

Tussen zelfsturing en paternalisme

Inhoud geven aan
empowerment in
achterstandswijken

Radboud Engbersen
Ard Sprinkhuizen
Matthijs Uyterlinde
Vasco Lub



Kennis en advies voor
maatschappelijke ontwikkeling

Tussen zelfsturing en paternalisme

**Inhoud geven aan empowerment
in achterstandswijken**

Radboud Engbersen
Ard Sprinkhuizen
Matthijs Uyterlinde
Vasco Lub

MOVISIE, november 2008

Colofon

Deze publicatie vormt een uitwerking van een essayopdracht voor het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (WWI).

Auteurs: Radboud Engbersen, Ard Sprinkhuizen, Matthijs Uyterlinde, Vasco Lub, afdeling Trends en Onderzoek. Met dank aan Carel Tenhaeff.

Foto omslag: Redmar Kruithof. Boksles op boksschool Opboxen van Jan Schildkamp in Hoogvliet. Naast gewone bokslessen voor volwassenen uit de regio worden er op deze boksschool ook programma's gegeven voor jongeren met problemen.

Foto's binnenwerk: Spaarnestad Photo, Redmar Kruithof

Ontwerp en productie: Ontwerpburo Suggestie & illusie

ISBN 97 89 08 86 90 303

Deze publicatie is te bestellen via www.movisie.nl of rechsreeks via bestelling@movisie.nl.

Eerste druk, december 2008

© 2008 MOVISIE, kennis en advies voor maatschappelijke ontwikkeling

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

MOVISIE, november 2008

Inhoud

1	Introductie	5
2	Wat is empowerment?	10
3	Een blik over de schouder	13
4	Empowerment van individuen	18
5	Empowerment van doelgroepen	28
6	Inhoud geven aan empowerment in achterstandswijken	47
	Bijlage: Hulpbronnen van empowerment	54
	Literatuur	61



1

Introductie

In zijn oratie *Onder professionals* (2001) schrijft Giel Hutschemaekers dat moderne sociale relaties gekenmerkt worden door gelijkheid en kracht. Hij doet deze uitspraak in de context van hulpverlening in de geestelijke gezondheidszorg. Het is een opmerkelijke uitspraak omdat relaties daar juist op ongelijkheid lijken te zijn gebaseerd. De machtige instantie, in de persoon van de met autoriteit beklede hulpverlener, versus de zwak staande individuele cliënt. Hutschemaekers betoogt dat deze ongelijke relatie niet effectief is. Juist cliënten moeten mede-eigenaar worden van hun behandeling. Alleen als zij het gevoel hebben hun eigen leven weer in de hand te kunnen nemen, er controle over hebben, kunnen zij zichzelf weer op de been helpen. Om die reden is het belangrijk dat cliënten op hun sterke kanten aangesproken worden. De door Hutschemaekers bepleite perspectiefwisseling – redeneer vanuit de kracht van cliënten – wordt *empowerment* genoemd.

Empowerment duikt als benadering in steeds meer contexten op. Niet alleen in de geestelijke gezondheidszorg, maar op allerlei deelterreinen van sociaal beleid, bijvoorbeeld in het 40-wijken beleid van het programmaministerie van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) of in het beleid van gemeenten gericht op het inhoud geven aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit boek gaat over de vraag hoe eigen krachten van burgers in achterstandswijken kunnen worden aangesproken en ontwikkeld. We doen dat aan de hand van het hierboven geïntroduceerde begrip empowerment. Sinds jaar en dag worden mooie woorden gesproken over *bottom-up* werken: het optimaal aanboren en benutten van het sociaal kapitaal dat burgers vertegenwoordigen. Maar tot op de dag van vandaag zijn het toch professionele instanties die de hoofdrollen opeisen en krijgen in uitvoeringspraktijken gericht op het verbeteren van achterstandswijken. De vraag is: kunnen de bakens verzet worden? Kunnen burgers in achterstandswijken niet alleen een grotere rol krijgen bij hun eigen persoonlijke herstelwerk of het herstelwerk van familieleden die in meer of mindere mate zijn ontspoord (kind, partner), maar ook bij het herstelwerk dat nodig is om hun wijken weer op de been te helpen? Hoe kan bovendien – veel meer dan nu het geval is – het potentieel van weerbare burgers benut worden?

De vraag naar het verzetten van de bakens is uitermate relevant omdat de sociale problematiek in achterstandswijken hardnekkig is. Dit geldt niet alleen voor de sociale problematiek in de achterstandswijken van grote steden, maar ook in die van middelgrote en kleinere gemeenten. Het gaat om zaken als voortijdige schooluitval, eenzaamheid, verslaving, werkloosheid, huiselijk geweld en allerlei vormen van criminaliteit, vandalisme

en normoverschrijdend gedrag. Bij de aanpak van dit soort kwesties wordt tegenwoordig meer en meer gekozen voor strenge vormen van professioneel paternalisme. Het is de professional die met steeds minder terughoudendheid bij burgers binnenstapt. Omdat er vermoedens zijn van verwaarlozing of mishandeling in het gezin, dan wel uitkeringsfraude of andere zaken die niet door de beugel kunnen. Ook in publieke ruimten rukt het paternalisme op. De burger wordt met geboden en verboden gemaand, in de gaten gehouden en gecontroleerd. En ook ten aanzien van de aanwezigheid van allerlei verwarde groepen (thuislozen, verslaafden, mensen met psychiatrische problemen) in publieke ruimten is er de drang om steeds strenger in te grijpen. Ze moeten van de straat, opgenomen worden in programma's richting werk en een 'normaal' bestaan.

De vraag is hoe effectief deze vormen van repressief paternalisme zijn, en of ze niet aan kracht zouden winnen als ze meer gericht waren op de inbreng van de personen in kwestie zelf of uit hun directe omgeving. In dit boek betogen wij dat een dergelijke perspectiefwisseling de moeite waard is om te worden verkend. Om die reden is ons betoog doorspekt met casuïstiek uit heden en verleden die laat zien dat empowerment als benadering beloftevolle resultaten kent. Burgers kunnen aan hun eigen herstelwerk, het herstelwerk van familieleden of aan het herstelwerk van hun achterstandsbuurt een bijdrage leveren. De boodschap is wel dat ze bij die vormen van zelfsturing assistentie nodig hebben. Kwetsbare burgers of burgers in een achterstandspositie kunnen zich niet als een Baron von Münchhausen aan hun eigen haren uit het moeras trekken. Ze hebben een kracht van buitenaf nodig, een helper, vaak in de persoon van een hulpverlener of andere sociale professional, maar bijvoorbeeld ook in de persoon van een onderwijzer, leraar, stedenbouwkundige, of architect. Daarbij is het essentieel dat deze helpers burgers niet als niet-deskundigen of onmachtigen zien, maar dat zij juist oog hebben voor hun kracht, en hen vervolgens werktuigen in handen geven waarmee ze zelf aan de slag kunnen. De sociale professional vervult in het bijzonder de rol van aanjager. De professional zorgt ervoor dat de kwetsbare burger in beweging komt in die eerste lastige fase, vervolgens is het aan de burger om daar zélf sturing aan te geven. Vaak komen sociale professionals later periodiek terug in beeld. Maar alleen op die momenten dat het echt nodig is, als de burger het tijdelijk niet zelf op eigen kracht redt. Dan is even weer dat zetje in de goede richting nodig om vervolgens als helper van het toneel te verdwijnen. Er is natuurlijk een categorie burgers die blijvend support nodig heeft, denk bijvoorbeeld aan personen met een ernstige verstandelijke of lichamelijke handicap, maar dan wel een vorm van support waarbij hun aanwezige talenten en vitale vermogens maximaal aangesproken worden.

'Cliënten onder elkaar weten beter!'

Het mag dan een 'een open deur' zijn, maar het is uiteindelijk de cliënt zelf die zich weer op de been kan helpen. Dat is de boodschap van Giel Hutschemaekers over cliënten in de geestelijke gezondheidszorg. Zijn boodschap: de rol van hulpverleners is beperkt en dient ook beperkt te blijven. In de geestelijke gezondheidszorg zijn er twee typen behandeling mogelijk. Het eerste type is gericht op de reductie van klachten (afname van draaglast), het tweede op de verhoging van zelfcontrole en zelfredzaamheid van cliënten. De tweede strategie duidt Hutschemaekers aan als 'empowerment'. Een empowerde cliënt verhoudt zich op actieve wijze tot zijn klachten en is regisseur van zijn behandeling in plaats van dat hij de regie bij een hulpverlener of instanties legt. Volgens Hutschemaekers worden cliënten te veel als zieken aangesproken en te weinig betrokken bij keuzes ten aanzien van hun behandeling. Daarmee wordt inbreuk gedaan op de hoofdregel van empowerment: de cliënt als persoon met eigen wensen en verwachtingen serieus nemen. En dat is contraproductief, omdat juist personen die serieus genomen worden over hun eigen demoralisering weten heen te stappen. Hutschemaekers illustreert zijn betoog met de casus 'Rob', iemand die ooit als patiënt langdurig in een psychiatrisch ziekenhuis verbleef en daar de diagnose 'schizofrenie' kreeg. Rob is het gelukt te 'ontpsychiateren'. Hij pakte een studie op, vond werk en stichtte een gezin. Rob en zijn omgeving hebben de symptomen leren kennen, die de mogelijke voorbode zijn van een psychose. Ze hebben door ervaring geleerd niet direct bij de hulpverlening aan te kloppen. Omdat die geneigd is weer uitvoerige diagnostiek te verrichten, een wondermedicijn voor te schrijven, of nog erger, een opname aan te bevelen. Ron heeft contact gezocht met een hulpverlener die alleen die behandeling geeft waarmee hij goede ervaringen heeft opgedaan. Met zijn partner Joke heeft hij afspraken gemaakt over haar rol. Als zij zegt dat het tijd is voor behandeling, neemt hij contact op met 'zijn' hulpverlener. De afspraak bestaat een jaar of vijf en werkt goed. Hutschemaekers wijst er voorts op dat Robs herstel vooral tot stand is gekomen via de cliëntenbeweging. Hutschemaekers: 'We hebben hier te maken met de oorspronkelijke betekenis van empowerment: lotgenoten die zich met elkaars hulp emanciperen. Veel cliënten hebben het ondervonden: kennisname van de ervaringen van hun lotgenoten is een belangrijke stap op weg naar een ommekeer. Cliënten onder elkaar weten beter! Toen ik Rob vroeg wat zij zoal van elkaar leren, antwoordde hij: "We vertellen elkaar herstelverhalen. Van lotgenoten die al een eind op weg waren, hoorde ik die verhalen. Zij dienden voor mij als een voorbeeld. Van hen hoorde ik telkens weer dat ik die herstelwerkzaamheden zelf moet doen. Me dat te realiseren was het begin van mijn eigen herstel".'

