergering daarvan moeten voorkomen. Denk aan het consultatiebureau, taalmaatjes of de voedselbank. Het curatieve deel richt zich op de ondersteuning van groepen bewoners in kwetsbare situaties zoals ex-gedetineerden of eenzame ouderen.

De sociale basis is, ongeacht de benadering, weer te geven als een web van actoren en hun formele en informele verbindingen in het lokale, fysieke en sociale domein. Hierbij kan de schaalgrootte van dit lokale niveau verschillen: dorp, buurt, wijk of stadsdeel (Van Pelt & Repetur, 2018) (19). Inwoners, netwerken van inwoners, burgerinitiatieven, wijkondernemers, sociaal werkers, wijkagenten, (welzijns-)organisaties, geloofsgemeenschappen, bibliotheken, kunst en cultuur, sportverenigingen, scholen, ambtenarij en lokale politiek zijn dus allemaal onderdeel van de sociale basis.

Naast deze benadering van de sociale basis, hanteren we nog enkele uitgangspunten die wij hieronder uiteenzetten.

3 SOCIALE BASIS EN SOCIALE KWALITEIT

Vaak wordt sociale basis in een adem genoemd met versterken. Versterken veronderstelt dat er een notie is van indicatoren die een sociale basis sterk maken. Wij zien hierbij een duidelijke verbinding met sociale kwaliteit. Sociale kwaliteit is de mate waarin mensen de mogelijkheden hebben om te participeren in sociale relaties op een manier die hun welzijn, capaciteiten en individueel potentieel verbetert (www.socialquality.org). Het gaat hier vanzelfsprekend om alle inwoners; ongeacht of zij zich in een kwetsbare positie bevinden.

Sociale kwaliteit ontstaat wanneer op het niveau van de samenleving is voldaan aan vier voorwaarden: sociaaleconomische zekerheid, sociale inclusie, sociale cohesie en sociale empowerment. Deze voorwaarden staan respectievelijk voor de waarden: sociale rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en menselijke waardigheid (Verharen, Heessels Jansen en Wolf, 2019) (21).

De voorwaarden en waarden voor sociale kwaliteit.

- Sociaaleconomische zekerheid betekent dat de basisbehoeften van de mens geborgd zijn. Dat er sprake is van voldoende inkomen, een goede en veilige woonomgeving, gezondheid, onderwijs en veiligheid.
- Sociale Inclusie verwijst naar het tegengaan van mechanismen van uitsluiting. Het vraagt om sociale netwerken, maatschappelijke activiteiten en voorzieningen die open staan voor en toegankelijk zijn voor iedereen.
- Sociale Cohesie duidt op samenhang en verbondenheid vanuit normen en waarden die inwoners met elkaar delen, zich erkend en herkend voelen, het geven en ontvangen van respect en wederkerigheid in relaties.
- Sociale Empowerment gaat over de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de eigen situatie, over zelfwaardering en persoonlijke ontwikkeling.

Wanneer beleid en praktijk (professionals en inwoners) bijdragen aan de (voor)waarden van sociale kwaliteit is er sprake van een *sterke* sociale basis. Een sterke sociale basis en sociale kwaliteit versterken elkaar. Als voorwaarden onder druk staan is het aan alle actoren in de sociale basis om te werken aan versterking van die condities (Verharen et al, 2019) (21).

De vier condities en de achterliggende waarden van sociale kwaliteit geven beleidsmakers en bestuurders richting bij het vormgeven van hun beleid. Het is daarvoor van belang om keuzes te maken: wat wel en wat niet en met welke indicatoren bepalen we of deze conditie aanwezig is? Deze indicatoren brengen we in voor het voetlicht in [Schema A](#). Ze kunnen gebruikt worden om uitkomsten van het beleid te monitoren en als leidraad voor lokale beleidsinterventies.

SCHEMA A | INDICATOREN VAN SOCIALE KWALITEIT OP WIJKNIVEAU, PER VOORWAARDE

| Sociaaleconomische zekerheid Rechtvaardigheid Financiële zekerheid Werk en werkomstandigheden Wonen en huisvesting Gezondheid en gezondheidszorg Educatie | Sociale cohesie Solidariteit Sociale steun Vertrouwen Gedeelde normen Wederkerigheid in relaties Vrij van conflicten Identiteitsgevoel op verschillende niveaus |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| WHAT Acceptabele, waarneembare Indicatoren op lokaal niveau | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Inwoners in deze wijk leven boven de armoedegrens. • Inwoners in deze wijk zijn zeker gehuisvest. • Inwoners in deze wijk zijn ingeschreven in de GBA, er zijn geen ‘verborgen’ inwoners. • Huishoudens in deze wijk hebben een acceptabel woonoppervlak. • Inwoners in deze wijk hebben functionerend gas, water en licht. • Inwoners in deze wijk hebben een zorgverzekering. • Inwoners in deze wijk hebben dagelijks de beschikking over voldoende en gezond eten. • In deze wijk is medische (ambulance-)zorg voor iedereen binnen acceptabele tijd bereikbaar. • In deze wijk is voldoende huisartszorg beschikbaar. • In deze wijk is criminaliteit en overlast beperkt. • Deze wijk is fysiek gezond en veilig. • De beroepsbevolking in deze wijk heeft een arbeidsovereenkomst. • Onderwijsplichtigen in deze wijk ronden het onderwijs af met een diploma. • Afgestudeerden uit deze wijk vinden werkgelegenheid. | <ul style="list-style-type: none"> • In deze wijk hebben inwoners vertrouwen in overheid en politieke afgevaardigden, juridische systemen, media en overheidsdiensten. • Inwoners in deze wijk zijn bereid om meer belasting te betalen ten gunste van financieel kwetsbaren. • De fysieke omgeving in deze wijk is zo ingericht dat het bijdraagt aan veiligheid en natuurlijke ontmoeting voor jong en oud. • In deze wijk is een rijk verenigingsleven voor jong en oud. • In deze wijk zijn afspraken, gebruiken en onderlinge verbanden waardoor inwoners weten hoe te handelen als het minder goed gaat met iemand. • Inwoners in deze wijk maken deel uit van dialogen over complexe maatschappelijke thema’s. • Inwoners zijn bereid om iets praktisch te doen voor hun wijk. • Inwoners in deze wijk zijn lid van politieke, charitatieve, vrijwillige of sportclubs. • In deze wijk vertrouwen inwoners elkaar. • Inwoners in deze wijk zijn tolerant over gedrag, leefstijl of overtuigingen van anderen. • Inwoners in deze wijk hebben een gevoel van lokale of gemeenschaps-identiteit. • Het deel van de inwoners in deze wijk dat met justitie in aanraking komt is beperkt. • Inwoners in deze wijk waarderen familielevens, vrije tijd, ouderschapstaken. • Inwoners in deze wijk besteden wekelijks tijd aan vrijwilligerswerk. • Inwoners in deze wijk ervaren support uit hun informele netwerk. • Inwoners in deze wijk voelen zich deel van een familie/gezin. |

