

# Zelfredzaamheidsbevordering in Rotterdam



Een discoursstudie naar de poging tot  
zelfredzaamheidsbevordering  
in de gemeente Rotterdam

Masterthesis Bestuurskunde

Marciano R.E. Daans

O.b.v. dr. Arthur Edwards

Opleiding Bestuurskunde

Erasmus Universiteit Rotterdam, 2012

# **Zelfredzaamheidsbevordering in Rotterdam**

**Een discoursstudie naar de poging tot  
zelfredzaamheidsbevordering  
in de gemeente Rotterdam**

**Masterthesis**

**Marciano R.E. Daans**

**O.b.v. dr. Arthur Edwards**

**Opleiding Bestuurskunde**

**Erasmus Universiteit Rotterdam, 2012**

# Abstract

Het Rotterdams gemeentebestuur, het Rotterdams bedrijfsleven, Rotterdamse middenveldorganisaties en Rotterdamse burgers vertelden en vertellen uiteenlopende verhalen om de zelfstandige positie van de Rotterdammer te beschrijven. Verschillende verhalen over een fenomeen als in casu het zelfredzaamheidsvraagstuk leiden tot verschillende opvattingen over het probleem en mogelijke oplossingen. In deze studie wordt gezocht naar een verklaring voor de ontwikkeling van het zelfredzaamheidsbeleid in Rotterdam aan de hand van discoursen. Rotterdam staat vooral bekend als een werkstad. Bezien wordt in welke mate deze kwalificatie van invloed is op het zelfredzaamheidsbeleid in de stad.

Veel studies op het terrein van zelfredzaamheidsbevordering en armoedebestrijding geven inzicht in de rol van de overheid en andere stakeholders. De verhalen van stakeholders zoals bijstandsgerechtigden, middenveldorganisaties en het bedrijfsleven zijn geregeld object van studie. In deze thesis is onderzoek gedaan naar de invloed van verhalen van stakeholders op het Rotterdams zelfredzaamheidsbeleid in de periode 2006-2010. De methode van de discoursanalyse wordt toegepast om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop verhalen zich ontwikkelen en waarop de verhalen betekenis krijgen.

Deze thesis maakt duidelijk dat er sprake is van een paradox. Rotterdam ziet zich gesteld met de opdracht om enerzijds te werken aan een daadkrachtige, vitale en veelzijdige werkgelegenheidsregio, die ruimte biedt aan talent. Anderzijds staat de gemeente voor de opgave om de huidige, relatief eenzijdige, beroepsbevolking snel aan het werk te krijgen, opdat het aantal bijstandsgerechtigden structureel afneemt. Ruimte voor talent vraagt om investering, dus tijd, en dat is lastig te verenigen met de druk om snel bijstandsgerechtigden aan het werk te helpen.

Uit deze thesis volgt de conclusie dat discoursen van stakeholders het begrip zelfredzaamheid in een ruimer definitiekader hebben doen plaatsen. De noodzaak te komen tot een eigentijdse aanpak, die voldoende aansluiting vindt bij de huidige netwerksamenlevingsvorm, vormt dus de opgave en uitdaging voor de gemeente Rotterdam. De overheid is niet langer de overheersende partij met het primaat. Zij zal steeds meer en slimmer moeten kunnen omgaan met stakeholders en dat vereist een aangepaste denk- en handelwijze van de eigen uitvoering.



# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b> .....	<b>6</b>
<b>1. INLEIDING</b> .....	<b>8</b>
§ 1.1 ARMOEDEBESTRIJDING ANNO 2011 .....	8
§ 1.2 DOELSTELLING VAN DE STUDIE .....	10
§ 1.3 ONDERZOEKSVRAAG .....	11
§ 1.4 BESTUURSKUNDIGE EN MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE.....	13
§ 1.4.1 Bestuurskundige relevantie.....	13
§ 1.4.2 Maatschappelijke relevantie.....	14
§ 1.5 BEGRIPPENKADER .....	14
§ 1.5.1 Definities bijstandsgerechtigden en netwerksamenleving .....	15
§ 1.5.2 Strategische begrippen dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam .....	16
§ 1.5.3 Definitievorming zelfredzaamheidsbevordering .....	17
§ 1.6 LEESWIJZER.....	21
<b>2. DISCOURSEN</b> .....	<b>23</b>
§ 2.1 BESTUURSKUNDIGE VERHALEN EN DISCOURSEN .....	23
§ 2.1.1 Verhalen .....	23
§ 2.1.2 Bestuurskundige verhalen.....	24
§ 2.1.3 Discoursen.....	25
§ 2.1.4 Bestuurskundige discoursanalyse.....	28
§ 2.2 ONDERZOEKSONTWERP: FISCHER EN VAN DE GRAAF & HOPPE.....	29
§ 2.2.1 Fischer's discoursanalyse .....	29
§ 2.2.2 Theoretisch kader: Van de Graaf en Hoppe .....	32
§ 2.2.3 Onderzoeksstrategie: Case study.....	36
<b>3. ARMOEDE IN EEN NETWERKSAMENLEVING</b> .....	<b>38</b>
§ 3.1 ARMOEDE IN HISTORISCH PERSPECTIEF BEZIEN .....	38
§ 3.2 ARMOEDE IN EEN NETWERKSAMENLEVING .....	40
§ 3.2.1 Introductie .....	40
§ 3.2.2 De netwerksamenleving in vogelvlucht bezien .....	41
§ 3.2.3 Bijstandsgerechtigden in een netwerksamenleving .....	43
<b>4. WWB EN DE PRAKTIJK VAN ZELFREDZAAMHEIDSBEVORDERING</b> .....	<b>45</b>
§ 4.1 INLEIDING WWB.....	45
§ 4.2 HISTORIE EN IMAGO VAN DE STAD ROTTERDAM.....	47
§ 4.2.1 Industriële, stedelijke en maatschappelijke ontwikkeling .....	47
§ 4.2.2 Rotterdam in de context van de netwerksamenleving .....	49
§ 4.2.3 Probleemgebieden in het lokaal economisch en sociaal beleid.....	51
§ 4.3 WWB-PRAKTIJKEN, UITVOERING VAN HET LOKALE BELEID .....	52

§ 4.3.1 <i>De huidige issues in relatie tot zelfredzaamheidsbevordering</i> .....	53
§ 4.3.2 <i>De huidige instituties in relatie tot zelfredzaamheidsbevordering</i> .....	55
§ 4.3.3 <i>De huidige instrumenten in relatie tot zelfredzaamheidsbevordering</i> .....	57
<b>5. NATIONAAL EN EUROPEES SOCIAALECONOMISCHE BELEID</b> .....	<b>60</b>
§ 5.1 INLEIDING NATIONAAL EN EUROPEES SOCIAALECONOMISCHE BELEID .....	60
§ 5.2 NATIONAAL SOCIAALECONOMISCHE BELEID .....	61
§ 5.3 EUROPEES SOCIAALECONOMISCHE BELEID .....	63
§ 5.4 RUIMTE VOOR ZELFREDZAAMHEIDSBEVORDERING .....	66
<b>6. FISCHERS OORDEEL OVER ZELFREDZAAMHEIDSBEVORDERING IN ROTTERDAM</b> .....	<b>68</b>
§ 6.1 FISCHERS METHODE VAN POLITIEKE OORDEELSVORMING .....	68
§ 6.2 STANDPUNTEN EN ARGUMENTEN VAN BETROKKEN ACTOREN .....	70
§ 6.2.1 <i>Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam</i> .....	70
§ 6.2.2 <i>Gemeente Rotterdam</i> .....	74
§ 6.2.3 <i>De Rijksoverheid</i> .....	78
§ 6.2.4 <i>Europese Unie</i> .....	80
§ 6.3 OVEREENKOMSTEN EN VERSCHILLEN IN STANDPUNTEN EN ARGUMENTEN VAN BETROKKENEN .....	83
<b>7. PROBLEEMTYPERINGEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN</b> .....	<b>87</b>
§ 7.1 REFLECTIE OP DE GESIGNALLEERDE PROBLEMEN EN DE DAARBIJ BEHORENDE OPLOSSINGEN .....	87
§ 7.1.1 <i>Ongetemd politiek probleem</i> .....	87
§ 7.1.2 <i>Mogelijke oplossingsrichtingen</i> .....	89
<b>8. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN DISCUSSIE</b> .....	<b>91</b>
§ 8.1 SAMENVATTING .....	91
§ 8.2 CONCLUSIES .....	92
§ 8.3 DISCUSSIE .....	97
<b>BIBLIOGRAFIE</b> .....	<b>100</b>
GELEZEN EN BEKEKEN .....	100
<i>Boeken, nota's en artikelen</i> .....	100
<i>Rijksnoties, gemeentelijke kaderbrieven en coalitieakkoorden</i> .....	102
<i>Websites</i> .....	103
GESPROKEN .....	104
BIJGEWOOND.....	104

# Voorwoord

Met het kiezen van het onderwerp zelfredzaamheidsbevordering kiest ondergetekende voor het besef dat een eeuwenoude discussie in het licht wordt geplaatst van de sociale zekerheid. Zelfredzaamheidsbevordering kent, als ik zo vrij mag zijn om te radicaliseren, twee uitgangssituaties. De ene uitgangssituatie betreft het voorkomen van zelfredzaamheidsbevordering, opdat de doelgroep afhankelijk blijft. De doelgroep wordt voorgeschreven wat zij nodig heeft, wat zij wenst te willen en op welke wijze zij haar behoefte wenst te vervullen. De andere uitgangssituatie betreft het bevorderen van zelfredzaamheid, om tegemoet te komen aan de uitoefening van de individuele voorkeuren van burgers.

Het gaat in wezen om de mate waarin tegemoet wordt gekomen aan de zelfbeschikking van de mens. De discussie hierover is oud, maar daarom niet minder belangrijk, gelet op de samenleving waarin wij trends waarnemen. We zien issues, instituties en instrumenten met een snelheid veranderen, wegvallen en terugkomen en hiermee dus zowel aan betekenis winnen en aan betekenis verliezen, afhankelijk van de setting waarin maatschappelijke processen worden geplaatst. De armoede en mate van zelfredzaamheidsbevordering in het industriële tijdperk is van een andere orde dan de huidige tijdgeest waarin we leven, namelijk de zogenoemde netwerksamenleving.

Het begrip netwerksamenleving kent een prominente plaats in de huidige bestuurskundige theorieën en praktijken. Het veronderstelt iets van gelijkheid, alleen waarin en voor wie is niet altijd duidelijk. Gelijkheid, dat moet leiden tot horizontale relaties. Maar welke relaties worden horizontaal en wie is daarin partij? Het feit dat Nederland anno 2011 nog steeds een armoedebeleid kent, doet juist het tegenovergestelde vermoeden. Voor ondergetekende aanleiding om onderzoek te verrichten naar zelfredzaamheidsbevordering in een zogenoemde netwerksamenleving.

Met de keuze voor dit onderzoekonderwerp meen ik aan te sluiten bij een groter maatschappelijk debat. In dit debat staat centraal of burgers een gelijkwaardige partij zijn in de maatschappelijke arena, waarin ook de overheid, het bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld participeren. De globalisering, de intrede van de virtuele wereld met echte consequenties en sociaal-culturele fragmentatie vragen om een herpositionering van de overheid met betrekking tot armoedebestrijding en zelfredzaamheidsbevordering. Mijn streven is het bieden van inzichten en denkrichtingen ter bevordering van dit debat.

Marciano Daans

Januari 2012

# 1. Inleiding

*'De paternalistische houding van de staat of politiek, die ons vertelt wat goed voor ons is, is definitief voorbij. Dat betekent dat ook die fundamentele verhouding van paternalisme tussen verzorgingsstaat en burger niet meer werkt in een samenleving die geëmancipeerd en volwassen is geraakt.'* (Frissen, 2003)

## § 1.1 Armoedebestrijding anno 2011

Armoedebestrijding is een vraagstuk, dat vooral gericht is op de solidariteit. Het delen van rijkdom met minder toebedeelden staat voorop. Tot aan het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw kende de Nederlandse overheid geen wetgeving op het terrein van armoedebestrijding. De armoede die medio 19<sup>e</sup> eeuw werd beschreven en ervaren, is van een andere orde dan de armoede anno 2011. Belangrijk hierin zijn de gewijzigde omstandigheden en de (technologische) vooruitgang. De kloof tussen arm en rijk was tot aan medio 19<sup>e</sup> eeuw vast te stellen aan de hand van materieel bezit, zoals grond, vastgoed of politieke macht. De mate van armoede, die werd ervaren, had evenwel met toegankelijkheid van de drie genoemde factoren te maken. Zonder grond geen gewas, zonder vastgoed geen huisvesting/onderkomen en zonder politieke macht geen invloed. Met de wijzigende omstandigheden en snelle technologische ontwikkelingen transformeerde de samenleving van een industriële samenleving, via de verzorgingsstaat, naar de huidige netwerksamenleving (Frissen, 1999 en 2002).

De huidige armoedebeleving en ervaring in Nederland is, gelet op de huidige standaarden, van een andere orde dan medio 19<sup>e</sup> eeuw. Informatie is als vierde hulpbron erbij gekomen, naast grond, vastgoed en politieke macht. Dit is de enige van de vier hulpbronnen die niet materieel van aard is, maar immaterieel en dat heeft grote consequenties voor de toegankelijkheid ervan. Zowel in de toegankelijkheid tot, als in de verspreiding van de hulpbron speelt internet een zeer belangrijke rol. De komst van het internet heeft het belang van toegang tot informatie gigantisch doen toenemen. Informatie is in tegenstelling tot de drie materiële hulpbronnen in theorie onverzadigbaar en kan gelijktijdig toegankelijk worden gemaakt voor grote groepen mensen. De armoede anno 2011 kan dus niet los worden gezien van de impact die informatie heeft op de huidige netwerksamenleving. In deze studie zal nader beschreven worden wat deze netwerksamenleving inhoudt, welke armoede we anno 2011 kennen en welke impact de netwerksamenleving heeft op de manier waarop armoede begrepen en aangepakt wordt als



collectief vraagstuk. De gemeente Rotterdam, waar eveneens de kenmerken van de netwerksamenleving zich manifesteren, zal als onderzoeksgebied fungeren, gelet op de haalbaarheid van het onderzoek en omvang van het object van studie.

Rotterdam is een stad, waarin goed zichtbaar is hoe de samenleving zich heeft omgevormd van een industriële samenleving, via de verzorgingsstaat, naar een netwerksamenleving. Zowel de klassieke werkgelegenheid, zoals havenwerk, als de moderne werkgelegenheid, zoals het sociaal cultureel werk en hoogwaardige dienstverlening, zijn gevestigd in de stad. Ondanks de aanwezigheid van zulk divers werk heeft Rotterdam te maken met typische grotestedenproblemen, zoals vastgesteld in het Grotestedenbeleid ([grotestedenbeleid.nl](http://grotestedenbeleid.nl), 2006). Het Grotestedenbeleid heeft als doel problemen aan te pakken op het terrein van werk en economie, jeugd en veiligheid, zorg en opvang, kwaliteit van de sociale en fysieke leefomgeving en onderwijs. Op het gebied van economische zaken heeft Rotterdam met het aantreden van het huidige collegebestuur (in 2010) gekozen voor een op het oog integrale aanpak, in het coalitieakkoord kortweg de economische pijler genoemd (Rotterdams college van B&W, 2010). Kern van deze pijler is, dat de werkgelegenheid voor de stad behouden moet blijven en dat er meer geïnvesteerd moet worden in een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven. Op het gebied van sociale zaken heeft Rotterdam met het aantreden van het huidige collegebestuur gekozen voor een op het oog integrale aanpak, wat in het coalitieakkoord de sociale pijler wordt genoemd (Rotterdams college van B&W, 2010). Kern van deze pijler is dat te veel Rotterdammers achterstanden hebben op het gebied van taal en onderwijs en vaardigheden missen om aan de slag te komen en zichzelf te redden.

In de gemeente Rotterdam is de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid belast met de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand (WWB) en is de wethouder Sociale Zaken politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. Hoofddlijnen van het beleid in Rotterdam zijn:

- Rotterdammers aan het werk helpen;
- Rotterdammers in staat stellen zich zelfstandig te redden;
- Aanpakken van fraude met bijstandsuitkeringen.

Het doel van de dienst is als volgt: de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid ondersteunt alle burgers van Rotterdam, die op een of andere manier niet zelfstandig kunnen functioneren. Het bevorderen van de zelfredzaamheid staat dus centraal. De inzet van de WWB als instrument ter

bevordering van de zelfredzaamheid in een netwerksamenleving zal in dit onderzoeksverslag nader uitgewerkt worden.

## § 1.2 Doelstelling van de studie

In Nederland wordt hard gewerkt aan het vergroten van de kenniseconomie en aan het vergroten van de arbeidsparticipatiegraad. Meer specifiek spreekt de overheid over het belang van zelfredzame burgers. Maar hoe is het gesteld met de kwaliteit van het bevorderen van zelfredzaamheid door diezelfde overheid? En welke doelgroep betreft het voornamelijk? Gelet op de relatie die dezelfde overheid maakt tussen de kenniseconomie en de arbeidsparticipatiegraad kom je uit op de onderkant van de arbeidsmarkt. In casu betreft dat burgers die rond en onder de armoedegrens leven. Voor het kunnen voorzien in een minimumbestaan kunnen deze burgers een beroep doen op de Wet Werk en Bijstand. Deze wet betreft een tijdelijke inkomensvoorziening, die de lokale overheid kan verstrekken, zolang de burgers, die hierop een beroep doen, niet zelfstandig in hun eigen inkomsten kunnen voorzien.

Aan de hand van de Rotterdamse praktijken wordt een indruk gegeven van de afstemmingen tussen en bijhorende spanningen van het sociale zekerheidsbeleid op lokaal en rijksniveau. De Rotterdamse praktijken en ontwikkelingen worden in een breder kader geplaatst. Getracht wordt meer inzicht te verschaffen in zowel het lokale, landelijke als internationale sociale zekerheidsbeleid.

In het huidige politieke discours staat het vergroten van de participatiegraad middels arbeid hoger op de agenda dan het bevorderen van de kenniseconomie. Dit hoeft niet te verwonderen als vanuit de primaire behoefte wordt geredeneerd, dat betaald werk op korte termijn voor brood op de plank zorgt en het bevorderen van de kenniseconomie niet. Naast de probleemoplossende analyse draait het in dit onderzoek ook om afwegingen die gemaakt moeten worden. Het maken van een afweging betreft immers een politieke handeling. De rationele oplossing die gekozen wordt om het probleem te slechten, heeft consequenties voor handelingsbevoegdheden en machts- en invloedsrelaties. Daarom is het van belang te onderzoeken vanuit welke optiek en met welk belang de actoren het proces beschouwen.

In deze studie wordt gezocht naar de wijze waarop de gemeente Rotterdam zelfredzaamheidsbevordering van WWB-gerechtigden (hierna bijstandsgerechtigden genoemd) ten uitvoer brengt en welke kansen en bedreigingen er zijn in het realiseren van een dergelijke doelstelling.

Het is het doel van dit onderzoek om inzicht te verschaffen in de oordelen, standpunten en argumenten van actoren bij de kwaliteit van de zelfredzaamheidsbevordering in Rotterdam, en de mogelijkheden om tot verbetering van de kwaliteit te komen. Op deze manier kan een bijdrage geleverd worden aan de politieke wens, om tot een kenniseconomie en een hogere arbeidsparticipatiegraad te komen. Oftewel: meer zelfredzame burgers.

### § 1.3 Onderzoeksvraag

Het beoogde doel wordt aan de hand van de volgende vraagstelling onderzocht:

*Hoe is het gesteld met de mate van de zelfredzaamheidsbevordering van bijstandsgerechtigden door de gemeente Rotterdam in het licht van een netwerksamenlevingsvorm anno 2011?*

De volgende deelvragen zijn geformuleerd om de leidende onderzoeksvraag adequaat te kunnen beantwoorden:

1. Wat wordt in Rotterdam anno 2011 verstaan onder zelfredzaamheidsbevordering, onder bijstandsgerechtigden en onder een netwerksamenleving?
2. Op welke wijze geeft de WWB ruimte aan zelfredzaamheidsbevordering, sinds de wet in 2004 werd ingevoerd als opvolger van de toenmalige Algemene Bijstandswet?
3. Is er op landelijk en Europees niveau ruimte voor zelfredzaamheidsbeleid en is er sprake van een doorwerking naar het decentraal niveau, zoals de Rotterdamse praktijk?
4. In welke mate komt de uitvoering van zelfredzaamheidsbevordering tegemoet aan de doelstellingen van de politiek, namelijk het stimuleren van de kenniseconomie en het vergroten van de arbeidsparticipatiegraad?
5. Is er binnen de huidige Rotterdamse uitvoering van de WWB ruimte voor zelfredzaamheidsbevordering, gelet op de kenmerken en eisen van een netwerksamenleving?

In de eerste deelvraag wordt het begrip zelfredzaamheidsbevordering nader gedefinieerd. Dit gebeurt in **paragraaf 1.5** De hedendaagse inzichten en opvattingen worden afgezet tegen de

historische ontwikkelingen rondom het begrip. Er wordt een verklaring gezocht voor de steeds veranderende betekenis van dit begrip en er wordt gezocht naar de achterliggende waarden die daarin besloten liggen. Zelfredzaamheidsbevordering staat tegenover non-zelfredzaamheidsbevordering en in dat kader hebben we het feitelijk over armoedebestrijding. Aan de hand van dit perspectief zal worden verkend hoe de bestrijding van armoede zich heeft ontwikkeld.

De tweede deelvraag richt zich op de theoretische definitievorming van de gehanteerde basisbegrippen in de Wet Werk en Bijstand (WWB) en komt zowel in *paragraaf 1.5 als in hoofdstuk 4* aan bod. De centrale doelstelling van de WWB is dat werk boven inkomen staat, maar beschrijft de WWB ook op welke wijze naar de genoemde doelstelling toe gewerkt moet worden?

De derde deelvraag richt zich op de wijze waarop zelfredzaamheidsbevordering op landelijk en Europees niveau wordt begrepen en wordt in *hoofdstuk 5* nader beschreven. Nationale en supranationale stakeholders hebben elk een eigen definitie ten aanzien van de werking en doelstelling van zelfredzaamheidsbevordering. Er wordt onderzocht in welke mate de nationale en supranationale visie ten aanzien van zelfredzaamheidsbevordering doorwerkt in de Rotterdamse praktijken.

De vierde deelvraag gaat over de reikwijdte van de uitvoering van zelfredzaamheidsbevordering en wordt in de *hoofdstukken 4, 6 en 7* behandeld. In welke mate bijstandsgerechtigden gestimuleerd worden om meer zelfredzaam te worden, is wat in genoemde hoofdstukken nader wordt verklaard.

De laatste deelvraag kijkt in welke mate er spanningen bestaan tussen het bevorderen van de arbeidsparticipatiegraad enerzijds en het stimuleren van de kenniseconomie anderzijds. Dit wordt in de *hoofdstukken 2, 3, 6 en 7* behandeld. Er wordt gezocht naar verklaringen voor deze spanningen, door in te zoomen op de lokale uitvoering, in casu de gemeentelijke sociale dienst van de gemeente Rotterdam. Het tweede deel van de vraag richt zich op de betekenis van een netwerksamenleving en wat verstaan wordt onder de netwerksamenleving. In deze studie vormen de zogenoemde bijstandsgerechtigden in de Rotterdamse netwerksamenleving object van studie.

## § 1.4 Bestuurskundige en maatschappelijke relevantie

### § 1.4.1 Bestuurskundige relevantie

Centraal in dit onderzoek staat de spanning tussen de wijze waarop gewerkt wordt aan een kenniseconomie enerzijds en het verhogen van de participatiegraad anderzijds. Beide doelstellingen hoeven elkaar niet uit te sluiten, maar als de factor tijd van invloed is, dan kunnen beide doelstellingen lastig te verenigen zijn. Het bevorderen van een kenniseconomie is een duurzame activiteit en vergt inspanning gedurende enige jaren en ruimte voor onderwijs en ontwikkeling. Het verhogen van de arbeidsparticipatiegraad behelst de inspanningen om meer mensen aan het werk te krijgen en het vermogen om meer mensen langer aan het werk te houden. Het verhogen van de arbeidsparticipatiegraad kan worden ingevuld met de inzet van instrumenten zoals opleiding en ontwikkeling. Eveneens kan ervoor gekozen worden om zonder inzet van opleiding en ontwikkeling mensen aan het werk te krijgen en langer aan het werk te houden. Daarbij wordt niet gekeken of er sprake is van een bijdrage aan de kenniseconomie en betreft het werken op zich de primaire doelstelling. De daarbij komende spanning is, dat het vergroten van de arbeidsparticipatiegraad relatief eenvoudig en op korte termijn gerealiseerd kan worden, maar als er geen ruimte is voor opleiding en ontwikkeling het duurzame karakter ontbreekt om te komen tot een kenniseconomie.

De bestuurskundige relevantie van dit onderzoek blijkt uit de wijze waarop de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam vorm geeft aan het verhogen van de arbeidsparticipatiegraad enerzijds en het bevorderen van de kenniseconomie anderzijds. Het betreft een zoektocht naar inventief gebruik van de beleidsvrijheid en beoordelingsruimte door het bevoegde orgaan, formeel het college van burgemeester en wethouders, in casu de gemandateerde ambtenaren.

Samengevat:

- Dit onderzoek richt zich op de mate waarin het handelen van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid leidt tot het vergroten van de arbeidsparticipatiegraad en het bevorderen van de kenniseconomie.
- Dit onderzoek levert een empirische onderbouwing op voor de spanningen die beide doelstellingen kennen en op welke wijze deze spanningen van invloed zijn op het politieke streven naar meer zelfredzaamheid.

### § 1.4.2 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek volgt uit het vermogen van de overheid om burgers, die de WWB als opvangnet gebruiken, in een vroegtijdig stadium weer op de rails te krijgen. Daar doen trends als beperkt werk, en relatief kortdurend werk, voor met name laaggeschoolden, weinig aan af. Juist in een tijd van globalisering, die gestimuleerd wordt door horizontalisering, virtualisering, individualisering en fragmentatie, is het steeds minder aannemelijk dat werkgevers, en daarmee bepaalde soorten werk, altijd voorhanden zullen zijn voor burgers.

Werknemers zullen sneller en vaker van werkgever moeten veranderen om in hun eigen inkomen te kunnen blijven voorzien. Dat met name de laaggeschoolden hierdoor geraakt worden, mag bekend worden verondersteld en is onlangs door Bovens en Wille beschreven als ‘de opkomst van de diplomademocratie’ (Bovens en Wille, 2010). In hun boek beschrijven Mark Bovens en Anchrit Wille dat de samenleving zich ontwikkelt langs scheidslijnen, die de klassen zullen indelen in laagopgeleiden en hoogopgeleiden. Bovens en Wille impliceren hiermee dat de klassieke scheidslijnen, zoals etnische en religieuze scheidslijnen, steeds minder er toe zullen doen. Dat dit vraagstuk erkend moet worden door de samenleving en daarmee een andere perceptie en houding vraagt van burgers, en in het bijzonder laaggeschoolden, is zonder meer een grote uitdaging voor het bestuur en haar ambtenaren.

### § 1.5 Begrippenkader

De hoofdvraag kent drie centrale begrippen, te weten zelfredzaamheidsbevordering, bijstandsgerechtigden en netwerksamenleving. Zelfredzaamheidsbevordering blijkt na raadpleging, interviews en documentenonderzoek een lastig te duiden begrip te zijn, waarvoor geen algemeen aanvaard definitiekader bestaat. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam werkt wel met andere strategische begrippen die ik naast zelfredzaamheidsbevordering zal plaatsen. Hiermee kan aangegeven worden hoe zelfredzaamheidsbevordering staat tegenover binnen de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam gehanteerde strategische begrippen. Dit zal in sub paragraaf 1.5.2 nader beschreven worden. Vervolgens wordt het begrip zelfredzaamheidsbevordering nader verkend, door landelijke opvattingen en definities over zelfredzaamheidsbevordering nader te verklaren in sub paragraaf 1.5.3 Deze paragraaf eindigt met een definitie van het begrip zelfredzaamheidsbevordering, zoals deze begrepen en gehanteerd zal

worden in dit onderzoek. Eerst zal in paragraaf 1.5.1 gestart worden met de definiëring van de begrippen bijstandsgerechtigden en netwerksamenleving.

### § 1.5.1 Definities bijstandsgerechtigden en netwerksamenleving

#### *De bijstandsgerechtigden*

In art. 11 WWB worden de rechthebbenden van een bijstandsuitkering als volgt gedefinieerd: “Iedere in Nederland woonachtige Nederlander die hier te lande in zodanige omstandigheden verkeert of dreigt te geraken, dat hij niet over de middelen beschikt om in de noodzakelijke kosten van bestaan te voorzien, heeft recht op bijstand van overheidswege”. Voorts wordt in hetzelfde artikel melding gemaakt van het begrip Nederlander en de mogelijkheid om vreemdelingen gelijk te stellen met de Nederlander, op grond van de daarvoor geldende Algemene Maatregel van Bestuur. Dit onderzoek richt zich specifiek op bijstandsrechthebbenden, die daadwerkelijk gebruik maken van de bijstand. Om die reden worden zij gekwalificeerd als bijstandsgerechtigden, namelijk de bijstandsrechthebbende Nederlander die daadwerkelijk een beroep doet op de bijstand, middels een aanvraag. In hoofdstuk 3 komen de bijstandsgerechtigden aan bod en wordt hun betekenis beschreven in relatie tot armoede in een zogenoemde netwerksamenleving.