Empowerment staat of valt dus enerzijds met vertrouwen in de kunde en kracht van burgers, anderzijds met het besef dat professionele ondersteuning daarbij – en het liefst tijdelijk – cruciaal is. De reflex 'laat het aan de burgers zelf over' is naïef. Zeker als het gaat om kwetsbare burgers. Het is naïef om het beheer van een complex in hun handen te leggen, of te verwachten dat een disfunctioneel gezin zichzelf uit het dal trekt. Tegelijkertijd is ook de reflex 'dat laten we aan de hulpverlener over' even improductief. Empowerment vraagt een type helper dat zijn inbreng weet te beperken en een scherp oog heeft voor de valkuilen van overnemen en afhankelijk maken. Of anders gezegd: het vraagt om een type hulpverlener die weet om te gaan met het grote dilemma op het terrein van maatschappelijke zorg aan mensen: aan de ene kant mensen helpen en beschermen, aan de andere kant hun zelfstandigheid stimuleren. Hoe lang lever je ondersteuning als hulpverlener, opbouwwerker of gezinscoach, hoe ver moet die gaan, wanneer laat je de cliënt los, wanneer bepaal je dat de cliënt weer zelfstandig verder kan? Wanneer heb je jezelf als professional overbodig gemaakt – en wie bepaalt dat?

Dit boek kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 werken we het begrip empowerment nader uit: waar komt het vandaan en wat houdt het nu precies in? In hoofdstuk 3 werpen we een blik over de schouder en staan we stil bij een aantal concepten die als voorlopers van empowerment uitgelegd kunnen worden. In de volgende hoofdstukken worden de twee niveaus gepresenteerd waarop empowermentinterventies gestalte krijgen: het individuele niveau en het groepsniveau. In het slothoofdstuk werken we de verzamelde inzichten uit voor de hantering van empowermentstrategieën in achterstandswijken. En beantwoorden we de vraag of burgers in achterstandswijken een grotere rol kunnen gaan spelen bij het tackelen van problemen waar zijzelf of familieleden (kind, partner) mee worstelen, dan wel bij het mee helpen oplossen van leefbaarheidskwesties in hun wijk. In de bijlage staan we stil bij de hulpbronnen die aangesproken kunnen worden bij het empoweren van burgers, waarbij we er in het bijzonder op wijzen dat er meer hulpbronnen zijn dan die van arbeid en onderwijs.



2

Wat is empowerment?

Wie de literatuur over empowerment tot zich neemt, leert dat het begrip niet tot één bron te herleiden is (Delahay 2004). Het begrip empowerment blijkt vele vaders te hebben. De herkomst wordt onder andere gevonden in het maatschappelijk werk aan het eind van de 19e eeuw in de Verenigde Staten, in de sociale bewegingen in de jaren zestig en zeventig van de 20e eeuw, zoals de Black Panther-beweging in de VS, de vrouwenbeweging, en de beweging van mensen met een psychiatrisch verleden. Ook op het terrein van ontwikkelingssamenwerking is empowerment een ingeburgerd begrip. Sinds de jaren tachtig duikt het begrip prominent op in publicaties en programma's van de Wereldbank. Empowerment is daarbij nauw gelieerd aan het begrip *participatory planning*, dat wil zeggen het betrekken van kwetsbare groepen zelf bij de programma's van de Wereldbank die gericht zijn op bestrijding van armoede en uitsluiting (Paul 1987). Juist om het effect te bereiken dat kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden het gevoel hebben dat het ingezette beleid ook 'hun' beleid is en niet iets is van machtige 'anderen', zoals buitenlandse investeerders, multinationals, NGO's, kerken en internationale hulpverleningsorganisaties. Het gaat hierbij om het genereren van een *sense of ownership*. Dit psychologische aspect is ook in het (lokaal) sociaal beleid een belangrijk issue: sociaal beleid moet geen speeltje zijn van machtige partijen als departementen, (deel)gemeenten, grote welzijnsinstellingen, woningcorporaties en zorginstellingen, maar juist ook van de mensen zelf die er object van zijn. Het moet ook 'hun' beleid zijn, en zo moeten ze het ook voelen en ervaren.

Het begrip empowerment wordt vrijwel altijd verbonden met individuen en groepen die zich in een situatie van achterstelling en/of achterstand bevinden. Het begrip empowerment bevat het zelfstandig naamwoord *power*, dat in het Nederlands vertaald zowel 'kracht' als 'macht' betekent. Als werkwoordsvorm (*to empower*) betekent het letterlijk 'in staat stellen'. Dit in staat stellen heeft twee kanten. Enerzijds dienen kwetsbare burgers de juiste competenties te ontwikkelen om meer op eigen *kracht* in de samenleving te participeren. Anderzijds dienen ze *macht* te krijgen om zaken in de door hen gewenste richting te kunnen beïnvloeden. Vooral bij het empoweren van groepen en gemeenschappen ligt veel nadruk op het tweede aspect. De aspecten kracht en macht zijn terug te vinden in de meeste definities van het begrip binnen verschillende disciplines en domeinen. Empowerment kan derhalve worden opgevat als een sociaal-politiek concept dat op twee benen staat. Het kent een dimensie van individuele ontwikkeling (kracht) en een dimensie van collectieve ontwikkeling in de richting van macht verkrijgen over de eigen situatie.

In onze uitwerking van empowerment focussen we nadrukkelijk op beide dimensies, maar voegen daar wel een aspect aan toe. Empowerment van kwetsbare burgers dient in onze visie te worden versterkt door een beroep te doen op het sociaal en cultureel kapitaal van weerbare burgers. Zij beschikken immers over de competenties om verantwoordelijkheid te nemen voor de eigen leefomgeving, zoals de straat, de buurt, de speeltuin of de school

van de kinderen. Bovendien zijn zij in staat eigen netwerken te mobiliseren voor sociale doeleinden. Door kwetsbare bewoners in contact te brengen met weerbare burgers, kan hun sociaal- en cultureel kapitaal worden vergroot. Dit uitgangspunt is ook expliciet terug te vinden in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo). Bovendien is dit uitgangspunt eerder in het WRR-rapport *De verzorgingsstaat heroverwogen* (2006) in beeld gebracht. In het rapport worden vier centrale functies van de verzorgingsstaat onderscheiden: verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden. De Raad stelt vast dat de afgelopen decennia sterk de nadruk heeft gelegen op de functies verzorgen en verzekeren. Het is, aldus de WRR, tijd om het evenwicht tussen de vier functies te herstellen en daarom houdt ze een pleidooi om meer in te zetten op de functies verbinden en verheffen. De WRR constateert dat zich in de samenleving diverse 'verbindings- en verheffingstekorten' aftekenen, zowel langs etnisch-culturele lijnen als tussen sociale klassen. De strijd tegen deze tekorten is er enerzijds op gericht om processen van segregatie en intolerantie een halt toe te roepen (verbinden). Anderzijds komt de behoefte om het contact te vergroten tussen groepen die in het dagelijkse leven uit elkaar staan voort uit de veronderstelling dat van contacten tussen kwetsbare en weerbare burgers een verheffende werking uitgaat: dergelijke contacten zouden burgers op achterstand kansen en stimulansen bieden om hoger op te komen op de maatschappelijke ladder. Het contact met weerbare burgers is in die opvatting dus een vorm van empowerment van kwetsbare groepen.

In dit essay nemen we dan ook onderstaande definitie van empowerment als uitgangspunt, waarbij we ook nadrukkelijk wijzen op het feit dat empowermentstrategieën zowel op individuen als op groepen gericht kunnen zijn.

Empowerment is een benadering die erop gericht is om kwetsbare én weerbare individuen of groepen in staat te stellen hun eigen kracht te ontwikkelen én te benutten met als doel hun positie in, en deelname en ondersteuning aan de samenleving of hun eigen omgeving te versterken.