Sociale inclusie | Gelijkwaardigheid

Burgerschap | Toegankelijkheid arbeidsmarkt | Toegankelijkheid van sociale netwerken | Toegankelijkheid van organisaties | Toegankelijkheid van systemen | Tegengaan van uitsluiting

Sociale empowerment | Waardigheid

Kennisbasis | Arbeidskansen | Persoonlijke relaties | Mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de eigen situatie | Zelfwaardering

WHAT | Acceptabele, waarneembare Indicatoren op lokaal niveau

- Inwoners in deze wijk hebben, binnen acceptabele afstand, toegang tot sportfaciliteiten.
- Inwoners in deze wijk hebben, binnen acceptabele afstand, toegang tot cultuurvoorzieningen.
- In deze wijk bekleden etnische minderhedengroepen functies in politiek, raden van bestuur en -toezicht.
- In deze wijk bekleden vrouwen functies in politiek, raden van bestuur en -toezicht.
- In deze wijk is de gemiddelde wachttijd voor sociale huisvesting beperkt.
- In deze wijk is de gemiddelde wachttijd tot zorg-, hulp- en dienstverlening (inclusief kinderopvang) beperkt.
- Deze wijk heeft door haar wegennetwerk en beschikbare OV een toegankelijke infrastructuur.
- In deze wijk is sprake van een onderlinge open houding
- Diversiteit zorgt in deze wijk voor interesse en nieuwsgierigheid in plaats van angst en afwijzing.
- In deze wijk is een sterk netwerk van formele en informele spelers in de sociale basis; professionals, vrijwilligers, inwoners en ervaringsdeskundigen kennen elkaar en werken goed samen.
- Inwoners voelen zich welkom bij algemene voorzieningen in deze wijk zoals bibliotheek, buurthuis, gezondheidscentrum en wijkcentrum.
- Ervaringsdeskundigen hebben in deze wijk een zichtbare positie in de sociale basis
- In deze wijk benutten inwoners hun stemrecht.
- In deze wijk ervaren inwoners dat zij gelijk behandeld worden in gelijke situaties.
- Inwoners in deze wijk hebben goed contact met mensen in de buurt.
- Inwoners in deze wijk voelen zich verbonden met anderen.
- Inwoners in deze wijk ontvangen steun van hun informele netwerk.
- Inwoners in deze wijk hebben goed contact met vrienden.
- De beroepsbevolking in deze wijk werkt onder een CAO.
- Inwoners van deze wijk kunnen (vrijwillige) werknemers gebruik maken van deskundigheidsbevordering.
- Werkgevers in deze wijk investeren in vitaal werknemerschap.
- In deze wijk is ruimte voor (culturele) zelforganisaties.
- Informatie van maatschappelijke voorzieningen in deze wijk wordt in meer talen aangeboden.
- Inwoners in deze wijk hebben toegang tot gratis juridische bijstand.
- Inwoners in deze wijk hebben toegang tot gratis media.
- Inwoners in deze wijk hebben toegang tot het internet.
- Inwoners en zelfstandig ondernemers (bijvoorbeeld kunstenaars en winkeliers) in deze wijk hebben ruimte om actief mee te denken en mee te beslissen (zeggenschap).
- Een deel van het budget van deze wijk wordt besteed aan de sociale basis.
- Een deel van het budget van deze wijk wordt besteed aan culturele activiteiten.
- Inwoners in deze wijk kunnen lezen en rekenen, of worden daarbij ondersteund.
- Inwoners in deze wijk zijn digitaal vaardig, of worden daarbij ondersteund.
- In deze wijk wordt geluisterd naar inwoners met andere inzichten.
- Deze wijk kent volop mogelijkheden voor bewoners om taken te vervullen waardoor zij van betekenis zijn.
- Er is in deze wijk aandacht en waardering voor elkaars talenten en inzet.
- In deze wijk weten inwoners hoe ze elkaar kunnen aanspreken en wie ze kunnen betrekken als dat nodig is.