#### *De netwerksamenleving*

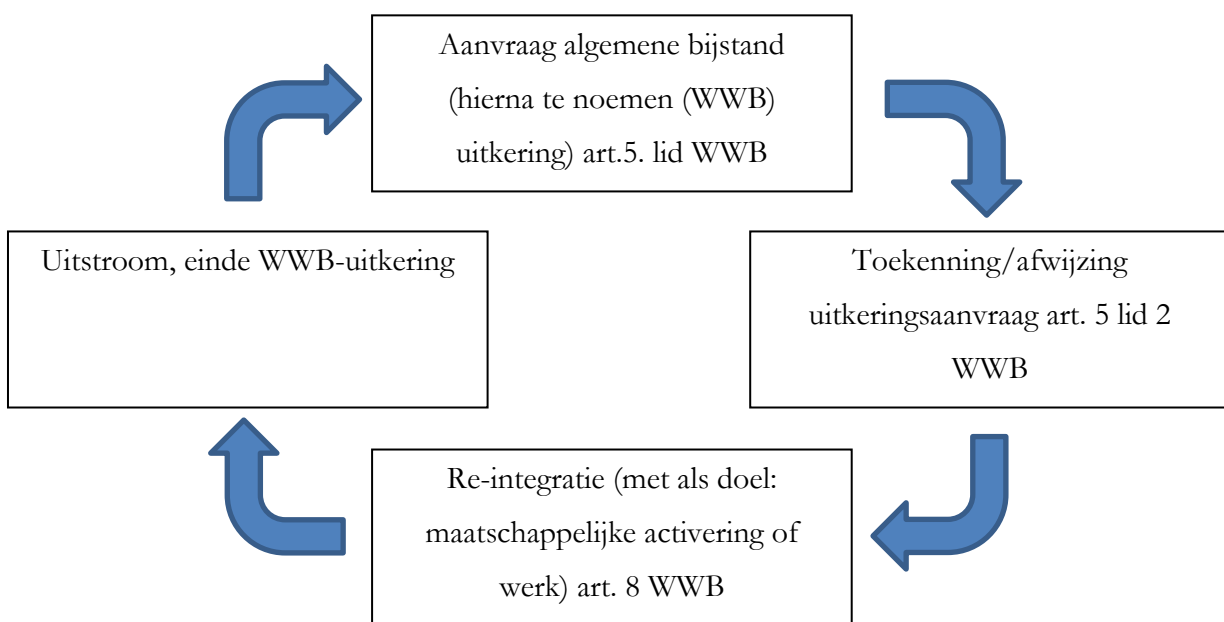
Het begrip netwerksamenleving verwijst naar een complex geheel van ontwikkelingen (Frissen, 2002). Belangrijke ontwikkelingen in een netwerksamenleving zijn fragmentatie (Frissen 1996, Castells 2000), horizontalisering (Frissen 1999, Peper, Schnabel, Tjeenk Willink & Tromp 2002), individualisering (Koppenjan en Klijn, 2004) en virtualisering (Frissen, 2002). Waar het tot medio twintigste eeuw vooral ging om een redelijk hiërarchische samenleving, waarin de pacificatiedemocratie voorspelbare beleidsprocessen en uitkomsten mogelijk maakte (Lijphart, 1968), is het als gevolg van eerder genoemde ontwikkelingen steeds lastiger geworden om arena's vast te stellen. Beleidsarena's zijn steeds dynamischer geworden: vluchtig en onvoorspelbaar. De aanpak van collectieve vraagstukken is daarmee zelf een issue geworden (Noordergraaf, 2004).

Manuel Castells is een veel geciteerde autoriteit op het terrein van de netwerksamenleving. In zijn werk beschrijft Castells een netwerksamenleving als een arena, waarin dominante functies en processen in toenemende mate via netwerken worden georganiseerd (Castells, 2000). Dit zijn volgens Castells dynamische, open systemen, die blijkbaar noodzakelijk zijn voor organisaties om

zich aan de veranderende omgeving aan te kunnen blijven passen. Deze definitie zal in dit onderzoek gehanteerd worden.

### § 1.5.2 Strategische begrippen dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam

Binnen de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam (SoZaWe) zijn de strategische begrippen af te leiden uit het ketenproces van aanvraag van een uitkering tot beëindiging van een uitkering. De keten ziet er als volgt uit, en volgt grotendeels uit de wetsartikelen van de Wet Werk en Bijstand, te weten:



Maatschappelijke activering wordt door de wetgever begrepen als “het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling, of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie.” (Artikel 6, lid 1, sub c van de Wet werk en bijstand). Het college van B&W (in casu het college van de gemeente Rotterdam) krijgt van diezelfde wetgever de volgende taakstelling mee: “het ondersteunen van personen die algemene bijstand ontvangen, personen als bedoeld in artikel 10, tweede lid, personen met een nabestaanden- of halfwezen-uitkering op grond van de Algemene nabestaandenwet en niet-uitkeringsgerechtigden bij arbeidsinschakeling en, indien het college daarbij het aanbieden van een voorziening, waaronder begrepen sociale activering, gericht op arbeidsinschakeling noodzakelijk acht, voor het bepalen van deze voorziening (...)” (artikel 7, lid 1, sub a van de Wet werk en bijstand).



Sociale activering is een opdracht aan gemeenten, gericht op maatschappelijke participatie van werklozen. Re-integratie naar werk is een opdracht aan gemeenten, gericht op uitstroom naar werk. Het Rotterdamse college van B&W heeft als doelstelling genoemd, dat Rotterdammers in staat moeten worden gesteld zich zelfstandig te redden en dat veronderstelt een duurzame ambitie. Op welke wijze wordt er vorm gegeven aan de ambitie om Rotterdammers in staat te stellen zich zelfstandig te redden? In de komende paragraaf zal het begrip zelfredzaamheidsbevordering nader worden gedefinieerd en worden afgezet tegen sociale activering en re-integratie naar werk.

### § 1.5.3 Definitievorming zelfredzaamheidsbevordering

Het kabinet Rutte beschrijft bij monde van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in haar toelichtende notitie van de nieuw in te voeren Wet Werken naar Vermogen (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011) zelfredzaamheid als volgt:

*Om de solidariteit, het draagvlak en de betaalbaarheid van de sociale zekerheid ook op termijn te behouden, wil het kabinet de toegang tot het sociale vangnet beperken tot de mensen die het op eigen kracht niet redden. Het kabinet wil daarmee - meer dan nu het geval is - de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid van mensen aanmoedigen en bevorderen. Het in eigen onderhoud kunnen voorzien en het verkrijgen én behouden van betaald werk is immers in de eerste plaats een verantwoordelijkheid van mensen zelf (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2011).*

In deze notitie wordt zelfredzaamheid nadrukkelijk in verbinding gebracht met mensen, die op eigen kracht niet in eigen onderhoud kunnen voorzien. Wat echter niet nader verklaard wordt, is wat het kabinet bedoelt met het op eigen kracht in eigen onderhoud kunnen voorzien en wanneer daar sprake van is. Het laat ruimte open voor diverse interpretaties en wijzen van uitvoering op lokaal niveau. De Inspectie voor Werk en Inkomen drukt dat in haar rapport “in dienst van de burger” (Inspectie Werk en Inkomen, 2009) ondubbelzinnig als volgt uit:

*De gemeenten gaan altijd uit van zelfredzaamheid van de klant, wat ertoe leidt dat klanten niet altijd maatwerk ervaren. Het gaat hier namelijk vaak om klanten met meervoudige problemen, die minder zelfredzaam zijn. Voor een goede inkomensvoorziening zijn deze klanten sterk afhankelijk van mensen uit hun directe omgeving (Inspectie Werk en Inkomen, 2009).*

In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft het onderzoeksbureau Meccano, samen met het onderzoeksbureau Astri, in 2010 onderzoek verricht

naar de multiproblematiek bij bijstandsgerechtigden in relatie tot arbeidsparticipatie. Uit het onderzoeksrapport (Meccano en Astri, 2010), dat beide bureaus samen hebben geschreven, blijkt dat zij zelfredzaamheid als volgt definiëren:

*“Zelfredzaamheid en het (opnieuw) voeren van de regie zijn de belangrijkste uitgangspunten van de hedendaagse aanpak van multiproblematiek. Dat wil zeggen dat niet alleen het aanpakken van specifieke problemen, zoals schulden, aandacht krijgt, maar vooral het signaleren en oplossen van de problemen in samenhang met een heldere taakverdeling en goede coördinatie. Gelet op de eerder genoemde vicieuze cirkel is de strategie er derhalve op gericht om deze vicieuze cirkel waarin de cliënt terecht is gekomen te doorbreken. Het oplossen van één of meer problemen is in deze aanpak niet voldoende; er dient op de gehele situatie van de cliënt (opnieuw) regie te worden gevoerd.*

*Allereerst gaat het om versterken van de zelfredzaamheid van de cliënt en vergroten of herstellen van de “zelfregie”. Waar dit (nog) niet aan de orde is wordt de regietaak (tijdelijk) overgenomen door een “externe” of “institutionele” regisseur (Meccano en Astri, 2010).”*

Het rapport definieert het begrip zelfredzaamheid scherper dan de opdrachtgever van dit onderzoek, namelijk het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zelfredzaamheid wordt in deze context niet geïsoleerd tot een economisch vraagstuk of een maatschappelijk vraagstuk. De definitie zoekt veeleer naar de samenhang van de mogelijke problemen en focust in het bijzonder op de regierol van de bijstandsgerechtigde, dan wel van de externe of institutionele regisseur.

Zo beschrijft SER-voorzitter dr. Alexander Rinnooy Kan in zijn Erasmuslezing van 2008 zelfredzaamheid als volgt:

*“We beschikken nog steeds over een behoorlijk sociaal zekerheidsstelsel, waardoor er in ieder geval een bodem in het inkomensgebouw is gelegd. Toch is er reden tot zorg als we er niet in slagen meer mensen uit te rusten met de kennis en vaardigheden die onze kennissamenleving nodig heeft. Ik hoop daarom vurig dat de komende jaren veel meer in onderwijs en scholing wordt geïnvesteerd. Het doel moet zijn het niveau van kennis en vaardigheden van zoveel mogelijk mensen te verbeteren. Op die manier moet het mogelijk zijn de economische en maatschappelijke zelfredzaamheid van veel meer personen te verbeteren. Daar is de hele samenleving mee gediend. ‘Human capital’ blijft de belangrijkste basis voor onze toekomstige maatschappelijke welvaart (Rinnooy Kan, Erasmuslezing 2008).”*

Bij monde van haar voorzitter beschrijft de SER zelfredzaamheid als instrument ter bevordering van de economie en ter bevordering van de maatschappij. Meer expliciet beschrijft de SER-voorzitter dat het verbeteren van de economische en maatschappelijke zelfredzaamheid als belangrijkste basis dient voor de toekomstige maatschappelijke welvaart.

Het huidige Rotterdams college van B&W omschrijft in haar beleidskader Werk en Re-integratie (2010) zelfredzaamheid als volgt:

*“Er zijn ruim 605.000 Rotterdammers. Veruit de meeste van hen zijn zelfredzaam en doen volop mee. Zij ondernemen, werken of gaan naar school.....Rotterdammers worden gestimuleerd om zo zelfstandig mogelijk mee te doen aan de samenleving..... We bieden ondersteuning om mensen - die niet zelfredzaam zijn - zo snel mogelijk (terug) te brengen naar zelfstandigheid en we nemen geen taken blijvend over.....Het effect van re-integratie-instrumenten is bij klanten met grote afstand tot de arbeidsmarkt groter dan bij klanten met korte afstand tot de arbeidsmarkt. Daarom zetten we vooral in op re-integratie voor mensen die (nog) niet zelfredzaam zijn. ....Let wel: het doel voor alle uitkeringsgerechtigden is duurzame zelfredzaamheid en uitstroom uit de uitkering door betaald werk (Rotterdamse college van B&W, 2010).”*

Het huidige Rotterdamse college beschrijft zelfredzaamheid eveneens in economische termen, namelijk in relatie tot scholing, ondernemerschap en/of werk. Wat echter opvalt aan bovengenoemde formuleringen is dat deze vorm van zelfredzaamheid voornamelijk slaat op de groep bijstandsgerechtigden, die de weg naar de arbeidsmarkt niet op eigen kracht terug kan vinden. Het staat echter in schril contrast met het doel van zelfredzaamheidsbevordering door dit college, namelijk duurzame zelfredzaamheid voor alle bijstandsgerechtigden. Wanneer is er dan sprake van duurzame zelfredzaamheid en is dat gelijk aan het op eigen kracht terugvinden van de weg naar de arbeidsmarkt? Dat wordt namelijk niet gedefinieerd door het college. Hoe groot de groep is die niet op eigen kracht de weg naar de arbeidsmarkt terug kan vinden, wordt eveneens niet nader omschreven. Wat wel gezegd kan worden, is dat het bevorderen van zelfredzaamheid door het Rotterdamse college niet gericht is op de doelgroep die de weg naar de arbeidsmarkt wel op eigen kracht terug kan vinden. Juist de omschrijving en definitie zijn van groot belang, opdat bepaald kan worden wanneer en voor wie sprake is van duurzame zelfredzaamheidsbevordering.

Op welke wijze wordt het begrip zelfredzaamheidsbevordering door de bijstandsgerechtigden zelf gedefinieerd? Artikel 47 lid 1 WWB regelt dat de gemeenteraad bij verordening regels stelt over de wijze waarop personen (in casu, bijstandsgerechtigden zoals bedoeld in art. 7 WWB) betrokken kunnen worden bij de uitvoering van de WWB. In Rotterdam heeft de uitwerking van artikel 47 WWB zich vertaald in de oprichting van Rotterdamse cliëntenraad. Deze raad geldt als de formele vertegenwoordiging van de Rotterdamse bijstandsgerechtigden en om die reden is onderzocht op welke wijze deze raad het begrip zelfredzaamheidsbevordering definieert. De raad blijkt echter zelf geen specifiek onderzoek naar zelfredzaamheid te hebben verricht. Daarom zullen uitspraken van de raad over bijstandsgerechtigden onvoldoende zeggingskracht bevatten.

Vanuit de bijstandsgerechtigden is er op dit punt geen uitspraak gedaan en daarom kan onmogelijk een definitie worden geformuleerd aan de hand van hun opvattingen over het begrip zelfredzaamheidsbevordering.

### **Definitie zelfredzaamheidsbevordering**

Gelet op voorgaande zegt zelfredzaamheid bij de meeste institutionele organisaties vooral iets over de mate waarin een individu in staat is zichzelf in economische, maatschappelijke, fysieke en/of psychische zin te redden. Waar sociale activering voornamelijk gericht is op het activeren van de maatschappelijke participatie, en re-integratie naar werk gericht is op zelfstandig voorzien in een inkomen, gaat zelfredzaamheid dus over hoe burgers zichzelf redden in de omgang met instituties.

Instituties spelen een belangrijke rol in ons dagelijks bestaan en geven mede vorm aan de ruimte en vrijheid die burgers hebben om te kunnen handelen. Dit geldt eveneens voor de mate waarin burgers in staat zijn gebruik te kunnen maken van instituties om zichzelf in economische, maatschappelijke, fysieke en/of psychische zin te kunnen redden. Dat vraagt echter van burgers een zekere mate van inzicht in hoe instituties worden gedefinieerd en werken. Noordegraaf (2004) heeft het over drie vormen van instituties, te weten:

1. Institutionele grondstructuur: het stelsel van gevestigde instituties of instituten zoals politieke partijen, het parlement, de gemeenteraad, toezichthouders, rechters etc.;
2. Institutionele regimes: het geheel van wettelijke regels, voorzieningen en begrotings- en verantwoordingsregimes;
3. Institutionele patronen: de aan de organisaties gebonden routines, standard operating procedures, talen en culturen die dagelijkse gedrag beïnvloeden (Noordegraaf, 2004).

Zelfredzaamheidsbevordering is niet gelijk te stellen aan maatschappelijke activering, noch aan re-integratie naar werk. De doelstelling van maatschappelijke activering is het verrichten van onbeloonde maatschappelijk zinvolle activiteiten gericht op arbeidsinschakeling, of, als arbeidsinschakeling nog niet mogelijk is, op zelfstandige maatschappelijke participatie. Het betreft dus expliciet het verrichten van zinvolle activiteiten. Wat de wetgever onder zinvol verstaat is echter niet duidelijk en laat dus beleidsvrijheid over aan de gemeenten. Re-integratie naar werk heeft als doelstelling dat er door gemeenten bemiddeld wordt naar betaald werk, waarbij de verdiensten gelijk zijn aan, of hoger zijn dan de uitkeringsnorm, waar de betrokken burger recht op heeft. De wetgever geeft deze opdracht aan gemeenten mee. De wijze waarop gemeenten deze

opdracht invullen laat diezelfde wetgever aan hen over. Het staat immers niet in de WWB hoe gemeenten vorm moeten geven aan de doelstelling om tot re-integratie naar werk te komen. Zelfredzaamheidsbevordering is geen doelstelling van de WWB. Maatschappelijke participatie en/of werk zijn resultaten, uitkomsten van inspanningen door de gemeente. Het betreft inspanningen van bijstandsgerechtigden, die gevorderd worden door de wetgever, waarvan de wetgever de invulling heeft overgelaten aan de gemeenten. Zelfredzaamheidsbevordering is geen resultaat, maar een vorm van inspanning, die tot verschillende uitkomsten kan leiden en om die reden niet gelijk te stellen is aan maatschappelijke activering, noch aan re-integratie naar werk.

Dit onderzoek richt zich op zelfredzaamheidsbevordering in relatie tot de kenniseconomie en de arbeidsparticipatiegraad en de wijze waarop zelfredzaamheid bevorderd wordt in de uitvoering van de WWB. De WWB is in strikte zin een financieel vangnet, dat als doel heeft te voorzien in de algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan, aldus artikel 5 sub a WWB. Feitelijk komt het erop neer, dat de WWB in een inkomen van gerechtigden voorziet, totdat deze weer geheel op eigen kracht in hun inkomen kunnen voorzien. En juist het vermogen om duurzaam op eigen kracht weer zelfstandig inkomsten te genereren betreft de mate van zelfredzaamheid om dat te bewerkstelligen. Met andere woorden, de mate waarin burgers in staat zijn instituties te begrijpen en ermee overweg kunnen. In het licht van de eerder genoemde doelstellingen, om de kenniseconomie te bevorderen en de arbeidsparticipatiegraad te verhogen, kom ik tot de volgende definitie van zelfredzaamheidsbevordering:

**In dit onderzoek wordt zelfredzaamheidsbevordering gedefinieerd als de mate waarin bijstandsgerechtigden gestimuleerd worden om instituties te begrijpen en deze te gebruiken in hun streven op eigen kracht zelfstandig inkomsten te genereren.**

## § 1.6 Leeswijzer

Deze thesis bestaat uit negen hoofdstukken. In hoofdstuk 2 wordt het onderzoeksontwerp ontvouwd. Hoofdstuk 3 behandelt de ontwikkeling en het belang van de bijstand in achtereenvolgens de industriële samenleving, de verzorgingsstaat en de huidige netwerksamenleving. Hoofdstuk 4 geeft antwoord op de vraag wat in Rotterdam wordt verstaan onder het begrip zelfredzaamheidsbevordering. Tevens wordt beschreven op welke wijze verhalen in de Rotterdamse netwerksamenleving van invloed zijn (geweest) op het huidige

Rotterdamse sociale zekerheidsbeleid. Daartoe wordt vastgesteld welke verhalen bepalen wat de mate van toegang is voor diverse betrokkenen, wat, aan de hand van het (communicatief) handelen, wordt in- en uitgesloten en of deze handelingen kenmerken zijn van de huidige netwerksamenleving. Verder wordt in dit hoofdstuk beschreven op welke wijze deze verhalen hun vertaalslag vinden in de discretionaire ruimte die de ambtelijke professionals hebben. In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de deelvraag hoe de WWB zich heeft ontwikkeld toen de wet in 2004 werd ingevoerd. In hoofdstuk 5 zal een nadere verkenning worden gedaan naar de verhalen over zelfredzaamheidsbevordering, gezien vanuit het perspectief van de staat en de Europese Unie. De verkenning gebeurt aan de hand van de invulling die deze instituties geven aan het begrip zelfredzaamheidsbevordering en het doel dat zij ermee voor ogen hebben. Hoofdstuk 5 geeft antwoord op de deelvraag op welke wijze landelijk en Europees zelfredzaamheidsbevordering wordt begrepen en wordt gestimuleerd. Hoofdstuk 6 zal inzicht bieden in de verschillende discourses die te ontwaren zijn aan de hand van het model van Fischer. In welke mate de uitvoering van zelfredzaamheidsbevordering tegemoet komt aan de doelstellingen van de politiek, is de deelvraag die beantwoord wordt in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 7 zullen de probleemtyperingen en oplossingsrichtingen aan bod komen en zal beschreven worden hoe de discourses, haar arrangementen en haar instituties zich verhouden tot de netwerksamenleving. Ook geeft dit hoofdstuk antwoord op de deelvraag in welke mate de huidige zelfredzaamheidsbevordering is te rechtvaardigen in het licht van nationale en Europese invloeden. De conclusie wordt in hoofdstuk 8 behandeld en zal de vraag beantwoorden of de huidige discourses rondom zelfredzaamheidsbevordering van toegevoegde waarde zijn voor bijstandsgerechtigden in een netwerksamenleving.

## 2. Discoursen

*Het zogenaamde ‘interactieve’ beleid, waarbij burgers en hun associaties mogen meepraten over de ontwikkeling en uitvoering van beleid, is ten onzent een veelbesproken voorbeeld, maar deze trend is zeker niet iets specifiek voor Nederland. Wat bij ons wordt aangeduid als ‘interactieve beleidsontwikkeling’ of ‘coproductie van beleid’ heeft een aantal kenmerken gemeen met benaderingen als ‘consensus building’, ‘diskursive Verfahren’, ‘collaborative planning’ of ‘stakeholder planning’ maar ook met de analyse van de werking van ‘regimes’ en ‘deliberative Politik’ elders. Feitelijk worden de relaties tussen burgers en hun associaties, politiek en ambtenarij thans op vele plaatsen opnieuw gedefinieerd (Edelenbos en Monnikhof 1998; Pröpfer en Steenbeek 1999).*

### § 2.1 Bestuurskundige verhalen en discoursen

#### § 2.1.1 Verhalen

Tot de komst van de boekdrukkunst was het mondeling vertellen van verhalen één van de meer toegankelijke instrumenten om informatie en kennis over te dragen, naast de mogelijkheid van geschriften, beelden, tekeningen, artefacten en daarvan afgeleide beeltenissen (ontleend aan Van Eeten, Van Twist en Kalders, 1996). Verhalen werden door de oudere generatie mondeling overgedragen naar de jongere generatie, opdat eerder opgedane kennis en wijsheid behouden bleef voor de toekomstige generaties. Mondelinge verhalen zijn vooral lessen uit het verleden, die als richtingwijzers dienen voor de toekomst.

Met de komst van de boekdrukkunst werd het mogelijk om een eerder verteld verhaal terug te lezen. Bij een mondeling verhaal was men afhankelijk van hetgeen de verteller ervan nog wist en op welke wijze de verteller het verhaal interpreteerde. De boekdrukkunst gaf inzicht in de precieze vertelling ervan en maakte citeren makkelijker. Ten tijde van de Verlichting in de zeventiende eeuw kwamen verhalen op gespannen voet te staan met de rede. Daarover schrijven Van Eeten, Van Twist en Kalders (1996) het volgende:

*“De zeventiende eeuw is niet alleen de eeuw van de rede, het is ook de eeuw waarin het begin van de Verlichting én het einde van het verhaal worden ingeluid. Descartes wees in zijn tijd al op de vijandschap tussen het verhaal en het wetenschappelijk weten. Vanaf die tijd krijgt het verhaal langzaam maar zeker de ongunstige (bij)betekenis van een misleidend verzinsel, een verzonnen geestesproduct, dat ons afhoudt van een rechtstreekse confrontatie met de*

*harde feiten van de ware werkelijkheid. Verhalen worden voortaan als een vertekening van de werkelijkheid opgevat” (Van Eeten, Van Twist, Kalders, 1996).*

De kracht en tevens de zwakte van het vertellen van verhalen is, dat verhalen altijd gewaardeerd moeten worden in de tijdgeest waarin zij zich manifesteren. De opgedane kennis en wijsheid, die daarvoor niet aanwezig waren, werden toegepast in een tijdvak van ontwikkeling. In termen van contingent denken vraagt het vertellen en begrijpen van verhalen mijns inziens (deels) om

- rekening te houden met de context waarin het verhaal tot stand is gekomen;
- rekening te houden met de wijze waarop het verhaal zich in de tijd heeft ontwikkeld als gevolg van de steeds veranderende context;
- rekening te houden met de huidige context en in welke mate het verhaal voldoende aansluiting daarbij vindt.

### **§ 2.1.2 Bestuurskundige verhalen**

In de bestuurskunde wordt de inzet van verhalen om tot wetenschappelijke kennis te komen verschillend gewaardeerd. Postmoderne wetenschappers als Abma (1996), Frissen (1996), Hajer (1995, 2000) en Van Twist (1995) zien verhalen als een verrijking voor de bestuurskunde. Deze bestuurskundigen plaatsen een vraagteken bij het ontkennen van verhalen bij het proces van theorievorming in beleidsprocessen. In de bestuurskundige traditie van de studie naar beleidsprocessen wordt gekozen voor min of meer wetenschappelijk gefundeerde beleidsaanbevelingen. Het beleidsontwerp van Hoogerwerf (1984), maar ook de besluitvormingsmodellen van Torenvliet (1996) staan dan ook lijnrecht tegenover de (postmoderne) opvattingen van eerder genoemde auteurs. Zij vrezen dat de controleerbaarheid in het geding staat wanneer verhalen niet onderworpen worden aan de wetenschappelijke spelregels.

Van Eeten en Van Twist definiëren een verhaal als een geheel van woorden met een begin en een einde. Bovendien zit er iets spannends in: een plot of een moraal (Van Eeten, Van Twist en Kalders 1996). Als het gaat om de bestuurskunde kunnen we spreken van een bestuurskundig verhaal en/of van een verhaal binnen de bestuurskunde. Meer waarschijnlijk geacht zit het verschil tussen laatst genoemde typering in de wijze waarop de bestuurskunde begrepen wordt, namelijk als een interdisciplinair vakgebied (bestuurskundig verhaal) of een multidisciplinair vakgebied (verhaal in de bestuurskunde). In deze studie is gekozen om de verhalen te bezien als verhalen binnen de bestuurskunde. Deze keuze is te motiveren door te wijzen op de posities van



de vertellers van de verhalen. Die zijn immers niet allemaal bestuurskundigen en denken ook niet altijd als een bestuurskundige. In de studie kan hooguit vastgesteld worden dat de verhalen een plaats krijgen binnen een bestuurskundig perspectief. Interessant is natuurlijk de vraag of de bestuurspraktijk en de wetenschappelijke praktijk grotere dan wel kleinere verschillen vertonen, wanneer meer ruimte zou komen voor verhalen. Belangrijker is de vraag of de komst van verhalen een positieve verrijking zouden zijn voor de bestuurspraktijk. Dat zal in deze studie beschouwd worden aan de hand van discourses.

### § 2.1.3 Discourses

#### *Introductie*

De discoursanalyse is een benadering waarin de communicatie en de wijze van communiceren object van studie vormt. Communicatie wordt in dit verband begrepen als de symbolische interactie die in een proces plaatsvindt. Communicatie is een zelfstandige discipline, waar veel aandacht voor is, en die vele benaderingen kent. In het licht van discourses wordt steeds vaker gesproken van interactiebenaderingen, constructivistische benaderingen en andere discursieve benaderingen. Onderzoek wordt dan ook gedaan naar communicatiestijlen, naar onderliggende opvattingen, naar de taalselectie, enzovoorts.

Taal speelt een belangrijke rol. Via taal in bijvoorbeeld massamedia wordt een vertoog of discours geproduceerd over een bepaald onderwerp. Fowler definieert een discours als volgt:

*“A discours provides a set of possible statements about a given area, topic, object, process that is to be talked about. In that it provides description, rules, permissions and prohibitions of social and individual actions”*  
(Fowler, 1991)

Deze definitie beschrijft de discoursanalyse als het vakgebied waarin processen van communicatie en interactie worden bestudeerd binnen de context van een institutie, regime, organisatie of individu. Beleid wordt in deze definitie opgevat als een zingevingsproces, waarin beleidsactoren via communicatieve en strategische argumentaties tot een intersubjectieve gedeelde kennis komen (Brandenburg, 1998). Deze collectieve betekenisverlening beperkt zich niet alleen tot (politieke) ideologie, maar beslaat eveneens het ambtelijk handelen, dat van invloed is op de samenleving, die zich geconfronteerd voelt met dit handelen. Uitgangspunt is dat een analyse van discourses leidt tot een uitspraak over een institutie, regime, organisatie of individu.

In deze paragraaf zal een overzicht worden gegeven van de achtergrond van de verschillende discursieve opvattingen en theorieën. In paragraaf 3.2 zal de verdere uitwerking van de gekozen opvattingen en de daarbij horende methoden van onderzoek aan bod komen.

#### *De reikwijdte van het begrip*

Het begrip discours is niet eenduidig te beschrijven, noch te definiëren. In het Frans betekent het de ‘verhandeling’ en in het Engels betekent het ‘tekst’. Het Duitse ‘Diskurs’ kent een meer wetenschappelijke lading en heeft de betekenis van een (wetenschappelijke) voordracht. Er is geen directe Nederlandse vertaling van het begrip discours, tenzij we uitgaan van het begrip verhoog. In deze studie wordt een discours begrepen als een praktijk die individuen, organisaties en instituties helpt betekenis en vorm te geven aan een per definitie ongrijpbare werkelijkheid (De Wael, 2006). Het is een constructie, een raamwerk, dat gebonden is aan plaats, persoon en tijd en het is veranderbaar en contextgebonden. Hiermee wordt niet geïmpliceerd, dat alles wat er gebeurt, geconstrueerd is. Wat wel centraal staat is hoe feiten in een discours gezien, geanalyseerd, geïnterpreteerd en verteld, en daarmee gerepresenteerd worden. Een werkelijkheid creëert een discours, maar een discours creëert ook een werkelijkheid.

Iedere poging tot analyse van een discours zal tot een uitspraak moeten leiden over de context. In de verschillende benaderingen die hierna worden besproken is dit inderdaad steeds het geval. In deze studie zullen slechts die benaderingen worden besproken in het licht van een bestuurskundig onderzoek.

Een belangrijke bron voor discoursonderzoek is het werk van de filosoof Wittgenstein. Wittgenstein (1976) had grote belangstelling voor de werking van taal en sprak in dit verband over ‘taalspelen’. Wittgenstein definieert taalspelen als in zichzelf geformuleerde wijzen van omgaan met taal (Wittgenstein, 1976). Taalspelen kunnen worden aangeduid als ‘discursieve praktijken’ die open zijn, veranderlijk en niet nauw omschreven communicatiekaders kennen van waaruit in de wereld wordt gehandeld. Alleen degene die zich een bepaald taalspel aanleert, kan meedoen aan een bepaalde interactie en zich laten horen. Het is feitelijk een impliciet proces van in- en uitsluiting. De voorwaarde luidt immers dat een deelnemer zich een taalspel eigen moet maken, alvorens participatie mogelijk is.

Allerlei variaties op het taalgebruik kunnen gerelateerd worden aan de diverse sociaaleconomische klassen. In dit verband kan worden gesproken van zogenoemde ‘taalgemeenschappen’ van

mensen die niet alleen tot een en dezelfde sociaaleconomische klassen behoren, maar ook het taalgebruik delen, waarmee ze als het ware duidelijk maken tot welke klasse zij behoren. In geografisch verband kan bijvoorbeeld worden gedacht aan typisch Haags spreken, een Gooisch accent of plat Amsterdams. Daarin schuilt zowel de sociaaleconomische positie van de genoemde geografische gebieden, als de wijze waarop dat door haar omgeving wordt begrepen en erkend. Deze benadering komt voort uit de sociolinguïstiek waarin onderzoek naar taal en taalgebruik in relatie tot specifieke groepen en gemeenschappen centraal staat. In de sociolinguïstiek bestaan discoursen uit een set handelingen die een sociale gemeenschap representeren. Een belangrijke representant binnen deze benadering is de socioloog Michel Foucault, die discoursen opvatte als een systeem van structurele representatie. In zijn opvatting is het discours dwingend van aard en daarmee sterk bepalend voor de wijze waarop de wereld wordt beschouwd. Foucault stelt dat beeldvorming een uitkomst is van het idee dat alle representaties in discoursen ontstaan. Bepaalde beelden hebben in een bepaald discours voorrang op andere beelden en geven hiermee aan wat gangbaar is. Dit proces noemt Foucault een discursieve formatie (Foucault, 1988).