3

Een blik over de schouder

In de geschiedenis van het sociaal beleid zijn tal van voorgangers van het begrip empowerment aan te wijzen, zoals 'sociale verheffing', 'emancipatie', 'achterstandsbestrijding', 'activering' en 'enabling'. Het zijn begrippen die weliswaar geen volledige synoniemen zijn, maar wel een inhoud delen met het begrip empowerment. Sociale geschiedschrijvers verschillen van mening over de vraag of de praktijken die in het pre-verzorgingsstaattijdperk met deze begrippen verbonden waren, kwetsbare burgers werkelijk kansen en hulpbronnen aanreikten of dat ze eerder zorgden voor aanpassing aan bestaande maatschappelijke verhoudingen. Veel geschiedschrijvers wijzen erop dat kwetsbaren, zoals arbeiders, armen en onmaatschappelijken, niet werkelijk empowered werden, maar eerder gedisciplineerd en bestendig in hun klasseposities. Eigenbelang was groepsbelang, was elitebelang (disciplineren van arbeid, bescherming tegen epidemieën, zedelijke verbetering), was fabrieksbelang (beheersing van de arbeidsmarkt) (De Klerk 1998). Met de intrede van de naoorlogse verzorgingsstaat zou via sociale wetgeving pas werkelijk gestalte zijn gegeven aan het empoweren van burgers. Sindsdien zijn burgers niet langer meer afhankelijk van het noodlot, de natuur en de naastenliefde, maar kunnen ze afdwingbare rechten – onderwijs, financiële bijstand, gezondheidszorg, volkshuisvesting – claimen om de regie over het eigen leven ter hand te nemen.

Toch is deze voorstelling van de geschiedenis van het sociale denken te zwart-wit. Ook stedelijke elites hebben zich in de achttiende, negentiende en twintigste eeuw bekommerd om kwetsbare burgers, niet alleen om redenen van eigenbelang, maar juist ook om hen uit vernederende afhankelijkheidsrelaties te halen en vooruit te helpen. Daarnaast zijn de 19^e eeuw en het begin van de 20^e eeuw natuurlijk belangrijke tijdvakken geweest voor de grote emancipatiebewegingen, waarin in essentie empowerment centraal stond. Denk aan de arbeidersbeweging, de christelijke sociale bewegingen en de eerste feministische golf aan het begin van de 20^e eeuw. Na de Tweede Wereldoorlog krijgt 'emancipatie' inhoud via allerlei vormen van democratisering, 'community organisation' en 'democratische sociale planning'. Emancipatie heeft hier vooral de betekenis van het stem en invloed geven aan groepen. Ook is er na de Tweede Wereldoorlog veel aandacht voor sociale stijging van burgers via onderwijs- en cultuurpolitiek, en vanaf de jaren tachtig komt het activerend arbeidsmarktbeleid op, dat juist ook gericht is op het uit doorbreken van situaties van non-participatie en apathie van verschillende categorieën kwetsbare burgers, niet alleen via een 'echte' betaalde baan op de reguliere arbeidsmarkt, maar ook via additioneel werk, beschut werk en vormen van vrijwilligerswerk.

Een traditie van volksverheffing

De geschiedenis van het sociaal beleid laat vele episoden van volksverheffing zien. We brengen er één in beeld, om te illustreren dat vormen van verheffing ook plaatsvonden voordat de verzorgingsstaat werd ingericht en uitgebouwd. In de periode 1860-1950 waren vooraanstaande Rotterdamse families als Mees, Ravesteyn, Mandele en Dutilh actief op het terrein van volkshuisvesting en stedenbouw (De Klerk 1998). Zij richtten bouwmaatschappijen voor arbeiderswoningen op en realiseerden de tuindorpen Vreewijk en Zuidwijk. Aan het einde van de 19^e eeuw manifesteren zich in Nederland verschillende emancipatiebewegingen; arbeiders, vrouwen, katholieken en 'kleine luyden' eisen hun plaats op. Het volksontwikkelingswerk krijgt gestalte in het Toynbeewerk in Nederland. Er komen volkshuizen in arme wijken, waar verschillende sociale klassen elkaar kunnen ontmoeten, en waar via cursussen en leeszaal- en leesclubwerk arbeiders zich scholen. Het was Arnold Toynbee, een docent uit Oxford, die met studenten het Londense East End introk om de kansarme bevolking met raad en daad bij te staan. Na zijn dood (1883) wordt Toynbee Hall in East End gesticht, een plek van waaruit geprobeerd werd de arbeidersbevolking te helpen en te emanciperen. Het is een inspiratiebron geworden voor het volksontwikkelingswerk in Nederland, bijvoorbeeld voor Helene Mercier, die het eerste volkshuis in Nederland, Ons Huis in de Jordaan (1892), heeft gesticht. Hamer (1968), schrijvend over Ons Huis in Rotterdam, maakt duidelijk hoezeer deze wijkvoorziening 'een oase' was voor 'schrandere arbeiders'. Men trad de werklozen tegemoet 'als mensen', het aanbod had 'niveau' (aspect van verheffing), er werd Brecht gespeeld, terwijl ook aan politieke vorming gedaan werd. Ze betitelt het de 'maatschappelijke bewustwording van het proletariaat'. De aanwezigheid van dit type voorzieningen is nog steeds van grote waarde voor bewoners van achterstandswijken. Soms liggen ze buiten de wijk, denk bijvoorbeeld aan de centrale stadsbibliotheek van Rotterdam, waarvan dagelijks duizenden autochtone én allochtone kinderen en volwassenen gebruik maken. Het is feitelijk een opheffabriek. Op kleinere schaal vindt hetzelfde plaats in de buurtcentra van de wijken, in de wijkfilialen van bibliotheken, en in de naschoolse activiteiten in brede scholen.

In Nederland komt het begrip empowerment vanaf het einde van de jaren zeventig van de vorige eeuw op verschillende plekken bovendrijven, onder andere als reactie op alle discussies over de herijking van de verzorgingsstaat. De breed gedeelde diagnose in die dagen was dat de verzorgingsstaat was doorgeslagen en dat er een nieuwe balans gevonden diende te worden tussen rechten en plichten. De verzorgingsstaat zou het vermogen van veel individuen om voor zichzelf te zorgen sterk hebben ondermijnd (Van Doorn & Schuyt 1978). Een van de onbedoelde effecten van de verzorgingsstaat zou het aanmoedigen van inactiviteit zijn. Dit thema van het verzorgingsstaatarrangement als fatale remedie is in 1979 door de filosoof Hans Achterhuis uitgewerkt in zijn boek *De markt van welzijn en geluk* voor het welzijnswerk. Hij betoogt hierin dat het welzijnswerk zijn eigen vraag creëerde. Of anders gezegd: de behoefte van zijn cliënten produceerde. Saneringswijken zonder opbouwwerkers zouden, volgens Achterhuis, minder problemen hebben. Recent heeft de Britse psychiater Dalrymple (2004), die zelf jarenlang werkte in ziekenhuizen in Britse achterstandswijken, weer gewezen op de perverse effecten van de 'hulpverleningsindustrie'. Ze maakt de onderklasse blijvend afhankelijk van sociale instanties en sluit het deksel op haar emancipatie. Ze verheft de onderklasse niet, maar houdt haar gevangen in neerdrukkende omstandigheden. Daarbij richt hij zich in zijn kritiek vooral tegen ideeën die benadrukken dat mensen slachtoffer zijn van hun omstandigheden en onmachtig zijn om hun eigen gedrag te beïnvloeden. Dalrymple: 'Het meest funeste idee is dat mensen niet in staat zijn hun lot in eigen hand te nemen'.

In Nederland is tegen het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw veel van de later door Dalrymple geformuleerde kritiek in het sociaal beleid verwerkt. Een nieuw paradigma kwam op. Kern ervan was het stimuleren van zelfredzaamheid en het afremmen van de overheids-, hulp- en zorgafhankelijkheid van burgers. Dit paradigma manifesteert zich op een reeks van terreinen: in de geestelijke gezondheidszorg, de arbeidsbemiddeling, maar ook in het welzijnswerk. Zo werd het begrip 'empowerment' in 1991 op een groot congres van het net opgerichte Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) aan de welzijnssector geïntroduceerd. Daar werd een pleidooi gehouden voor individuele behandelplannen om mensen te begeleiden naar situaties van meer zelfstandigheid, in het bijzonder via scholing en werk. In de jaren nadien komt het begrip empowerment deels in een neoliberal vertoog terecht. Mensen zouden – in de geest van Dalrymple – van nature meer zelfredzaam zijn wanneer ze niet belemmerd worden door bureaucratie dan wel permanent gevangen worden gehouden in overheidsondersteuning. Door bureaucratische, professionele en paternalistische belemmeringen weg te nemen, zouden mensen meer hun lot in eigen hand gaan nemen en meer stuurman worden van hun eigen leven.