4 SOCIALE BASIS, EEN SUCCESVOL SAMENSPEL

Verbindingen tussen informele en formele partijen staan in de sociale basis dus centraal, dat maakt ook [Schema B](#) duidelijk. Het gaat, blijkt ook uit de verzamelde input, om gezamenlijke activiteiten en werkzaamheden die bijdragen aan het realiseren van de (voor)waarden van sociale kwaliteit. De aanname is daarom dat een goed samenspel van meerdere partijen nodig is om te komen tot een gemeenschap die bijdraagt aan het realiseren van deze voorwaarden. Wij definiëren de sociale basis als volgt:

Het geheel van informele sociale verbanden (buurten, groepen, verenigingen, netwerken, gezinnen) aangevuld en ondersteund vanuit de lokale overheid, organisaties, diensten en voorzieningen, die het mogelijk maakt dat inwoners de mogelijkheden hebben om te participeren in sociale relaties op een manier die hun welzijn, capaciteiten en individueel potentieel verbetert (Repetur, Jansen en Van Pelt, 2019).

Wederzijdse afhankelijkheid

Plannen voor het versterken van de sociale basis vullen gemeenten vaak in samen met lokale burgervertegenwoordigers, bestuurders en beleidsmakers van welzijnsorganisaties. Zij scheppen zo de kaders waarbinnen andere partijen moeten handelen. In [Schema C](#) tekenen zich ook de uitdagingen af bij deze opdracht. Het valt niet mee om de diverse geluiden op te halen en vertalen in beleid. Bovendien zijn inwoners en sociaal professionals, ook los van sociaal beleid, actief in het verstevigen van de sociale basis in hun straat, wijk, dorp of stad. Lokale bestuurders en beleidsmakers hebben dan ook beperkte sturingsmogelijkheden: de sociale basis is er ook zonder specifiek beleid hiervoor. Voor een succesvol samenspel tussen alle actoren is gelijkwaardigheid een wezenlijk onderdeel (zie bijvoorbeeld Van der Lans, 2014 (9); Lub, 2018) (10). Desondanks zijn verhoudingen en afhankelijkheden tussen partijen in de keten ongelijk. Lokale bestuurders en beleidsmakers van zowel gemeenten als welzijnsorganisaties kunnen enerzijds aan knoppen draaien waar andere partijen niet bij kunnen. Anderzijds hebben inwoners en professionals invloed op de uitvoering en daarmee op het bereiken van gevraagde uitkomsten.

De keuze voor beleidsinterventies hangt af van de zienswijze of logica die beleidsmakers en bestuurders hanteren. Het meest duidelijke voorbeeld zijn de denkbeelden en opvattingen van politieke partijen in de gemeenteraad. Zij redeneren en handelen vanuit hun politieke ideologie en mens- en maatschappijbeeld. Maar ook gemeenteambtenaren en welzijnsbestuurders denken en handelen vanuit een bepaalde logica, alhoewel zij zich hier niet noodzakelijkerwijs van bewust zijn. De gehanteerde logica bepaalt welke beleidsinterventies je ziet en hoe je die invult, dat is inherent bepalend en beperkend.

Oftewel: Het is belangrijk de gehanteerde logica's én het spanningsveld tussen formele en informele invloeden in de sociale basis te benoemen. Dat draagt bij aan visieontwikkeling en geeft scherp zicht op de mogelijkheden van sturing en de rol van lokaal sociaal beleid.

Schema B | Factoren van invloed voor interactief lokaal beleid in de sociale basis

HOW | Lokaal beleid draagt, op dit gebied, via de sociale basis bij aan sociale kwaliteit door:

- Participatief te werken, dat wil zeggen er is op dit terrein zeggenschap en actieve betrokkenheid voor alle partijen, waaronder inwoners. Inwoners worden daartoe nadrukkelijk uitgenodigd en gefaciliteerd
- In te zetten op het bereiken van mensen die zich niet zelf melden.
- In dialoog de indicatoren bij deze voorwaarde te operationaliseren en prioriteren.
- Een sterk netwerk van formele en informele spelers te ondersteunen en duidelijkheid te creëren over de rol en invloed van alle actoren.
- Draagvlak te creëren én tijd te nemen om het participatief proces te organiseren.
- Te werken aan een goede samenwerkingsrelatie gebaseerd op gemeenschappelijke waarden, uitgangspunten en vertrouwen. Er is openheid over inhoud, proces en gedrag.
- Voldoende menskracht, geld, informatie etc. beschikbaar te stellen om participatief te werken.
- Openheid te bieden over inhoud, proces en gedrag.
- Vooraf duidelijkheid te creëren over de rol en invloed van alle actoren in de sociale basis. Periodiek en op basis van gesprekken met inwoners, vrijwilligers en professionals vast te stellen wat ertoe doet, hoe de stand van zaken is en hoe je dat met elkaar kunt realiseren.
- Periodiek en op basis van resultaten vast te stellen hoe de stand van zaken op dit gebied is*.