Volgens Foucault speelt macht een grote rol binnen dit proces. Bepaalde individuen en organisaties verkeren op een bepaald moment en in een bepaalde context in de positie om meer invloed uit te oefenen dan andere individuen en organisaties. De meest machtige discoursen hebben vaak een institutionele achtergrond. Hierbij valt te denken aan invloedrijke media, enorme multinationals, zeer vermogende individuen, belangenorganisaties maar ook in het openbaar bestuur bij ministeries en diensten.

Tot slot noem ik de kritische discoursanalyse, waar onder meer Teun van Dijk (1988) een belangrijk onderzoeker in is. De klemtoon komt te liggen op de analyse van ideologie en machtsprocessen, die verbonden zijn aan het discours. Binnen de kritische discoursanalyse zal een onderzoeker kijken hoe een discours binnen een specifieke historische context gestructureerd wordt en hoe de verschillende elementen in een discours worden ingepast en gearticuleerd. De analyse in deze benadering richt zich op interdiscursieve verbanden tussen tekst. Discoursen kennen een gelaagdheid en vanuit deze invalshoek wordt aangetoond dat geen enkele betekenis ooit eenduidig vastgelegd kan worden. De analyse van intertekstualiteit is altijd erop gericht om de structuur zichtbaar te maken, die betekenis geeft aan sociale praktijken en discursieve praktijken onderdompelt in ideologie.

Het begrip discours kent vele betekenissen en functies. Vaak spreekt men over dominante en minderheidsdiscoursen. Daarmee komen we tot de kern van de functies die discoursen kunnen

hebben, namelijk het verschil. Deze verschillen zijn nodig, want om vast te stellen wat niet gewenst is, moet duidelijk zijn wat wel gewenst is. Om vast te stellen wat wit is, moet eveneens duidelijk zijn wat zwart is. Om vast te stellen wat goed is, dient duidelijk te zijn wat slecht is. Om vast te stellen dat er sprake is van insluiting, dient vastgesteld te worden wanneer er sprake is van uitsluiting. De beeldvorming, oftewel de bril waardoor de werkelijkheid gezien wordt, wordt gestuurd door discourses.

#### §2.1.4 Bestuurskundige discoursanalyse

In de zoektocht naar de kwalitatieve uitwerking van het begrip zelfredzaamheid zal onderzoek gedaan moeten worden naar de betekenis die ambtelijke professionals verlenen aan het begrip zelfredzaamheid. Eveneens zal bestudeerd worden welke beperkingen zij ervaren in het vormgeven van het begrip zelfredzaamheid in hun *professionele handelen*. De uitkomsten dienen zoveel mogelijk bruikbaar te zijn voor het professionele handelen en daarom zoekt dit onderzoek aansluiting bij het praktijkgericht onderzoek. Dit type onderzoek heeft volgens Rink en Rijkeboer (1983) niet de sociaalwetenschappelijke theorieën of referentiekaders als uitgangspunt, maar de motivaties, intenties en argumenten van de handelende ambtelijke professional. Deze onderzoeksbenadering valt binnen het inductivisme. Strekking van deze stroming is dat de onderzoeker tracht aansluiting te vinden bij de dagelijkse praktijk, door diens onderzoeksvraag dusdanig te formuleren, dat deze ook van praktische waarde kan zijn.

In het openbaar bestuur worden discourses gezien als relatief samenhangende sets van ideeën, concepten en categorisering, geëxpliciteerd in publieke debatten over een bestuurs- of beleidskwestie (Hendriks 2006). In deze studie betreft een dergelijke samenhangende set de zelfredzaamheidsbevordering van de Rotterdamse belanghebbenden. Het denken van de bewoners en het gemeentebestuur, hun spreken, waardering en handelen inzake zelfredzaamheid vormen tezamen een ongeschreven reglement, dat tijdelijk van aard is en aan voortdurende verandering onderhevig is. Dit heeft zijn weerslag op het denken, spreken, waarderen en handelen van diezelfde belanghebbenden. Discourses bepalen in dit verband de ‘termen’ van het zelfredzaamheidsdebat: de ‘taal’ waarin gedacht, gesproken, geschreven en gehandeld kan worden.

Er zijn verschillende niveaus in discourses te ontwaren. De beschouwing kan zich richten op expliciete woorden en concepten. Hierbij wordt de focus gelegd op de woordkeuze en het karakter van deze woorden, vastgelegd in concepten daarover. Daarnaast kan de beschouwing

zich richten op impliciete motieven en categorieën. Centraal staat dan de onderliggende boodschap die ten grondslag ligt aan de woordkeuze en concepten. Tot slot kan de beschouwing zich richten op verhaallijnen en verhaaldraden. Daar gaat het om veranderende betekenissen als gevolg van veranderende contexten.

De discoursanalyse kent twee hoofdvormen: een inductieve discoursanalyse en een deductieve discoursanalyse. De inductieve discoursanalyse kent geen ‘voorgegeven kader’. Discoursen laten oprijzen uit het debat zelve is daar een kenmerk van. De taalspelen van Wittgenstein (1976) zijn open en veranderlijke kaders en kunnen leiden tot andere discoursen. Volgens Hajer (1995), maar ook volgens Wittgenstein (1976), blijft de discoursanalyse bij de eigen taal van het discours. De deductieve discoursanalyse gaat uit van een raamwerk (Hood, 1991). Discoursen worden in dit verband afgezet tegen analytische coördinaten. De discoursanalyse legt de link met begrippen en classificaties buiten het primaire debat.

*In deze studie zal de deductieve discoursanalyse de bril zijn waardoor de zelfredzaamheidsbevordering in Rotterdam gezien zal worden.*

## § 2.2 Onderzoeksontwerp: Fischer en Van de Graaf & Hoppe

### § 2.2.1 Fischer's discoursanalyse

Hoe wordt een (bestuurskundig) discours onderzocht? Daartoe wordt de methodische bril van Norman Fairclough opgezet. Fairclough ziet een discours als een interactie tussen mensen in werkelijke sociale situaties, maar eveneens als een sociale constructie van de realiteit. Hij analyseert taalgebruik en brengt het in verband met sociale en culturele processen (Fairclough, 2003). Aan de ene kant worden discoursen gevormd door deze processen, aan de andere kant kan een discours ook een bijdrage leveren aan de vorming van identiteiten, sociale relaties en kennissystemen (Fairclough, 2003). Het volgende is voor Fairclough van belang: “*Discourse is an important form of social practice which both reproduces and changes knowledge, identities and social relations including power relations, and at the same time is also shaped by other social practices and structures (Fairclough 1992).*” Individuen, welke maatschappelijke rol zij op dat moment ook bekleden, spreken of schrijven volgens hem altijd vanuit een bepaalde achtergrond en binnen een bepaalde context. Sociale structuren en culturele processen liggen daaraan ten grondslag. Met een discoursanalyse kunnen deze structuren en processen voor een deel blootgelegd worden.

Fairclough heeft een schema (Fairclough, 1992) ontwikkeld dat drie betekenislagen van elkaar onderscheidt: discours als tekst, discours als discursieve praktijk en discours als sociale praktijk. De tekstdimensie betreft de analyse van kenmerken van de tekst. De discursieve praktijkdimensie verklaart de manieren waarop teksten worden geproduceerd en begrepen. De sociale praktijk heeft betrekking op sociale problemen en richt zich voornamelijk op institutionele condities waarbinnen discursieve handelingen plaatsvinden (Fairclough, 1992). De sociale praktijkdimensie zal in dit onderzoek nader worden uitgewerkt aan de hand van de discoursstheorie van Frank Fischer.

Discours als sociale praktijk heeft een bredere betekenis dan de definiëring van een context. Context is namelijk ook een verhaal of narratief als geheel, dat invloed uitoefent op het discursieve handelen. Een verhaal krijgt pas betekenis, indien een context is vastgesteld. Verhalen behelzen dus meer dan alleen de intenties van een actor. Verhalen worden verteld en geleefd, geven verschillende handelingen weer en verbanden ertussen. Uit de verhalen zelf is echter niet bij voorbaat zelfredzaamheidsbevordering te herleiden, want daarvoor is inzicht nodig in discoursen: ideeën die voortkomen uit ervaringspraktijken en betekenis verlenen aan het openbaar bestuur in het algemeen, aan het gemeentebestuur in het bijzonder, aan zelfredzaamheid en aan het Rotterdamse beleid op het terrein van sociale zaken. In dit beleid zullen de verschillende praktijken en bijbehorende discoursen van de wethouder en de ambtenaren van de gemeentelijke sociale dienst elkaar treffen.

De onderzoeksperiode wordt beschouwd aan de hand van trendbreuken in het sociaaleconomisch beleid en de keuze hiervoor is erin gelegen, dat dit beleidsterrein een centrale plaats inneemt in het lokaal beleid van de gemeente Rotterdam.

Bij het in kaart brengen van dit debat wordt gebruik gemaakt van de theorie van Fischer (Fischer, 1995). Fischers uitgangspunt is dat het debat over beleid zich kan afspelen in twee types politiek discours. Het eerste politiek discours betreft argumenten die zich richten op de handelingscontext van beleidsmakers. Het tweede politieke discours betreft argumenten van een beleidsterrein, waarvan de handelingscontext van een beleidsproject slechts een deel is. De twee politieke discoursen worden door Fischer opgesplitst in twee argumentatiesniveaus en dat leidt tot een beleidsdebat dat zich op vier lagen kan afspelen:

Tabel Brandenburg (1998), ontleend aan Fischers box of the logic of policy evaluation (Fischer, 1995):

<b>Probleemoplossende argumentatie of 'programmaverificatie'</b>	het eens zijn met de doelstellingen van het programma, maar kanttekeningen hebben bij de uitvoering
<b>Probleemstellende/doelzoekende argumentatie of 'situationale rechtvaardiging'</b>	het oneens zijn met of twijfelen aan de probleemformulering en dus de doelstellingen, maar wel het bestaan van een probleem erkennen
<b>Politiserende argumentatie of 'systeemondersteuning'</b>	van mening zijn dat het beleid in kwestie niet bijdraagt tot het politiek dominante beeld van 'het gewenste'(op een beleidsveld, in de maatschappij)
<b>Ideologiserende argumentatie of 'rationele sociale keuze'</b>	Menen dat een geheel ander ideologisch uitgangspunt nodig is

Brandenburg stelt dat drie sleutelvragen steeds kenmerkend zijn voor ieder niveau van argumentatie (Brandenburg, 1998).

Op het eerste politiek discours niveau van **probleemoplossende argumentatie** hebben de sleutelvragen betrekking op de *effectiviteit*, de *neveneffecten* en de *efficiëntie* van het beleidsprogramma. Op het eerste politiek discours niveau van **probleemstellende en doelzoekende argumentatie** staan de *opportuniteit* en eventuele *strijdigheid* van beleidsdoelen ter discussie. Op dit niveau wordt ook de vraag gesteld of er omstandigheden zijn die een uitzondering op het doel wettigen.

Op het tweede politiek discours niveau van **politiserende argumentatie** hebben de sleutelvragen betrekking op het *algemeen belang*, op *maatschappelijke neveneffecten* en op *distributieve rechtvaardigheid*. Op het tweede politiek discours niveau van **ideologiserende argumentatie** hebben de sleutelvragen betrekking op het bestaan van *fundamentele idealen* of naar steun voor een *alternatieve ideologie en maatschappij-orde*.

## § 2.2.2 Theoretisch kader: Van de Graaf en Hoppe

### *Vier typen problemen*

In de sociale wetenschappen wordt een probleem gezien als een sociale constructie. Problemen zijn geen objectieve, van buiten de mens komende, gegevens. De definitie van 'probleem' die hier aangehouden wordt, is: een probleem is een discrepantie (of kloof) tussen een bestaande of toekomstige situatie aan de ene kant, en een gewenste situatie aan de andere kant (Van de Graaf en Hoppe, 1996). De kennis over de bestaande of te verwachten situatie wordt door verschillende mensen verschillend geïnterpreteerd en de gewenste situatie is een kwestie van maatstaven (normen en waarden). Ieder mens kijkt door zijn eigen bril naar de werkelijkheid. Die bril is bepaald door opvoeding, cultuur, karakter en dergelijke. Hierdoor wordt onze waarneming van gebeurtenissen en situaties bepaald door allerlei concepten en kaders (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

Er bestaan verschillende soorten problemen, enkele voorbeelden zijn:

- Bestuurlijk probleem: probleem waarvoor niet in alle opzichten een bevredigende oplossing gevonden kan worden.
- Politiek probleem: probleem waarvan een meerderheid vindt dat de overheid er aandacht aan moet besteden.
- Beleidsprobleem: probleem dat door middel van beleid oplosbaar is (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

Bovengenoemde typologie van problemen kan ingedeeld worden in verschillende typen. Douglas en Wildavsky (1983) hanteren de volgende indelingen. Kennis die afgeleid kan worden uit de waarneming van een bestaande of een verwachte situatie is in de bestuurskunde niet objectief. Dit fenomeen wordt 'negotiated knowledge' genoemd: beleidsmakers gebruiken de kennis die hen van pas komt om een probleem op te lossen. Om tot 'negotiated knowledge' te komen doen zij 'boundarywork' (Douglas en Wildavsky, 1983). Dit betekent dat er over kennis gecommuniceerd moet worden, teneinde deze te interpreteren en te structureren. Wat betreft kennis kunnen problemen onderscheiden worden in typen waarover veel of waarover weinig zekere kennis bestaat. Inzake maatstaven als sociale constructies kan opgemerkt worden dat er maatstaven zijn die veel en die weinig consensus oproepen. Onder maatstaven worden in dit geval onder andere normen, waarden, beginselen, idealen en doelen verstaan (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

Op deze manier onderscheiden Van de Graaf en Hoppe (1996) ***vier typen problemen***:



**Getemde problemen** zijn de meest eenvoudige problemen, waarbij de consensus over maatstaven groot is, evenals de zekerheid van kennis. Bij deze problemen bestaat de garantie dat zij oplosbaar zijn. Een voorbeeld van een dergelijk probleem is een virus dat uitbreekt, waarvan het vaccin bestaat. Iedereen zal het erover eens zijn dat het virus moet worden uitgeroeid, de kennis die nodig is om dit te doen is voorhanden. Daarom kan het getemde probleem buiten de sfeer van subjectiviteit, politiek en belangenstrijd blijven (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

Problemen waarbij de consensus over de ethische maatstaven groot is, maar de onzekerheid van kennis aanzienlijk tot groot, noemen we **(on)tembare wetenschappelijke problemen**. Een voorbeeld hiervan is AIDS. Consensus over maatstaven is groot: iedereen vindt dat de ziekte moet worden bestreden, maar de zekerheid van kennis is klein: de medische wereld weet nog niet hoe AIDS precies te genezen is (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

Bij **(on)tembare ethische problemen** is dit andersom. Hierbij bestaat er veel zekerheid over de voorhanden zijnde kennis, maar is de consensus over de maatstaven laag, bijvoorbeeld bij euthanasie of abortus. De zekerheid van kennis over deze onderwerpen is groot, maar de meningen erover zijn erg verdeeld (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

Het laatste type probleem is het **ongetemde politieke probleem**. Bij een dergelijk probleem zijn zowel de ethische maatstaven, als de kennis omstreden. Dit geldt bijvoorbeeld voor voetbalvandalisme. De kennis over het probleem is beperkt, onbekend is wat precies de oorzaken van het probleem zijn. Daarnaast is de consensus over maatstaven laag. Het is niet duidelijk of het wel zinvol en verstandig is het probleem op te lossen, want misschien gaat de gewelddadigheid zich dan op een andere manier uiten, die slechter te controleren is (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

#### *(On)getemde en (On)tembare problemen*

Getemde problemen kennen een betrouwbare, gegarandeerde, in alle opzichten succesvolle oplossing. Ongetemde problemen zijn het tegenovergestelde hiervan. Tussen getemde en ongetemde problemen bevindt zich de grote verzameling problemen die op weg zijn van een ongetemde naar een getemde status. Deze worden ‘tembaar’ of ‘ontembaar’ genoemd, omdat vaak nog onzeker is of er uiteindelijk een gegarandeerde, volledig succesvolle oplossing te vinden is (Van de Graaf en Hoppe, 1996). Een probleem wordt tembaar genoemd, wanneer het zich leent voor oplossing met de methoden van experimentele, toegepaste wetenschap (zoals AIDS).

Een probleem is ontembaar, wanneer deze methoden in principe en praktijk niet toepasbaar zijn. Dit is meestal het geval wanneer het probleem veroorzaakt wordt door controversen over de morele maatstaven (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

In dit onderzoek worden de volgende uitgangspunten gebruikt:

- Problemen op de politieke agenda behoren meestal tot de tussencategorie ‘tembare of ontembare’ problemen.
- Problemen zijn geen natuurgegeven eigenschappen van een situatie, maar sociale constructies of intersubjectieve beoordelingen van situaties door (groepen van) mensen (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

### *Probleemtypen en Oplossingstypen*

De verschillende typen beleidsproblemen kunnen op verschillende wijzen worden opgelost. De denkwijze achter deze oplossingen wordt ‘rationaliteit’ genoemd. Elk probleemtype kent een eigen manier van oplossen: een eigen rationaliteit (Van de Graaf en Hoppe, 1996). Van de Graaf en Hoppe onderscheiden aan de hand van de typologie van problemen vier oplossingswijzen of rationaliteiten:

1. functionele of doelrationaliteit: hierbij wordt uitgegaan van een gegeven doel (consensus over maatstaf), in functie waarvan een zo rationeel mogelijke middelenkeuze beredeneerd wordt;
2. substantiële of waardenrationaliteit: hierbij staan het doel of de andersoortige normatieve maatstaven nadrukkelijk mede ter discussie;
3. analytische rationaliteit: hierbij wordt uitgegaan van een oplossing die tot stand komt zuiver en alleen met behulp van het intellect, op basis van cognitieve analyse van het probleem;
4. interactieve en procedurele rationaliteit: hierbij gaat het om vormen van probleemoplossing, waarbij de hoofdrol vervuld wordt door tussenmenselijke relaties en communicatieprocessen (debat, overleg, consultatie, vriendschap, vijandigheid) en puur interactieve of procedurele methoden van probleemoplossing (stemmen, onderhandelen, stemmenruil, beslissprocedures, competentie, bureaucratie, markt) (Van de Graaf en Hoppe, 1996).

Per probleemtype leidt het bovenstaande tot het volgende:

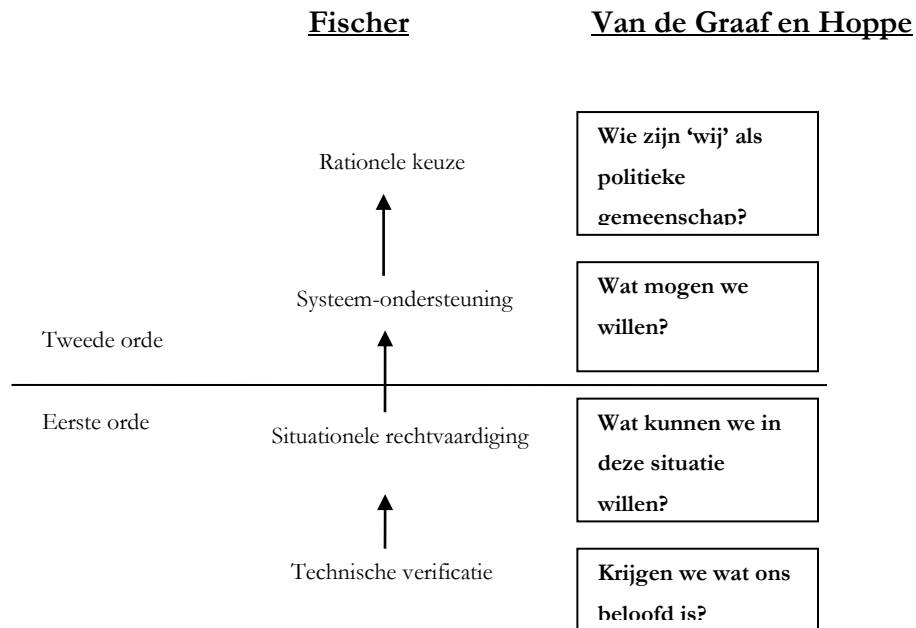
*Getemde problemen* worden opgelost met behulp van analytische, functionele rationaliteit: zuiver en alleen met het intellect wordt een zo rationeel mogelijke middelenkeuze beredeneerd.

*(On)tembare wetenschappelijke problemen* worden ook opgelost met analytische, functionele rationaliteit. Wanneer de onzekerheid over kennis te groot is en niet reduceerbaar, worden elementen van interactieve en procedurele rationaliteit ingezet.

*(On)tembare ethische problemen* kunnen worden opgelost met substantiële of waardenrationaliteit, die analytisch of procedureel van karakter kan zijn: het doel of de normatieve maatstaven worden bediscussieerd met behulp van het intellect en/of met behulp van tussenmenselijke relaties en communicatieprocessen, zoals debat, vriendschap, vijandigheid, etc. Daarnaast kan gebruik gemaakt worden van interactieve of procedurele methoden, zoals onderhandelen, stemmen, bureaucratie, markt, etc.

Bij *ongetemde politieke problemen* is het niet duidelijk of het wel zinvol en verstandig is het probleem op te lossen. Bij dergelijke problemen zijn zowel de ethische maatstaven, als de kennis omstreden. De kennis over het probleem is beperkt, de consensus over maatstaven is laag. Groot risico is dat de problemen zich misschien op een andere wijze gaan uiten, die slechter te controleren is.

De oplossing van beleidsproblemen is dus net als bij Fischer mede een zaak van politieke oordeelsvorming. In onderstaand schema is uiteengezet hoe Fischer enerzijds en Van de Graaf en Hoppe anderzijds het vraagstuk van politieke oordeelsvorming analytisch trachten te beslechten. Rede en reflectie dienen bevorderd te worden en tegelijk dient erkend te worden dat elke inhoudelijk rationele oplossing consequenties heeft voor handelingsbevoegdheden en machtsverhoudingen. Als beleidswetenschap dit dubbelperspectief waarmaakt, is die wetenschap uiteindelijk: **methodische en gesystematiseerde politieke oordeelsvorming** (Van de Graaf en Hoppe, 1996).



De vier niveaus van politieke oordeelsvorming (Fischer, 1985 en van de Graaf en Hoppe, 1996)

### § 2.2.3 Onderzoeksstrategie: Case study

Het onderzoek begint en eindigt bij discourses, die belanghebbenden meenemen, uitdragen en gaan afstemmen op discourses van andere belanghebbenden in het beleidsproces ter bevordering van zelfredzaamheid. De discoursanalyse verschaft inzicht in factoren die van belang zijn bij de vorming van een eventueel zelfredzaamheidsbeleid. De analyse vereist zoals elk wetenschappelijk onderzoek zorgvuldigheid, aan de hand van het analytisch kader dat als leidraad kan dienen voor dit onderzoek. Zelfredzaamheidsbevordering als geconstrueerde werkelijkheid is sterk verbonden met de discourses van belanghebbenden. Daarom zal in dit onderzoek zowel ruimte zijn voor discourses van belanghebbenden, als theoretische inzichten die eerder zijn geïntroduceerd.

- **Interviews:** De interviews met ambtenaren vormen de leidende bron voor de discoursanalyse. Met een 11-tal ambtenaren, die op verschillende afdelingen werken binnen de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam, zijn open interviews geweest over dit onderwerp (zie hiervoor bibliografie hoofdstuk). Deze gesprekken worden slechts afgebakend naar het object van studie en zullen geen gestandaardiseerde sets van vragen kennen, die in alle interviews gebruikt zullen worden. Dit type interview wordt ook wel omschreven als het etnografische interview (Spradley 1980).

- **Groepsbijeenkomsten en vergaderingen:** Voorts heb ik in de periode april 2009 tot en met februari 2011 diverse groepsbijeenkomsten en vergaderingen mogen bijwonen, waar er ruimte werd gemaakt voor het bespreken van mijn onderzoeksonderwerp. De bijgewoonde bijeenkomsten betreffen themabijeenkomsten, gericht op diverse re-integratie instrumenten, zoals inburgering, werkgevenningstrajecten en dienstverlening. Daarnaast heb ik meerdere teamvergaderingen van de uitvoeringsafdelingen mogen bijwonen (zie hiervoor bibliografie hoofdstuk).
  
- **Documentenstudie:** Er is veel gezegd en geschreven over het lokaal sociale zekerheidsbeleid in Rotterdam. Daar zal onderzoek naar gedaan worden, om de verschillende toonzettingen te achterhalen en de ontwikkelingen ervan in kaart te brengen. Specifieke documenten, die meer inzicht kunnen bieden in de aanleiding en daarmee de verhalen en ideeën, zijn verkiezingsprogramma's en daaraan gerelateerde documenten en voorstudies, die verricht zijn, en de coalitieakkoorden. Documenten, die meer inzicht geven in besluitvormingsprocessen en uitvoeringspraktijken, zijn:
  - vergaderstukken van de gemeenteraad en haar commissies;
  - coalitieakkoorden;
  - schrijvende media;
  - beleidsdocumenten.

### 3. Armoede in een netwerksamenleving

*Het einde van de grote verhalen.*

*Met de grote verhalen doelt Loytard vooral op de filosofieën over de geschiedenis die sinds de Verlichting tot ontwikkeling zijn gekomen. Hij noemt deze modern. Hiertoe behoren de filosofieën van Hegel en Marx, maar ook de gedachte dat de geschiedenis uit is op de verwerkelijking van de vrije markteconomie of van de representatieve democratie. Al deze filosofieën staan in het teken van vooruitgang: ze gaan uit van een bepaald rationeel idee en menen tevens te kunnen aantonen dat de werkelijkheid met dat idee in overeenstemming zal geraken of reeds geraakt is (Van Peperstraten 1999).*

#### § 3.1 Armoede in historisch perspectief bezien

Tot aan het midden van de 19<sup>e</sup> eeuw waren armen in Nederland afhankelijk van de ‘genade’ en ‘gunst’ van religieuze instellingen en particuliere initiatieven, wilden zij in hun levensonderhoud kunnen voorzien. De overheid had in die tijd geen rol in armoedebestrijding en in het bevorderen van de zelfredzaamheid van haar burgers. De rol van de overheid veranderde in 1854 met de instelling van de landelijke Armenwet. Armeezorg werd toen bestempeld als publieke dienst, de uitvoering van de armeezorg bleef echter primair de taak van religieuze en particuliere instellingen. Met name de kerken waren niet blij met deze wet. De kerken waren namelijk van mening dat het beginsel van scheiding tussen kerk en staat de staat het recht niet gaf zich met de kerkelijke armeezorg te bemoeien. Ook de wettelijke verplichtingen die deze nieuwe wet met zich meebracht, waren voor de kerken onacceptabel. De wet kwam er alsnog in 1854 en werd in 1870 herzien. De overheidstaak was slechts subsidiair. Het bieden van een opvangnet, indien de religieuze en particuliere instellingen niet hielpen, was het voornaamste doel.

Door de toenemende verstedelijking, de stijging van de gemiddelde leeftijd, de als gevolg van de industrialisatie toegenomen bestaansonzekerheid en de recessie, nam de armoede in de negentiende eeuw snel toe (Van der Valk, 1986). De belangstelling voor het functioneren van de armeezorg nam weer toe en het socialisme kwam op. De lang durende werkloosheid en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke ordeverstoringen en onrust, plaatsten deze kwestie hoog op de politieke agenda. De perceptie van armoede, en daarmee het discours, veranderde ook. Waar armoede aanvankelijk werd gezien als een ‘eigen’ keuze, is, mede onder invloed van arbeiders, die buiten hun schuld om tot armoede konden vervallen, deze perceptie gekeerd. Eind

19<sup>e</sup> eeuw is een belangrijke plaats weggelegd voor de particuliere verenigingen. Van der Valk (1986) beschrijft dat deze organisaties te beschouwen zijn als een reactie op het falen van de armenzorg. De particuliere verenigingen hadden een werkwijze, die gebaseerd was op verheffing uit de toestand van armoede. De ‘opheffende’ armenzorg hield in de praktijk in, dat na een steunaanvraag een diepgaand onderzoek werd ingesteld. Belangrijkste voorwaarde was dat een gezin weer zelfstandig kon worden. Dit hield in dat de bijstand door deze vereniging gericht was op een tijdelijke ondersteuning.

In 1912 werd de armenwet vernieuwd. De particuliere instellingen konden met name in de steden de toeloop op armoedebijstand niet aan. De wetgever hield vast aan het standpunt dat de staat pas in laatste instantie verantwoordelijk was voor armenzorg, de zogenoemde onderhoudsplicht in de directe lijn. Dit betekende in de praktijk dat eerst de familie ondersteuning moest bieden. Indien zij daartoe niet in staat was, had het particulier initiatief het recht om te helpen. Het was hiertoe echter niet verplicht volgens de wet en de overheid kon dit niet afdwingen bij de particuliere verenigingen. Pas als particuliere en religieuze instellingen niet wilden helpen, mocht de overheid volgens de herziene armenwet hulp verschaffen. De wet kende geen recht op bijstand, dus was een genomen beslissing door de overheid, in de praktijk door gemeenten, niet aanvechtbaar. Kortom: de burger had geen formele waarborgen. Bestuursrechtelijk kan er wel gesproken worden van een rechtshandeling van een bestuursorgaan met externe uitwerking, die gevolgen heeft voor de rechtspositie van een belanghebbende en kan daarmee gelijk gesteld worden aan een besluit (ontleend aan artikel 1:3 Awb).

Als gevolg van de Tweede Wereldoorlog was de sociale zekerheid een overheidstaak geworden (Veldkamp, 1980). Het sociale zekerheidstelsel is het palet van wet- en regelgeving, dat gericht is op de welzijnsbevordering van alle wettelijke ingezetenen in Nederland. Het stelsel kende een sterke groei in de eerste helft van de 20<sup>e</sup> eeuw. In 1965 vervangt de Algemene Bijstandswet, kortweg ABW, de Armenwet en vormde tegelijkertijd het sluitstuk van het sociale zekerheidstelsel. De vervanging van de Armenwet door de ABW veranderde veel aan de posities, verantwoordelijkheden, rechten en plichten van de staat, het particulier initiatief en de burgers. De wet behelsde dat de overheid een rechtsplicht had om haar burgers van het noodzakelijke te voorzien. Deze rechtswaarborgen gaven de burgers de gelegenheid om in bezwaar en beroep te gaan tegen een genomen beslissing. De burger werd hiermee rechthebbende. Het beginsel van subsidiariteit werd losgelaten en burgers hoefden zich niet eerst te melden bij kerkelijke en/of particuliere instellingen alvorens in aanmerking te komen voor bijstand. ***De ABW had als doel***

*te voorzien in 'de noodzakelijke kosten van het bestaan'. Dit ging verder dan het in de Armenwet beschreven 'voor levensonderhoud noodzakelijke'.* Centraal uitgangspunt van de ABW, en daarmee wezenlijk anders van aard dan de Armenwet, was dat de oorzaak van bijstandsbehoefte primair gezocht moest worden in buiten de persoon gelegen omstandigheden. Eventuele persoonlijke tekortkomingen, hetgeen een veronderstelling was in de Armenwet, kwamen in de ABW te vervallen.