Naast deze neoliberale lijn is er in de Nederlandse context een andere lijn zichtbaar, die niet zozeer mikt op het ontmantelen van professionele interventiepraktijken en door de overheid gefinancierde instellingen, maar zich juist richt op het aanreiken van hulpbronnen en instrumenten aan burgers zodat deze zelf in staat zijn vorm te geven aan hun eigen leven. Geïnspireerd op de studie *Enabling State* van Neil Gilbert (1989) heeft Schuyt (1997) deze tweede lijn uitgewerkt. Schuyt onderscheidt vijf strategieën van *enabling* om afhankelijke groepen te helpen:

1. Geef ze geld
2. Geef ze rechten
3. Geef ze politieke macht
4. Geef ze deskundige hulpverleners
5. Geef ze middelen om zichzelf verder te helpen

Hij stelt vast dat bij de inrichting en uitbouw van de verzorgingsstaat vooral gekozen is voor de strategieën 1, 2 en 4, en veel minder voor de strategieën 3 en 5. Afhankelijke groepen, hij geeft als voorbeelden uitkeringsgerechtigden en ouderen, hebben nauwelijks politieke macht. Ze hebben weliswaar stemrecht, maar juist deze groepen maken daar verhoudingsgewijs heel weinig gebruik van – de facto is hun politieke invloed dus gering. Evenmin beschikken ze over de middelen om hun positie zelf te verbeteren. De Nederlandse verzorgingsstaat heeft tot veel sociale programma's en hulpverleners geleid, tot veel verzorging, maar tot weinig *enabling*. Kwetsbaren en afhankelijken krijgen in Nederland weliswaar geld en rechten, maar weinig politieke invloed om zelf iets aan hun eigen situatie te doen of eigen verantwoordelijkheid te dragen.

Resumerend kan gezegd worden dat het nieuwe 'activerende' paradigma in het laatste decennium steeds meer vaste grond onder de voeten heeft gekregen. Dit activerende perspectief heeft niet geleid tot een ontmanteling van professionele interventiepraktijken, maar wel ervoor gezorgd dat meer dan daarvoor gekeken wordt naar wat burgers zelf kunnen, juist om te voorkomen dat ze in situaties van afhankelijkheid blijven zitten of terechtkomen. Het is evenwel niet zo dat de door Schuyt aangegeven strategieën 1, 2 en 4 afgelost zijn door 3 en 5. Er is meer accent op komen te liggen.



4

Empowerment van individuen

Empowerment van individuen vindt op tal van plekken plaats. In het onderwijs, in activeringstrajecten naar werk, in de geestelijke gezondheidszorg, in vormen van educatie, vrijwilligerswerk en in alle disciplines die verbonden zijn met de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), zoals de maatschappelijke opvang (vrouwenopvang, zwerfjongeren, dak- en thuislozen), het maatschappelijk werk en de verslavingszorg. Overigens bestaat in veel empowermentprogramma's gericht op individuen een min of meer vloeiende lijn naar empowerment van groepen, omdat vaak wordt gekozen voor enige vorm van een 'systeembenadering', waarin het individu inclusief zijn sociale omgeving onderdeel is van het programma. Denk bijvoorbeeld aan de interventieprogramma's 'Eigen Kracht' en 'Families First' op het terrein van de vrouwenopvang (zie kader). Bij deze aanpakken wordt de problematiek van huiselijk geweld benaderd binnen de context van het gezin in hun verdere sociale omgeving.

De eigen familie helpt het gezinslid dat in de problemen zit

Eigen Kracht is een methode die in Nederland is ontwikkeld door de Eigen Krachtcentrale en Stichting Op Kleine Schaal. Een Eigen Krachtconferentie stelt families in staat om zelf een oplossing te zoeken voor problemen van een gezinslid. De methode is gebaseerd op het model Family Group Conferencing. Dit werkmodel ontstond uit een botsing tussen gekoloniseerde bevolkingsgroepen – zoals de Maori's in Nieuw Zeeland of de Inuit in Canada – en de dominante Westers georiënteerde cultuur en had als doel om fricties tussen de staat en de familie op te lossen. Begin jaren tachtig verbleven in Nieuw Zeeland veel Maori-kinderen in instellingen. Dit leidde bij Maori's tot ontevredenheid over de manier waarop de overheid omging met hun kinderen (die zich bijvoorbeeld op het criminele pad hadden begeven). Bij de Maori's is het namelijk vanzelfsprekend dat de familie zich inzet om problemen binnen de familie zelf op te lossen. Met de ontwikkeling van de Family Group Conference werd geprobeerd om aan te sluiten bij deze cultuur.

In ruim tien jaar is het model van dergelijke conferenties via Nieuw-Zeeland, Australië en Noord-Amerika in West-Europa bekend geraakt. In Nederland wordt sinds 1999 met de methode gewerkt. De eerste ervaringen zijn opgedaan in de jeugdzorg. In 2002 is Vrouwenopvang Amsterdam begonnen met Eigen Krachtconferenties, waarbij de toepasbaarheid van de Eigen Krachtmethode getoetst werd in situaties van huiselijk geweld. Tijdens bijeenkomsten maken cliënten met hun eigen netwerk een hulpverleningsplan. Zij laten zich daarin adviseren door professionals.



De Eigen Krachtconferenties bestaan uit drie fasen. In de eerste fase laat de familie zich informeren door de professional, die zijn visie geeft op de probleemsituatie binnen het gezin en de mogelijkheden van hulpverlening benoemt. De tweede fase is in besloten kring. De familieleden krijgen de gelegenheid om met elkaar te bespreken wat er aan de hand is en gezamenlijk een concreet hulpverleningsplan op te stellen. Ze maken een taakverdeling en denken na over mogelijke hulp van buiten. In de derde fase presenteert de familie het plan aan de coördinator. Als dit plan voldoende veiligheid biedt voor de vrouw en niet in strijd is met de wet wordt het plan goedgekeurd. Na drie maanden neemt de coördinator contact op met de familie om te bekijken hoe het met de uitvoering van het plan staat. In het buitenland zijn veel onderzoeken gedaan naar Family Group Conferencing. In Groot-Brittannië, Nieuw-Zeeland, Australië, Canada, Zweden en de Verenigde Staten is het model uitgebreid geëvalueerd. De resultaten van deze onderzoeken zijn voornamelijk positief. Families kunnen en willen participeren, ontwikkelen goede plannen en houden zich aan hun toezegging om ondersteuning te bieden, vooral wanneer het gaat om de zorg voor hun jonge familieleden. De ideeën van familieleden die deelnemen aan Family Group Conferencing over de stappen die nodig zijn, komen in grote mate overeen met de opvattingen van professionele hulpverleners. Uit onderzoek in Nieuw-Zeeland blijkt dat het overgrote deel van de jongeren en ouders die deel hebben genomen aan conferenties tevreden zijn met de resultaten (Morris & Maxwell 1998). Lupton & Stevens (1998) komen in Groot-Brittannië ook tot de conclusie dat de grote meerderheid van de familieleden positief is over het idee van een Family Group Conference. Er is grote waardering voor het feit dat de verantwoordelijkheid van het plan bij de familie werd gelegd. Familieleden hebben in grote meerderheid het idee dat er naar hen wordt geluisterd en dat hun standpunt wordt gerespecteerd. Ook maken de onderzoeken duidelijk dat het cruciaal is dat deze methode door deskundige professionals wordt begeleid.

Bij het empoweren van individuen is het belangrijk om een goed zicht te krijgen in iemands leefsituatie. Hoe staan de zaken ervoor? Wat kan iemand en wat niet? Waar liggen mogelijkheden? Wat moet als eerste opgepakt worden en wat kan wachten? Waar liggen iemands talenten? Om deze vragen accuraat te kunnen beantwoorden is het belangrijk dat professionals - of het nu maatschappelijk werkers, gezinscoaches, arbeidsconsulenten of jongerenwerkers zijn - over de professionaliteit beschikken om met hun cliënt een vertrouwensrelatie op te bouwen. Tijd en aandacht zijn daar onderdelen van, maar ook empathie en een respectvolle bejegening. Empathie betekent niet dat een professional zijn distantie opgeeft. Die moet er altijd zijn, veel cliënten en probleemjongeren zijn *institution wise* en zijn meesters in het bespelen en het bos in sturen van naïeve, dus onprofessionele sociale professionals. Tijd nemen voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie betekent ook niet oneindig soft en richtingloos pappen en nathouden, integendeel, vaak zijn korte interventies of een afgebakende serie van gesprekken in het maatschappelijk werk effectiever, dan een onbepaald aantal. Maar goed kunnen luisteren is wel essentieel. Deze hele set van professionele attitudes is in het bijzonder door Marie Kamphuis (1907-2004) uitgewerkt. Zij streefde er naar de ervaring, de intuïtie en het improviseren – door haar ook wel spottend ‘de heilige drie-eenheid van het helpen’ genoemd, onder de discipline van de methode te brengen (Jagt 1990). Haar naam is vooral verbonden met de professionalisering van de individuele *immateriële* hulpverlening.