| Sociaaleconomische zekerheid Rechtvaardigheid | Sociale cohesie Solidariteit |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Samen te werken tussen 'sociaal en fysiek'. • Wijkshouwen te organiseren met inwoners (jong en oud), vrijwilligers, professionals en gemeenteambtenaren. • Gemeentelijk armoedebeleid interactief op te stellen. • Te voorzien in huiswerkbegeleiding dicht bij huis. • Te voorzien in toegankelijke wijksteunpunten. <p>* Op basis van resultaten de stand van zaken vaststellen door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Leefbaarometer Home • Waarstaatjegemeente.nl - cijfers en statistieken van gemeenten • Huishoudinkomen in euro's • Deprivatie-index (vragen met betrekking tot het zich kunnen veroorloven van essentiële uitgaven) • Financiële mogelijkheid om voeding te betalen. • Vragen over de eigen inschatting van de toereikendheid van het eigen inkomen. | <p>Door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inzicht te krijgen in de wijk: wie, wat, waar en welk (sociaal) kapitaal is aanwezig. • Netwerken van inwoners te betrekken, te verstevigen en uit te breiden. • Hulpbronnen en voorzieningen (zoals verenigingen, kerken, dienstverlening en winkeliers, scholen, actieve bewoners) te betrekken en een steentje bij te laten dragen in de sociale basis. • Contacten tussen inwoners te stimuleren. Zowel tussen mensen in een kwetsbare positie onderling (lotgenotencontact) als tussen actieve bewoners en groepen en de mensen die vanwege hun kwetsbare positie steun kunnen gebruiken. • Wederkerigheid tussen inwoners te stimuleren. <p>* Op basis van resultaten de stand van zaken vaststellen door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vragen over vertrouwen (algemeen) • Vragen over vertrouwen in de overheid • Vragen over sociale netwerken • Waarneming van sociaal conflict/sociale verschillen, spanningen |

| Sociale inclusie Gelijkwaardigheid | Sociale empowerment Waardigheid |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stigmatisering tegen te gaan. • Responsief te zijn en goed te luisteren naar inwoners, waardoor zij weinig drempels ervaren bij het vragen van ondersteuning. • Actief te investeren in ervaringsdeskundigheid. • Te investeren in betaalbaarheid, bereikbaarheid (fysiek maar ook telefonisch/online), beschikbaarheid, begrijpbaarheid en bruikbaarheid van voorzieningen. <p>* Op basis van resultaten de stand van zaken vaststellen door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vragen over eigen inschatting/beleving van steun, toegang tot welzijn, zorg en eigen welzijn. • Vragen over de mate waarin inwoners zich gehoord voelen door de lokale overheid. • Vragen over frequentie van contacten met vrienden en familie. • Vragen over samenlevingsvorm. • Vragen over gebruik van stemrecht. • Vragen over vakbondslidmaatschap. • Vragen over de mate waarin inwoners zich buiten de samenleving geplaatst voelen. | <p>Door:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Waarderen, benutten en versterken kwaliteiten en talenten van inwoners. • Actief te investeren in ervaringsdeskundigheid en ervaringswerkers • Ruimte te creëren voor kritische tegengeluiden • Mogelijkheden te bieden om te beslissen over zaken die de levensomstandigheden van inwoners direct raken. <p>* Op basis van resultaten de stand van zaken vaststellen door bijvoorbeeld:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hoogst voltooide opleiding (als indicator van cultureel kapitaal). • Zelfevaluatie van gezondheid (als indicator van gezondheid). • Vragen over de mate waarin mensen gevoel van regie over het eigen leven ervaren (zeggenschap). |

SCHEMA C | SOCIALE KWALITEIT, UITDAGINGEN EN KANSEN IN DE SOCIALE BASIS

| Rollen en taken van actoren in de sociale basis | Uitdagingen voor de actoren |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gemeenteraad, B&W | Gemeenteraad, B&W |
| <ul style="list-style-type: none"> • Bepaal koers op basis van behoeften en vragen alle inwoners. • Stel leidende opgaven en financieel kader vast. • Formuleer opdrachten voor ambtenaren. | <ul style="list-style-type: none"> • De diverse geluiden van álle inwoners ophalen. • Een bestuursstijl en manier van ondersteunen kiezen die de sociale basis ondersteunt. • In visieontwikkeling en sturing expliciet aandacht besteden aan inwoners in een kwetsbare positie. • Binnen de lange-termijnbegroting, ruimte houden om flexibel in te spelen op ontwikkelingen. • Optimaal draagvlak realiseren voor beleid en uitvoering onder inwoners. • Evenwicht vinden tussen politieke ambities en de sociale basis. • Zorgen dat álle stemmen gehoord worden, ook van inwoners die op de achtergrond staan. |
| Ambtenaren | Ambtenaren |
| <ul style="list-style-type: none"> • Werk opdracht van raad en B&W uit, samen met buurtmakers, inwoners, ervaringsdeskundigen, (sociaal) professionals, ondernemers, religieuze leiders en verenigingen. • Vervul financieel opdrachtgeverschap voor de (gesubsidieerde) praktijk. • Benader de (gesubsidieerde) praktijk als gelijkwaardige partners bij de samenwerking aan inhoudelijk opgaven. | <ul style="list-style-type: none"> • De financiële taakstelling van de gemeente, als een bezuiniging, combineren met inhoudelijke ambities. • Zeggenschap van inwoners effectief vorm geven: samen, proactief, flexibel, dichtbij en vroegtijdig. • Nieuwe wegen in durven slaan en houd niet vast aan strategieën die niet werken. • Transparant zijn in de samenwerkingsrollen (partner/opdrachtgever) met sociaal professionals. • Per wijk differentiëren en doen wat nodig is; een buurt- wijk- of regio-agenda opstellen. • Onderkennen dat de sociaal professional/welzijn te sturen is, maar de civil society niet. • Onderkennen dat versterken sociale basis een lange adem vraagt; omarm kleinschalige, tijdelijke initiatieven. • Onderkennen dat de overheid soms moet participeren in inwonerinitiatieven, in plaats van andersom. |

Buurtmakers (actieve inwoners)

- Denk, doe en beslis mee over hoe de leidende opgave moet worden uitgevoerd
- Vind de juiste balans tussen zelf doen en ondersteund worden door andere buurtmakers
- Geef aan wat de prioriteiten zijn in de uitvoering, op basis van de ambtelijke opdracht

Sociale professional

- Neem en claim professionele ruimte.
- Werk vanuit bewustzijn van de eigen kracht en rol.
- Werk vanuit de normen en waarden die bij je beroep horen (beroepscode)
- Weet wanneer een stap terug of vooruit te doen.
- Ondersteun en onderhoud een permanente samenwerking met diverse groepen inwoners.