In 1993 stelt de commissie Van der Zwan in haar rapport vast, dat er sprake is van een bijstandswet, die louter is gebaseerd op de financiële huishouding. Begeleiding naar zelfredzaamheid kwam in de ABW nauwelijks aan bod en bood ruimte voor langdurige afhankelijkheid en uitzichtloosheid. In 1996 is de ABW op tal van punten aangepast. Belangrijkste wijziging in de herinrichting van de ABW was de opsporing van fraude. Het betrof dan onrechtmatige verstrekking van bijstand aan personen die niet tot de doelgroep van de ABW behoorden en het betrof fraude in de samenlevingsvormen. De term poortwachtersfunctie deed eveneens zijn intrede in de sociale zekerheid. Kortweg kwam de poortwachtersfunctie erop neer, dat voorkomen moest worden dat mensen, die geen recht hadden op een uitkering, toch bijstand werd toegekend. Deze wijzigingen vielen samen met de sterke opkomst van het zogenaamde New Public Management, kortweg NPM. De belangrijkste karakteristieken van NPM zijn een resultaatgerichte overheid, een zakelijke overheid en een overheid die op transparante wijze verantwoording aflegt over het gevoerde beleid. De genoemde karakteristieken zijn de dominante kenmerken van de netwerksamenleving. De overheid moest een transparant huishoudboekje kunnen opleveren, resultaatgericht kunnen werken en verantwoording kunnen afleggen.

## **§ 3.2 Armoede in een netwerksamenleving**

### **§ 3.2.1 Introductie**

In haar proefschrift stelt Van der Valk (1986) vast dat armoede een relatief begrip is en dit ontleent zij aan het werk van Rowntree. Haar motivering luidt dat de groei en/of daling van de algemene welvaart een beslissend criterium is voor het bepalen van armoede. Het zegt vooral iets over de maatschappelijke toelaatbare geachte armoedegrens. Juist het vaststellen van de mogelijkheden, die burgers hebben om zichzelf te kunnen redden, bepaalt mede hoe armoede wordt gezien.



Daarnaast biedt deze studie naar zelfredzaamheidsbevordering inzicht in de economisch-maatschappelijke verhoudingen. Dat zal gebeuren aan de hand van het beschrijven van de samenlevingsvorm waarin dit begrip zijn gestalte krijgt, namelijk de netwerksamenleving.

### § 3.2.2 De netwerksamenleving in vogelvlucht bezien

We leven in een netwerksamenleving (Frissen, 1996, Castells, 2000, Koppenjan en Klijn, 2004). Manuel Castells beschrijft een netwerksamenleving als een arena waarin dominante functies en processen in toenemende mate via netwerken worden georganiseerd (Castells, 2000). Het begrip netwerksamenleving verwijst naar een complex geheel van ontwikkelingen (Frissen, 2002). Belangrijke ontwikkelingen in een netwerksamenleving zijn fragmentatie (Frissen 1996, Castells 2000), horizontalisering (Frissen 1999), individualisering (Koppenjan en Klijn, 2004) en virtualisering (Frissen, 2002). Waar het tot medio twintigste eeuw vooral ging om een redelijk hiërarchische samenleving waarin de pacificatiedemocratie voorspelbare beleidsprocessen en uitkomsten mogelijk maakte (Lijphart, 1968), is het als gevolg van eerder genoemde ontwikkelingen steeds lastiger geworden om arena's vast te stellen. Beleidsarena's zijn steeds dynamischer geworden, vluchtig en onvoorspelbaar. De aanpak van collectieve vraagstukken is daarmee zelf een issue geworden (Noordegraaf, 2004). Deze ontwikkelingen hebben grote consequenties voor de benadering van complexe vraagstukken waar individuen, bedrijven, overheden en maatschappelijke belangengroepen zich voor geplaatst zien. Een groeiende individualisering, fragmentering en waardepluralisme zorgt ervoor dat consensus over de oorzaak van de problemen, de relevante criteria waarop deze beoordeeld moeten worden en de gewenste oplossingen zich niet automatisch zullen openbaren. (Koppenjan en Klijn, 2004).

In een netwerksamenleving zijn netwerken onontbeerlijk om tot een effectieve aanpak te komen van (collectieve) vraagstukken. Noordegraaf (2004) zegt in dit verband dan ook dat collectief handelen is gevraagd, maar dat de mogelijkheden tot collectief handelen beperkt zijn. De verwachtingen zijn hoog, maar nauwelijks waar te maken (Noordegraaf, 2004). Vier belangrijke trends zijn verantwoordelijk voor het steeds meer toenemende belang van netwerken, te weten: fragmentatie, horizontalisering, individualisering en virtualisering. Fragmentatie in de zin van beleid (lees ook: issues), instituties (lees ook: klassieke stakeholders) en instrumenten (lees ook: klassieke sturings- en beheersinstrumenten). Het publieke domein stapt steeds meer af van het aanpakken van collectieve vraagstukken middels de gedachte van integraliteit, samenhang en geheel (Frissen, 1991 en 2002). Frissen (1996) constateert dat de klassieke politieke instituties niet langer samenhang en integraliteit weten te formuleren en stelt dat heterogeniteit van de

gevestigde zuilen heeft geleid tot nieuwe zuilen en splintergemeenschappen. Toenemende fragmentatie is het resultaat van toegenomen plaatsen in het publieke domein waar mensen, groepen en organisaties belangrijke besluiten nemen (Castells, 2000). Castells stelt daarnaast vast dat als gevolg van steeds meer versplinterende subgroepen met de komst van het informatietijdperk, het algemeen belang steeds moeilijker is vast te stellen door de klassieke instituties en de klassieke instituties steeds meer invloed verliezen aan moderne groeperingen. Waar voorheen leden van een zuil al hun belangen vertegenwoordigd zagen binnen diezelfde zuil, is volgens Castells als gevolg van het informatietijdperk steeds meer sprake van participatie in verschillende arena's die dwars door de zuilen heen gaan (Castells, 2000). Met andere woorden, collectieve vraagstukken zijn niet langer meer te verbinden en exclusief toe te bedelen aan vastomlijnde gemeenschappen.

Een andere trend die het belang van netwerken heeft doen toenemen is horizontalisering. Horizontale partnerships worden steeds meer geïnstitutionaliseerd (Koppenjan en Klijn, 2004). Overheden kunnen niet vanzelfsprekend meer vertrouwen op participatie en medewerking van andere actoren voor de uitvoering van hun eigen beleid (Koppenjan en Klijn, 2004). Volgens Frissen (2002) past hierbij een bescheiden politieke attitude als gevolg van de afnemende ruimte die er voor de politiek overblijft in het publieke domein. Oftewel, de politiek heeft niet langer meer het primaat ten aanzien van collectieve vraagstukken. Horizontale relaties vervangen daarnaast loyale en autoritaire relaties en de autoritaire samenleving transformeert in een onderhandelingsamenleving (Koppenjan en Klijn, 2004).

Virtualisering is de derde belangrijke trend die het belang van netwerken heeft doen toenemen. De betekenis van plaats en tijd is verdampt met de komst van internet (Frissen, 1999). Castells(2000) spreekt over *Space of Flows*. Tijd en ruimte, voorheen de materiële stutten van menselijke ervaring en samenleving, worden getransformeerd doordat de *space of flows* de *space of places* domineert (Castells, 2000). Het verschaft vrijheid, maar deze vrijheid gaat gepaard met gevoelens van onveiligheid en onduidelijkheid, aldus Castells (2000). Een reactie hierop is te trachten orde in de chaos te organiseren, opdat de chaos ingedamd wordt. In netwerken is chaos juist de constante, de dynamische en beïnvloedbare factor, die naar mijn opvatting zich niet laat beheersen. Ordening is daarmee buitengewoon lastig. Voor overheden die sturing moeten geven om collectieve vraagstukken aan te pakken, is virtualisering lastig te verenigen met de huidige bestuursstructuur (formele instituties zoals wet- en regelgeving), maar ook met de huidige bestuurscultuur (materiële institutionele regimes en patronen).

Individualisering tot slot is de vierde trend die het belang van netwerken heeft doen toenemen. De relatie tussen burger en bestuur is als gevolg van individualisering zwakker geworden (Koppenjan en Klijn, 2004). Consensus over de definitie en aard van problemen of collectieve vraagstukken, de relevante criteria om de vraagstukken te beoordelen en de gewenste oplossingen zijn geen gedeelde, gedragen en vanzelfsprekende claims (Koppenjan en Klijn, 2004). Het lijkt er op dat burgers explicieter en duidelijker dan ooit hun eigen behoeften nastreven die doordenkt zijn van ambivalentie. Burgers zullen hun eigen wereldvisie, hun eigen zingeving vorm moeten geven (Castells, 2000). Zo wil de burger meer privacy en daarmee gepaard gaand een terugtrekkende overheid, die lijnrecht tegenover de behoefte van burgers staat, om meer bescherming en dus meer inmenging van diezelfde overheid ter bestrijding van terrorisme. Maar ook wil de individuele burger een eigen auto en tegelijkertijd een milieubewuste/groene leefomgeving. Individualisering leidt ertoe dat wensen van burgers, en daarmee waarden, uit hun bestaande context worden gehaald en zich verplaatsen naar netwerken, waar deze waarden zo goed mogelijk bediend worden. Dat betekent concreet dat het netwerk ten aanzien van mobiliteit een andere constellatie en daarmee context kent dan het netwerk rondom een milieubewuste leefomgeving. Er kan gesteld worden dat individualisering het calculerend gedrag van burgers verder stimuleert.

### **§ 3.2.3 Bijstandsgerechtigden in een netwerksamenleving**

De netwerksamenleving kent de Wet, Werk en Bijstandsccliënten, kortweg bijstandsgerechtigden. Dit betreft burgers, die een beroep doen op de WWB om uiteenlopende redenen en waarvan de aanvraag is toegekend door de gemeentelijke uitvoeringsorganisaties, de zogenoemde gemeentelijke sociale diensten. Een WWB-uitkering is een opvangnet om de inkomstenkloof tussen arm en rijk enigszins klein te houden. Een belangrijke waarde die ten grondslag ligt aan deze wet is dan ook dat iedere wettelijk ingezetene in Nederland recht heeft op een basisvoorziening, indien een burger om welke reden dan ook niet in diens eigen inkomen kan voorzien.

De netwerksamenleving stelt eisen aan de burgers en in casu aan de bijstandsgerechtigden. Van burgers wordt verwacht dat zij participeren in verschillende arena's met uiteenlopende belangen, die niet alleen wisselende actoren kent (Castells, 2000), maar tevens lastig te begrenzen is (Frissen, 1996). Voorts kan de overheid niet alle sociale vraagstukken (meer) oplossen (Castells 2000, Frissen 1996, Koppenjan & Klijn 2004). De inzet van burgers (zoals bijstandsgerechtigden) wordt

steeds meer gewenst en zelfs verplicht door diezelfde overheid. Er is tevens sprake van verschuivende vrijheid naar burgers, waarbij de nadruk komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Deze vorm van vrijheid kan bij burgers het gevoel van onveiligheid en onduidelijkheid oproepen (Castells, 2000). Burgers zullen tot slot hun eigen wereldvisie moeten vormgeven en dit moeten afwegen tegen hun individuele behoeften.

Ook bijstandsgerechtigden participeren in een netwerksamenleving en zijn onderworpen aan haar trends, ongeacht de economische positie waarin zij verkeren. Het komt erop neer dat bijstandsgerechtigden in verschillende groepen met verschillende belangen participeren en niet alleen als zodanig als een gezamenlijk collectief met dezelfde belangen en motieven gezien hoeven worden. Voorts betekent dit dat bijstandsgerechtigden een eigen opvatting hebben over de WWB en de uitvoering ervan en dat zij naast cliënten tevens burgers zijn, kiezers zijn en op verschillende manieren hun opvatting kunnen laten blijken. Virtualisering blijkt in een netwerksamenleving ambivalent van aard te zijn. Bijstandsgerechtigden streven naar een op vrijheid gerichte begeleiding in hun WWB-traject. Anderzijds doen zij aan 'benchmarking'. Bijstandsgerechtigden blijken volgens een aantal geïnterviewde ambtenaren hun trajectbegeleiding via onder meer het internet met andere bijstandsgerechtigden te vergelijken. De individuele trajectbegeleiding staat niet meer voorop, maar de gelijkheid in het traject. Dit sluit aan bij de individualiseringstrend. Bijstandsgerechtigden willen net als overige burgers zo min mogelijk overheidsbemoeienis en willen tegelijkertijd hulp van diezelfde overheid als zij over onvoldoende inkomsten beschikken.

## **Conclusie**

Binnen de sociale zekerheid is een verschuiving waar te nemen, die gelijke tred houdt met de samenlevingsvorm die op dat moment als leidend wordt beschouwd. Samengevat komt de verschuiving neer op armoede-opvang in een postindustriële samenlevingsvorm (eind 19<sup>e</sup> eeuw), die plaats maakt voor armoedebestrijding ten tijde van de verzorgingsstaat (midden en eind 20<sup>e</sup> eeuw) en zich anno 2011 steeds meer ontwikkelt naar zelfredzaamheidsbevordering in een netwerksamenleving.

## 4. WWB en de praktijk van zelfredzaamheidsbevordering

*De burger lijkt steeds meer eigen verantwoordelijkheid te krijgen: voor de opbouw van zijn pensioen, als werknemer, als patiënt, als ondernemer en als consument. De rol van de staat zou verschuiven naar die van voorwaardenschepper en toezichthouder. Hoe redt de burger zich? Zijn solidariteit en rechtvaardigheid nog gevaarborgd? (Universiteit van Tilburg, sectie privaatrecht 2011)*

### § 4.1 Inleiding WWB

De wetgever heeft bij de realisatie van de WWB voor vier hoofduitgangspunten voor de uitvoering van de bijstand gekozen:

- De formulering van één centrale hoofddoelstelling. De WWB stelt *werk boven inkomen* en legt de nadruk op de preventie van bijstandsafhankelijkheid en op de re-integratie van bijstandsgerechtigden;
- De overdracht van beleidsruimte naar de gemeenten, om hen in staat te stellen aan de centrale doelstelling tegemoet te komen (deregulering);
- Overdracht van financiële verantwoordelijkheden naar gemeenten, om hun gerichtheid op de centrale hoofddoelstelling te stimuleren (decentralisatie). Het middel om een doelmatige uitvoering te bereiken is sturing van de prestatie van gemeenten via een financiële prikkel, waardoor het belang bij re-integratie wordt vergroot;
- Vermindering van rapportageverplichtingen van gemeenten (derapportage).

De WWB heeft de volgende voorwaarden expliciet verbonden aan de uitoefening van de door WWB vastgestelde taakstelling, te weten:

- Behoud van de inkomenswaarborgfunctie;
- Voorkomen van misbruik (handhaving);
- Lokale, in plaats van centrale (landelijke) sturing.

De invoering van de WWB stond niet op zichzelf. De wet bouwt voort op een aantal ontwikkelingen, die al een aantal jaren binnen en buiten het stelsel van de sociale zekerheid actueel zijn. Kern hiervan is het benadrukken van het belang van participatie op de arbeidsmarkt boven het verstrekken van uitkeringen (*werk boven inkomen*). De WWB volgt ten eerste op de ontwikkelingen in de wetgeving, die zijn gestart met de invoering van de nieuwe Algemene bijstandswet (Abw 1996) in 1996. De Abw is voor een fors deel een uiting van de aanbevelingen van de Commissie Van der Zwan (1993), die stelde dat de oude ABW louter is gebaseerd op de financiële huishouding. Begeleiding naar zelfredzaamheid kwam in de oude ABW nauwelijks aan bod en bood ruimte voor langdurige afhankelijkheid en uitzichtloosheid. De WWB bouwt daarnaast voort op de Agenda voor de Toekomst uit 2001. In de Agenda worden, op grond van een bestuursakkoord tussen de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), de eerdere verscherping van de activeringsdoelstelling van de bijstandswetgeving en de verschuiving van de regie richting gemeenten samengebracht (Van den Berg e.a.2006).

Staatssecretaris Rutte formuleerde op 16 oktober 2002 de hoofdlijn van de nieuwe bijstandswetgeving, die later de naam Wet werk en bijstand zou krijgen, als volgt: “Gemeenten krijgen de verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen voor het voeren van een actief re-integratiebeleid. Door een volledige budgettering van de bijstand krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid mensen zo snel mogelijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Daarnaast kan er optimaal maatwerk worden geleverd door het creëren van één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar re-integratiebudget. Gemeenten kunnen alle denkbare instrumenten inzetten om ervoor te zorgen dat een uitkeringsgerechtigde uitstroomt naar de arbeidsmarkt, of dat de afstand tot de arbeidsmarkt vermindert” (Staatssecretaris Rutte, 2002).

Wie zijn echter de centrale actoren in de realisatie van zelfredzaamheidsbevordering van bijstandsgerechtigden in de gemeente Rotterdam? De staat (onder meer het ministerie van Sociale Zaken & Werkgelegenheid) stelt de kaders vast en toetst het behaalde (financieel) resultaat aan vooraf gestelde indicatoren. De gemeente Rotterdam (feitelijk de wethouder Sociale Zaken en Werkgelegenheid) vertaalt de landelijke indicatoren in lokale beleid- en regelgeving en is primair verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam is primair belast om namens het gemeentebestuur de daadwerkelijke uitvoer van de WWB te verzorgen en heeft direct contact met bijstandsgerechtigden. Tot slot heeft de Europese Unie een rol in de realisatie van zelfredzaamheidsbevordering. Niet zozeer in relatie tot de

formele kant van de WWB, maar wel in relatie tot de materiële kant van de WWB. Met Europese gelden kunnen immers beleidsdoelstellingen gefinancierd worden en dat geldt onder meer voor gelden uit het Europees Sociaal Fonds (ESF).

Naast deze formele instituties, wier taakopvatting door de formele wetgever is opgedragen, zijn de bijstandsgerechtigden zelf van belang om tot resultaat te komen in de realisatie van zelfredzaamheidsbevordering. De bijstandsgerechtigden dienen individueel mee te willen werken aan de doelstelling van de WWB. Voorts kunnen bijstandsgerechtigden een bijdrage leveren door zich te verenigen in een door de WWB verplichte instelling door het gemeentebestuur van een cliëntenraad. Deze raad voorziet het gemeentebestuur van adviezen over de uitvoering van de WWB.

## **§ 4.2 Historie en imago van de stad Rotterdam**

Om een beter begrip te vormen van de praktijk van zelfredzaamheidsbevordering in de stad Rotterdam, is het wenselijk dat er ook inzicht verkregen wordt in de ontwikkeling en het imago van de stad. De ontwikkelingen en haar imago zijn van invloed op de wijze waarop de stad wordt begrepen, wordt bestuurd, wordt bezocht en wordt gebruikt. Kortom, al het handelen in en rondom de stad kent een bepaalde connotatie. Eerst komt de uitvoering van de WWB in de gemeente Rotterdam aan de orde. Ook wordt kort teruggeblikt op de wijze waarop de recente geschiedenis van invloed is geweest op de ontwikkeling en het imago van de gemeente Rotterdam. Vervolgens zullen de dagelijkse praktijkervaringen van de medewerkers van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de orde komen in paragraaf 4.3.

### **§ 4.2.1 Industriële, stedelijke en maatschappelijke ontwikkeling**

Rotterdam is een arbeidersstad. Deze connotatie geldt sinds jaar en dag voor de gemeente Rotterdam. Toen anno 1850 het toenmalige stadsbestuur ervoor koos om Rotterdam als arbeidersstad op de kaart te zetten, was dit de opmaat voor de ongekende groei van Rotterdam tot een wereldstad van formaat. De bombardementen tijdens de Tweede Wereldoorlog hebben het beeld op de arbeidersstad in een ander perspectief geplaatst. Rotterdam was voortaan een stad in wederopbouw, een stad die moest werken om haar verloren historische hart te herwinnen. Sinds 1980 is Rotterdam bezig zich als cultuurstad te ontwikkelen en te profileren en werkt eraan zich daarmee een ander imago aan te meten.

Medio 19<sup>e</sup> eeuw kende de Rotterdamse arbeidsmarkt een enorme werkgelegenheidsuitbreiding met de stevige groei van de Rotterdamse havens. De sterk groeiende arbeidsmarkt trok veel ongeschoolde boeren en landarbeiders uit voornamelijk Zeeland, Friesland en Brabant. Deze arbeidslieden zagen in Rotterdam een kans om aan het werk te komen in een tijd die gekenmerkt werd door de zogenoemde landbouwcrisis. ‘Rotterdam als werkstad was als een sprookje, een stad die kansen bood op een goed leven en waar veel geld verdiend kon worden’, aldus vakbondsman en SDAP-raadslid Hein Mol in *Memoires van een havenarbeider* (1980).

De theoloog Douwes (1977) noemde de groei van Rotterdam ‘de meest geprononceerde doorbraak van de stedelijk-industriële samenleving in Nederland’. Via 200.000 rond 1890 groeide het aantal inwoners naar 500.000 in 1918. Grote uitvoerende werken zoals de spoorwegen en het havenbedrijf vroegen om duizenden handen. Met de komst van deze ‘nieuwe’ Rotterdammers nam ook de druk op de stedelijke capaciteit van de stad toe. Het is dan ook in die tijd dat de ruimtelijke expansiedrift van Rotterdam grote vormen aanneemt. De expansiedrift uitte zich op twee wijzen, te weten annexatie van randgemeenten zoals Hillegersberg, IJsselmonde en Schiebroek. Tevens verrezen nieuwe stadswijken en eentonige arbeiderswijken met het karakter van getto’s bepaalden meer en meer het beeld van de stad. De ‘laissez-faire-politiek’ van de grote Rotterdamse ondernemers, zoals Lodewijk Pincoffs, Samuel Muller en Marten Mees, ging gepaard met een sociale onverschilligheid, aldus Douwe van Veen. De overheid hield zich doelbewust en volgens afspraak op de achtergrond, omdat men de financiële kosten en de grootschaligheid van de uitvoerende werken aanvankelijk niet kon overzien (Douwes, 1977). De immigranten hadden hun handen vol aan het zoeken naar werk en onderdak (Bouman en Bouman, 1952). Kortom, het belang van de woonstad werd volledig ondergeschikt gemaakt aan het belang van de werkstad.

Niet iedereen was geschikt om in de havens te werken en met de aanwas van de ‘nieuwe’ Rotterdammers groeide ook het aantal werklozen. Juist in een tijd waarin de sociale inkomensvoorziening in haar kinderschoenen stond en ambachtelijk werk werd vervangen door machines, transformeerde de Rotterdamse samenleving zich steeds meer tot een industriële samenleving. Het werk in de haven was veelal laaggeschoold werk en het alternatief was beperkt, omdat Rotterdam in de negentiende eeuw geen omvangrijke landbouwindustrie of dienstenindustrie kende. Omdat de boeren- en arbeidersmigranten veelal op latere leeftijd naar Rotterdam trokken, nam het aantal ouderen, dat in armoede moesten leven, sterk toe. Vooral



ouderen uit de lagere klasse vervielen in de 19<sup>e</sup> en begin 20<sup>e</sup> eeuw vaak tot armoede. Zij waren niet meer in staat om te werken en pensioenvoorzieningen ontbraken. Deze ouderen waren aangewezen op de armenzorg.

De landelijke wetgeving (de ‘nieuwe’ armenwet van Thorbecke, 1854) had het initiatief tot armoedezorg primair toebedeeld aan religieuze en particuliere initiatieven. Lokale wetgeving gericht op armoedebestrijding was afwezig en de gemeente zag geen primaire taak in het bestrijden van armoede. Zij richtte haar aandacht voornamelijk op de economische opbouw van de stad.

Met de opkomst van de sociale wetgeving veranderde er aan de organisatie van de Rotterdamse armenzorg weinig. Kerkelijke en particuliere instellingen hadden rond 1900 de armen- en sociale zorg nog stevig in handen. Echter, een belangrijke ontwikkeling in de stad is de sterke opkomst van de arbeidersbewegingen. De Sociaal Democratisch Arbeiderspartij (kortweg SDAP) was daarin een van de leidende partijen. In 1919 komt dat politiek gezien tot uitdrukking als de SDAP collegeverantwoordelijkheid op zich neemt. De SDAP en de latere Partij van de Arbeid (kortweg PvdA), waar het SDAP in zou opgaan, zou tot aan 2002 haar collegeverantwoordelijkheid niet meer afstaan. In 2002 nam Leefbaar Rotterdam zitting in het college en was het voor het eerst sinds 1919 dat de arbeiderspartij tot de oppositie was veroordeeld. De legitimatie voor het enorme en langdurige electorale succes van de SDAP en de latere PvdA kan niet worden losgezien van de arbeidersbeweging, die streed voor meer (sociale) rechten.

#### **§ 4.2.2 Rotterdam in de context van de netwerksamenleving**

De arbeidersstad Rotterdam kenmerkt zich door een aantal historische ontwikkelingen, die onmiskenbaar van invloed zijn op de huidige, industriële, stedelijke en maatschappelijke vormgeving van de stad. Allereerst kent de stad een bestuurstraditie gebaseerd op de arbeidersbeweging, de zogenoemde onderklasse. Daarnaast is Rotterdam nog steeds een stad in opbouw en niet voltooid, het is een werkstad waarin ook gewoond kan worden. Rotterdam is tevens een stad die zich kenmerkt door de grote aantrekkingskracht die het heeft op migranten. De enorme toeloop van de vele arbeidsmigranten voorzag daarnaast niet in de gevolgen van de groei van het aantal armen en daarmee eventuele armenzorg. Het huidige resultaat van deze historische ontwikkelingen is dat zij voor een weerbarstige bestuurspraktijk zorgen in een samenleving die sterk gestuurd en beïnvloed wordt door ICT.

Met de komst en ontwikkeling van het internet als belangrijkste product van de ICT kantelden ook de maatschappelijke verhoudingen. Castells (2000) maar ook Frissen (1996, 2002) en Koppenjan en Klijn (2004) spreken van een netwerksamenleving, die zij als uitkomst zien van (ICT) ontwikkelingen als virtualisering, fragmentatie, horizontalisering en individualisering. Het voorspellen van beleidsuitkomsten wordt complexer, omdat de samenleving geen herkenbare afgebakende subgroepen kent, waarin loyaliteit aan de zuil waartoe men behoorde als belangrijkste principe geldt. Het maakt de aanpak van collectieve vraagstukken, zoals armoedevraagstukken, zelf onderwerp van discussie. Met andere woorden: kunnen met de huidige instituties en haar tradities, die zich hebben ontwikkeld in een industriële, verzuilde samenleving, collectieve vraagstukken worden beslecht in onvoorspelbare beleidsarena's? De eerder genoemde Rotterdamse historische ontwikkelingen zullen nader beschouwd worden aan de hand van huidige ICT-ontwikkelingen. Het doel is inzicht te verkrijgen in de dynamiek en spanningen van een Rotterdamse samenleving, die gestoeld is op een hiërarchisch, verzuilde samenlevingsvorm en hoe dat zich verhoudt tot de meer horizontale netwerksamenleving anno 2011.

Anno 2011 zijn er nog steeds arbeidersbewegingen. Maar haar instituties, zoals de politiek en de vakbonden, noteren al jaren achtereen een teruglopend ledenaantal. Hiermee staat de legitimatie en representatie van deze instituties ter discussie. Daarnaast zijn er anno 2011 tal van arbeidersbewegingen, mede als gevolg van splitsende organisaties en individuen. Het vormt een verklaring voor de fragmentatie van de leden van de arbeidersbeweging. De leiders van de arbeidersbewegingen kunnen zich niet meer beroepen op een vanzelfsprekende achterban en zien dat haar achterban zich versplinterd heeft in het maatschappelijk middenveld. Vele, soms tegengestelde belangen worden dan in de beleidsarena ingebracht en dat maakt het voor de arbeidersbewegingen steeds lastiger om met een stem te spreken. De fragmentatie verloopt niet langer slechts langs economische scheidslijnen, maar ook langs culturele, religieuze en generatieve scheidslijnen. De wil van de achterban van de arbeidersbewegingen is hiermee zelf een collectief vraagstuk, want de wil is meervoudig, ambivalent en ambigue.

Rotterdam is nog steeds een stad in opbouw. Een stad die streeft naar een positief en vaststaand DNA. Het huidige college streeft ernaar om van Rotterdam een hoogwaardige kennisstad te maken waar het goed werken, wonen en recreëren is. Een stad die een steeds grotere groep hogeropgeleiden aantrekt, die steeds hoger opgeleid is, hoogwaardige bedrijven aan zich binden kan en een meer evenwichtige woningvoorraad te bieden heeft. Een dergelijk imago is lastig op te

bouwen in een netwerksamenleving waarin Rotterdam (virtuele) foute lijstjes aanvoert, die zich razendsnel verspreiden via het internet. Sneller dan elke citymarketingstrategie. Wel tracht Rotterdam de fragmentatie en horizontalisering beter in te passen in een aantal bijzondere woonvormen, waarin ‘arme’ en ‘rijke’ Rotterdammers gezamenlijk leven, zoals Le Medi in Delfshaven, Rotterdam: mooie ruime woningen, die middenin een volkswijk staan. Een menging van laaggeschoold en hooggeschoold, arm en rijk, autochtoon en allochtoon.

De impact van migranten in Rotterdam is zeer betekenisvol (geweest) voor de dynamiek en het imago van de stad. De Maasstad geldt volgens de Rotterdamse COS-statistieken anno 2011 nog steeds als een van de armste steden van Nederland. De binnenlandse arbeidsmigranten, die eind 19<sup>e</sup> eeuw en begin 20<sup>e</sup> eeuw naar Rotterdam kwamen, konden als een relatief homogene, gemeenschapgerichte groep worden beschouwd. Ze waren meestal werkzoekenden, behoorden tot een zuil en zochten hun geluk op de Rotterdamse arbeidsmarkt. Anno 2011 zijn de binnenlandse arbeidsmigranten voornamelijk hoogopgeleide studenten uit de provincies die naar de Randstad trekken. De buitenlandse migranten, die vanaf de jaren zestig van de afgelopen eeuw naar Rotterdam kwamen, hebben de plek ingenomen van de traditionele binnenlandse arbeidsmigranten. Het betreft anno 2011 voornamelijk de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> generaties nakomelingen van de gastarbeiders, de zogenoemde MOE-landers (Midden- en Oost-Europeanen) en economische vluchtelingen, waarvan het merendeel tot de arbeidersklasse wordt gerekend. Het betreft een zeer heterogeen gezelschap, waarvan de leden op eigen wijze leren omgaan met de verschillen in tradities met betrekking tot werk, wonen en recreëren. Daarmee verandert ook het oorspronkelijke beeld van de onderklasse, waarop de armoedewetgeving aanvankelijk op is gebaseerd en beleid uit voortkomt. Er is geen sprake meer van homogene armengroepen. Ze zijn gefragmenteerd en hebben mede als gevolg van culturele diversiteit en dominante technologie, zoals het internet, uiteenlopende percepties. De context waarin het armoedebeleid en wetgeving uitgevoerd moet worden, is aan verandering onderhevig en de wetgeving en het beleid dienen mee te veranderen.