Individuele immateriële hulpverlening: de opkomst van het casework

De individualiserende benadering deed kort na de Tweede Wereldoorlog haar intrede in Nederland. Kamphuis was daarin de grote initiator en pionier met haar *casework*. Het casework brak met de toentertijd gangbare aanpak van probleemgezinnen of onmaatschappelijken. In de traditionele visie waren dat gezinnen die zich niet wilden laten helpen. Zowel de maatschappelijk werker als de cliënt beleefden de situatie als een oorlog tussen twee partijen. Het was de maatschappij in de gedaante van het maatschappelijk werk, de voogdijzorg en justitie tegenover het onmaatschappelijke gezin. In de taal van het maatschappelijk werk van die dagen was deze door beide partijen ervaren vijandigheid overal terug te vinden. De maatschappelijk werker probeerde de ‘rotsblokken van weerstand’ van het onmaatschappelijke gezin te breken, er ‘binnen te dringen’ en ‘de hulptroepen van afweer’ te trotseren (Engbersen en Jansen 1991). Tegenover deze benadering waarin het onmaatschappelijke gezin veroverd moest worden en vervolgens geciviliseerd, introduceerde Kamphuis een benadering van maatschappelijke hulp die veel meer vertrok vanuit een houding van gelijkwaardigheid en partnerschap (zie kader). Het is precies ook de houding die Giel Hutschemaekers (2001) in de geestelijke gezondheidszorg probeert te introduceren. Ga niet als hulpverlener boven de cliënt staan, maar zie hem als gelijkwaardig, betrek hem zoveel mogelijk bij keuzes, en laat hem zoveel mogelijk zaken zelf oplossen en stimuleer diens initiatieven.

De assertieve outreachende benadering van Marie Kamphuis

In de visie van Marie Kamphuis werd de individuele hulpverlening met de introductie van het *social casework*, kort na de oorlog, pas echt volwassen. Deze in het begin van de twintigste eeuw in de Verenigde Staten ontwikkelde methode van maatschappelijk werk werd gekenmerkt door een grote aandacht voor het individuele geval. Kamphuis in een interview (Jagt 1990): ‘Eigenlijk heeft het *casework*, dat hier in 1947-1948 is ingevoerd [...] ons leren luisteren naar de cliënt. Vóór die tijd was het zo dat je de cliënt – die overigens toen nog niet zo heette – zeer moralistisch tegemoet trad, raad gaf, en hem voorschreef wat hij doen moest. [...] Beginnen waar de cliënt is, hem accepteren en respecteren, uitgaan van zijn zelfbeschikkingsrecht; dat hele stelsel van houdingen dat je zowel ethisch als methodisch uit kunt werken, dat was ontzaglijk belangrijk.’ Kamphuis wilde niet alleen tegenwicht bieden aan een benadering waarin de maatschappelijk werker en het probleemgezinnen als vijanden tegenover elkaar staan, maar ook voorbij de goede bedoelingen gaan en een wetenschappelijke basis aan het maatschappelijk werk geven. Ze reikte een alternatieve benadering aan, waarbij de maatschappelijk werker zich veel meer opstelde als een tijdelijke partner, als een tijdelijke bondgenoot of reisgenoot. In het geval van een bondgenoot gaat het om een vertrouwensrelatie, hij geeft steun, samen sta je sterker dan alleen, er is een gemeenschappelijk doel, vaak ook dezelfde vijand (bijvoorbeeld ‘de instanties’), de maatschappelijk werker is ook geen verklikker (hij heeft een beroepsgeheim), en het is een verdrag dat beide partijen uit berekening aangaan – het is niet nodig dat men elkaar aardig vindt. Reisgenoot roept ook een structuur op van een ‘vertrekpunt’ en een ‘doel’. Belangrijk is dat tussen cliënt en maatschappelijk werker consensus is over richting, doel en tempo. De methode van Kamphuis staat wel te boet als de ‘assertieve outreachende benadering’ (Van Doorn 2004; Kamphuis 1963a, 1963b). De methode berust op twee peilers: het bieden van zorg met een zekere mate van drang en het opzoeken van mensen in hun eigen leefomgeving. De methode van *Assertive outreach* is nog steeds actueel. De methode is erop gericht mensen actief te benaderen en vanuit hun eigen leefwereld te overreden om een passend hulpaanbod te aanvaarden. Huisbezoek en maatwerk per individu zijn belangrijke ingrediënten, zo ook het in staat zijn werkelijk contact te leggen met de cliënt.

Individuele materiële hulpverlening: het individualiseringsbeginsel in de Algemene Bijstandswet

De individuele benadering manifesteerde zich in de jaren zestig ook op het terrein van de financiële hulpverlening, met de introductie van de Algemene Bijstandswet in 1965. In deze wet nam het 'individualiseringsbeginsel' een heel centrale plaats in. Met de invoering van de ABW werd wettelijk vastgelegd dat de Nederlandse overheid zich verplichtte tot het garanderen van een financieel bestaansminimum voor haar burgers. De burger die niet in staat was in het eigen levensonderhoud te voorzien had recht op dit bestaansminimum. Toch neemt men vrij snel afscheid van dit individualiseringsbeginsel en gaat men het financieel bestaansminimum vanaf 1972 centraal normeren. Er ontstaat een anoniem en abstract uitkeringsstelsel, waarbij de aandacht voor de individuele cliënt meer en meer uit het zicht verdwijnt. Sociale diensten verworden tot uitkeringsfabrieken waarin gestandaardiseerde, genormeerde bedragen uitgekeerd werden. Het individualiseringsbeginsel van de ABW raakt uit het zicht.

De terugkeer van de individualiserende benadering

Maar alweer enige tijd zien we op het terrein van de financiële bijstand de terugkeer van de individualiserende benadering. Ook de stelselwijziging in de sociale zekerheid, waarbij gemeenten de verantwoordelijkheid kregen over de bijstand, heeft daaraan bijgedragen. Bijstandsconsulenten gaan veel scherper kijken naar het individuele geval, en gaan net als vroeger, in heel veel gevallen op huisbezoek. Bij het terrein van de individuele immateriële hulpverlening heeft zich dezelfde ontwikkeling voorgedaan. Na de introductie van een meer professionele individuele benadering, verloor deze gaandeweg de jaren zestig van de vorige eeuw steeds meer terrein. De aandacht moest niet langer gericht zijn op cases (individuele gevallen), maar op het aanpakken van maatschappelijke structuren. Van der Laan (1990) spreekt van een periode van deprofessionalisering, terwijl Tonkens (2003) concludeert dat de democratiseringsgolf van de jaren zestig en zeventig het professionalisme 'een enorme knauw' heeft toegebracht. Instanties ontwikkelden een enorme huiver om actief hun cliënten op te zoeken. Paternalisme en ongevraagde bemoeienis waren uit den boze. Maar ook op dit terrein zien we individualiserende benadering weer terugkeren. Voor een eerste kentering zorgde het proefschrift van de psychiatrisch verpleegkundige Henselmans (1993). Hij hield een pleidooi voor bemoeizorg, voor ongevraagde interventies voor mensen die in de war zijn. In feite blies hij de methode van Assertive outreach van Kamphuis weer nieuw leven in. Zijn benadering betekende een breuk met een uitvoeringscultuur waarin terughoudendheid en autonomie van cliënten voorop stonden. Hoewel dit weliswaar de essentie van empowerment lijkt te raken, betekende het in de praktijk dat veel mensen op harteloze wijze aan hun lot over werden gelaten. Ook buiten de geestelijke gezondheidszorg was er terughoudendheid. Zo is de huisbezoekmethode decennialang taboe geweest in vele sociale interventiepraktijken. De reden was dat men vroegere praktijken van maatschappelijk werk als te vernederend en

te bevoogdend beschouwde. Niet alleen de woninginspectrice van de woningcorporatie verdween in de jaren zestig van de vorige eeuw van het toneel, maar ook welzijnswerkers, hulpverleners, medewerkers van consultatiebureaus en sociale diensten gingen mensen steeds minder thuis opzoeken. Ze gingen op afstand staan. Met als gevolg dat cliënten, huurders, kwetsbare burgers in het algemeen, vereenzaamden, vervuilden, en verstoken raakten van contacten en stimulansen – ze moesten het zelf maar uitzoeken. De belangrijke empowermenttles is hier: kwetsbare burgers kunnen het niet zelf.

De belofte van het sociaal mentoraat

In Nederland is in een vrij kort tijdsbestek het fenomeen van het sociaal mentoraat opgekomen. Sociaal mentoraten zijn projecten waarin burgers op vrijwillige basis optreden als mentor voor leden van achterstandsgroepen. Steeds vaker zetten kansrijke burgers zich in dergelijke projecten in om kansarme jongeren een steuntje in de rug te bieden. Andere vormen van mentor- en coachingsprojecten bestonden al langer, maar sociaal mentoraten genieten een toenemende populariteit, getuige ook de uitverkiezing in de sociale agenda van *de Volkskrant*. Tegen de achtergrond van segregatietendensen en sociale achterstand heeft het sociaal mentoraat de glans van iets hoopvol en beloftevol. Uit verkennend onderzoek blijkt dat die belofte in ieder geval deels wordt ingelost (Veldboer et al. 2008). In veel gevallen vergroot de mentor het sociaal- en cultureel kapitaal van de jongere. Het relatieve succes van mentoring leert ons dat een gelijke sociale status geen noodzakelijke voorwaarde hoeft te zijn voor een duurzaam en positief effect van contact. En dat weerbare burgers, andere burgers die op achterstand staan in sociaal mentoraten in heel directe zin vooruit kunnen helpen.