Vrijwilliger, kunstenaar, ondernemer, ...

- Denk, daartoe uitgenodigd, mee en haak aan waar mogelijk.

Buurtmakers (actieve inwoners)

- Dealen met de gebrekkige responsieve houding van de overheid.
- Dealen met de verkokering en projectencarrousel van de gemeente.
- De overheid bewegen om te participeren bij inwonersinitiatieven.
- Inwoners mobiliseren voor gezamenlijke beleidsbeïnvloeding.
- Bij een groeiend, succesvol initiatief inschatten: wel of niet professionaliseren?
- Inschatten in welke initiatieven van inwoners goede slaagkansen hebben en duurzame inzet waard zijn.
- Tijd vinden om inwoners via informele kanalen te benaderen en te betrekken.
- Tijd vinden om verbinding te maken met andere buurtmakers.

Sociale professional

- De goede balans vinden tussen 'inwoners dienen' en 'beleid uitvoeren'.
- De goede balans vinden tussen 'inwoners dienen' en opkomen voor het belang van de eigen organisatie.
- Inspraak krijgen in de keuzes van bestuurders en beleidsmakers; het beleid voeden en bijsturen.
- Positie bepalen als de inwoners voor wie je werkt andere dingen willen dan gemeente of welzijnsorganisatie.
- Ook de stemmen ophalen van inwoners die niet goed in beeld zijn en breng dit onder de aandacht.
- Balanceren tussen het activeren van inwoners en een stap terug doen als zij initiatief nemen.

Vrijwilliger, kunstenaar, ondernemer, ...

- Geduld en flexibiliteit opbrengen om op zoek te gaan naar, met inwoners, gedeelde belangen.

5 TYPEN BELEIDSINTERVENTIES EN HUN LOGICA

Interactieve beleidsvoering

Lokaal overheidsbeleid is een weloverwogen plan dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Het is bedoeld om maatschappelijke problemen te voorkomen, te verminderen, op te lossen of om de kwaliteit van de samenleving te verbeteren (Straatman, 2019, p. 57) (16).

Het versterken van de sociale basis draagt bij aan de kwaliteit van de samenleving, maar het laat zich niet vangen in een weloverwogen plan. Het versterken van de sociale basis is een *wicked problem*, een ongestructureerd probleem waarbij het gaat om meerdere actoren, meerdere domeinoverstijgende problemen op verschillende niveaus. De betrokken actoren hebben verschillende visies op het vraagstuk en de gewenste aanpak. Bovendien verschillen zij in rol, handelingsruimte, machtsmiddelen en mogelijkheden tot ingrijpen (zie ook [Schema C](#)). Om te werken aan een sterke lokale sociale basis is het noodzakelijk om kennis van alle actoren over alle deelgebieden te betrekken. *Wicked problems* lenen zich niet voor een analytisch-rationalistische beleidsbenadering, ze vragen om een interactieve beleidsvoering waarin een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft. Een overheid is zodoende partner in een open wisselwerking met alle betrokkenen om tot de voorbereiding, de bepaling, de uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen (Pröpper, 2009) (11) (ROB, 2012) (12).

De macht onder de verschillende actoren is verdeeld: geen van hen kan alleen bepalen wat er moet gebeuren. Dit vraagt een horizontale sturing en deelname van alle betrokkenen (Straatman, 2019, p. 57) (16). Interactief beleid is de uitkomst van de interactie en belangenstrijd tussen die verschillende actoren die voor het realiseren van hun doelstellingen van elkaar afhankelijk zijn. De uitkomst is een ontwerp van de manier waarop een oplossing kan worden bereikt. In het ontwerp worden afspraken verwerkt over hoe het vraagstuk gezamenlijk wordt aangepakt. Het uiteindelijke beleid komt tot stand in meerdere besluitvormingsronden en door een reeks van beslissingen van de verschillende actoren.

Er zijn voor de (lokale) overheden drie redenen om bij het versterken van de sociale basis samenwerking te zoeken met andere partijen (Straatman, 2019, p. 52-53) (16). Het biedt (lokale) overheden de mogelijkheid om:

- private middelen te zoeken ter aanvulling op publieke middelen;
- de (beperkte) kennis van het veld te versterken met kennis die bijvoorbeeld inwoners en professionals wel hebben;
- inwoners of specifieke groepen inwoners te bereiken en te betrekken bij het versterken van de sociale basis.

Interactief beleid en bestuursstijlen

Bij interactief beleid past een bepaalde bestuursstijl. Er kunnen aan de hand van de participatieladder van Pröpper (in Straatman, 2019, p.137-138) (16) vier interactieve bestuursstijlen worden onderscheiden die hierna in relatie worden gebracht met de mate van participatie van andere actoren, waaronder inwoners.