#### **§ 4.2.3 Probleemgebieden in het lokaal economisch en sociaal beleid**

De Rotterdamse samenleving is een bonte verzameling van mensen en kent tal van scheidslijnen zoals culturele scheidslijnen, economische scheidslijnen, etnische scheidslijnen en religieuze scheidslijnen. Het beeld van Rotterdam als werkstad is daarnaast hardnekkig. Tevens zijn de arbeidsmigranten van eind 19<sup>e</sup> eeuw en begin 20<sup>e</sup> eeuw niet gelijk aan de huidige arbeidsmigranten, als je op de demografische kenmerken afgaat. De nieuwe migrantengroepen hebben weliswaar verschillende gemeenschappelijke subidentiteiten, maar bovenal trekken ze niet

vanzelfsprekend binnen de genoemde scheidslijnen gezamenlijk op. Dit leidt tot fragmentatie binnen de subgroepen en maakt identificatie van de onderklasse complex. Niet langer is vastgoed, grond of politieke invloed alleen noodzakelijk om vooruit te komen. Anno 2011 is de mate van toegang tot informatie, waarbij internet als katalysator fungeert, zeer bepalend voor de mate van economische vooruitgang.

Het huidige college erkent dat Rotterdam voor grote opgaven staat. In haar coalitieakkoord spreekt zij over een Rotterdam met meer lager opgeleiden dan elders in de regio. In haar kaderbrief (College van B&W Rotterdam, 2010) spreekt zij onomwonden over een eenzijdige beroepsbevolking. In de economische verkenning 2008 wordt zelfs vastgesteld dat de bijdrage van de internationale bedrijvigheid aan de Rotterdamse arbeidsmarkt bescheiden is. Eveneens wordt in de economische verkenning gemeld dat Rotterdam in een vicieuze cirkel dreigt terecht te komen. Kennisintensieve bedrijven vestigen zich niet in Rotterdam, omdat er te weinig hoogopgeleide arbeidskrachten zijn, maar hoogopgeleiden vestigen zich niet in het Rotterdamse arbeidsmarktgebied, omdat er te weinig kennisintensieve bedrijven zijn. De probleemgebieden die hieruit voortkomt zijn:

- *hoe bevordert het gemeentebestuur van Rotterdam de toevoer van (hoog)opgeleiden voor de (internationale) bedrijvigheid en;*
- *Hoe zorgt het gemeentebestuur van Rotterdam ervoor dat laag opgeleiden aan het werk kunnen komen en blijven gelet op de verouderde economische infrastructuur van de stad.*

#### **§ 4.3 WWB-praktijken, uitvoering van het lokale beleid**

Het perspectief van de gemeente op het terrein van de Rotterdamse arbeidsmarkt laat een mogelijke paradox zien. Enerzijds is de behoefte sterk op te komen tot een veelzijdige werkgelegenheidsregio, die aansluiting vindt bij de huidige globaliserende, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. In het bijzonder de maatschappelijke fragmentatie is een punt van zorg, gelet op de huidige eenzijdige arbeidsmarkt, zoals het gemeentebestuur heeft vastgesteld. Anderzijds is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB en dienen er op korte termijn veel Rotterdammers aan een betaalde baan te worden geholpen, zodat de druk op de publieke kas afneemt. En juist in de uitvoering moet vorm worden gegeven aan zelfredzaamheidsbevordering. De ambtenaren moeten dus uitvoering geven aan een lange-termijn ambitie, namelijk zelfredzaamheidsbevordering, duurzame uitstroom en diversiteit en tegelijkertijd wordt van hen verwacht mee te werken aan de realisering van een korte-termijn

doelstelling. Deze paradox zorgt voor mogelijke spanningen in het te formuleren beleid en uitvoering.

Om een adequaat antwoord te formuleren, dat voldoende inspeelt op deze dreigingen, zijn de maatregelen gericht op individuele groei, participatie en diversiteit. De politieke opdracht is duidelijk en de vraag luidt op welke wijze deze politieke opdracht wordt begrepen en wordt uitgevoerd door de ambtenaren van de gemeentelijke sociale dienst. Meer precies zal hierna uiteengezet worden of de wettelijke taakstelling en het daaraan gelieerde beleid de ambtenaren voldoende ruimte biedt om de genoemde doelstellingen te realiseren.

Noordegraaf hanteert voor het begrijpen van een setting een zogenoemde setting identificatie (Noordegraaf, 2004). In dit onderzoek wordt voor het begrijpen van de mate van inbedding van zelfredzaamheidsbevordering gebruik gemaakt van deze methode. Hiermee komen we tot een setting identificatie rondom het begrip zelfredzaamheidsbevordering. Noordegraaf stelt dat setting identificatie mogelijk is door achtereenvolgens een beeld te vormen van de:

- Issues, in casu betreft het de issues die binnen de dienst bij de ambtenaren het meest leven en in welke mate zelfredzaamheidsbevordering een issue is dat van belang is binnen de dienst;
- Instituties, in casu betreft het de ruimte die instituties bieden voor zelfredzaamheidsbevordering;
- Instrumenten, in casu betreft het de wijze waarop wordt omgegaan met de voor de geïnterviewde ambtenaren beschikbare instrumenten en de mate van ruimte die deze instrumenten bieden voor zelfredzaamheidsbevordering (Noordegraaf, 2004).

Met ambtenaren van de verschillende afdelingen zijn gesprekken aangegaan om een beter begrip van hun beeld te krijgen op zelfredzaamheidsbevordering. Grofweg is er gesproken met ambtenaren van de beleidsafdelingen, ambtenaren van de onderzoeksafdeling, ambtenaren die de uitvoering doen en ambtenaren die de uitvoering managen.

#### § 4.3.1 De huidige issues in relatie tot zelfredzaamheidsbevordering

*“De primaire doelstelling van het werk wat wij binnen de dienst doen, is het reduceren van het aantal bijstandsgerechtigden,* aldus Rob Wernert, teamchef domein werk bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam. Bas Korvers, directiesecretaris bij de dienst,

geeft aan dat ***“de lokale politieke focus vooralsnog is gericht op reductie van het zogenoemde granietenbestand”***. Dit betreft een bestand bestaande uit bijstandsgerechtigden met een uitkering langer dan drie jaar aaneen.

***“Een groot aantal bijstandsgerechtigden in Rotterdam kan echter nooit tot de primaire doelgroep van de WWB worden gerekend”***, aldus Miriam de Graaf van de afdeling Beleid en Strategie van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam. Volgens haar, maar ook volgens een meerderheid van de geïnterviewde lijnmanagers, zal deze doelgroep nimmer aan het werk komen en zal het daarmee niet bijdragen aan de doelstelling werk boven inkomen.

Beleidsmedewerker van de afdeling Regie Werk en Inkomen Soraya Sitaram is van mening dat ***“de diens Sociale Zaken een belangrijke partner is om meer uitvoering te geven aan zelfredzaamheidsbevordering, maar dat de dienst dit niet alleen kan”***. Niet alleen Soraya, maar ook de teamchefs verwijzen in dit verband naar het maatschappelijk middenveld en het bedrijfsleven.

***“ Werkgevers stellen steeds andere functiecriteria vast”*** is een ander opmerking die Miriam de Graaf van de afdeling Beleid en Strategie laat vallen. Hierbij moet volgens haar gedacht worden aan ontwikkelingen zoals een snel veranderende arbeidsmarkt, maatschappelijke ontwikkelingen en technologische ontwikkelingen.

Voorts wordt in alle geledingen van de dienst vastgesteld dat goedkopere arbeidskrachten uit voornamelijk Oost-Europa reguliere arbeidsplaatsen invullen. Paul van der Aa van de Sociaalwetenschappelijke afdeling binnen de dienst noemt als voornaamste oorzaak het vrije verkeer van goederen en personen in de EU en globalisering. Naar het idee van de klantmanagers, die in een groepsoverleg dit onderwerp hebben besproken, moet er meer gekeken worden naar de beperkte arbeidsmobiliteit bij bijstandsgerechtigden. Volgens deze klantmanagers leidt dit ertoe dat er een overschot aan arbeidskrachten ontstaat voor soortgelijk laaggeschoold werk. Zij geven aan dat functies zoals beveiligingsmedewerker, administratieve beroepen en zogenoemde warme werkplekken erg gewild zijn onder de bijstandsgerechtigden, maar dat het aantal arbeidsplaatsen hiervoor beperkt is. Ook geven de klantmanagers in grote meerderheid aan dat de Oost-Europeanen minder moeite hebben om alle soorten werk aan te pakken. Volgens Kitty Meerzorg, een van de geïnterviewde klantmanagers, ontstaat het tekort aan arbeidskrachten

voor de minder populaire branches en functies voornamelijk door wat zij omschrijft als ***“de selectieve voorkeuren van veel bijstandsgerechtigden”***.

#### § 4.3.2 De huidige instituties in relatie tot zelfredzaamheidsbevordering

Management in het publieke domein vindt plaats in een setting waarin issues, instituties en instrumenten bijeenkomen, aldus Noordegraaf (2004). Om de visie van de ambtelijke professionals op de huidige instituties en instrumenten inzichtelijk te verwoorden, zal gebruik worden gemaakt van de indeling van Noordegraaf. De institutionele context is een vat vol met instituties, die een sterke invloed op organisaties, managers, bestuur, beleid en uitvoering uitoefenen (Noordegraaf, 2004). Volgens Van Gunsteren (2003) kunnen instituties worden beschouwd als gedragsregulerende kaders. Noordegraaf spreekt van de institutionele grondstructuur, institutionele regimes en institutionele patronen. De institutionele grondstructuur behelst het stelsel van gevestigde instituten, zoals politieke partijen, de gemeenteraad, het college van b & w en toezichthouders (Noordegraaf, 2004). De ***institutionele regimes*** betreft het geheel van wettelijke regels, voorzieningen en begrotings- en verantwoordingsregimes (Noordegraaf, 2004). De institutionele patronen zijn de aan de organisatie gebonden routines, standard operating procedures, talen en culturen die het dagelijkse gedrag van ambtelijke professionals beïnvloeden (Noordegraaf, 2004). De ambtelijke visie op de institutionele regimes en patronen zal nader beschreven worden, omdat in het dagelijks werk de ambtelijke professionals daarin een voorname rol vervullen en opvattingen hebben die wel degelijk van invloed zijn op dezelfde regimes en patronen. De grondstructuur zelf is relatief vast.

De ***institutionele regimes*** worden door de ambtenaren verschillend gewaardeerd. De klantmanagers geven in de groepsbijeenkomst aan dat zij ***“te weinig tijd hebben om elke bijstandsgerechtigde te bevorderen om meer zelfredzaam te worden en dat de zogenoemde Resultaat Verantwoorde Afspraken hieraan mede bijdragen”***. Of zoals Laila Bakari, voormalig klantmanager en thans productmedewerker als volgt verwoordt: ***“de Resultaat Verantwoorde Afspraken vormen een doel op zich en zorgen voor tijdsdruk op de vloer. Je prestaties worden immers beoordeeld op het aantal bijstandsgerechtigden, dat uitstroomt”***. Carla Rutten geeft aan dat ***“de invulling van de discretionaire ruimte klantmanagers in staat zou moeten stellen om enerzijds te voldoen aan de Resultaat Verantwoorde Afspraken en anderzijds individueel maatwerk te kunnen blijven doen, bijvoorbeeld ter bevordering van de zelfredzaamheid van de bijstandsgerechtigden”***. Rob

Wernert beaamt wel dat er niet wordt beoordeeld op de mate zelfredzaamheidsbevordering en geeft te kennen zelfredzaamheidsbevordering als criterium **“van groot belang”** te vinden.

De duurzaamheid van re-integratietrajecten wordt gemeten aan de hand van inlooptijd en doorlooptijd, mate van uitval en het aantal klachten. Kwalitatieve metingen ontbreken.

Verantwoordingsrapportages worden door re-integratiebedrijven (kortweg RIB's) opgeleverd en niet door de dienst zelf. De kwalitatieve evaluatie vindt plaats in expertgroepen. Er is tevens sprake van een strategisch uitstroombegrip. Uitstroom staat voor uitkeringsonafhankelijkheid, de kwalitatieve opvatting is buiten beschouwing gelaten. Voorts bestaat er geen eenduidige omschrijving van het begrip resultaat. Ambtelijk wordt dat in ieder geval verschillend begrepen. Het begrip wordt omschreven als het moment dat een bijstandsgerechtigde uitkeringsonafhankelijk is, of dat de bijstandsgerechtigde duurzaam werk heeft gevonden, het gebruik van de publieke voorziening afneemt en tot slot wordt het begrepen als bevordering van de zelfredzaamheid.

Zelfredzaamheidsbevordering door de dienst is voornamelijk gericht op fysieke kenmerken en sociale kenmerken en kent een enge definitieopvatting. De definiëring is gekoppeld aan de wettelijke taakopvatting en doelstelling van de dienst. Professionele kenmerken zijn onderbelicht, dus afwezig, maar worden als essentieel gezien in de zelfredzaamheidsbevordering als het om werk gaat.

Ook de **institutionele patronen** laten een aantal opvallende ambtelijke observaties zien. De intrede van NPM-instrumenten is geen verkeerde ontwikkeling voor de dienst, echter ontbreekt het aan een goede facilitering van het uitvoerend personeel in termen van gesprekstechnieken, vraaggericht werken, autonomie van het werk en verantwoordingsrelatie naar leidinggevendenden. De uitvoerende ambtenaar moet de rol van regiehouder vervullen, de bijstandsgerechtigden worden geacht keuzes te kunnen maken ten behoeve van een traject. De politiek stelt juist vast dat een grote groep bijstandsgerechtigden tot de kwetsbare groep Rotterdammers behoort en dat het maken van de juiste keuze vaak een probleem is.

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft weliswaar een beleidsafdeling (Beleid en Strategie), maar volgens sr. beleidsadviseur De Graaf **“richt haar afdeling zich niet op de**



*advisering van re-integratietrajecten, maar op de advisering van de zogenoemde zorgklanten”.*

Vraaggericht werken blijkt in de huidige ambtelijke praktijk lastig te verenigen met resultaatgerichte afspraken. De huidige vorm van sturing richt zich op het bereiken van resultaten en niet op het bereiken van meer diversiteit en dus maatwerk. Voorts betekent regie houden op een WWB-traject niet automatisch dat het uitvoerend personeel de inhoudelijke expertise bezit en ontkracht daarmee het beeld van het uitvoerend personeel als alwetende functionaris. Hier knelt het aanbodgericht werken met de afwezigheid van de benodigde expertise.

Het uitvoerend personeel wordt gestuurd en getraind op het plichtsgetrouw volgen van het handboek en dat staat lijnrecht tegenover het klantcentraal concept, dat juist om meer discretionaire invulling van het werk door het uitvoerend personeel vraagt. De uitvoerende ambtenaar wordt te weinig getraind in eigen positionering en het bieden van maatwerk.

Resultaatgericht werken is gericht op volumereductie. Er is weinig aandacht voor schadebeperking van de grote doelgroep activeringsklanten die onvoldoende participeren. Leidinggevend zien volumereductie echter als hun eerste doelstelling. Zelfredzaamheidsbevordering is niet hun eerste prioriteit. Zelfredzaamheid geldt echter wel als belangrijk criterium voor de tredebepaling op de zogenoemde participatieladder.

#### **§ 4.3.3 De huidige instrumenten in relatie tot zelfredzaamheidsbevordering**

Instrumenten moeten rekening houden met uiteenlopende institutionele contexten. Bij contexten die complex en/of politiek geladen zijn, zoals de opvatting en uitvoering van de WWB, passen geen vanzelfsprekende bedrijfsmatige inzichten, aldus Noordegraaf (2004). Instrumenten moeten niet alleen effectief zijn, maar bovenal legitiem (March en Olsen, 1988) gelet op de beleidskeuzen van het gelegitimeerde gemeentebestuur. Binnen de dienst zijn er grofweg instrumenten van eigen fabrikaat, de klantmanagers, en er zijn ingekochte instrumenten, waarvan de afdeling Regie Werk en Inkomen de inkoop en de beoordeling verzorgt. De inzet van de ingekochte instrumenten wordt bepaald door de klantmanagers. In de interviews en de groepsbijeenkomsten is om opvattingen van betrokken gevraagd over hoe deze instrumenten functioneren met betrekking tot de politieke ambitie om enerzijds de kenniseconomie te bevorderen en anderzijds de arbeidsparticipatiegraad te verhogen. Daarover zijn de volgende uitspraken en toelichtingen gegeven.

De afdeling Regie Werk en Inkomen is verantwoordelijk voor de inkoop van re-integratieproducten. Producten die moeten leiden tot prestaties. Soraya Sitaram geeft te kennen dat haar afdeling zich primair bezig houdt met de inkoop en beoordeling van de geleverde diensten op basis van de vooraf gestelde normen. Rob Wernert is juist erg benieuwd hoe de prestaties van de ingekochte re-integratieproducten wordt gemeten. De beoordeling vindt op een getrapte wijze plaats. De uitvoering registreert de afzonderlijke beoordeling op grond van de aangeleverde rapportages door de aanbieder. De afdeling Regie Werk en Inkomen beoordeelt vervolgens de registratie door de uitvoering. Rob zegt letterlijk dat het ***“voor de uitvoering lastig is om een precies beeld te vormen van de inspanningen van de aanbieders van deze producten”***. Carla Rutten geeft aan dat deze getrapte wijze van beoordelen onvoldoende is, gelet op de vaststelling dat de klantmanagers in ***“een spagaat zitten van presteren aan de hand van Resultaat Verantwoorde Afspraken enerzijds, en kwaliteitsmonitoring en individualisering anderzijds”***.

De klantmanagers hebben een grote productkeuze tot hun beschikking van uiteenlopende aanbieders. Maar, ***“hoe verbind je de hulpvraag van een bijstandsgerechtigde met het juiste product”***, vraagt Paul van der Aa zich hardop af. De klantmanagers in de groepsbijeenkomsten geven aan zoveel productkeuzen te hebben, dat ze het overzicht geregeld kwijt zijn en moeite hebben met het kiezen van het juiste product. Laila Bakari noemt dit ***“een informatie-overload”***.

***“Klantmanagers (de uitvoerende ambtenaren) krijgen veelvuldig een rol toebedeeld, waarvoor ze niet altijd de expertise hebben, aldus Carla Rutten, teamchef domein werk. Rob Wernert zegt met betrekking tot de rol van de klantmanagers dat “de regie die verlangd wordt van klantmanagers niet gelijk gesteld kan worden met de daarbij benodigde inhoudelijke expertise”***. Renette Sastrowidjodjo geeft aan dat het idee van ***“de klantmanagers als alwetende gestimuleerd wordt door de wijze waarop de klantmanagers opgeleid en getraind worden”***.

Rinske Schuttevaer, projectmedewerker gebiedsgericht werken, meent dat ***“het Workfirst-principe als instrument lastig te verenigen is met ambitie van meer hogeropgeleiden in de stad, dus ruimere mogelijkheid tot het volgen van een vervolgopleiding”***. De ambtelijke professionals spreken in dit verband over het instrument Daadwerkt en dit instrument is bedoeld

voor professionals met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt. In diezelfde groep zitten geregeld mensen met potentie, maar de norm is gebaseerd op laaggeschoold arbeid. ***“Daadwerkt als instrument zou juist een instrument voor hogeropgeleiden moeten zijn, maar is op dit moment daar niet toereikend voor”*** aldus Rinske. Naar het idee van de ambtelijke professionals zijn de hogeropgeleiden de meest succesvolle deelnemers van Daadwerkt en tegelijkertijd vinden de hogeropgeleide deelnemers Daadwerkt als instrument onvoldoende toereikend. Er wordt bij Daadwerkt gezocht naar een oplossing binnen de dienst en te weinig in het netwerk van de dienst en bijstandsgerechtigden. Instrumenten als Daadwerkt leiden tot verdringing van lager opgeleiden op vacatures, die eerder worden ingevuld door hogeropgeleiden. Het resultaat is dat lager opgeleiden meer moeite hebben om een reguliere baan te vervullen en langer blijven hangen in doorstroombanen. De ambtelijke professionals wijzen naar de recente geschiedenis van eerdere doorstroom banen waarin de doelgroep te lang bleef hangen, zoals de banenpool, de Melkertbanen en de ideebanen.

Daarop aansluitend vindt de inzet van beschikbare instrumenten momenteel plaats aan de hand van het aanbod van de dienst en onvoldoende vanuit de vraag van de bijstandsgerechtigden. Het aanbod wordt als relatief eenzijdig ervaren naar branche en opleidingsniveau en draagt onvoldoende bij aan de doelstelling van meer en divers hoger opgeleide zelfstandige Rotterdammers. Voorts bestaat het algemene beeld bij de beleidsafdelingen dat zelfredzaamheidsbevordering niet bij iedere groep slaagt. De doelgroep van de beleidsafdeling is laagopgeleid en kent vaak een laag IQ. De meer kansrijke bijstandsgerechtigden behoren echter niet tot de doelgroep van de beleidsafdeling.

## 5. Nationaal en Europees sociaaleconomische beleid

*In haar verkenning van de huidige en toekomstige relatie tussen economische dynamiek en sociale uitsluiting in de Nederlandse praktijk formuleert de commissie drie punten die aanleiding geven tot zorg. Het eerste punt betreft het feit dat de inactiviteit nog altijd op een hoog niveau ligt en dat daarbinnen vooral het aantal inactieve uitkeringsgerechtigden niet of nauwelijks afneemt. Het tweede punt van zorg voor de commissie vormt de hardnekkigheid van de reeds bestaande langdurige inactiviteit. Het derde punt van zorg is de positie van groepen uitkeringsgerechtigden van wie de sociale positie door de versobering van de sociale zekerheid en de daaruit voortvloeiende vergroting van de inkomensverschillen tussen werkenden en niet-werkenden is verslechterd en die niet in de positie zijn hierin door het verwerven van betaalde arbeid verbetering te brengen. (Commissie Sociaal-Economische deskundigen, 1997)*

### § 5.1 Inleiding nationaal en Europees sociaaleconomische beleid

Decentrale overheden hebben vanuit verschillende perspectieven en posities te maken met nationaal en Europees sociaal beleid en werkgelegenheid. Het betreft verschillende rollen die vervuld worden, zoals de rol van beleidsmaker en werkgever, maar ook die van steunverstrekker en aanbestedende dienst.

In de eerste plaats hebben decentrale overheden te maken met het Europees sociaal beleid, wanneer zij hun eigen regionale of lokale beleid vormgeven. Daarnaast kunnen zij Europese subsidies aanvragen voor het verwezenlijken van hun sociale doelstellingen en daarmee bepaalde initiatieven op regionaal of lokaal niveau in het bijzonder ondersteunen.

Tevens kunnen de decentrale overheden zelf steun verlenen in het kader van hun eigen sociale beleid. Zij moeten dan echter wel rekening houden met de staatssteunregels. En als overheidsopdrachtgever kunnen decentrale overheden rekening houden met sociale doelstellingen en werkgelegenheid bij de invulling van hun inkoopbeleid.

Tot slot komen decentrale overheden ook in aanraking met de regels van het Europees sociaal beleid en werkgelegenheid, wanneer zij optreden in hun rol als werkgever. In dit hoofdstuk zullen in het bijzonder de perspectieven op het bevorderen van zelfredzaamheid belicht worden. Het

begrip zelfredzaamheidsbevordering wordt niet als afzonderlijke indicator benoemd. Het vertoont echter verwantschap met beleidstermen als sociale integratie en werkgelegenheidsbevordering, gelet op de definitievorming, doelstelling en toepassing van deze begrippen. Allereerst wordt ingegaan op het nationaal sociaal beleid.

## § 5.2 Nationaal sociaaleconomische beleid

Zoals in hoofdstuk vier is beschreven, heeft Nederland in de laatste kwart van de 19<sup>e</sup> eeuw te maken met een periode van ingrijpende economische en maatschappelijke verandering. Deze veranderingen betreffen de opkomst van een moderne industriële nijverheid en de vorming van een nieuwe industriële arbeidersklasse. Deze veranderingen zijn het sterkst zichtbaar in snel groeiende stedelijke gebieden. De nieuwe industrie creëert welvaart, maar ook economische en maatschappelijke ongelijkheid en afhankelijkheid. De arbeidsverhoudingen voorzien in sommige ondernemingen, voor sommige werklieden, in enige ondersteuning bij werkloosheid, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Maar de grote massa van de werkenden moet deze steun missen en vervalt periodiek of permanent tot armoede. De liberale visie van de overheid in die tijd hield in dat diezelfde overheid zich bij voorkeur van ingrijpen in de economische en maatschappelijke verhoudingen onthield.

De economische depressie in de periode 1880 tot 1905 draagt bij aan het inzicht dat economische en maatschappelijke hervorming noodzakelijk is en dat de overheid een actieve rol moet spelen. Met ingang van 1901 worden sociale verzekeringen tot stand gebracht, tegen de gevolgen van arbeidsongevallen, invaliditeit, ouderdom en ziekte. Tijdens de Eerste Wereldoorlog wordt overheidssteun aan werkloosheidsverzekeringen mogelijk. De grondtoon van het overheidsbeleid blijft echter liberaal, dus een terughoudende overheidsinterventie. De Eerste Wereldoorlog maakt hierop wel een inbreuk: zij dwingt de overheid tot distributie van levensmiddelen, gereguleerde in- en uitvoer en verstandig beheer van schaarse grondstoffen, en de ontwikkeling van producten, die Nederland tot aan het uitbreken van de oorlog uit het buitenland kon invoeren. Het grootste deel van de regelingen op dit gebied wordt na afloop van de oorlog in korte tijd weer ingetrokken (Van der Valk, 1986).

In de loop van de jaren 1930 ontwikkelt zich een meer structurele interventie van de overheid in de economie en het bedrijfsleven en het begin van een industriepolitiek. Het denken van de Amerikaan J.M. Keynes, het zogenaamde anticyclisch denken, krijgt vanaf de tweede helft van de jaren dertig onder jongere economen in Nederland aanhang. Katholieken en sociaaldemocraten

beploiten beide ook een verdergaande ordening van het economische leven in een systeem van bedrijfsorganisatie. In de laatste vooroorlogse regering krijgt het vernieuwende economische denken een politieke basis (Van den Brink, 1984). De ontwikkeling naar een actief economisch beleid wordt door de Duitse bezetting onderbroken, maar kan na 1945 doorzetten.

In de jaren 1950 worden aanvankelijk het behoedzame interventionisme en het sociaaleconomische overleg onder leiding van de overheid voortgezet. Maar als gevolg van deze voorspoed en welvaart, van de verwachtingen die deze wekken inzake verbeteringen op sociaal gebied, en van sociaal-culturele veranderingen die eruit volgen, komt het sociaaleconomisch beleid sinds de tweede helft van de jaren vijftig onder druk te staan. Op de eerste plaats ontwikkelt zich in het bedrijfsleven verzet tegen de centrale leiding in de loonvorming. In het begin van de jaren 1960 ontstaat bovendien krapte op de arbeidsmarkt. Werknemers kunnen eisen stellen, en veel werkgevers zijn bereid om aan die eisen tegemoet te komen. Ten tweede staat de overheid onder druk van de samenleving en van het parlement om de toenemende welvaart te vertalen in een sterke uitbreiding van het stelsel van sociale zekerheid en sociaal-culturele verzorging. Daarbij worden onder meer de socialezekerheidsuitkeringen gekoppeld aan de loonontwikkeling. Tot slot wordt matiging in de overheidsuitgaven en de lonen echter vrijwel onmogelijk door een opkomend maatschappelijk protest, toenemende politieke polarisatie en instabiliteit.

Vanaf 1975 worden pogingen gedaan om zowel de overheidsfinanciën, als de inkomens onder controle te krijgen, echter zonder het gewenste resultaat. In 1982 wordt er gezocht naar een nieuw evenwicht tussen sociale wensen en economische en financiële mogelijkheden, en naar een nieuwe balans tussen de sociale partners en de overheid. De aanleiding is een vernieuwd inzicht bij alle partijen, dat de economische problematiek die zich in de voorafgaande periode in Nederland heeft ontwikkeld, structureel is. Dit inzicht resulteerde erin dat een voortzetting van het 'Keynesiaanse model' onder die omstandigheden geen oplossing biedt. Alternatieve economische paradigma's – met name het monetarisme en de aanbodeconomie – inspireren tot een gedeeltelijk terugtreden van de overheid uit het sociaaleconomische leven, sanering van de overheidsfinanciën, een herinrichting en versobering van de verzorgingsstaat, activering van uitkeringsgerechtigden en werkgevers ten behoeve van een grotere arbeidsparticipatie, verlichting van sociale en fiscale lasten voor het bedrijfsleven en de burgers, matiging van de loonontwikkeling, en een liberalisering en versterking van de arbeidsmarkt en andere markten. Dit wordt later omschreven als het neoliberalisme.

Een periode van hoogconjunctuur in de jaren 1990 leidt echter opnieuw tot een krapte op de arbeidsmarkt, een stijging van de loonkosten en een verslechtering van de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven. Vanaf 2001 kent Nederland een teruglopende economische groei en een stijgende werkloosheid. De toenemende internationalisering van de economie, de noodzaak om aan te sluiten bij de kenniseconomie, de houdbaarheid van het stelsel van sociale zekerheid, het toenemende beslag op de beperkte ruimte in Nederland, en de milieu- en energieproblematiek bieden uitdagingen voor de toekomst (CPB, 2001).

### § 5.3 Europees sociaaleconomische beleid

In de afgelopen decennia zijn door de Europese Commissie verscheidene pogingen gedaan om Europese integratie niet alleen een economische, maar ook een sociale dimensie te geven. Toch is sociaal beleid nog steeds een terrein waar EU lidstaten in grote mate hun soevereiniteit hebben behouden. In de eerste plaats is sociale zekerheid voor EU lidstaten een te gevoelig beleidsterrein om bevoegdheden aan Brussel over te dragen. In de tweede plaats zouden Europese welvaartsstaten te veel van elkaar verschillen om een gemeenschappelijk stelsel van sociale zekerheid op te bouwen.

Sinds de jaren '90 van het afgelopen decennium behoort de sociale politiek tot de gezamenlijke bevoegdheid van de Europese Gemeenschap en de lidstaten. Na verdragwijzigingen van Maastricht en Amsterdam (Titel X artikelen 151-161 VWEU, voormalig Titel XI, Artikelen 136-145 EG-verdrag) werden de volgende artikelen opgenomen:

- **Artikel 151 en 152 VWEU (voormalig art. 136 EG):** De sociale politiek behoort tot de gezamenlijke bevoegdheid van de Europese Gemeenschap en de lidstaten;
- **Artikel 153 VWEU (voormalig art. 137 EG):** De Raad kan door middel van richtlijnen met gekwalificeerde meerderheid maatregelen nemen op de volgende gebieden:
  - gezondheid en veiligheid van de werknemers;
  - arbeidsvoorwaarden en sociale zekerheid en sociale bescherming van de werknemers;
  - integratie van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten;
  - informatie en consultatie van de werknemers, en
  - gelijkheid van mannen en vrouwen wat hun kansen en behandeling betreft.

Om niet alleen een concurrerende kenniseconomie met veel banen, maar eveneens een sterkere sociale cohesie na te kunnen streven, is de methode van open coördinatie ontwikkeld. Kenmerkend voor deze methode is dat de EU gemeenschappelijke, maar niet bindende doelen en richtlijnen formuleert. Lidstaten kunnen naar eigen inzicht beleid ontwikkelen om deze doelen na te streven, waardoor de resultaten centraal staan, en niet het beleid zelf. Het instrumentarium van de open methode van coördinatie is gebaseerd op de Europese Arbeidsmarktstrategie, die sinds 1997 wordt toegepast door de Europese Commissie. Vanaf 2000 wordt de methode ook gebruikt op de terreinen van pensioenen en sociale insluiting - de moderne EU term voor beleid gericht op het bestrijden van sociale uitsluiting.