Edwin en Salima spreken sinds enkele maanden met elkaar af maar zijn niet verbonden aan een mentorproject. Edwin (42) is beleidsambtenaar bij de gemeente Amsterdam, Salima (16) is van Marokkaanse afkomst en zit in het laatste jaar van haar vmbo-opleiding. Meestal ontmoeten ze elkaar bij Edwin thuis of op zijn werkkamer bij de gemeente. Ze kwamen met elkaar in contact toen Edwin een stagecongres op de school van Salima bezocht. Tijdens hun ontmoetingen praten ze over 'van alles en nog wat'. Soms gaat het over Salima's ontwikkeling op school maar de gesprekken hebben ook betrekking op de relationele sfeer: 'We hebben het bijvoorbeeld over problemen met haar ouders. Of over vrienden, de dingen die daarbij spelen.' Edwin vertelt dat Salima veel in haar mars heeft maar thuis nauwelijks positieve prikkels krijgt en niet gestimuleerd wordt om iets van haar loopbaan te maken.



Hij kwam erachter dat Salima maar liefst drie talen spreekt (Nederlands, Frans en Berbers) maar eigenlijk geen enkele taal echt goed beheerst. Daarom helpt hij haar met de Nederlandse taal. Edwin heeft begrip voor de complexiteit van Salima's situatie – de contrasten tussen school- en de thuissituatie, haar positie als jonge moslima in de Nederlandse samenleving – en stelt zich daarom geduldig op. Het gaat hem erom dat Salima zélf richting geeft aan haar leven: 'We hebben bijvoorbeeld afgesproken dat ik haar werkstukken corrigeer. Maar daar houdt ze zich niet aan. Nou dat moet ze dan zelf maar weten. Ik ga er niet aan trekken, je moet tenslotte uitkijken dat je die zorg niet overneemt'.

We zien niet alleen de individualiserende benadering terugkeren, maar ook de terugkeer van aspecten waar Kamphuis nu juist afstand van nam, zoals sterk moraliseren, voorin-genomenheid, de cliënt niet betrekken bij keuzes, verantwoordelijkheden overnemen. De laatste jaren is de huiver voor ongevraagde interventies in de directe privésfeer van mensen en gezinnen aan het verdwijnen, getuige de veelheid aan 'achter de voordeur'-interventies die momenteel wordt ingezet in de veertig Vogelaarwijken. Dat is voor een deel als winst te beschouwen, maar de opgave is wel om in deze benadering niet door te slaan. Want in tegenwoordige praktijken van frontliniewerk is de laatste jaren de oorlogstaal teruggekeerd, in het bijzonder in situaties waarin problemen zich hebben opgestapeld. Vooral Rotterdam zet daarin de toon met zijn 'stadsmariniers', 'sociale herovering' en 'interventieteams'. Een dergelijke aanpak vraagt om een afgewogen balans tussen repressie en respectvolle zorg, en dus om een hoge mate van professionaliteit (zie kader 'Op Eigen Kracht in Rotterdam-Noord').

Op Eigen Kracht in Rotterdam Noord: Empowerment én enforcement

Berichten dat jonge Marokkanen uit Rotterdam op grote schaal betrokken waren bij de handel in drugs, vormden eind jaren negentig in de deelgemeente Rotterdam Noord de aanleiding voor het programma Op Eigen Kracht. Vooral het fenomeen van Marokkaanse drugsrunners op de A16 deed alarmbellen rinkelen. Men vreesde dat grote delen van de Marokkaanse gemeenschap van Rotterdam Noord geïnfecteerd zouden zijn met drugshandel. De bezorgdheid had niet alleen betrekking op jongeren en op de aanwezigheid van een drugseconomie, maar er was in bredere zin sprake van ongerustheid over de maat



schappelijke achterstand waarmee veel Marokkaanse bewoners in de deelgemeente Noord te kampen hadden.

Aanvankelijk koos men, geïnspireerd op het programma *Communities that care*, voor een combinatie van een preventieve en een curatieve aanpak. Verschillende projecten werden opgestart, zoals gezinstherapie, opvoedingsondersteuning, een jongerencentrum en een jeugdmentoraat. Empowerment was het sleutelwoord: de Marokkaanse gemeenschap moest zelfredzaam gemaakt worden, zodat ze zichzelf staande zou kunnen houden in de samenleving. Met de overwinning van Leefbaar Rotterdam bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2002, raakte de 'zachte' aanpak onder druk. De nieuwe doelstelling luidde: Marokkanen nemen zelf hun verantwoordelijkheid om hun rol als ouder, kostwinner, opvoeder, buurtbewoner en stadsbewoner te vervullen; waar nodig ondersteunt de overheid hen met sociale programma's. Centraal stonden nu het handhaven van wetten en regels, het onderkennen van problematiek rond onveiligheid en drugscriminaliteit en het intensiveren van de samenwerking met politie en justitie. Naast een voortzetting van empowerment werd dus ingezet op enforcement, om in de randvoorwaarden te voorzien om mensen succesvol te kunnen empoweren. NIZW Sociaal Beleid voerde in 2006 een evaluatie uit van het programma Op Eigen Kracht. De enforcement-aanpak bleek over het algemeen goed effectief te zijn. Anders dan voorheen werd normoverschrijdend gedrag in Rotterdam Noord niet meer getolereerd, of het nu ging om bijstandsfraude, illegale onderhuur, onwenselijk gedrag in de publieke ruimte of spijbelgedrag op scholen. Men boekte concrete, veelal kwantificeerbare resultaten. Het aantal bijstandsuitkeringen daalde fors, veel Marokkanen stroomden in in trajecten van arbeidsmarkttoeleiding en aan veel praktijken van illegale onderverhuur was een eind gemaakt. Het resultaat van de empowermentaanpak was over de gehele linie echter teleurstellend. Het aantal bewoners dat participeerde was vaak geringer dan verwacht, en de uitwerking van de projecten op de rol van Marokkanen als ouder en opvoeder, burger en buurtbewoner was beperkt. Veel empowermentprojecten bleken te vrijblijvend van karakter: het was telkens afwachten hoeveel deelnemers kwamen opdagen en of ze de volgende keer wel weer zouden verschijnen. Bovendien leverden de ingezette sociale professionals (opbouwwerkers, jongerenwerkers, maatschappelijk werkers) niet altijd de kwaliteit die nodig was. De centrale les van Op Eigen Kracht is dat enforcement en empowerment in balans moeten liggen. Het is een oude les die elke keer weer opduikt in sociale interventiepraktijken: zorg voor het juiste mengsel van (re)pressie en zorg, én voor de juiste maatvoering van beide elementen. Waar elke vorm van enforcement of dwang ontbreekt, maken zachte heemeesters stinkende wonden. Maar waar (re)pressie doorschiet, ontstaan vernederende heropvoedings- en resocialisatiepraktijken die tot cynisme, haat en ressentiment bij cliënten leiden. Om de perverse neveneffecten van enforcement te minimaliseren dient empowerment gelijke tred te houden met enforcement. Dwang en drang moet daarom hand in hand gaan met investeringen in toekomstperspectief.

Op dit moment wordt een sterk repressieve aanpak van Antilliaanse en Marokkaanse probleemjongeren geëist. Maar hoe effectief is deze aanpak op langere termijn als daarnaast niet ingezet wordt op empowermentstrategieën, waarin de eigen verantwoordelijkheid van deze jongeren en hun familie aangesproken wordt? Vormen van publieke vernedering van kwetsbare jongeren, zoals de laatste maanden regelmatig zijn voorgesteld naar aanleiding van problemen met Marokkaanse jongeren, 'slaan naar binnen' en leiden tot haat en ressentiment (Schuyt 1993). En juist niet tot gewenste zaken als het breken met een destructieve peer-group, het afzweren van criminele handelingen en antisociaal gedrag, of het afronden van een opleiding. In de eerdergenoemde Eigen Krachtconferenties daarentegen, wordt de kracht van de (familie)kring waarmee een dader of probleemjongere verbonden is, benut om deze weer op het juiste pad te brengen. Hetzelfde geldt voor de *Functional Family Therapy* van J.F. Alexander en de *Multi System Therapy* van Scott Henggeler, waarin niet een louter repressieve aanpak van de dader centraal staat, maar de aanpak van het gezin, de familie, buurt, school en vrienden. De positieve krachten in diens persoonlijke netwerk worden ingezet om het gezinlid of het gezin er weer bovenop te helpen (NRC, 10 oktober 2008).

Resumerend: bij het empoweren van individuen dient de professional een scherp oog te hebben voor de talenten en potenties van zijn cliënt en de kracht van diens omgeving. Vervolgens is het de opgave de cliënt die hulpbronnen aan te reiken waardoor hij de sturing over zijn eigen leven herwint. Bij deze hulpbronnen staan we in het volgende hoofdstuk stil. In de bijlagen worden ze afzonderlijk en meer uitvoerig beschreven.



5

Empowerment van doelgroepen

Bij empowerment van doelgroepen gaat het om groepen die enkele kenmerken gemeen hebben of die een gezamenlijk belang hebben, denk aan ouderen in een sociaal isolement, psychiatrisch patiënten, daders en slachtoffers van huiselijk geweld of aan de groep licht verstandelijk gehandicapten in begeleide woonvormen. Meer recent zijn Marokkaanse probleemjongeren, witte senioren in naoorlogse wijken en de eerste generatie allochtone vrouwen populaire doelgroepen van beleidsmakers. Een doelgroep kan heel omvangrijk zijn, maar ook beperkt in omvang, bijvoorbeeld in het geval van jeugdige pleingebruikers of zwerfjongeren.