| Bestuursstijl (rol van de overheid) | Vorm van participatie (rol van participant) | Toelichting |
|----------------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Faciliterende stijl | Initiatiefnemer, beleidseigenaar, bevoegd gezag | De invloed van deelnemende actoren is maximaal, het initiatief komt van de participanten en niet van de overheid. De initiatiefnemers nemen zelfstandig beslissingen en de overheid biedt inhoudelijk alle ruimte en faciliteert, bijvoorbeeld met deskundigheid of geld. |
| Samenwerkende stijl | Samenwerkingspartner | Alle actoren hebben een gelijkwaardige rol. De overheid werkt op basis van gelijkwaardigheid samen met de andere actoren. Het beleid wat zo ontstaat is te zien als een co-productie. |
| Delegerende stijl | Medebeslisser | De overheid bepaalt op hoofdlijnen het beleid, maar draagt bevoegdheden en verdere uitwerking over aan de andere actoren. Zij mogen binnen bepaalde randvoorwaarden zelf beslissen en zijn medebeslisser. |
| Participatieve stijl | Adviseur / inspraak | De overheid vraagt advies aan anderen, deze vervullen de rol van adviseur. De overheid geeft de andere actoren voldoende ruimte om vroegtijdig mee te denken, ideeën aan te dragen en mee te discussiëren. Anderen hebben dus inspraak, uiteindelijk bepaalt de overheid wat er gebeurt. |

Er is sprake van een interactieve bestuursstijl en interactief beleid wanneer zes factoren aanwezig zijn (Straatman, 2019, p.141) (16):

- Er is openheid over inhoud, proces en gedrag.
- Er is vooraf duidelijkheid over de rol en invloed van alle actoren.
- De interactieve werkwijze heeft meerwaarde voor iedereen. De verwachtingen van de overheid moeten overeenkomen met de bijdrage die andere actoren kunnen leveren.
- Er is een goede samenwerkingsrelatie gebaseerd op gemeenschappelijke waarden, uitgangspunten en vertrouwen.
- De problematiek is niet urgent, maar wel belangrijk. Daardoor is er draagvlak én tijd voor het proces.
- Er is voldoende menskracht, geld, informatie etc. beschikbaar.

Een interactieve bestuursstijl kan voor inwoners bijdragen aan een grotere invloedssfeer en een gevoel van betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor lokaal beleid en de eigen leefomgeving. Bovendien kunnen hulpbronnen beschikbaar komen doordat inwoners toegang krijgen tot formele organisaties. Bij deze vorm van *linking sociaal kapitaal* (Hawkins en Maurer, 2010) (7) gaat het nadrukkelijk om de mogelijkheden van inwoners om te mogen en kunnen participeren in de totstandkoming en uitvoering van gemeentelijk beleid rondom vraagstukken die voor hen van belang zijn. Een interactieve bestuursstijl heeft direct invloed op twee voorwaarden van sociale kwaliteit: sociale inclusie (toegankelijkheid van organisaties en systemen) en sociale empowerment (mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de eigen situatie).

Mogen en kunnen participeren is, getuige de input van actieve inwoners ([Schema C](#)), niet vanzelfsprekend, terwijl het benutten van kennis en ervaring van inwoners naar verwachting leidt tot beter beleid en steviger draagvlak (Straatman, 2019, p.140-141) (16). Daarvoor is wel nodig dat de overheid responsief is en inwoners representatief zijn voor de achterban die ze vertegenwoordigen. Bovendien is het belangrijk dat processen niet te lang duren waardoor inwoners teleurgesteld afhaken.

6 BELEIDSINSTRUMENTEN INZETTEN

Een beleidsinstrument is een middel waarmee een lokale overheid regulerend of sturend kan ingrijpen in de samenleving om een bepaald beleidsdoel te bereiken (Straatman, 2019, p. 120) (16). Er zijn verschillende beleidsinstrumenten waarmee een lokale overheid de sociale basis kan beïnvloeden door in te zetten op de voorwaarden van sociale kwaliteit. De inzet van beleidsinstrumenten kan worden onderscheiden in de mate waarin de overheid:

- Van bovenaf instrumenten inzet, dan wel van onderop initiatieven ondersteunt;
- Zelf het doel direct probeert te bereiken (overheidsproductie), dan wel probeert op indirecte wijze het gedrag van andere actoren in het netwerk te beïnvloeden.

Ook de aard van de beleidsinstrumenten kan worden onderscheiden:

- Juridisch, economisch, communicatief of fysiek;
- Stimulerende, verruimende instrumenten (goed gedrag wordt beloond) of repressieve, beperkende instrumenten (slecht gedrag wordt ontmoedigd of bestraft);
- Generieke of specifieke beleidsinstrumenten. Generieke instrumenten vereisen geen specifieke kennis van de doelgroep en / of situatie. Specifieke instrumenten vereisen dat wel.

De keuze voor beleidsinstrumenten hangt samen met de visie op de mogelijkheden en onmogelijkheden van sturing door de overheid en andere actoren: de beleidslogica.

Vensters op de wereld

Een beleidslogica fungeert als een venster op de wereld. Het laat je bepaalde dingen niet zien en legt op andere juist de nadruk. Beleidslogica's helpen om de 'knoppen' in beeld te krijgen waar een gemeente aan kan draaien om de sociale kwaliteit te verbeteren. Drie veelgenoemde beleidslogica's zijn, meer of minder nadrukkelijk, allemaal te vinden in de gemeentelijke beleidspraktijk (Bovens et al., 2012 (2); Frederickson et al., 2016 (6); Van der Steen et al., 2013 (15); Teisman et al., 2018) (17).