De vraag is nu welke invloed de methode van open coördinatie heeft op het nationale sociaal beleid van de lidstaten. Dat zal beschreven worden aan de hand van zowel theoretische inzichten, als aan de hand van het belangrijkste akkoord in dit domein, namelijk het zogenaamde Lissabonakkoord.

De zogenaamde 'Lissabonstrategie' is de overkoepelende strategische doelstelling van de EU, die gericht is op duurzame economische groei en werkgelegenheid. Hierbij zijn overheden op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau betrokken. Ook voor decentrale overheden zijn de Lissabondoelstellingen van belang, aangezien de effecten van de sociale en economische situatie in EU, met name op regionaal en lokaal niveau, merkbaar zijn. Voor veel terreinen die onder 'Lissabon' vallen, is actie op lokaal en regionaal niveau dan ook het meest effectief.

In *Building Social Europe Through the Open Method of Coordination* geven De la Porte en Pochet (2002) een eerste, heldere indruk van deze Europese invloed. In de introducerende hoofdstukken starten zij met het formuleren van effecten die zij verwachten van de methode van open coördinatie. Zo stellen zij bijvoorbeeld dat het Europese werkgelegenheidsbeleid, dat sterk gericht is op activering, vooral van invloed zal zijn op continentale en mediterrane welvaartsstaten en minder op Angelsaksische en Scandinavische welvaartsstaten. In de continentale en mediterrane welvaartsstaten is het arbeidsmarktbeleid immers nog niet erg activerend van aard, in tegenstelling tot met name de Scandinavische welvaartsstaten. De auteurs tonen inderdaad aan dat de afstand tussen het nationale en het Europese beleid aangeeft dat de continentale en mediterrane welvaartsstaten op het terrein van activering voor de grootste uitdaging staan.



Echter, uit de Europeaniseringsliteratuur (Haverland, 2000) weten we dat deze afstand allerm minst kan verklaren op welke landen het Europese beleid de grootste invloed heeft. In plaats daarvan blijken nationale instituties en politieke actoren betere variabelen te zijn om verschillen tussen landen in de invloed van Europees beleid op nationaal beleid te verklaren. In het boek *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, van Zeitlin en Pochet (2005) worden de mechanismen besproken, waarmee de relatie tussen EU-beleid en beleidsveranderingen op het nationale niveau kan worden begrepen. Een van deze mechanismen is 'beleidsleren'. De literatuur over beleidsleren stelt dat beleidsveranderingen tot stand komen doordat beleidsmakers leren dat bepaald beleid al dan niet effectief is. Beleidsmakers kunnen leren van effecten van beleid, dat door henzelf in het verleden is gemaakt (Visser en Hemerijck, 1997), maar ook kunnen beleidsmakers leren van beleidseffecten in bijvoorbeeld buitenlandse beleidsgemeenschappen of internationale organisaties (Bennett, 1991).

Vooraf deze laatste variant van beleidsleren is belangrijk voor het verklaren van de invloed van de methode van open coördinatie. Dit wordt duidelijk in het tweede deel van het boek van Zeitlin en Pochet (2005), waarin zowel gevestigde wetenschappers, als jonge, veel belovende auteurs de invloed van de methode van open coördinatie op het nationale beleid van de verschillende lidstaten aan de hand van verschillende casestudies analyseren. In een van deze case studies illustreert Visser de invloed van Europa op het Nederlandse sociale zekerheidsbeleid, waarbij hij gebruikmaakt van theorieën over beleidsleren. Zijn conclusie is dat de methode van open coördinatie in Nederland nauwelijks van invloed is geweest op het definiëren van problemen of het formuleren van oplossingsrichtingen op het gebied van werkloosheid en sociale uitsluiting. Nederlandse beleidsmakers hebben weinig geleerd van buitenlandse collega's. De Nederlandse bestuurders en politici hebben juist zodanig selectief gebruikgemaakt van de flexibel geformuleerde Europese aanbevelingen, dat de bestaande beleidsvisies werden versterkt. In de jaren 1990 heeft toenmalig minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Melkert bijvoorbeeld gebruikgemaakt van Europees beleid om de sociaal-democratische versie van actief arbeidsmarktbeleid verder uit te bouwen. De Europese aanbevelingen, waarin de nadruk lag op scholing van werklozen en het subsidiëren van laag betaalde banen, kwamen de sociaal-democraten toen beter uit dan de meer liberale benadering van de OESO, waarin werd aanbevolen om werkloosheids- en bijstandsuitkeringen te verlagen en te verkorten. Het selectief gebruik maken van Europese aanbevelingen was mogelijk, omdat toepassing van de methode van open coördinatie in Nederland vooral een geïsoleerd bureaucratisch proces was, waar het parlement, de sociale partners en andere actoren nauwelijks een rol in speelden. Wel zou

Nederland ambitieuzer zijn geworden, omdat voor bijvoorbeeld werkgelegenheid, vanwege de methode van open coördinatie, hoge, gekwantificeerde doelstellingen zijn geformuleerd.

## § 5.4 Ruimte voor zelfredzaamheidsbevordering

Het blijkt dat het nationaal en Europees sociaaleconomisch beleid zich in de 20<sup>ste</sup> eeuw ontwikkelt uit opeenvolgende reacties op economische en maatschappelijke veranderingen – in het bijzonder op ingrijpende en/of plotselinge veranderingen. Deze veranderingen zijn deels een autonoom proces, maar deels ook het gevolg van eerder gevoerd sociaaleconomisch beleid. De beleidsreactie in de afgelopen eeuw bestaat dan ook voor een deel uit het zoeken naar wegen in telkens weer nieuw terrein, en voor een deel uit het leren van succes of falen op eerder bewandelde wegen. In de beleidsvorming spelen wetenschappelijke paradigma's een rol, maar ook georganiseerde belangen, politieke en bestuurlijke contexten, en het maatschappelijk debat in brede zin.

Zelfredzaamheidsbevordering komt als beleidsbegrip als zodanig niet direct terug in de gevoerde beleidsinterventies. De belangrijkste verklaringen daarvoor hebben betrekking op de sociaaleconomische context en voortschrijdende inzichten, die voortkomen uit trendbreuken. Het begrip duurzaamheid heeft al wel ingang gevonden op Europees niveau. Omdat de toepassing van het sociaal beleid plaatsvindt via de open coördinatie methode, zijn lidstaten vrij in de keuze die zij maken en zijn ze slechts gebonden aan de resultaten van de gemaakte keuzen en niet gebonden aan de overwegingen die aan de keuzen ten grondslag liggen. Zo kon het dus gebeuren, dat de Europese wens om tot een duurzame begeleiding van de onderkant van de samenleving te komen, op nationaal niveau een tegengestelde uitwerking kent.

Veel Europese landen staan voor de uitdaging om hun economische en sociale doelstellingen voor de toekomst optimaal op elkaar afstemmen. Deze uitdaging wordt in de komende decennia urgenter, ten gevolge van vergrijzing, immigratie, ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie, individualisering en een toenemend besef van overheden dat ze door de vormgeving van hun beleid investeerders kunnen trekken. Al deze trends wijzen in dezelfde richting: ze zetten de Europese verzorgingsstaten onder druk en verminderen de mogelijkheden om de economische en sociale doelen met elkaar te verzoenen. Het vereist dat met het huidige arbeidspotentieel betere economische prestaties geleverd moeten worden en dat zelfredzaamheid van het arbeidspotentieel meer dan ooit onderwerp van debat zal worden. In hoofdstuk 6 zal om

die reden het model van Fischer gebruikt worden om tot een gestructureerde analyse van dit vraagstuk te komen.

## 6. Fischers oordeel over zelfredzaamheidsbevordering in Rotterdam

*Binnen het kader van de democratische rechtsstaat zijn beslissingen over uniformiteit en pluriformiteit een kwestie van politieke oordeelsvorming. Die oordeelsvorming wordt in hoge mate bepaald door – ideologische opvattingen over – de aard en omvang van de betreffende problematiek. Sleutelen aan de bestaande mix van uniformiteit en pluriformiteit is alleen zinvol als de aanpak van specifieke maatschappelijke vraagstukken daarmee gediend is.*

*(Raad voor het openbaar bestuur, 2007)*

### § 6.1 Fischers methode van politieke oordeelsvorming

Voor het analyseren van de gegevens is de theorie van Frank Fischer (Fischer, 1991) betreffende politieke oordeelsvorming gebruikt. Dit onderzoeksinstrument is bedoeld als kader om de resultaten van de data-analyse en interviews te kunnen rangschikken en te analyseren. Volgens Fischer wordt de geldigheid van een beleidsargument bepaald door het vermogen van dat argument een zo groot mogelijke reeks van tegenwerpingen en aanmerkingen te weerstaan in een open en eerlijk debat tussen de relevante betrokkenen. Het debat en het politieke oordeel dat daaruit voortvloeit, brengt Fischer in kaart door middel van zijn methode van politieke oordeelsvorming. Binnen deze methode onderscheidt Fischer twee niveaus van beoordeling.

Het eerste niveau is gericht op de specifieke context van het beleid zelf en bestaat uit een eerste en een tweede laag. De eerste laag noemt Fischer technische verificatie. Hierbij gaat het erom of en hoe de gestelde doelen bereikt worden, of er neveneffecten optreden en hoe het beleidsdoel op efficiëntere wijze bereikt kan worden. De vragen die hierbij gesteld worden gaan over het beleidsproces en kunnen als volgt worden samengevat:

1. Leiden de tot nu toe gedane inspanningen binnen de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam tot zelfredzaamheidsbevordering?
2. Zijn er onbedoelde neveneffecten, die zelfredzaamheidsbevordering in de weg staan?
3. Zijn er manieren waarop zelfredzaamheidsbevordering op meer efficiënte wijze kan worden bereikt?

Tevens komt op het eerste niveau de vraag aan de orde of het gestelde beleidsdoel überhaupt wel relevant is en hoe deze relevantie gerechtvaardigd kan worden. Deze tweede laag van het eerste niveau heet *situationele rechtvaardiging*. De volgende vragen worden gesteld om meer te weten te komen over het oordeel van de betrokkenen over het beleidsdoel:

1. Is het streven naar zelfredzaamheidsbevordering als oplossing voor de economische en sociale problemen binnen de gemeente Rotterdam relevant? Om welke problemen gaat het dan?
2. Zijn er omstandigheden binnen de gemeente Rotterdam die vereisen dat er een uitzondering gemaakt wordt in het nastreven van meer zelfredzaamheidsbevordering als oplossing voor het economisch en sociaal probleem?
3. Zijn twee of meer oplossingen even relevant voor de situatie binnen de dienst Sociale Zaken & Werkgelegenheid Rotterdam?
4. Wordt er binnen de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam een hogere prioriteit gegeven aan één van de oplossingen?

Het tweede niveau van de methode van politieke oordeelsvorming beschouwt het beleid binnen de gemeente Rotterdam in een grotere context. Past het lokale beleid in het grotere systeem van beleid op rijksniveau en Europees niveau? De eerste laag van het tweede niveau wordt *systeemondersteuning* genoemd:

1. Sluiten de beoogde gevolgen van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam aan bij de uitgangspunten en doelstellingen van het economisch en sociaal beleid van het college van B&W van de gemeente Rotterdam, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de Europese Unie?
2. Zijn de voor- en nadelen voor direct en indirect betrokkenen van het beleid zoals gevolgd binnen de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam eerlijk verdeeld? Deze vraag moet gezien worden in een brede context (lokaal, nationaal en internationaal).

De tweede laag in het tweede niveau heet *rationele keuze*. Hierbij gaat het om de rationele keuze van een waardesysteem. De vragen die bij dit niveau horen dienen gesteld te worden als er bij systeemondersteuning meningsverschillen of problemen gesignaleerd zijn. De vragen die bij dit niveau horen zijn:

1. Bieden de achterliggende idealen en uitgangspunten van de in systeemondersteuning genoemde overheden een basis voor een oplossing t.a.v. de gesignaleerde meningsverschillen?
2. Tot op welke hoogte kan een ongelijke verdeling van voor- en nadelen gunstig zijn voor alle geuite behoeften en belangen?

3. Het kan zijn dat de overheden (provincie, Rijk, EU) de conflicten niet kunnen oplossen. Geven de ideale uitgangspunten van andere (niet-)overheidsinstanties (zoals oppositiepartijen en/of belangenorganisaties) dan relevante richtlijnen voor het oplossen van het conflict?
4. Als de voorgaande vraag met ja is beantwoord: bestaat er bewijs van dat dit werkt of zou kunnen werken?

## § 6.2 Standpunten en argumenten van betrokken actoren

De uitkomsten van de data-analyse en de interviews zijn gerangschikt op *technische verificatie*, *situationele rechtvaardiging*, *systeemondersteuning* en *rationele keuze* weergegeven per belanghebbende partij. Dit zijn in de eerste plaats: de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam en de gemeente Rotterdam. Daarnaast zijn het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de EU van belang. De reden daartoe wordt gegeven door de beleidsadviseurs en door de lijnmanagers en zij verwijzen expliciet naar de financiële middelen, die zij vanuit het Rijk en de EU krijgen toebedeeld, elk met een eigen financieel verantwoordingsregime. Dit verantwoordingsregime dwingt volgens de geïnterviewden de dienst tot een vooraf bepaald gebruik van hun beleidsvrijheid en werkt volgens hen normerend. De standpunten en argumentatie van de betrokkenen worden hierna uiteengezet.

### § 6.2.1 Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam

#### *Technische verificatie*

Zelfredzaamheidsbevordering wordt binnen het beleid van de dienst gelijk gesteld met het vergroten van de sociale en economische positie van burgers. De wetgever (WWB) heeft als streven dat de WWB-voorziening tijdelijk van aard is en stimuleert mede dat gebruikers na gebruik van de voorziening een duurzame arbeidsbetrekking kunnen verkrijgen. De wetgever spreekt hier een duidelijke verwachting uit. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft als voornaamste doel reductie van het aantal bijstandsgerechtigden door vooral het verkrijgen van reguliere arbeid te stimuleren. Het stimuleren van het behouden van reguliere arbeid vertaalt de dienst beperkt in de daarvoor bestemde instrumenten. Eveneens geven de geïnterviewde lijnmanagers te kennen dat het stimuleren van duurzame uitstroom naar werk geen prioriteit geniet. Of zoals een niet bij naam genoemde lijnmanager stelt: ***“Indien er sprake is van uitstroom naar werk, eindigt onze dienstverlening en zien we niet om naar de mate***

*waarin bijstandsgerechtigden erin slagen om aan het werk te blijven. Daar hebben we simpelweg geen tijd en aandacht voor”.*

Binnen de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam is er de nodige aandacht voor zelfredzaamheidsbevordering. De inzet van instrumenten ter bevordering van de zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden is evenwel beperkt tot de bijstandsgerechtigden die volgens beleidsafdeling Beleid en Strategie van de dienst fysiek, dan wel psychisch de grootste afstand hebben tot de reguliere arbeidsmarkt. Er bestaat dus een onderscheid tussen bijstandsgerechtigden met een korte afstand tot reguliere arbeid en bijstandsgerechtigden met een langere afstand tot reguliere arbeid. De bijstandsgerechtigden met de korte afstand tot de arbeidsmarkt hebben voornamelijk instrumenten ter beschikking die hen zo snel mogelijk aan betaald werk helpen. De vraag of hierbij sprake is van reguliere arbeid, een duurzame arbeidsbetrekking en vergroting van zelfredzaamheid wordt door de ambtelijke professionals van de dienst niet gesteld.

Een veel zwaardere heroverweging verdient het feit dat slechts in beperkte mate en voor een beperkte groep bijstandsgerechtigden er sprake is van zelfredzaamheidsbevordering. “***Juist het vergroten van de zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden met de kortste afstand tot regulier werk zou de instroom kunnen verlagen***”, is een opvatting die verschillende lijnmanagers met elkaar delen. Deze groep gaat volgens de lijnmanagers het snelst aan het werk, maar veelal vanwege de kortstondigheid van de arbeidsovereenkomst en het type werk (veelal laaggeschoold) zou juist bij die groep het effect het grootst zijn.

#### *Situationele rechtvaardiging*

De dienst kent geen specifiek beleid, dat gericht is op zelfredzaamheidsbevordering. Wel kent de dienst het motto: iedereen doet mee. Of zelfredzaamheidsbevordering een oplossing kan zijn voor de sociale en economische problemen in de stad Rotterdam is mede afhankelijk van het stramien waarin gedacht wordt. Er kan beredeneerd worden dat werk voldoening biedt en de onafhankelijkheid van individuen vergroot en dat daarom gestreefd moet worden om zoveel mogelijk bijstandsgerechtigden aan het werk te krijgen. De economische en sociale problemen in de stad liggen echter niet zo zeer aan de vraagzijde, aldus het EDBR in haar Economische Visie 202. Rotterdam is een gunstig economische regio, waar voldoende werk voorhanden is. De economische problemen van de stad zitten veeleer aan de aanbodzijde en dat legt zich tweeledig uit. Er is sprake van onvoldoende matches tussen het arbeidspotentieel en de vraagzijde, gelet op

de gevraagde kwalificaties (EDBR, 2008). Er is tevens sprake van gebrekkige institutionele mogelijkheden bij de aanbodzijde, als gevolg van beperkte mate van zelfredzaamheid. Niet voor niets is in de Economische Visie 2020 de ambitie uitgesproken om een betere institutionele infrastructuur ter beschikking te stellen en in te zetten voor de aanbodzijde.

De dienst sociale Zaken heeft anno 2011 als beleidspijler het stimuleren van werklozen om regulier werk te verrichten. Daarbij wordt in het bijzonder gekeken naar de afstand tot de arbeidsmarkt en het meest recente instrument wat daarvoor wordt ingezet is de zogenoemde participatieladder ([www.participatieladder.nl](http://www.participatieladder.nl), 2011). De participatieladder ziet er als volgt uit:

1. Geïsoleerd;
2. Sociale contacten buitenshuis;
3. Deelname georganiseerde activiteiten;
4. Onbetaald werk;
5. Betaald werk met ondersteuning;
6. Betaald werk. ([www.participatieladder.nl](http://www.participatieladder.nl), 2011)

De achterliggende veronderstelling van de dienst is dat de participatieladder inzichtelijk maakt wat er noodzakelijk is om te komen tot betaald werk. Daarnaast kunnen medewerkers van de dienst instrumenten inzetten, die het werken zelf kunnen vergemakkelijken, zoals instrumenten die taalachterstanden wegnemen, kwalificaties verhogen en het sociaal welzijn verbeteren. Echter richt geen van de instrumenten zich op het duurzame karakter van werk verkrijgen en behouden. Tijdens de interviewronden binnen de dienst kan onvoldoende worden aangegeven wat de redenen zijn om daarin niet actief in te investeren.

### *Systeemondersteuning*

De dienst en haar ambtenaren zijn zich er bewust van dat zij niet alleen in staat zijn om het gebrek aan zelfredzaamheid bij (een deel van) de bijstandsgerechtigden weg te nemen. Zelfredzaamheidsbevordering is, naar het idee van de ambtelijke professionals, niet alleen de taak van de gemeentelijke dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De wettelijke taakopvatting van de dienst is, naar het idee van de ambtelijke professionals, onvoldoende toereikend en zij ervaren de toedeling van de lasten en daarmee samenhangende vragen als oneerlijk. Diensten als de GGD, Jeugd, Onderwijs en Samenleving en de deelgemeenten zullen daarin een voorname rol



moeten hebben. Meer nog verwachten de ambtelijke professionals veel van middenveldorganisaties. De lokale overheid zou zelfredzaamheidsbevordering meer moeten stimuleren in de rol van regiehouder en in de uitvoering ervan intensiever gebruik moeten maken van middenveldorganisaties.

### *Rationele keuze*

Het valt goed te verklaren dat de dienst haar beleid richt op het verlagen van het aantal WWB-ers en het voorkomen van een grote instroom. De politieke en maatschappelijke druk tot reductie van het aantal bijstandsgerechtigden is immens. Tevens is als gevolg van het informatietijdperk de arena, waarin gewerkt moet worden, vluchtig. Issues verschijnen en verdwijnen net zo snel en de politieke elite handelt steeds meer naar de mate waarin issues het debat domineren. In dergelijke debatten wordt om oplossingen gevraagd, die met eenzelfde snelheid worden geïntroduceerd en met eenzelfde snelheid resultaat opleveren. De omstandigheden zijn bijzonder, maar dat is niet beperkt tot het Rotterdamse. Het informatietijdperk betreft de gehele wereld en doet grenzen vervagen. Het informatietijdperk, een vluchtig beleidsarena, wispelturige politici, het zijn geen uitzonderingen, maar nieuwe omstandigheden. Het vraagt om een vorm van zelfredzaamheidsbevordering, die past bij het huidige tijdperk.

De huidige instrumenten zijn vooral gericht op uitstroombevordering naar werk en nauwelijks gericht op het behouden van werk. Wel komt er een functionaris gericht op nazorg, maar of de nazorg gericht is op duurzaamheid, is op het moment van schrijven onduidelijk. Is de keuze te rechtvaardigen ten opzichte van de totale populatie van bijstandsgerechtigden? Immers, de dienst heeft een beleidsafdeling, maar deze heeft geen aandacht voor de mate waarin de re-integratiemiddelen een vertaalslag zijn van de onderliggende waarden, die onder meer in het gemeentelijke coalitieakkoord zijn vastgelegd. Deze waarden zijn:

- het verminderen van de achterstanden die veel Rotterdammers hebben op het gebied van taal en onderwijs;
- het vergroten van de vaardigheden van Rotterdammers om zichzelf te redden;
- het verhogen van het opleidingsniveau van Rotterdammers;
- het verbreden van de beroepsbevolking, opdat zij veelzijdiger is ten behoeve van de stedelijke economie (Rotterdams college van B&W, 2010).

De afwezigheid van een dergelijke beleidsafdeling en dito functionarissen laat zich op de volgende wijze voelen. De dienst kent geen oplossingen die direct voortkomen uit de noodzaak tot de bevordering van de zelfredzaamheid. Wel heeft de individuele contactambtenaar de mogelijkheid om te individualiseren. Het voordeel van deze vorm van beleidsvrijheid is dat het ruimte biedt aan professioneel ambtelijk handelen en vraaggericht bezig te zijn. De beperking is echter dat daarmee de noodzaak tot zelfredzaamheidsbevordering beperkt blijft tot de constatering en erkenning ervan door de beleidsvrijheid van de contactambtenaar. Die behoudt de vrijheid om er van af te zien, omdat het specifieke beleid ervoor afwezig is.

## § 6.2.2 Gemeente Rotterdam

### *Technische verificatie*

Rotterdam heeft als tweede gemeente (naar inwonersaantal gezien) van het land een grote aantrekkingskracht op arbeidsmigranten. Dit betreffen zowel de binnenlandse migranten, als de buitenlandse migranten. Anno 2011 zijn de binnenlandse arbeidsmigranten voornamelijk hoogopgeleide studenten uit de provincies die naar de Randstad trekken (zie ook kaderbrief college van B&W Rotterdam, 2010). De buitenlandse migranten die vanaf de jaren zestig van de afgelopen eeuw naar Rotterdam kwamen, hebben de plek ingenomen van de traditionele binnenlandse arbeidsmigranten, gezien naar hun opleidingsniveau en hun sociaal-maatschappelijke status (idem). Het betreft een zeer heterogeen gezelschap als gevolg van het land en regio van herkomst, waarvan de leden op eigen wijze leren omgaan met de verschillen in tradities met betrekking tot werk, wonen en recreëren. Daarmee verandert ook het oorspronkelijke beeld van de onderklasse waarop de armoedewetgeving aanvankelijk is gebaseerd en waar beleid uit voortkomt. Er is geen sprake meer van homogene armengroepen. Ze zijn gefragmenteerd en hebben mede als gevolg van culturele diversiteit en dominante technologie, zoals het internet, uiteenlopende percepties. Interessant is in welke mate deze zienswijze in Rotterdam wordt gedeeld.

Het huidige Rotterdamse college beschrijft in haar kaderbrief (College van B&W Rotterdam, 2010) zelfredzaamheid in economische termen, namelijk in relatie tot scholing, ondernemerschap en/of werk. Opvallend in deze notitie is dat de reikwijdte van de definitie voornamelijk slaat op een doelgroep gerechtigden die de weg naar de arbeidsmarkt niet op eigen kracht terug kan vinden. De explicitering ervan ontbreekt, dus moet gekeken worden naar de beschikbare instrumenten om zelfredzaamheid te bevorderen. Het centrale concept hiervoor is 'Full

Engagement'. Full Engagement staat voor de doelstelling van de gemeente Rotterdam om zoveel mogelijk Rotterdammers – die een uitkering van de gemeente Rotterdam ontvangen – zelfstandig te laten worden en uit te laten stromen uit de uitkering (kaderbrief College van B&W Rotterdam, 2010). Dit wil de gemeente bereiken door de inzet van de volgende instrumenten:

- arbeidsmarktgerichte re-integratietrajecten en zo veel mogelijk combinaties van werken en leren;
- werk, scholing of een werkleertraject voor iedere Rotterdamse jongere;
- duale taaltrajecten; taalbevordering staat in dienst van het bevorderen van de (arbeids)participatie;
- investeren in de gezondheid met oog voor wat bijstandsgerechtigden wel kunnen (kaderbrief College van B&W Rotterdam, 2010).

#### *Situationele rechtvaardiging*

De Rotterdamse praktijk wijst uit dat er een doelgroep is die als voldoende zelfredzaam wordt beschouwd, door slechts naar de afstand tot reguliere arbeid te kijken. We kunnen een eenvoudig voorbeeld hanteren om te laten zien waartoe een dergelijke opvatting leidt:

***“Je kan iemand die honger heeft dagelijks voorzien van een voedsel. Dit kunnen we gelijk stellen met de dagelijkse inspanning om bijstandsgerechtigden te helpen reguliere arbeid te verkrijgen en te aanvaarden. Je kan iemand echter ook helpen door deze te leren zelf voor diens voedsel te zorgen. Dit kost in den beginne meer inspanning, maar kent een duurzaam karakter, omdat inzicht wordt geboden hoe tot het gewenste resultaat te komen. Dit kan gelijk gesteld worden met de inspanning om bijstandsgerechtigden te leren zelfredzaam te worden en te blijven en te investeren in het verkrijgen en het behouden van reguliere arbeid. Ook hier zal dat in het begin meer inspanning vergen van de gemeentelijke diensten, maar er is sprake van een duurzaam karakter omdat inzicht wordt geboden wat er nodig is om zelfredzaam te worden en te blijven”.***

Bovengenoemd voorbeeld stelt een handeling (het vissen) gelijk aan een maatschappelijke handeling (inzicht bieden in zelfredzaamheid). Bovengenoemd voorbeeld stelt de inspanning niet aan elkaar gelijk. Wat bovenal aangetoond wordt, is dat het blijven verstrekken van voedsel (of

het nou een WWB-uitkering betreft of regulier werk) bijstandsgerechtigden nauwelijks stimuleert om zelfredzaam te worden. Het is immers laagdrempeliger om een WWB-uitkering aan te vragen, dan om inspanningen te leveren om regulier werk te verkrijgen en te behouden.

Op het gemeentelijke concernniveau wordt zelfredzaamheidsbevordering als beleidsissue erkend. Wat echter opvalt, is dat er noch in de gemeentelijke (beleids)stukken noch in de meer specifieke kaderbrief 'Beleidskader Rotterdam werk en re-integratie 2010' zelfredzaamheidsbevordering niet wordt gedefinieerd en wordt ingekaderd. De afwezigheid van een definitie geeft weliswaar ruimte aan de uitvoering om dat zelf vorm te geven, maar het is diezelfde uitvoering die een grondslag mist om hun handelen te rechtvaardigen op basis van een algemeen aanvaard en omschreven werkdefinitie. Dit werkt een vage en onduidelijke toepassing van het begrip zelfredzaamheidsbevordering in de hand. Gelet op de probleemstelling van dit onderzoek is een dergelijke definitie zeer gewenst en relevant en daarom is het te betreuren dat de definitievorming afwezig is.

#### *Systeemondersteuning*

De uiteenlopende definities en toepassingen van het begrip zelfredzaamheidsbevordering passen in de dominerende vraagstukken die in Rotterdam centraal staan. Rotterdam staat voor de opgave om een economisch aantrekkelijke regio te zijn en te blijven voor toptalent. Rotterdam heeft zichzelf ten doel gesteld om de participatiegraad te vergroten, opdat de productiviteit van de stad toeneemt. Daarnaast heeft Rotterdam zichzelf ten doel gesteld om zich meer als kennisstad te profileren en het opleidingsniveau van de Rotterdammers omhoog te brengen.

De gemeente Rotterdam maakt voor de uitvoering van onder meer het economisch en sociaal beleid gebruik van ESF-gelden en krijgt van het ministerie financiële middelen en wordt afgerekend op haar resultaten, aldus een aantal geïnterviewde lijnmanagers. Het systeem richt zich dus op een tegenprestatie voor de beschikbare financiële middelen. Interessant is het om vast te stellen dat deze prestaties beperkt blijven tot het bevorderen van uitstroom uit de bijstand en het voorkomen van instroom in de bijstand. De reden voor burgers om beroep te doen op de bijstand is immers dat zij formeel geen inkomsten hebben die gelijk of hoger zijn dan de algemeen geldende bijstandsnorm. Het lijkt erop dat het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid met haar verantwoordingsregime gemeenten ertoe dwingt om beleidskeuzes te maken, die zich richten op het verminderen van het aantal bijstandsgerechtigden en geen ruimte over laten voor andere beleidsinzichten. Het lijkt er eveneens op dat het de gemeenteambtenaren

goed uitkomt dat het verantwoordingsregime hen het argument verschaft af te zien van hun beleidsvrijheid. Er is immers geen beleidsafdeling, noch adviseur, die zich buigt over de doorwerking en het duurzame karakter van de re-integratiemiddelen, die de gemeente Rotterdam inzet ter bevordering van de zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden. Het verantwoordingsregime is voor gemeenten bepalend in hun beleidskeuzes, omdat hun budget daar afhankelijk van is. In welke mate is er dan voor gemeenten daadwerkelijk sprake van beleidsvrijheid en neigt dit niet naar een sterke vorm van medebewind, waarin het maken van eigen keuzes nauwelijks mogelijk is?

#### *Rationele keuze*

De gemeente Rotterdam pleit voor een economisch sterke regio, waarin de arbeidsparticipatiegraad van hoog niveau is. Tevens streeft de gemeente ernaar om meer kennis aan de stad te binden en tracht dit te bereiken door de doelgroep (veelal hoogopgeleiden) te verleiden middels cultuur en woonbeleving (kaderbrief College van B&W Rotterdam, 2010).

In een netwerksamenleving waarin Rotterdam (virtuele) foute lijstjes aanvoert, zal de gemeente moeten herijken of de armoedewetgeving en -beleid passend is voor de doelgroep die daar het meest een beroep op doet. Zoals eerder gesteld zijn de arbeidsmigranten anno 2011 gefragmenteerd en van een andere aard dan de binnenlandse arbeidsmigranten van eind 19<sup>e</sup> en begin 20<sup>e</sup> eeuw.