Ook wijk- en buurtbewoners vormen een specifieke doelgroep van empowerment. Zij vormen als doelgroep echter meestal een meer diffuse categorie, zeker in grootstedelijke gebieden. Toch zijn ook zij aan te spreken op gedeelde belangen, die overwegend betrekking zullen hebben op vraagstukken van leefbaarheid en veiligheid. Empowermentstrategieën gericht op wijk- en buurtbewoners hebben over het algemeen een relatief licht karakter, terwijl empowerment gericht op categorieën doorgaans steviger zijn. Empowerment van individuen gaat vervolgens vaak gepaard met nog wat intensievere interventies. In veel gevallen gaat empowerment van doelgroepen, naast het versterken van de eigen kracht, óók gepaard met het versterken van hun *macht* binnen institutionele verbanden. De doelgroep krijgt invloed bij zaken die hen direct raken, vaak gaat het om meedenken en meebeslissen bij beleidsaangelegenheden.

Empowerment van moslimjongeren

Het Samenwerkingsverband van Marokkanen in Nederland (SMN) wijst er op dat steeds meer moslimjongeren bezig zijn met de (her)ontdekking van hun geloof als bron van zingeving en spiritualiteit. Volgens het SMN getuigt deze religieuze zoektocht in de eerste plaats van een toegenomen bewustzijn, wat als een positieve ontwikkeling kan worden gezien: moslimjongeren willen zelf antwoorden vinden op hun levensvragen en de wijze waarop zij invulling geven aan de islam in Nederland. Tegelijkertijd is hun zoektocht te wijten aan het falen van traditionele instituties zoals het gezin en de moskee. Deze 'socialiserende vormgevers' zouden er niet in geslaagd zijn aansluiting te zoeken en te vinden bij de tweede generatie, aldus het SMN. Op basis van deze situatie heeft het SMN het versterken van de weerbaarheid van moslimjongeren tot speerpunt van hun activiteiten gemaakt. Het SMN zet zich hiervoor in door het initiëren van verschillende programma's, projecten en trainingen. Een onderdeel hiervan vormt het programma van empowerment dat met en voor moslimjongeren is uitgevoerd. In samenspraak met moslimjongeren kwamen onder meer de



volgende vragen en dilemma's aan de orde. Wat houdt de islam in en wat betekent die voor mij persoonlijk? Hoe moet ik reageren op mensen die mijn islamitische identiteit negatief beoordelen? Hoe ga ik om met niet-moslims in Nederland? Uitgangspunten daarbij zijn: het verklaren van de religieuze zoektocht onder moslimjongeren binnen de grenzen van de rechtsstaat; het vergroten van de weerbaarheid van moslimjongeren vanuit de waarden en regels van de rechtsstaat en de islam; het vinden van antwoorden op extremisme, radicalisme en intolerantie vanuit de islam en islamitische bronnen; het toepassen van een 'peer benadering' bij de versterking van kritisch vermogen en nieuw leiderschap onder jongeren; en het constructief en open benaderen van vragen en dilemma's waarmee moslimjongeren worstelen. Verder tracht men met dit programma nieuw leiderschap onder Marokkaanse jongeren te stimuleren, waarbij de nadruk ligt op het organiseren van diversiteit (verschillende visies op en interpretaties van de islam) onder moslimjongeren.

Via empowermenttrainingen worden de zelfperceptie en het zelfbewustzijn van Marokkaanse moslimjongeren en de overdracht van de benodigde kennis en technieken versterkt, zodat de jongeren hun plaats als moslim in de Nederlandse samenleving kunnen verstevigen en zelfbewuster worden. Doelgroep van de training zijn moslimjongeren met een overwegend Marokkaanse achtergrond. De methodiekbeschrijving is bedoeld voor welzijnsorganisaties, vrijwilligersorganisaties en jongerenwerkers die te maken hebben met moslimjongeren en in aanraking komen met de dilemma's en uitdagingen waar deze jongeren voor staan. Inmiddels heeft SMN enkele trainingen verzorgd en de eerste resultaten zijn hoopgevend. De deelnemers (jongeren en trainers) ervaren de training als uiterst succesvol, en ze zeggen veel kennis en inspiratie te hebben opgedaan. Door de training hebben de jongeren zich verdiept in de positie die zij als moslim innemen en willen innemen in de Nederlandse samenleving. Daarbij hebben ze zich een meer (zelf)kritische, onderzoekende en communicateerbare houding eigengemaakt als het gaat om hun islamitische identiteit en hun plek in de Nederlandse samenleving. Ook hebben de jongeren geleerd te reflecteren op en om te gaan met dilemma's en met verwachtingen van hun omgeving. Ten slotte heeft de peer methode ertoe geleid dat deelnemers andere jongeren informeren, inspireren en zondig aanspreken op radicaal gedrag.

Empowerment van doelgroepen: een lange traditie

Empowerment van doelgroepen kent een lange traditie, waarbij de aandacht steeds gericht was op groepen die het niet lukt op welke manier dan ook afdoende te participeren, door een slechte gezondheid, door onvoldoende inkomen en onderwijs, door onvoldoende sociale competenties, door onvoldoende kwaliteit van woonruimte of woonomgeving. Onder verschillende vlaggen heeft dit in de achterliggende decennia vorm gekregen: maatschappelijk opbouwwerk, opbouwwerk in bijzondere situaties, democratisering, emancipatie, nieuwe psychiatrie, sociale activering, et cetera. Het nam de gedaante aan van *democratische sociale planning* ten tijde van de stadsvernieuwing in de jaren zestig van de vorige eeuw. Buurtbewoners konden toen een belangrijk eigen stempel zetten op de planvorming van de eigen wijk. De huidige vormen van interactieve beleidsvorming zijn daar allemaal op terug te voeren. Later kwamen tal van *zelforganisaties* op, bijvoorbeeld van uitkeringsgerechtigden die zich met armoedebestrijding bezighouden, vaak voortkomend uit kerkelijke bewegingen en *platforms*, denk bijvoorbeeld aan patiëntenplatforms. In de jaren tachtig is veel geïnvesteerd in *allochtone zelforganisaties* en werden in de lokale politiek *jongerenraden*, *ouderenraden* en *gehandicaptenraden* geïntroduceerd. Enerzijds ligt hierbij de nadruk op het versterken van macht van de betreffende categorieën (zie met name de diverse raden). Anderzijds zijn empowermentstrategieën zichtbaar die gericht zijn op het versterken van de eigen kracht. Veel allochtone zelforganisaties hadden en hebben het karakter van sociaal-culturele verenigingen. Empowerment van wijkbewoners rond het thema veiligheid leidde bijvoorbeeld tot buurtpreventieteams.

Ook is er na de oorlog een omvangrijke *voorzieningeninfrastructuur* gerealiseerd met tal van accommodaties en diensten voor specifieke doelgroepen, zoals jongeren, ouderen, groepen bijstandsgerechtigden, afzonderlijke allochtone groepen, psychiatrisch patiënten, verslaafden en dak- en thuislozen (Engbersen & Sprinkhuizen 1999). Deze voorzieningeninfrastructuur verandert met de tijd. Nieuwe tijden brengen andere voorzieningen, diensten en accommodaties voort, of oude voorzieningen in een nieuw jasje (Engbersen & Sprinkhuizen 1998). Zo zijn er sinds enige tijd *Duimdrop-speelgoedcontainers* op pleinen, *Cruyff courts* en *Kamers met kansen* voor jongeren, *woonservicezones* en *hangplekken* voor ouderen, en *skeve husen*, containerwoningen aan de randen van een gemeente, voor 'asociale' huurders. Het is zomaar een greep uit voorzieningen – steeds gerealiseerd voor specifieke doelgroepen – waarvan een groot deel nog niet zo lang bestaat.