- *Public Administration (de rechtmatige overheid)*: De basis voor alles wat de overheid doet is hierbij verankerd in het democratisch systeem en het recht (Frissen, 2010) (5). Rechtmatigheid en rechtsgelijkheid vormen de basis van bestuur (Bovens et al., 2012) (2), waarbij de overheid een zekere neutraliteit heeft in de uitvoering van wetten en beleid.
- *New Public Management (de presterende overheid)*: De overheid is hierbij zelf verantwoordelijk voor het realiseren en verantwoorden van vooraf afgesproken, meetbare resultaten. De overheid ontleent haar legitimiteit aan het rechtmatig (zorgvuldig en juist) en doelmatig (efficiënt en effectief) leveren van diensten.
- *New Public Governance (de netwerkende overheid)*: Binnen deze logica is de sleutel tot de 'oplossing' van complexe maatschappelijke vraagstukken in handen van samenwerkende partijen binnen en buiten de overheid (Van der Steen et al., 2013) (15). Doelstellingen en ambities worden geformuleerd in termen van overkoepelende publieke waarden (Bovens et al., 2012) (2). Een netwerkende overheid smeedt en ondersteunt hierbij resultaatgerichte coalities van burgers en bedrijven die zelf verantwoordelijkheid willen en kunnen nemen (Bovens et al., 2012 (2), Teisman et al., 2018) (17). Deze logica wordt ook wel *Whole of government of Collaborative government* genoemd.

Meer recente logica's zijn 'maatschappelijke veerkracht' (Trommel, 2018 (18); Teisman et al., 2018 (17) of 'sturen in meervoud' (Van der Steen et al., 2013) (15). Deze logica's lijken op elkaar; maatschappelijke energie staat centraal. Een responsieve overheid sluit aan bij de maatschappelijke

dynamiek die er al is en beantwoordt telkens de vraag hoe zij zich tot die dynamiek verhoudt: meebewegen of terugduwen, laten begaan of bijsturen? (Teisman et al., 2018 (17); Van der Steen et al., 2013) (15).

Beleidslogica's en beleidsinterventies bij het versterken van de sociale basis

Maatschappelijke vraagstukken die bij de overheid horen zijn 1) beïnvloedbaar en dus vatbaar voor beleid én 2) ze behoren vanuit het oogpunt van het algemeen belang tot de verantwoordelijkheid van de overheid.

Het versterken van de sociale basis is vergelijkbaar met een complex (*wicked*) vraagstuk. Meerdere actoren met verschillende visies, belangen, rollen, macht en middelen werken in wijken, buurten en dorpen aan de voorwaarden van sociale kwaliteit, daarop heeft het overheidsbeleid weinig vat. Dit 'vraagstuk' voldoet daarom slecht aan het eerste kenmerk.

De overheid heeft bij het versterken van de sociale basis de rol om het algemeen belang te vertegenwoordigen. Het vraagstuk voldoet dus wel aan het tweede kenmerk. Om voor complexe vraagstukken tot goed beleid te komen zijn verschillende elementen nodig:

- minder sturen en meer terugtreden;
- meer op afstand sturen;
- stimuleren van zelfregulering en marktwerking;
- meer horizontaal in en tussen beleidsnetwerken sturen;
- interactief sturen;
- sturen op meer participatie vanuit de samenleving (zie ook [Schema B](#), Straatman, 2019, p. 132) (16).

Dit sluit aan bij een responsieve, netwerkende overheid, die zich ten doel stelt te komen tot een gedeelde beeldvorming over het vraagstuk en de aanpak. De rol van de overheid is hierbij die van bemiddelaar, toezichthouder of regisseur. Een flinke uitdaging, volgens de betrokkenen die wij raadpleegden ([Schema C](#)). Vanuit de gedeelde beeldvorming wordt indirect gestuurd, dit vraagt om de inzet van beleidsinstrumenten die gericht zijn op de interactie en samenwerking tussen de betrokken partijen. Dit worden ook wel *horizontale* beleidsinstrumenten genoemd. In het kader van het versterken van de sociale basis zijn deze horizontale beleidsinstrumenten vooral communicatief en/of specifiek en/of verruimend. Voorbeelden daarvan zijn het actief inzetten van ervaringsdeskundigen, het opstellen van een wijkvisie met andere actoren of voorlichting geven aan bepaalde doelgroepen.

Beleidsinterventies bij het realiseren van sociale kwaliteit

Om de voorwaarden van sociale kwaliteit op wijkniveau te realiseren, moeten die voorwaarden vertaald worden in indicatoren en instrumenten voor betekenisvolle beleidsinterventies. Met de kennis uit het lectoraat Versterken van Sociale Kwaliteit van Lisbeth Verharen (2019) (21) en aan de hand van de vijf kenmerken van 'Een buurt voor iedereen' (Bergen et al., 2019) (1) is een eerste poging gedaan om de vier voorwaarden van sociale kwaliteit verder te concretiseren.

Uitgangspunten

Om sociale kwaliteit te concretiseren gaan wij uit van indicatoren die uitdrukken in welke mate mensen de mogelijkheden hebben om te participeren in sociale relaties op een manier die hun welzijn, capaciteiten en individueel potentieel verbetert (www.socialquality.org). We focussen daarbij op sociale kwaliteit in de wijk, daarom geeft [Schema A](#) indicatoren op wijkniveau weer. Om te kunnen spreken van sociale kwaliteit moeten alle vier voorwaarden, in wisselwerking, aanwezig zijn.

We benutten de vijf kenmerken uit 'Een buurt voor iedereen' om aan te geven waar een buurt aan moet voldoen zodat het bijdraagt aan sociale kwaliteit. Bovendien benoemen wij aanvullende factoren die van belang zijn bij het versterken van de sociale basis. Deze factoren zijn gebaseerd op praktijkonderzoek van het lectoraat Versterken van Sociale Kwaliteit van de Han University of Applied Sciences (HAN (podcast met Lisbeth Verharen). Alle factoren zijn samengevoegd in [Schema B](#).