Het huidige gemeentebestuur erkent voor grote sociale en economische opgaven te staan. Dan is de verwachting dat daar middelen tegenover staan om deze opgaven aan te pakken. De probleemgebieden waar Rotterdam zich voor gesteld ziet zijn:

- *Een tekort aan (hoog)opgeleiden voor de (internationale) bedrijvigheid en;*
- *Het gebrek aan duurzame arbeidsovereenkomsten voor lageropgeleiden, mede gelet op de verouderde economische infrastructuur van de stad.*

Juist het bevorderen van zelfredzaamheid kan garanderen dat er een toename komt van duurzame arbeidsovereenkomsten en relaties. Juist het bevorderen van zelfredzaamheid stimuleert dat de burgers van deze stad meer gaan investeren in zichzelf en hiermee kunnen voldoen aan de vraag naar hoogopgeleiden voor de (internationale) bedrijvigheid (zie ook EDBR Economische Visie 2020, 2008). De huidige politieke dynamiek richt zich echter op bezuinigingen en terugverdienen op de korte termijn. Ruimte voor zelfredzaamheid blijft dan beperkt, omdat de huidige tijdsgeest daartoe geen ruimte biedt.

### § 6.2.3 De Rijksoverheid

#### *Technische verificatie*

Ook het Rijk kent geen specifiek beleid, dat gericht is op zelfredzaamheidsbevordering. Dat is mede het gevolg van de sociale context, zoals deze begrepen wordt op rijksniveau. Zelfredzaamheidsbevordering wordt in eerste aanleg niet direct in verband gebracht met werk en inkomen, maar vooralsnog met welzijn. De bestrijding van werkloosheid en het bevorderen van werkgelegenheid is vanuit de staat gestuurd op het mogelijk maken van reguliere betaalde arbeid. Programma's of beleid, die aansturen op het behouden van reguliere betaalde arbeid, is een vorm van beleidsvrijheid, die wordt overgelaten aan decentrale overheden.

#### *Situationele rechtvaardiging*

Zoals hiervoor gesteld wordt, is het behouden van reguliere betaalde arbeid en de wijze waarop dit streven behaald kan worden, overgelaten aan de decentrale overheden. Tot het einde van de 19<sup>e</sup> eeuw was er geen algemeen financieel opvangnet waarvoor burgers bij de overheid konden aankloppen. De staat had een terughoudende rol, ingegeven door haar liberale principes. Het was juist het middenveld dat de zorg voor armen op zich nam. De zorg was bovenal gericht op het beperken van de armoede. Vanaf de opkomst van de verzorgingsstaat heeft de staat gestuurd op het beperken van relatieve armoede, waarvan de bijstandswet het belangrijkste product is geworden. Ook de staat heeft zich bovenal gericht op het beperken van de armoede. Niet zo zeer het stimuleren van de burgers om zelfstandig in hun inkomen te voorzien werd centraal gesteld. De overheid ging daarnaast banen voor burgers creëren, die een lange afstand tot de arbeidsmarkt kenden. De centrale veronderstelling was dat daarmee de armoede werd ingeperkt. Hierbij moet gedacht worden aan Id-banen (2000), Melkertbanen (1994), Banenpoolers (1991), Jeugdwerkgarantiewet (1991), etc. Deze banenregelingen waren primair gericht op het verkrijgen van werk, dat moest leiden tot een duurzame arbeidsovereenkomst. Echter, er werden geen middelen ingezet, opdat de deelnemers van deze regelingen zelfredzaam werden in het verkrijgen en behouden van regulier werk. De staat heeft de uitvoering van de bijstandswet gedecentraliseerd en heeft het beoogde doel van de bijstandswet steeds nauwer geformuleerd door te stellen dat achtereenvolgens:

1. de bijstandswet een tijdelijke inkomensvoorziening dient te zijn (Abw);
2. de bijstandswet werk boven inkomen stelt (WWB);
3. de bijstandswet werken naar vermogen voorop stelt.

Er wordt in de bijstandswetten door de staat geen verbinding gemaakt met een eventuele noodzaak om tot bevordering van de zelfredzaamheid te komen.

### *Systeemondersteuning*

De relevantie van het stellen van werk boven inkomen past goed in een tijdsgeest waarin NPM-achtige constructies, zoals planning en verantwoording, steeds meer als vanzelfsprekend worden gezien in het openbaar bestuur, zoals onder meer blijkt uit rijksprojecten zoals VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording). Daarnaast kent de EU met regelingen zoals de ESF-gelden ook zeer specifieke verantwoordingscycli.

Ook overheidsgelden dienen zo effectief en efficiënt mogelijk ingezet te worden. Maar tegelijkertijd zit daar ook de spanning op. Vele overheidstaken kunnen veelal niet efficiënt worden ingevuld, door het simpele feit dat overheidsproducten en diensten veelal ‘sociale’ producten en diensten betreffen zonder een financieel winstoogmerk. Voorts is er sprake van een tijdsgeest waarin collectief handelen wordt gevraagd, maar dat steeds meer wordt vastgesteld dat de mogelijkheden voor overheden tot collectief handelen beperkt zijn (Noordegraaf, 2004).

### *Rationele keuze*

De staat (kabinet Balkende IV en kabinet Rutte) streeft naar een samenlevingsvorm waarin de participatiegraad een graadmeter vormt. Tevens heeft diezelfde staat de ambitie uitgesproken om tot ‘s werelds beste kenniseconomie en meest innoverende regio te behoren. Deze ambitie vindt aansluiting bij de agenda van Europa, in het bijzonder bij het agendapunt wat het bevorderen van de sociale insluiting betreft (EU 2020-strategy, 2010).

De andere Europese ambities zijn positief ontvangen door de Nederlandse staat. Maar de vierde ambitie, namelijk het bevorderen van sociale insluiting wordt door de Nederlandse staat gezien als een gouvernementele zaak en het is primair aan de lidstaten zelf om beleid tegen armoede te vormen. Het streven naar zelfredzaamheidsbevordering is echter niet alleen bedoeld om meer mensen aan het werk te krijgen en te houden. Het is ook bedoeld om armoede zoveel als mogelijk te voorkomen. Waar de Europese Commissie kiest voor een benadering die zowel de groei van de onderkant van de samenleving (armoede) als de bovenkant van de samenleving (talent en ondernemerschap) bevordert, kiest de Nederlandse staat primair voor arbeidsparticipatie en kennisontwikkeling van talenten (lees hoogopgeleiden).

De opvatting van de staat is hetgeen waar Bovens en Wille in hun boek de diplomademocratie juist aan refereren (Bovens en Wille, 2010). De staat wordt slechts op papier vertegenwoordigd door burgers van alle rangen en standen. De praktijk van anno de 21<sup>e</sup> eeuw laat echter zien dat zowel bij de generieke overheden, als bij de semi-overheden hogeropgeleiden de dienst uitmaken en daarmee het maatschappelijk discours bepalen (Bovens en Will, 2010). Het lijkt dan ook toeval dat juist de eerste drie Europese ambities in Nederland navolging vinden, maar de vierde ambitie een stuk minder. De staat biedt een hoop voordelen en maatwerk voor (hogeropgeleide) talenten. Het perspectief voor de lager opgeleiden en de armen is echter afwezig en blijft beperkt tot het stimuleren van de arbeidsparticipatiegraad. De duurzaamheid van het investeren in talent is zichtbaar en te expliciteren. De duurzaamheid van het verkrijgen van reguliere arbeid is echter nog niet bewezen en vormt een twistpunt.

Juist omdat de Nederlandse staat zelfredzaamheidsbevordering als een zaak ziet van nationale overheden en slechts in beperkte mate voor een beperkte groep daar instrumenten voor wil inzetten, zal er niet snel vanuit de overheden een passende oplossing komen voor dit vraagstuk. Non-gouvernementele organisaties en belangenorganisaties kunnen hiervoor richtlijnen hebben. Het hebben van financiële mogelijkheden om deze richtlijnen vorm te geven is wel bepalend om tot het beslechten van het vraagstuk te komen. Op dit moment zijn veel non-gouvernementele organisaties en belangenorganisaties financieel afhankelijk van subsidies en giften. U begrijpt, de nationale overheden kunnen sturen op de hoogte en type subsidie die zij aan non-gouvernementele organisaties wil verstrekken.

#### **§ 6.2.4 Europese Unie**

##### *Technische verificatie*

De Europese Unie heeft een zeer uitgesproken opvatting over armoedebestrijding en daarmee over zelfredzaamheidsbevordering. De Europese Unie heeft als doelstelling dat het aantal Europeanen dat op de grens van de armoede leeft moet worden verminderd. Daardoor moet aan ten minste 20 miljoen Europeanen een uitweg uit het risico op armoede worden geboden. Omdat het een beleidsterrein betreft dat gouvernementeel van aard is, hebben de lidstaten de vrijheid om de invulling op eigen voorwaarden vorm te geven. Hiermee wordt de doelstelling en definiëring erg rekkelijk, wat ook het uitgangspunt is van de lidstaten. Zij behouden op het terrein van de sociale zekerheid vooralsnog hun soevereiniteit en dat betekent dat de Europese Unie feitelijk weinig invloed heeft op de output en outcome van deze doelstelling. Oftewel, er zal geen beleidsontwikkeling vanuit de Europese Unie plaatsvinden, die rechtstreeks zal doorwerken in de



lidstaten. Het begrip zelfredzaamheidsbevordering kan daardoor niet zomaar vanuit de Europese definitie gelijk worden gesteld met de definitie die de individuele lidstaten eraan verbinden. Om die reden is het weinig zinvol een poging daartoe te ondernemen.

#### *Situationele rechtvaardiging*

Zelfredzaamheidsbevordering komt als beleidsbegrip niet voor binnen de EU, maar gelet op de lokale en nationale definiëring kan uit de probleemstelling, doelstelling en het handelen afgeleid worden dat er sprake is van verwantschap met de beleidsbegrippen armoede, werkgelegenheid en het eerdere genoemde sociale insluiting. De Europese Unie begrijpt sociale insluiting als de wijze waarop werkgelegenheid vergroot wordt en als de wijze waarop vaardigheden om armoede te voorkomen ingezet worden.

De Europese Unie (en haar voorliggende organisaties) hebben vanaf het eerste Europese samenwerkingsverdrag tot op heden nimmer sociale zekerheid en werkgelegenheid als beleidsterrein laten vallen onder een supranationale wetgeving en besluitvorming. Er is altijd veel verzet geweest, door met name de EU-sceptische landen, voor een grotere directe invloed van de Europese Unie op beleidsterreinen, die door met name de EU-sceptische landen als binnenlandse aangelegenheden worden gekwalificeerd. Anno 2011 zijn er grosso modo twee uitgangssituaties in dit debat, te weten:

1. Bij een gemeenschappelijke markt met vrij verkeer van personen en diensten past een fundamenteel gemeenschappelijk werkgelegenheidsbeleid. De Europese Unie begint, met haar open grenzen en vrij verkeer van onder meer personen en diensten, één grote arbeidsmarkt te worden. Hier hoort een grondig Europees werkgelegenheidsbeleid bij. (EU, 2011);
2. Europese economieën zijn allemaal verschillend en een Europese aanpak van werkgelegenheid werkt niet. Iedere EU-lidstaat heeft een eigen economie met bijbehorende banenmarkt en uitkeringsstelsel. Het is niet realistisch om deze bestaande diversiteit te willen vervangen door één Europees beleid voor werkgelegenheid. (EU, 2011).

#### *Systeemondersteuning*

De sociale zekerheid betreft vooralsnog een zaak van nationale overheden. De beschikbare besluitvormingsinstrumenten zijn op dit terrein gericht op een gouvernementele samenwerking

en dat maakt afstemming van het beleid op dit terrein op Europees niveau complex en tijdrovend. Complex in de zin dat er voor alle lidstaten afzonderlijk een compromis geformuleerd moet kunnen worden waarin de lidstaten op dit terrein enerzijds hun medewerking willen verlenen aan de gestelde doelen en anderzijds hun autonomie behouden. Dit leidt dikwijls tot gedrochten van besluiten, die multi-interpretabel zijn en eigenlijk als holle frases worden beschouwd, zonder grote impact. Anderzijds is er sprake van een tijdrovend proces, omdat vervolgens alle afzonderlijke lidstaten tot een gezamenlijke besluit moeten komen. Een snellere aansluiting bij economische, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen wordt hiermee de das omgedaan. Het kan dus gebeuren dat een eenmaal vastgesteld intergouvernementeel besluit achterhaald is door de maatschappelijke werkelijkheid.

Het systeem kan op dit terrein door de lidstaten als positief worden beschouwd, omdat zij de autonomie hebben om sneller nationale wetgeving en beleid vast te stellen in eigen land om dergelijke ontwikkelingen het hoofd te bieden. In Europees verband zijn er echter arbitraire dossiers in de sociale zekerheid en arbeidsmarkt die de individuele lidstaten niet alleen kunnen beslechten. Hierbij moet worden gedacht aan de volgende issues:

- Moet de interne markt wel of niet socialer worden;
- Jongeren in beweging, hoe wordt hoge jeugdwerkloosheid voorkomen;
- Wel of niet toelaten van meer arbeidsmigranten;
- Bevordering van de arbeidsmarkt zou de armoede terug kunnen dringen, maar is dat het geval en zo ja voldoende.

#### *Rationele keuze*

Vooralsnog betreft de sociale zekerheid een gouvernementele kwestie en zijn de beleidskeuzen van de EU daarop afgestemd. Gelet op de strategische agenda EU 2020 strategy, wordt er door de Europese Unie steeds meer druk uitgeoefend op de lidstaten om werk te maken van de volgende issues, te weten:

- Meer onderzoek en ontwikkeling;
- Meer werkgelegenheid;
- Een groene economische groei;
- Het bevorderen van sociale insluiting en;
- Het verhogen van het onderwijsniveau. (EU 2020-strategy, 2010).

De noodzaak van de Europese Unie om zich juist op deze relatief beperkte agenda te richten, komt mede voort uit de huidige staat van Europa. Europa moet niet alleen uit de economische crisis geraken. Europa moet ook meer ambitieuze en structurele hervormingen in gang zetten. Hierbij moet gedacht worden aan een zeer concurrentkrachtige, sociale en groene markteconomie. Deze strategische agenda valt grotendeels buiten de werkingssfeer van supranationale wetgeving en om die reden kunnen lidstaten niet gebonden worden aan de uitvoering van de gestelde ambities, noch kunnen zij gesanctioneerd worden. In eufemistische termen uitgedrukt: **Europa is vooralsnog een toonbeeld van een dynamisch stabiliserende unie, die bureaucratische hervormingen, vanwege haar historie, als hoogst haalbare acht. Het blijft altijd de vraag of de gerealiseerde hervormingen nog passend zijn voor haar tijdsgeest.**

### § 6.3 Overeenkomsten en verschillen in standpunten en argumenten van betrokkenen

#### *Bereikt het beleid de gestelde doelen?*

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de gemeente Rotterdam en het rijk houden een soortgelijke probleemdefinitie erop na, namelijk: het voorkomen van instroom in de bijstand is een lastige opgave. Het creëren van banen alleen lijkt dit probleem niet duurzaam te verhelpen. In dat opzicht is de Europese Unie een stap verder met haar ambitie, namelijk het bevorderen van sociale insluiting. De Europese Unie is echter voor de uitvoering afhankelijk van de lidstaten omdat dit beleidsterrein onder de gouvernementele werkingssfeer van de Europese besluitvormingsprocedure valt en lidstaten nergens toe verplicht.

#### *Factoren die afstemming in de weg staan*

De betrokken actoren delen de opvatting dat het vergroten van de uitstroombmogelijkheden, zoals meer werkgelegenheid de zelfredzaamheid van burgers niet per definitie vergroot. Daarvoor is afstemming vereist met andere instituties bij overheden, het middenveld en het bedrijfsleven. De sociale dienst in Rotterdam kan met haar huidige taakstelling onmogelijk alleen investeren in het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers. Daarvoor is het leven en het netwerk van de burgers te complex, gefragmenteerd en incidenteel.

#### *Efficiëntere afstemming*

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid investeert weinig middelen in zelfredzaamheidsbevordering. In dat kader wordt er dan ook geen samenwerking gezocht met partners die zich daar eveneens op richten en daar kennis van hebben. De trajectbegeleiding moet volumereductie bewerkstelligen, waarbij korte termijn resultaten voorrang krijgen op lange termijn resultaten, die een meer duurzaam karakter hebben.

*Is afstemming van het arbeidsmarkt- en het sociale zekerheidsbeleid een oplossing voor problemen in de uitvoering van de bijstandswet in de gemeente Rotterdam?*

Het afstemmen van het arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid bevordert in elk geval dat er gericht trajectbegeleiding plaatsvindt voor regulier werk, dat op de arbeidsmarkt voorhanden is. Echter, er volstaat niet dat burgers slechts solliciteren, maar ook opgeleid en geschoold worden. Nu richt de trajectbegeleiding zich primair op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en is er nauwelijks ruimte om mensen meer zelfredzaam te maken. Kortom, de afstemming van het arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid is slechts een zinvolle en duurzame oplossing als er ook geïnvesteerd wordt in het financieel zelfredzaam maken van burgers. Deze vorm van zelfredzaamheid kan ertoe bijdragen dat burgers ook trachten aan het werk te blijven nadat ze regulier werk hebben verkregen.

*Mogen er uitzonderingen gemaakt worden?*

Uiteindelijk is het streven van de verschillende actoren om met zo min mogelijk financiële middelen het maximale resultaat te bereiken. In dat kader kunnen uitzonderingen niet worden uitgesloten. Wat gezien wordt door de actoren is in welke mate de uitzonderingen een impuls geven aan het gestelde doel, dan wel leiden tot beperking van het probleem. Op dit moment richt het Rijk zich op het bevorderen van de kenniseconomie en op duurzame ontwikkeling en kiest daarbij welbewust voor de hoger opgeleiden. Wat gezien moet worden is of er perspectief overblijft voor de lager opgeleiden als dergelijke uitzonderingsposities worden gecreëerd.

*Verschillende oplossingen*

De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid ziet investeren in zelfredzaamheidsbevordering niet als oplossing om tot een duurzame arbeidsparticipatie te komen. De gemeente Rotterdam richt zich op dit moment op het behouden van hoog opgeleid talent voor de stad. Daar staat echter tegenover dat een van haar belangrijkste adviesorganen, de EDBR waarin de top van het Rotterdams bedrijfsleven zitting heeft, duurzaam talentontwikkeling over de volle breedte adviseert. De zorg van de EDBR zijn dat de vacatures voor lager opgeleiden steeds meer door

mensen van buiten de stad moeten worden ingevuld omdat de stad zelf te weinig potentiële arbeidskrachten oplevert. De rijksoverheid richt zich eveneens op het stimuleren van de kenniseconomie, maar daarbij wordt slecht gekeken naar de talenten die zichzelf wel bedruipen en verder gefaciliteerd worden. Onduidelijk blijft op welke wijze het rijk potentiële talenten stimuleert om boven zichzelf uit te stijgen, om daadwerkelijk te komen tot een kenniseconomie. Europa tot slot heeft als topagendapunt het bevorderen van sociale insluiting in de breedste zin van het woord. Echter ontbeert het de Europese Unie aan daadkracht om dat over de volle breedte van de Unie uit te rollen.

#### *Wat is de beste oplossing?*

Alle actoren hebben als uitgangspunt dat de sociale voorzieningen in de huidige vorm onbetaalbaar zijn en steeds meer tot perverse effecten leiden. Dat impliceert dat de druk op de sociale voorzieningen moet afnemen. De beste oplossing is de oplossing die een duurzaam karakter kent. Het is immers zonde van alle inspanningen om als dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid je slechts te beperken tot het stimuleren van uitstroom, terwijl de burgers bij het minste of geringste net zo hard weer een beroep doen op de sociale voorzieningen. De oplossing moet dus niet alleen duurzaam zijn, maar ook burgers verleiden om zichzelf ondanks vele beperkingen zoveel mogelijk te bedruipen. Dat komt neer op een terugtrekkende overheid en een meer zelfredzame burger. De oplossing zal dus ook moeten behelzen dat burgers gestimuleerd en verleid worden om meer zelfredzaam te worden.

#### *Lokale nationale en Europese kaders*

Het is niet verwonderlijk dat de scope van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam zich voornamelijk richt op de lokale context. Het blijft echter verbazingwekkend dat er onvoldoende gekeken wordt naar globaliseringseffecten, zeker in een werelddeel waar sprake is van vrij verkeer van mensen en goederen. Om die reden kan de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid moeilijk antwoord geven op vragen die voortkomen uit het tweede niveau van Fischer. Ook de gemeente Rotterdam is primair gericht op de lokale zaken. Daarbij speelt de bijzondere positie van de Rotterdamse haven een grote rol, waar meer Europees en globaal wordt geredeneerd. Juist vanwege de internationale betekenis van de havenconomie in de gemeente, verwacht je juist een beleidskader dat inspeelt op effecten van de globalisering. Het blijft wonderlijk dat de gemeente binnen de arbeidsmarkt voornamelijk toekomst ziet in het verkrijgen en behouden van hoogopgeleid talent. Wat gebeurt er met de burgers die zich wel willen ontwikkelen, maar minder prominent op de agenda staan? De staat heeft eveneens de opvatting

dat Nederland een kenniseconomie van betekenis op wereldschaal moet worden. Dat veronderstelt dat het onderwijs en arbeidsklimaat daarnaar ingericht is, of zal worden. De staat maakt echter een selectie, door zich te richten op hoogopgeleide talenten. Meer vanzelfsprekend zou zijn, dat de gehele samenleving zich meer competitief opstelt en een dergelijke mentaliteit kweekt. Juist daar heeft de gehele Nederlandse samenleving baat bij, wil men kunnen spreken van een kenniseconomie. Door de enge variant die de Nederlandse staat erop na houdt, wordt innovatie door lager opgeleiden onvoldoende gestimuleerd. De Europese Unie profileert zich graag als wereldspeler, maar heeft vanwege haar duale karakter moeite om vastgestelde kaders te koppelen aan daadkracht. Er werken genoeg knappe koppen die kaders opstellen waarin lokale, regionale, Europese en globale invloeden met elkaar vervlochten raken. De waarde van de kaders wordt echter veelal bepaald door de mate van doorzettingsmacht van de Europese Unie. Op het terrein van de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt zijn de kaders vrij algemeen geformuleerd. Dat is het meest haalbare, wil men medewerking kunnen krijgen van de individuele lidstaten. Zolang de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt onder het intergouvernementeel verdrag valt, is er sprake van een beleidsarena wat het best is te karakteriseren als simultaanschaakspel.

## 7. Probleemtyperingen en oplossingsrichtingen

*‘Als je voor een dubbeltje geboren bent, bereik je nooit een kwartje. Of je Grieks, Latijn of twintig talen kent. Gerust, het leven tart je. Je verbeeldt je dat je aan de touwtjes trekt, maar och, het leven smijt je heen en weer. Als je voor een dubbeltje geboren bent, bereik je nooit een stuiver meer’ (Louis Davids, 1935).*

### *Inleiding*

In hoofdstuk 6 zijn problemen op verschillende niveaus beschreven. In dit hoofdstuk worden aan de hand van de theorie van Van de Graaf en Hoppe (1996) deze problemen en de bijhorende oplossingsrichtingen getypeerd. In de komende paragraaf wordt de theorie van Van de Graaf en Hoppe nader beschreven. Vervolgens wordt de theorie toegepast op de in hoofdstuk 6 gesignaleerde problemen. In de laatste paragraaf worden tevens oplossingsrichtingen beschreven voor de vastgestelde problemen.

### **§ 7.1 Reflectie op de gesignaleerde problemen en de daarbij behorende oplossingen**

De uitwerking van de theorie van Van der Graaf en Hoppe wordt in deze paragraaf behandeld langs normatieve scheidslijnen. Ik zal immers zelf een positie dienen te beschrijven, om de waarde van de verkregen empirische gegevens in een juist perspectief te plaatsen.

#### **§ 7.1.1 Ongetemd politiek probleem**

Uit de analyse van de standpunten, oordelen en argumenten over afstemming van arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid in de gemeente Rotterdam blijkt, dat de actoren verschillend invulling geven aan het probleem, waarover het gaat. Iedere actor bekijkt het probleem vanuit zijn eigen specifieke achtergrond en context. De betrokkenen houden er, ten aanzien van probleem- en oplossingsdefinities, verschillende constructies op na. De dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam ziet als probleem de hoge mate van instroom in de bijstandswet. Het gemeentebestuur en het rijk zien als grootste probleem het gebrek aan hoogopgeleid talent. De Europese Unie daarentegen ziet het gebrek aan sociale insluiting als grootste probleem voor het armoedevraagstuk (zie ook hoofdstuk 6).

Voorts kent de gemeente Rotterdam een duidelijke specifieke taakstelling, namelijk de zorg voor uitvoering van de WWB (en andere financiële opvangwetten en verordeningen), het stimuleren van bijstandsgerechtigden om aan het werk te gaan, dan wel de inkomensvoorziening te beëindigen. Van oudsher kent de gemeente een open huishouding en daarmee kan de gemeente zich bemoeien met alle onderwerpen, die binnen haar gemeentegrenzen plaatsvinden. Ook dient de gemeente Rotterdam rekening te houden met wetgeving, die medewerking vordert van gemeenten. Een dergelijke juridische constructie betreft zogenoemde medebewindstaken: de uitvoering van de WWB is een dergelijke taak. De WWB zelf kan beleidsvrijheid overlaten aan de gemeenten, wat de uitvoering aangaat. De praktijk is dat het rijk nadere regels stelt met betrekking tot verantwoording van de uitvoering en het de gemeente Rotterdam kan dwarsbomen, als deze een andere invulling wil geven aan haar beleidsvrijheid.

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou zich kunnen beraden op de manier van het oplossen van de druk op de bijstandsvoorziening. Enerzijds is een technocratische oplossing gewenst, vanwege de uniformiteit, waarmee de regeling van de WWB door gemeenten moet worden uitgedragen. Anderzijds is de praktijk, dat de lokale situatie in Rotterdam niet gelijk is aan de overige gemeenten en daarom decentrale input gewenst en noodzakelijk is om het probleem te beslechten. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou om die reden in haar financiële verantwoordingsregime meer keuzevrijheid kunnen inbouwen, waarmee maatwerk voor gemeenten mede mogelijk wordt gemaakt. Een ander alternatief is dat het ministerie als indicator in haar verantwoordingsregime opneemt, dat de lengte van uitstroom uit de bijstand als duurzaam wordt gekwalificeerd, als een minimale periode wordt bereikt. Beide alternatieven kunnen een interactieve en dynamische procesinvulling krijgen, waar zowel het ministerie, als de gemeente Rotterdam zich over buigen. Het levert het voordeel op dat er minder sprake zal zijn van doelverschuiving van beide actoren. Nadeel is wel, dat het proces arbeidsintensiever wordt voor betrokkenen.

Wanneer de betrokken actoren in de afgenomen interviews gevraagd wordt of het gebrek aan zelfredzaamheidsbevordering een probleem is waaraan gewerkt dient te worden, is het antwoord eensluidend positief. Ze achten het zinvol en verstandig dat er duurzame trajecten worden ingezet die leiden tot duurzame welvaartsverbetering. Echter is het voor de meeste actoren erg moeilijk de verschillende beleidsvelden met elkaar in verband te brengen. Personen met verstand van arbeidsmarktbeleid hebben dat niet van de sociale zekerheid, en andersom. Dat maakt dat er geen consensus bestaat over de normatieve maatstaven, waarlangs dit probleem beschouwd



wordt. De daarbij benodigde kennis is een twistpunt, omdat kennis wordt opgehaald uit de afzonderlijke beleidsvelden, die een deel van het probleemgebied bestrijken. Het is dan voor de betrokken actoren onduidelijk of het zinvol en verstandig is om het gestelde probleem op te lossen. Als we de probleempypologie van Van de Graaf en Hoppe (1996) erbij halen, dan kan vastgesteld worden dat er sprake is van een ongetemd politiek probleem.

### § 7.1.2 Mogelijke oplossingsrichtingen

Bij afstemming van beleidslijnen is het telkens de vraag welke beleidslijn voorrang krijgt op de andere. Wat is met andere woorden het belangrijkste? Is dat een versterking van de lokale economie? Is dat het ophogen van het opleidingsniveau van Rotterdammers? Of is dat het beperken van de instroom in de bijstand? Wat zijn de gevolgen voor de economische ambities, als het beperken van de instroom voor gaat op investeren in duurzame trajecten en duurzame uitstroom?

Afstemming tussen arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheidsbeleid is gewenst. Het is immers onbegrijpelijk dat eigen jongerentalenten slechts een stimulans krijgen als zij, naar de wens van de gemeente Rotterdam en de staat, het predicaat hoogopgeleid dragen. Perspectief moet voor alle geledingen van de samenleving geboden worden om tot een duurzame arbeidssamenleving te komen, die zich ten doel heeft gesteld zich te ontwikkelen tot een kennissamenleving. Juist een gemeente als Rotterdam zou haar internationale oriëntatie meer moeten verbinden aan haar arbeidsmarktprobleem en daarin gericht moeten investeren. De sociale zekerheid kan om die reden niet als afzonderlijk beleidsterrein worden opgepakt, terwijl het dezelfde burgers betreft die ook van betekenis moeten zijn op de arbeidsmarkt. Deze arbeidsmarkt is vluchtig, gefragmenteerd en getechnologiseerd en vraagt als zodanig om arbeidskrachten, die de vereiste competenties hebben om zich in een dergelijke arbeidsmarktsetting thuis te voelen. Deze verbinding wordt niet gemaakt, ondanks dat de EDBR, het economisch adviesorgaan van de gemeente Rotterdam, daartoe uitdrukkelijk oproept. De staat zou de katalysator moeten zijn om de lokale opgave van gemeenten, zoals Rotterdam, een functionele koppeling te geven met de ambities van de Europese Unie. Hiermee kan het bevorderen van sociale insluiting ruimte bieden voor innovatie en talentontwikkeling in alle geledingen van de samenleving. Het beste voorbeeld voor burgers is, als er sprake is van een maatschappelijke beweging, waarin er ook plaats is voor hen. Deze beweging kan het fenomeen diplomademocratie van Bovens en Wille (2010) enigszins tegengaan.

Uitstroom bevorderen zonder duurzaam trajectbegeleiding is dweilen met de kraan open. Uit deze studie blijkt dat het weinig zinvol is dat de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich slechts richt op uitstroombevordering, zonder de zelfredzaamheid te bevorderen van de burgers. De dienst zelf erkent dat volumereductie als zelfstandig doel lastig vol te houden is, zonder dat er inzicht komt in de mate van zelfredzaamheid van de burgers.

De afgelopen jaren hebben de dienst, de gemeente en de staat zich voornamelijk gericht op het work-first principe zonder voldoende aandacht en tijd te hebben voor de eigenstandigheid van burgers om op eigen kracht aan het werk te komen en te blijven. Veel bijstandsgerechtigden die tot het zogenoemde granieten bestand behoren, of tot de draaideurklanten, hebben verschillende re-integratiemiddelen aangeboden gekregen van de gemeente, maar hun zelfredzaamheid is er niet mee vergroot. De re-integratiebureaus veranderden op die wijze meer in een sociaal uitzendbureau, waarbij het investeren in het bezighouden van de bijstandsgerechtigden tot primaire taak werd verheven.