SLOTWOORD

Een sterke sociale basis vraagt om een overheid die sociale rechtvaardigheid, gelijkwaardigheid, solidariteit en menselijke waardigheid als leidraad neemt voor beleidsinterventies. De poging om de vier voorwaarden van sociale kwaliteit te concretiseren schildert een rijk en dynamisch perspectief voor beleidsinterventies gestoeld op deze waarden. Een lokale overheid versterkt de sociale basis door te sturen op dialoog, participatie, duurzaamheid en toegankelijkheid en door dit lokaal te faciliteren. In het essay 'Help mij het zelf te doen' (Engbersen, R., & Rensen P., 2014) (4), schreven Rensen en Engbersen dat een paternalistische professional een slechte professional is, maar een professional met een blind vertrouwen in burgers ook. Bovendien stelden zij dat het terzijde staan van burgers zich ondubbelzinnig terugbetaalt in de vorm van sterk en duurzaam maatschappelijk initiatief op uiteenlopende terreinen.

In feite beschrijven we in onderhavige verkenning vergelijkbare processen op een ander niveau; een paternalistische overheid is een slechte overheid, maar een overheid met een blind vertrouwen in de zelforganisatie van een sociale basis is dat ook. Netwerkende, responsieve overheden met een interactieve bestuursstijl zijn nodig om samenwerkende actoren in de sociale basis terzijde te staan. Een interactieve bestuursstijl die ruimte geeft aan participatie, betaalt zich hierbij ondubbelzinnig terug in de vorm van een sterke sociale basis en het draagt bovenal bij aan het welzijn, de capaciteiten en het individueel potentieel van iedereen waar het uiteindelijk om gaat.

BRONNEN

- WHAT: [Indicators of Social Quality: Outcomes of the European Scientific Network.: Discovery Service for HAN University of Applied Sciences](#) en Lectoraat VSK/HAN
- HOW: factoren volgens Straatman en schema Essay
- Rollen, taken en uitdagingen: raadpleging praktijk (Schema Zutphen)

LITERATUUR

- 1 Bergen, A. van, Xanten, H. van, Vries, S. de, Rensen, P. & Meinema, T. (2019). *Een buurt voor iedereen*. Utrecht: Movisie.
- 2 Bovens, M.A.P., Hart, P. 't & Twist, M.J.W. van (2012). *Openbaar bestuur: Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.
- 3 Engbersen, R. & Sprinkhuizen, A. (1998). *De Noodzaak van investeringen in de sociale infrastructuur*. *Staatscourant*, 30-07-1998.
- 4 Engbersen, R. & Rensen P. (2014). *Help mij het zelf te doen. Een pleidooi voor methodisch werken aan actief burgerschap*. Den Haag/ Utrecht: Platform31/Movisie.
- 5 Frissen, P.H.A. (2010). *De staat van verschil: Een kritiek van de gelijkheid*. Amsterdam: Van Gennep.
- 6 Frederickson, H.G., Smith, K.B., Larimer, C.W. & Licari, M.J. (2011). *The Public Administration Theory Primer*. Boulder: Westview Press.
- 7 Hawkins, R.L. & Maurer, K. (2010). *Bonding, bridging and linking: How social capital operated in New Orleans following hurricane Katrina*. *British Journal of Social Work*, 40, 1777-1793.
- 8 Kromhout, M., Echtelt, P. van & Feijten, P. (2020). *Sociaal Domein op Koers. Verwachtingen en resultaten van vijf jaar decentraal beleid*. Den Haag: SCP.
- 9 Lans, J. van der (2014). *Een wijkgerichte aanpak: het fundament*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- 10 Lub, V. (2018). *Tussen territoriumdrift en burgerkracht: voor een weerbare wijkaanpak*. Utrecht: LSA.

- 11 Pröpfer, I. (2009).
De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders.
Bussum: Coutinho.
- 12 ROB (2012).
Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving.
Den Haag: Raad voor het openbaar bestuur.
- 13 Sprinkhuizen, A. en Jansen, D. (2017).
Investeren in taaie oplossingen. Over de sociale basis, empowerment, sociale teams en de weerbarstige praktijk.
Lezing op de conferentie 'Empowerment, naar een sterke sociale basis!', 10-12-2017.
- 14 Sprinkhuizen, A. & Repetur, L. (2019).
De noodzaak van investeren in de sociale basis.
Workshop op het jaarcongres Sociaal Werk Nederland, Utrecht, 15 mei 2019.
- 15 Steen, M. van der, Twist, M. van, Chin-A-Fat, N. & Kwakkelstein, T. (2013).
Pop-up publieke waarde. Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie.
Den Haag: Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur.
- 16 Straatman, E. (2019).
Stad en Beleid. Stedelijke vraagstukken en beleidsontwikkelingen.
Groningen/Utrecht: Noordhoff Uitgevers.
- 17 Teisman, G., Steen, M. van der, Frankowski, A. & Vulpen, B. van (2018).
Effectief sturen met multi-level governance: snel en slim schakelen tussen schalen.
Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.
- 18 Trommel, W.A. (2018).
Veerkrachtig Bestuur. Voorbij neoliberale drift en populistische kramp.
Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- 19 Van Pelt, M. & Repetur, L. (2018).
De sociale basis: terug van weggeweest. Startnotitie.
Utrecht: Movisie.
- 20 Verharen, L. (2017).
Being there. Samen werken aan het versterken van sociale kwaliteit. (lectorale rede).
Nijmegen: Hogeschool van Arnhem en Nijmegen.
- 21 Verharen, L., Heessels, M., Jansen, C. & Wolf, J. (2019).
Sociale Kwaliteit voor een Sterke Sociale Basis.
<https://www.socialevraagstukken.nl/wp-content/uploads/Sociale-Kwaliteit-in-de-Sociale-Basis-.pdf>