Uiteindelijk betreft de huidige situatie een kwestie van politiek oordeelsvorming. De lokale politiek staat voor (nog) grotere bezuinigingsopgaven die in korte tijd gerealiseerd moeten worden. Daarbij is de snelheid waarmee resultaat geboekt kan worden leidend. In dat opzicht kan het gebrek aan investeren in zelfredzaamheid als probleem oplosbaar zijn, maar niet gewenst zijn. Hiermee is het een tembaar probleem, gelet op de bestaande (institutionele) oplossingen, maar geen gewenst probleem voor de korte termijn.

## 8. Samenvatting, conclusies en discussie

*Kortom, verhalen zijn vaak weinig eenduidig, precies of systematisch. Maar ze sluiten wel aan op de (temporele) ervaring van mensen en laten bovendien een dialoogvorm toe, bijvoorbeeld via 'free indirect discourse'. En ze brengen zeer heterogene vormen van kennis met elkaar in verband. Via verhalen kan men bovendien met 'round characters' werken en is de overdracht van een zedelijke wijsheid mogelijk. Dat laatste is met name in het kader van prescriptie niet onbelangrijk (Van Eeten, Van Twist en Kalderen 1996).*

### § 8.1 Samenvatting

In dit onderzoek zijn de beleidsissues armoedebestrijding en arbeidsmarkt afgezet tegen het beeld van de netwerksamenleving. Een samenleving die steeds meer vormen van ambivalentie en ambiguïteit vertoont. Object van studie vormde de mate van zelfredzaamheidsbevordering in de uitvoering van de Wet Werk en Bijstand (kortweg WWB) in Rotterdam. Er is onderzocht op welke wijze de genoemde beleidsissues elkaar treffen en welke spanningen te ontwaren zijn in de beleidsarena, meer in het bijzonder in het discours.

Het adagium van de huidige WWB luidt “werk boven inkomen”. De noodzaak tot hervorming van de zogenoemde verzorgingsstaat maakt het noodzakelijk dat de druk en toename op de sociale voorzieningen wordt teruggedrongen. Ondanks dat verschillende actoren het belang inzien van een duurzaam arbeidsleven, vertaalt deze noodzaak zich onvoldoende in de prioritering door de politiek en vindt het nauwelijks aandacht en support in de uitvoering. Scenario's, waarin geschetst wordt dat een duurzame samenleving, die gestoeld is op kennis, die vergen dat er geïnvesteerd wordt in een maatschappelijke, competitieve beweging die voor een mentaliteitsverandering zorgt, worden vooralsnog terzijde geschoven, omwille van financiële resultaten op korte termijn. Dergelijke hervormingen sluiten immers aan bij een netwerksamenleving, waarin trends als individualisering, virtualisering, fragmentatie en deterritorialisering burgers dwingen om steeds van perspectief te kunnen wisselen om de samenleving om hen heen te begrijpen.

Het bevorderen van zelfredzaamheid is een minder voor de hand liggend issue dan armoedebestrijding en werk. Het is echter niet voor niets dat de Europese Unie in haar beperkte

strategische agenda juist plaats maakt voor het bevorderen van sociale insluiting. Dat de Nederlandse staat juist ageert tegen dit agendapunt en af doet als een binnenlands beleidsissue, staats haaks op de open economie die Nederland heeft en de doorwerking van de Europese Unie in Nederland.

Dit onderzoek heeft als doelstelling om inzicht te verschaffen in de oordelen, standpunten en argumenten van actoren bij de zelfredzaamheidsbevordering in Rotterdam. Als casus is gekozen voor de uitvoering van de WWB en de mate van zelfredzaamheidsbevordering in de gemeente Rotterdam, uitgevoerd door de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam. Het beleidsproces in de gemeente Rotterdam heeft niet alleen te maken met het oplossen van het probleem van het grote aantal bijstandsgerechtigden. Het is ook een kwestie van politieke oordeelsvorming. Verschillende actoren richten zich op reductie van het aantal bijstandsgerechtigden in de gemeente Rotterdam. De standpunten, argumenten en oordelen van deze betrokkenen zijn achterhaald door middel van interviews en het bestuderen van de nodige schriftelijke informatie. De theorie van politieke oordeelsvorming van Fischer diende hierbij als analysemodel. Daarna zijn de problemen bij afstemming van sociale zekerheidsbeleid op het arbeidsmarktbeleid, die leidden tot een beperkte mate van zelfredzaamheidsbevordering, getypeerd aan de hand van de theorie van Van de Graaf en Hoppe (1996). Deze laatstgenoemde theorie biedt ook oplossingsrichtingen bij de getypeerde problemen.

## § 8.2 Conclusies

***Wat wordt in Rotterdam anno 2011 verstaan onder zelfredzaamheidsbevordering, onder een netwerksamenleving en onder bijstandsgerechtigden?***

Zelfredzaamheid zegt bij de meeste institutionele organisaties vooral iets over de mate waarin een individu in staat is zichzelf in economische, maatschappelijke, fysieke en/of psychische zin te redden. Zelfredzaamheid betreft de omgang van burgers met instituties. Noordegraaf (2004) typeert drie vormen van instituties (grondstructuur, regimes en patronen), waarmee van burgers wordt verwacht dat zij weten hoe instituties te definiëren en op welke wijze instituties functioneren. De betrokken actoren delen de opvatting dat het vergroten van de uitstroommogelijkheden, zoals meer werkgelegenheid de zelfredzaamheid van burgers niet per definitie vergroot. Daarvoor is afstemming vereist met andere instituties bij overheden, het middenveld en het bedrijfsleven. De trajectbegeleiding door de dienst Sociale Zaken en

Werkgelegenheid Rotterdam richt zich primair op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en biedt nauwelijks ruimte om mensen meer zelfredzaam te maken. De afwezigheid van een definitie geeft weliswaar ruimte aan de uitvoering om dat zelf vorm te geven, maar het is diezelfde uitvoering die een grondslag mist om hun handelen te rechtvaardigen op basis van een algemeen aanvaard en omschreven werkdefinitie. Dit werkt een vage en onduidelijke toepassing van het begrip zelfredzaamheidsbevordering in de hand.

Manuel Castells beschrijft een netwerksamenleving als een arena waarin dominante functies en processen in toenemende mate via netwerken worden georganiseerd (Castells, 2000). Het begrip netwerksamenleving verwijst naar een complex geheel van ontwikkelingen (Frissen, 2002). Belangrijke ontwikkelingen in een netwerksamenleving zijn fragmentatie (Frissen 1996, Castells 2000), horizontalisering (Frissen 1999), individualisering (Koppenjan en Klijn, 2004) en virtualisering (Frissen, 2002). Waar het tot medio twintigste eeuw vooral ging om een redelijk hiërarchische samenleving waarin de pacificatiedemocratie voorspelbare beleidsprocessen en uitkomsten mogelijk maakte (Lijphart, 1968), is het als gevolg van eerder genoemde ontwikkelingen steeds lastiger geworden om arena's vast te stellen. Beleidsarena's zijn steeds dynamischer geworden, vluchtig en onvoorspelbaar. De aanpak van collectieve vraagstukken is daarmee zelf een issue geworden (Noordegraaf, 2004). Het huidige gemeentebestuur erkent voor grote sociale en economische opgaven te staan. Dan is de verwachting dat daar middelen tegenover staan om deze opgaven aan te pakken. De huidige lokale politieke dynamiek richt zich echter op bezuinigingen en terugverdienen op de korte termijn. Ruimte voor zelfredzaamheid blijft dan beperkt, omdat de huidige tijdsgeest daartoe geen ruimte biedt.

Dit onderzoek richtte zich specifiek op bijstandsrechthebbenden, die daadwerkelijk gebruik maken van de bijstand. Ook bijstandsgerechtigden participeren in een netwerksamenleving en zijn onderworpen aan haar trends, ongeacht de economische positie waarin zij verkeren. Voorts betekent dit dat bijstandsgerechtigden een eigen opvatting hebben over de WWB en de uitvoering ervan en dat zij naast cliënten tevens burgers zijn, kiezers zijn en op verschillende manieren hun opvatting kunnen laten blijken.

***Op welke wijze geeft de WWB ruimte aan zelfredzaamheidsbevordering, sinds de wet in 2004 werd ingevoerd als opvolger van de toenmalige Algemene Bijstandswet?***

De WWB is voor een fors deel een uiting van de aanbevelingen van de Commissie Van der Zwan (1993), die stelde dat de oude ABW louter is gebaseerd op de financiële huishouding. Begeleiding naar zelfredzaamheid kwam in de oude ABW nauwelijks aan bod en bood ruimte voor langdurige afhankelijkheid en uitzichtloosheid.

***Is er op landelijk en Europees niveau ruimte voor zelfredzaamheidsbeleid en is er sprake van een doorwerking naar het decentraal niveau, zoals de Rotterdamse praktijk?***

Zelfredzaamheidsbevordering komt als beleidsbegrip als zodanig niet direct terug in de gevoerde beleidsinterventies. Het begrip duurzaamheid heeft al wel ingang gevonden op Europees niveau. Omdat de toepassing van het sociaal beleid plaatsvindt via de open coördinatie methode, zijn lidstaten vrij in de keuze die zij maken en zijn ze slechts gebonden aan de resultaten van de gemaakte keuzen en niet gebonden aan de overwegingen die aan de keuzen ten grondslag liggen. Zo kon het dus gebeuren, dat de Europese wens om tot een duurzame begeleiding van de onderkant van de samenleving te komen, op nationaal niveau een tegengestelde uitwerking kent.

***In welke mate komt de uitvoering van zelfredzaamheidsbevordering tegemoet aan de doelstellingen van de politiek, namelijk het stimuleren van de kenniseconomie en het vergroten van de arbeidsparticipatiegraad?***

Het afstemmen van het arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid bevordert in elk geval dat er gericht trajectbegeleiding plaatsvindt voor regulier werk, dat op de arbeidsmarkt voorhanden is. Echter, er volstaat niet dat burgers slechts solliciteren, maar ook opgeleid en geschoold worden. Nu richt de trajectbegeleiding zich primair op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en is er nauwelijks ruimte om mensen meer zelfredzaam te maken. Kortom, de afstemming van het arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid is slechts een zinvolle en duurzame oplossing als er ook geïnvesteerd wordt in het financieel zelfredzaam maken van burgers.

***Is er binnen de huidige Rotterdamse uitvoering van de WWB ruimte voor zelfredzaamheidsbevordering, gelet op de kenmerken en eisen van een netwerksamenleving?***

De gemeente Rotterdam pleit voor een economisch sterke regio, waarin de arbeidsparticipatiegraad van hoog niveau is. Tevens streeft de gemeente ernaar om meer kennis aan de stad te binden en tracht dit te bereiken door de doelgroep (veelal hoogopgeleiden) te verleiden middels cultuur en woonbeleving (kaderbrief College van B&W Rotterdam, 2010).

In een netwerksamenleving waarin Rotterdam (virtuele) foute lijstjes aanvoert, zal de gemeente moeten herijken of de armoedewetgeving en -beleid passend is voor de doelgroep die daar het meest een beroep op doet. De betrokken actoren delen de opvatting dat het vergroten van de uitstroombmogelijkheden, zoals meer werkgelegenheid de zelfredzaamheid van burgers niet per definitie vergroot. Daarvoor is afstemming vereist met andere instituties bij overheden, het middenveld en het bedrijfsleven. De sociale dienst in Rotterdam kan met haar huidige taakstelling onmogelijk alleen investeren in het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers.

***“Hoe is het gesteld met de mate van zelfredzaamheidsbevordering van bijstandsgerechtigden door de gemeente Rotterdam in het licht van een netwerksamenlevingsvorm anno 2011”?***

Binnen de sociale zekerheid is een verschuiving waar te nemen. Samengevat komt de verschuiving neer op armoede-opvang in een postindustriële samenlevingsvorm (eind 19<sup>e</sup> eeuw), die plaats maakt voor armoedebestrijding ten tijde van de verzorgingsstaat (midden en eind 20<sup>e</sup> eeuw) en zich anno 2011 steeds meer ontwikkelt naar zelfredzaamheidsbevordering in een netwerksamenleving. Het oorspronkelijke beeld van de onderklasse, waar de armoedewetgeving aanvankelijk op is gebaseerd en waar beleid uit voortkomt, is eveneens veranderd. Er is geen sprake meer van homogene armengroepen.

Het perspectief van de gemeente op de Rotterdamse arbeidsmarkt laat een mogelijke paradox zien. Enerzijds is de behoefte het versterken van een veelzijdige werkgelegenheidsregio, die aansluiting vindt bij de huidige globaliserende, technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Anderzijds is de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB en

dienen er op korte termijn veel Rotterdammers aan een betaalde baan te worden geholpen. Zo kan het dus gebeuren dat de Europese wens om tot een duurzame begeleiding van de onderkant van de samenleving te komen, op nationaal niveau een tegengestelde uitwerking kent. De EDBR uit haar zorgen op dit terrein door te wijzen naar vacatures voor lager opgeleiden, die steeds meer door mensen van buiten de stad moeten worden ingevuld, omdat de stad zelf te weinig potentiële arbeidskrachten oplevert.

Uitstroom bevorderen zonder duurzame trajectbegeleiding is dweilen met de kraan open. Uit deze studie blijkt dat het weinig zinvol is dat de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich slechts richt op uitstroombevordering, zonder de zelfredzaamheid te bevorderen van de burgers. De dienst erkent zelf dat volumereductie als zelfstandig doel lastig vol te houden is, zonder dat er inzicht komt in de mate van zelfredzaamheid van de burgers.

Anno 2011 richt trajectbegeleiding zich primair op het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en is er nauwelijks ruimte om mensen meer zelfredzaam te maken. De lijnmanagers van de dienst Sociale Zaken pleiten ervoor om zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden met de kortste afstand tot de arbeidsmarkt te vergroten. Zij zijn van mening dat hiermee de bijstandsinstroom sterk kan worden gereduceerd.

De betrokken actoren delen de opvatting dat het vergroten van de uitstroommogelijkheden, zoals meer werkgelegenheid, zelfredzaamheid van burgers niet per definitie vergroot. Daarvoor is afstemming vereist met andere instituties bij overheden, het middenveld en het bedrijfsleven.

De daarbij benodigde kennis is een twistpunt, omdat kennis wordt opgehaald uit de afzonderlijke beleidsvelden, die een deel van het probleemgebied bestrijken.

Het is dan voor de betrokken actoren onduidelijk of het zinvol en verstandig is om het gestelde probleem op te lossen. Als we de probleemtypologie van Van de Graaf en Hoppe (1996) erbij halen, dan kan vastgesteld worden dat er sprake is van een ongetemd politiek probleem.

Uiteindelijk betreft de huidige situatie een kwestie van politiek oordeelsvorming. De lokale politiek staat voor (nog) grotere bezuinigingsopgaven, die in korte tijd gerealiseerd moeten worden. Daarbij is de snelheid, waarmee resultaat geboekt kan worden, leidend. In dat opzicht kan het gebrek aan investeren in zelfredzaamheid als probleem oplosbaar zijn, maar niet gewenst zijn. Hiermee is het een tembaar probleem, gelet op de bestaande (institutionele) oplossingen, maar geen gewenst probleem voor de korte termijn.



## § 8.3 Discussie

Van een betere afstemming van het arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid kan in de beschreven Rotterdamse discours geen sprake zijn, aangezien de bevordering van burgers om uit hun bijstand te geraken te weinig gericht is op duurzame aspecten van de arbeidsmarkt, namelijk werk zelfstandig verkrijgen en zelfstandig behouden. Wel doet de gemeente Rotterdam haar best om rekening te houden met de invloed van haar sociale zekerheidsbeleid voor het Rotterdams bedrijfsleven.

Het beleidsprobleem (de ongewenste situatie) dat zich in de gemeente Rotterdam voordoet, is dat het arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid onvoldoende op elkaar zijn afgestemd. Daardoor kan de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid onvoldoende haar middelen richten op het bevorderen van duurzame uitstroom en op het leveren van een bijdrage aan de zelfredzaamheid van haar burgers. En dat terwijl de noodzaak aanwezig is, om zowel te bezuinigen op de mate van gebruik van de bijstand, als te voorkomen dat er veel draaideurklanten worden gecreëerd.

Uit dit onderzoek komt als oplossing en aanbeveling het volgende bovendrijven: de gemeente Rotterdam zal in het kader van duurzame trajectbegeleiding meer moeten investeren in zogenoemde institutionele instrumenten. Dit betreffen instrumenten waarmee:

1. De zelfredzaamheid van individuele burgers wordt bevorderd, wat weer de druk kan verminderen op het gebruik van publieke inkomensvoorzieningen en een toegevoegde waarde kan hebben voor de arbeidsmarkt;
2. De sociale, fysieke en psychische zelfredzaamheid van individuele burgers wordt bevorderd, wat weer de druk kan verminderen op het gebruik van publieke zorgvoorzieningen en een toegevoegde waarde kan hebben voor de volksgezondheid.

Daarbij zal de gemeente veel meer kunnen wijzen op de strategische agenda van de Europese Unie, waarin het bevorderen van sociale insluiting als topprioriteit wordt gezien. Gelet op de bevolkingssamenstelling en het relatief lage aantal hoogopgeleiden in de gemeente, zou dit agendapunt veel meer omarmd moeten worden door de gemeente. De inspanningen op de korte termijn kunnen extra kosten met zich meebrengen, waardoor het politiek gezien niet aantrekkelijk is om een dergelijke oplossing te prefereren. De lange termijn effecten kunnen echter de

gemeente een positieve economische boost geven, en gelet op de houding van het Rotterdams bedrijfsleven en van de van hoogopgeleiden, is dat het klimaat waar naarstig naar wordt gezocht. Een klimaat van investeren in kennis en kunde van instituties, waardoor innovatiekracht vergroot wordt en zichtbaar wordt en talentontwikkeling gekoppeld wordt aan arbeid. De rol van de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal zich omvormen van uitvoerder van de bijstandsregelgeving, naar institutioneel regisseur, met een specifieke aandacht voor talent en innovatiekracht van bijstandsgerechtigden. De gemeente Rotterdam hoeft hiervoor niet te wachten op de staat. Weliswaar vindt politiek Den Haag dat bezuinigen het adagium is, maar met de geboden oplossing wordt wel aansluiting gezocht bij een belangrijke Haagse doelstelling, namelijk de hervorming van de verzorgingsstaat. De geboden oplossing stimuleert juist het gebruik van de vele beschikbare instituties en organisaties en burgers kunnen zichzelf daarmee redden. ‘Vadertje staat’ kan mede door een dergelijke omslag diens rol zien veranderen in een dienende en faciliterende staat.

Een bottom-up benadering, zoals hiervoor is beschreven, volstaat echter niet. Het werken aan afstemming van het arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid ter bevordering van zelfredzaamheid, dient te geschieden middels multi-level playing field. Het belang van een meer zelfredzame samenleving is niet onder te brengen bij een afzonderlijke bestuurslaag. Uit de analyse van de praktijken in de gemeenten Rotterdam blijkt dat het ontbreken van een Rijksvisie ervoor zorgt, dat ambtenaren van de gemeentelijke sociale dienst onvoldoende op de hoogte zijn van het vigerende arbeidsmarktbeleid en hun rol daarin. Het Rijk dient de kaders waarbinnen arbeidsmarktbeleid moet worden vormgegeven te formuleren, opdat de lagere overheden een uitgangspunt hebben. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zou een ‘Handreiking tot het bevorderen van zelfredzaamheid bij individuele burgers’ kunnen ontwerpen. De gemeente kan die handreiking gebruiken bij vaststellen van de instrumenten, die een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan zelfredzaamheidsbevordering. Binnen de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn voldoende beleidskennis, uitvoeringskennis en lessen uit het verleden voorhanden, om daarvoor beleidsvrijheid te ontwikkelen.

Afstemming van het arbeidsmarktbeleid en het sociale zekerheidsbeleid ter bevordering van zelfredzaamheid is geen meta oplossing voor alle problemen, die ambtenaren van de gemeentelijke sociale dienst tegenkomen bij de trajectbegeleiding van bijstandsgerechtigden. Ook lost het niet het gehele bijstandsprobleem op, want er zijn tal van andere beperkingen die zelfredzaamheidsbevordering kunnen bedreigen.

In deze studie is een heel klein stukje van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in de gemeente Rotterdam bestudeerd. Hiermee wordt getracht een bijdrage te leveren aan het debat in de gemeente Rotterdam, meer in het bijzonder, specifiek inzicht in de werking van de arbeidsmarkt, de sociale zekerheid en de institutionele processen. Het onderzoek laat zien dat het bevorderen van de zelfredzaamheid van bijstandsgerechtigden nog niet erg leeft binnen de Rotterdamse dienst.

Vandaar mijn oproep:

**Geef de bijstandsgerechtigden geen uitkering als perspectief, geen baan als oplossing, maar een beter inzicht in hoe instituties functioneren. Stimuleer hen om zelfredzaam te worden in alle opzichten!**

# Bibliografie

## GELEZEN EN BEKEKEN

### Boeken, nota's en artikelen

- Abma, T., *Responsief evalueren - Discoursen, controversen en allianties in het postmoderne*, Euboron, Delft 1996
- Bennett, C.J., *'What is Policy Convergence and What Causes It?'*. British Journal of Political Science, Cornell University 1991
- Bouman, P.J. en Bouman, W.H., *De groei van de grote werkstad. Een studie over de bevolking van Rotterdam*, Van Gorcum, Assen 1952
- Bovens, M.A.P. en Wille, A., *Diplomademocratie: over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Uitgeverij Bert Bakker, Amsterdam 2010.
- Brandenburg, M., *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse – onder redactie van R. Hoppe en A. Peterse*, Elsevier Bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage 1998
- Castells, M., *The Information Age. Economy, Society and Culture Vol. I: The Rise of the Network Society*, Blackwell, Oxford 2000
- De la Porte, Caroline en Philippe Pochet (red.), *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, P.I.E.-Peter Lang, Brussel 2002
- Dijk, T. van, *News as Discours*, Hillsdale, Erlbaum, New Jersey 1988
- Douwes, P.A.C., *Armenkerk. De Hervormde Diaconie te Rotterdam in de negentiende eeuw*, Gemeente Archief Rotterdam, Rotterdam 1977
- Douglas, M. & A. Wildavsky, *Risk and culture: an essay on the selection of technological and environmental dangers*, University of California Press, Berkeley 1983.
- Edelenbos, J. & Monnikhof, R.(red.), *Spanning in Interactie – een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Instituut voor Publiek en Politiek, Amsterdam 1998
- Eeten, M.J.G van., Twist, M.J.W. van en Kalderen, R.P., *Verhalen vertellen, van een narratieve bestuurskunde naar een postmoderne beweerkunde?*, Bestuurskunde nr. 4 1996
- Fairclough, N., *Discourse and social change*, Polity Press, Cambridge 1992
- Fairclough, N., *Analysing discourse: textual analysis for social research*, Routledge, New York 2003

- Fischer, F., *Critical evaluation of public policy: a methodological case study in Critical Theory and Public Life*, J. Forester (ed), MA: MIT Press, Cambridge, 1985
- Foucault, M., *Orde van het spreken*, Boom Uitgeverij, Meppel 1988
- Fowler, R., *Language in the news. Discourse and ideology in the press*, Routledge, London 1991
- Frissen, P.H.A., *De Versplinterde staat*, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn 1991
- Frissen, P.H.A., *De Virtuele Staat – politiek, bestuur, technologie: een postmodern verhaal*, Academic Services, Schoonhoven 1996
- Frissen, P.H.A., *De Lege Staat*, Nieuwezijds Uitgeverij, Amsterdam 1999
- Frissen, P.H.A., *De Staat – een drieluik*, Uitgeverij De Balie, Amsterdam 2002
- Graaf, H. van de & R. Hoppe, *Beleid en Politiek. Een inleiding tot de beleidswetenschappen en de beleidskunde*. Coutinho, Bussum 1996.
- Gunsteren, H. van, *Woordenschat voor verwarde politici*, Uitgeverij Van Gennepe bv, Amsterdam 2003
- Hajer, M.A., *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*, Oxford University Press, Oxford 1995
- Haverland, M., *National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points*. Journal of Public Policy, Cambridge 2000
- Hendriks, F., *Vitale democratie: Theorie van democratie in actie*, University Press, Amsterdam 2006
- Hood, C., *A Public Management for All Seasons*, article in *Public Administration*, Blackwell Publishing Limited, Oxford 1991
- Hoogerwerf, A., *Het ontwerpen van overheidsbeleid: een handleiding met toelichting*, in: *Bestuurswetenschappen*, nr. 1 1984
- Koppenjan, J. en Klijn, E.H., *Managing uncertainties in networks*, Routledge Publishers, London 2004
- Lijphart, A., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University, New Haven 1999
- March, J.G. en Olsen, J. P., *"The Uncertainty of the Past: Organizational Learning under Ambiguity"*. *Decisions and Organizations*. Basil Blackwell Inc. Oxford 1988
- Mol, H., Jansen, T. en Giele, J., *Memoires van een havenarbeider*, Sun, Nijmegen 1980
- Noordegraaf, M. *Management in het publieke domein*, Coutinho, Bussum 2004

- Pröpper, I & Steenbeek, D., *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*, Coutinho, Bussum 1999
- Rink, J.E. en Rijkeboer, *Bruikbaar onderzoek in de hulpverlening. De ontwikkeling van praktijktheorie*. Wolters-Noordhoff, Groningen 1983
- Spradley, J.P., *Participation observation*, Holt, Rinehart en Winston, New York 1980
- Twist, M. van, *Verbale Vernieuwing – Aantekeningen over de kunst van de bestuurskunde*, VUGA Uitgeverij, 's-Gravenhage 1995
- Valk, L. van der, *Van Pauperzorg tot bestaanszekerheid – Armenzorg in Nederland 1912 – 1965*, Eburon, Delft 1986
- Veldkamp, G.M.J., *Inleiding tot de sociale zekerheid en de toepassing ervan in Nederland en België*, Kluwer, Deventer 1980
- Visser, J. en A. Hemerijck, *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam 1997
- Wittgenstein, L., *Filosofische onderzoekingen* Boom, Meppel 1976
- Zeitlin, Jonathan & Philippe Pochet (red.), met Lars Magnussen, *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, P.I.E.- Peter Lang, Brussel, 2005

### Rijksnoties, gemeentelijke kaderbrieven en coalitieakkoorden

- Centraal Planbureau, *Centraal economisch plan 2001*, Den Haag 2001
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, ***Economische dynamiek en sociale uitsluiting***, Sociaal Economische Raad, Den Haag 1997;
- Commissie Van der Zwan, *Het recht op bijstand – naar een beheerst proces bij de toekenning van bijstand*, Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam 1993
- EDBR Rotterdam, *Economische visie Rotterdam 2020*, Thieme Media Centre, Rotterdam 2008
- Inspectie Werk en Inkomen, ***In dienst van de burger – Overkoepelende rapportage programma dienstbare overheid***, Inspectie Werk en Inkomen, Den Haag 2009
- Ministerie van BZK en Ministerie van Justitie, *Politiemonitor bevolking 1999 – Landelijke rapportage*, Den Haag / Hilversum 1999
- Ministerie van BZK, *Steden op stoom – tussenstand grotestedenbeleid 1994 – 2002*, Enroprint Meinema Rijswijk 2002

- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Hoofdpijnennotitie werken naar vermogen*, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, april 2011
- Raad voor het openbaar bestuur, *De gedifferentieerde eenheidstaat – Advies over uniformiteit en pluriformiteit in het openbaar bestuur*, Raad voor het openbaar bestuur, Den Haag 2007;
- Rotterdamse college van PvdA, CDA, VVD en D66 2010, *Kaderbrief 2010*, Bestuursdienst Rotterdam 2010
- Rotterdamse collegeprogramma van PvdA, CDA, VVD en D66 2010, *Ruimte voor talent en ondernemen*, Bestuursdienst Rotterdam 2010;
- Rotterdamse collegeprogramma van PvdA, CDA, VVD en Groenlinks 2006, *Perspectief voor iedere Rotterdammer, Bestuursdienst Rotterdam*, 2006
- Rotterdams collegeprogramma van Leefbaar Rotterdam, CDA en VVD 2002, *Het nieuwe elan van Rotterdam...en zo gaan we dat doen*, Bestuursdienst Rotterdam 2002;
- Rotterdams collegeprogramma van PvdA, VVD, CDA en GroenLinks 1998, *Met raad en daad*, Bestuursdienst Rotterdam 1998;
- Rotterdams collegeprogramma van PvdA, D66, VVD, CDA en GroenLinks 1994, *Werk en Veiligheid. Dat kan alleen samen*, Bestuursdienst Rotterdam 1994;

## Websites

- <[http://www.grotestedenbeleid.nl/huidig\\_beleid/doorzettingmacht/rotterdam\\_zet\\_do\\_or/](http://www.grotestedenbeleid.nl/huidig_beleid/doorzettingmacht/rotterdam_zet_do_or/)> bekeken op 27 oktober 2010
- <<http://www.ikcro.nl/php/listthemaobject.php?bibliotheek=&thesaurusname=ikc-thema&concept=Stedelijke+gebieden&soortlist=nieuwsarchief&days=7&inddatum=2005-04-12&specificatie=&roafkorting=>
- <<http://www.ser.nl/nl/actueel/toespraken%20van%20de%20voorzitter/20080514.aspx>>, bekeken op 07 februari 2011
- <<http://www.skyscrapercity.com/archive/index.php/t-197348.html> bekeken op 27 oktober 2010
- <<http://www.tilburguniversity.edu/nl/thema/zelfredzaamheid/> bekeken op 12 augustus 2011

## GESPROKEN

- Aa, P. van der, *sr.Onderzoeker Sociaal Wetenschappelijke Afdeling dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam* (april 2010)
- Bakari, L., *Medewerker Productontwikkeling bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam* (april 2010)
- Graaf, M. de, *sr. Beleidsadviseur afdeling Beleid en strategie bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam* (april 2010)
- Korvers, B., *Directiesecretaris bij de dienst Sociale Zaken en werkgelegenheid Rotterdam* (juli 2010)
- Kucukbarutcu, Y., *Teamchef bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam* (april 2010)
- Meerzorg, K., *Klantmanager bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam* (april 2010)
- Rutten, C., *Teamchef bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam* (april 2010)
- Sastrowidjojo, R., *Voormalig Teamchef bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam* (april 2010)
- Schuttevaer, R., *Gebiedregisseur bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam* (april 2010)
- Sitaram, S., *Beleidsmedewerker afdeling Regie Werk en Inkomen bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam* (april 2010)
- Werners, R., *Teamchef bij de dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam* (april 2010)

## BIJGEWOOND

- Groepsbijeenkomst en vergaderingen Team Werk werkplein Dwarsdijk, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam 2010 - 2011
- Groepsbijeenkomst en vergaderingen Team Inburgering werkplein Dwarsdijk, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam april 2010 – november 2010
- Overleggen Werkgroep dienstverlening gemeentelijke sociale dienst Rotterdam april 2009 – juni 2010
- Team Werk werkplein Schiekade, Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid Rotterdam maart 2010 – maart 2010
- Werkgroep dienstverlening en HRM gemeentelijke sociale dienst Rotterdam september 2010 – september 2010