Duimdrop: jeugdige burgers houden het plein leefbaar

Sinds 1993 kent Rotterdam de Duimdrop-containers. Ze zijn inmiddels tot een vertrouwd onderdeel van veel Rotterdamse pleinen uitgegroeid. Duimdrop is natuurlijk de naam van de dropvorm die je vroeger voor een paar centen in een snoepwinkeltje kon kopen. Nu staat 'Duimdrop' voor een plek waar kinderen speelgoed kunnen lenen. Daarvoor hebben ze een pasje nodig dat ze mee krijgen door zich met een van hun ouders in te schrijven. Met het pasje kunnen ze speelgoed lenen, zoals frisbees, ballen, springtouwen en stoepkrijt. Voor wat exclusiever en duurder speelgoed, zoals een fiets, dienen kinderen in het bezit te zijn van 'duimen'. Deze kunnen kinderen verdienen door klusjes te doen. Die klusjes kunnen variëren van kleine kinderen helpen met het aantrekken van rollerskates, het aanvegen van het plein, tot het schoonmaken van de container en het opruimen van hondenpoep. De Duimdropcontainers staan vooral in achterstandsbuurten op zogenaamde 'spanningsvolle pleinen'. Ofwel pleinen waar geen effectieve informele sociale controle op de spelende kinderen is, waar regelmatig vernielingen zijn aan te treffen, en waar ook het formele toezicht van politie en het georganiseerde welzijnswerk te wensen overlaat. Met het plaatsen van een Duimdropcontainer probeert men het plein weer te heroveren en terug te geven aan de kinderen. De kinderen die speelgoed lenen dienen zich aan de pleinregels van Duimdrop te houden. Het gaat om regels als 'ruzie uitpraten', 'luisteren naar de beheerder', 'het plein schoon en heel houden', 'zorgvuldig omgaan met het geleende speelgoed' en 'geen geweld gebruiken'. Deze spelregels zijn ervoor om te voorkomen dat het recht van de sterkste geldt en om te zorgen dat kinderen leren om met elkaar te spelen en respect voor elkaar en anderen op te kunnen brengen. Vooral dat laatste is belangrijk. Het vermogen om te gaan met verschillende groepen is een heel belangrijke kwaliteit in onze moderne samenleving. Sociologen spreken ook wel van 'sociaal kapitaal'. Daarmee doelen zij op het vermogen van mensen om met anderen samen te werken en gezamenlijke initiatieven te ontwikkelen. Filosofen gebruiken andere woorden. Zij wijzen op het belang van het ontwikkelen van 'competente burgers' die zich in de positie van anderen weten te verplaatsen, die aanspreekbaar zijn op hun gedrag en die in staat zijn voor zichzelf op te kunnen komen. Naarmate burgers meer gelegenheid hebben om dit sociale kapitaal en dergelijke competenties te ontwikkelen is hun kans op volwaardige integratie groter. Vandaar dat veel ouders en deskundigen van mening zijn dat een goede opvoeding niet langer bestaat uit het verwerven van een goed diploma - het zogenaamde culturele kapitaal - maar vooral ook uit het aanleren van vaardigheden om met anderen te kunnen omgaan. Dat gebeurt thuis, op school en ook op straat. En zo leveren de spelende kinderen door respectvol met elkaar om te gaan en door klusjes te doen een belangrijke bijdrage aan het veilig en leefbaar houden van hun plein en ook aan het terugdringen van onveiligheidsgevoelens van omwonenden en andere pleingebruikers (Karyotis et al. 2005). Inmiddels staan er in Rotterdam meer dan twintig Duimdropcontainers. Ook andere steden hebben het initiatief onder een andere naam overgenomen. Zo spreekt men in Den Haag van Haagse Hopjes.

De groepsgerichte benadering verloor in het sociaal beleid aan het eind van de jaren tachtig terrein. In de jaren '90 was in veel beleidsnota's te lezen dat een doelgroepenbenadering niet meer kon. Bijvoorbeeld op het terrein van het minderhedenbeleid. De komst van steeds nieuwe migrantengroepen riep de vraag op of het wel zinvol was voor elke nieuwe groep aparte regelingen te treffen. Deze lijn loopt tot de dag van vandaag door. 'Algemeen beleid' heeft vaak de voorkeur. Heel veel nadruk ligt tegenwoordig op 'samen' in plaats van 'apart'; op interetnische, intergenerationale en klassenoverbruggende contacten. Allochtonen en autochtonen, jong en oud en arm en rijk dienen elkaar op te zoeken, in plaats van elkaar te ontwijken. Hetzelfde geldt voor groepen met verstandelijke, psychiatrische of lichamelijke handicaps. Ook hier is de beweging: waar dat kan moet men zoveel mogelijk tussen 'normale' mensen leven, wonen in gewone woonwijken en niet langer apart in inrichtingen op bos en heide. Dit heeft geleid tot nieuwe generaties multifunctionele accommodaties, waarbinnen verschillende groepen gebruikers gehuisvest zijn, en waar onderlinge contacten gestimuleerd worden.

Het beleid op papier was: niet specifiek maar algemeen; niet apart maar samen. Maar veel uitvoeringspraktijken hebben zich daar weinig van aangetrokken en zijn onverstoortbaar langs categoriale lijnen blijven doorfunctioneren. In de praktijk werd en wordt de categoriale benadering blijkbaar als zeer functioneel gezien. Ook de ontwikkeling naar extramuralisering, heel sterk gesteund door het landelijke beleid, heeft geleerd dat niet iedereen in gemengde situaties kan functioneren. Sommige mensen gedijen beter apart. Zo wordt het beleid van vermaatschappelijking door cliënten zelf lang niet altijd ervaren als een verbetering (Verplanke & Duyvendak 2007).

Empowerment van categorieën

Waar draait het om bij de empowerment van categorieën? Misschien is dat nog het beste verwoord in de vertrekpunten die in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning zijn neergelegd: iedereen moet meedoen in de samenleving, en met name ook kwetsbare burgers. De verantwoordelijkheid voor deze participatie aan de samenleving ligt echter niet primair bij de overheid, die 'zorgt voor' die moeilijk ter been zijnde oudere, of de allochtone vrouw van de eerste generatie die zich al dertig jaar nauwelijks onder de mensen heeft begeven. De kwetsbare burger activeert in eerste instantie zijn eigen netwerk (familie, vrienden, burens) en zoekt daar de nodige steun. Pas wanneer dat niet lukt zorgt de overheid (of via de overheid de maatschappelijke organisaties) dat er faciliteiten zijn, waarmee de participatie aan de samenleving mogelijk gemaakt wordt. Hoe dit uitwerkt op het niveau van categoriale empowerment illustreren we aan de hand van een drietal voorbeelden: ouderen, mantelzorgers, en de eerste generatie allochtone vrouwen.

Ouderen zijn allang niet meer de kwetsbare en hulpbehoevende groep, waarvoor ze tot zo'n twintig jaar geleden werden aangezien. Niet alleen neemt het aantal verzorgings- en verpleeghuisplaatsen af en wordt eventueel noodzakelijke zorg vooral extramuraal en



Culturele verheffing in de bibliotheek van de jaren dertig: de bibliothecaresse weet wat goed voor je is.
© Spaarnestad Photo 1939. Alle rechten voorbehouden

aan huis aangeboden. Ouderen vormen ook een categorie die actief in het leven staat of hoort te staan. Zij zijn een economisch en sociaal interessante categorie, want zij hebben veel te besteden: tijd, geld, vaardigheden, kennis en kunde. Empowermentstrategieën voor ouderen zullen zich ook moeten richten op het aanboren en waarderen van deze kennis en kunde. Een landelijk en lokaal programma dat hier veel succes mee boekt is de Zilveren Kracht (www.zilverenkracht.nl). In dit programma, waarin zowel landelijke partijen als lokale initiatieven zijn gebundeld en worden ondersteund, wordt ingezet op het actief betrekken van ouderen bij de samenleving op een vijftal terreinen: senioren en werk; burgerinitiatieven door senioren; dynamiek in (vergrijsde) vrijwilligersorganisaties en ouderen werken aan een bruisende woonomgeving. Onder andere in het kader van Zilveren Kracht zijn tientallen initiatieven ontwikkeld, waarin ouderen zich inzetten voor hun eigen omgeving en voor anderen. Opvallend bij veel van deze initiatieven is, dat de professionele ondersteuning marginaal en veelal hooguit facilitair is. Bij de empowerment van ouderen volstaan vaak lichte interventies om de initiatieven van de grond te krijgen. Wel is het belangrijk om te zorgen dat de initiatieven door professionele actoren en overheden serieus gehoord en gezien worden (machtsfactor).

In de Wet Maatschappelijke Ondersteuning is voor het eerst geregeld dat de groep mantelzorgers terug kan vallen op ondersteuning door de lokale overheid. Nu is dat nog helemaal niet zo makkelijk. Mantelzorgers vormen een zeer diffuse groep, die bovendien helemaal niet duidelijk in beeld is bij de lokale overheid of bij organisaties die potentieel ondersteuning zouden kunnen leveren. Ongeacht het feit dat er een landelijke organisatie voor ondersteuning bestaat (Mezzo), en ongeacht dat er Steunpunten Mantelzorg zijn of worden opgezet. In de recente rapportage van het Sociaal en Cultureel Planbureau over mantelzorgers wordt een intrigerend (indicatief) beeld geschetst van de verschillende typen mantelzorgers: de geboren mantelzorger, de aanpakker, de boze mantelzorger, de onmisbare mantelzorger, de overspannen mantelzorger en de berustende mantelzorger (Kooijker & De Boer 2008). Tezamen vormen zij een groep van ruim 1,2 miljoen burgers die zorg voor hun naasten bieden, variërend van af en toe boodschappen halen tot intensieve dagelijkse palliatieve zorg. Een arsenaal dat cruciaal is voor het blijven functioneren van het zorgsysteem in Nederland. Uit de SCP-rapportages die al enkele jaren aan de mantelzorg worden gewijd, wordt ook duidelijk dat circa 200.000 mantelzorgers structureel zwaar overbelast zijn. Empowermentstrategieën voor deze groep zijn, hoe paradoxaal dat ook mag klinken, vooral gebaat bij een individuele, proactieve, sterk op maat toegesneden aanpak, waarbij heel veel aandacht is voor de individuele noden en vragen van de mantelzorger. Opmerkelijk genoeg ligt die lang niet altijd bij de ondersteuning van de mantelzorg zelf, maar eerder bij respijtzorg: het af en toe overnemen van taken om de mantelzorger even letterlijk 'uit de zorgen' te helpen. Belangrijk om in het achterhoofd te houden is dat de motivatie van mantelzorgers over het algemeen niet gelegen is in het ontbreken van professionele zorg. Het gaat eerder om liefde, genegenheid en vormen van altruïsme die de mantelzorger zelf óók gelukkig maken - Tonkens et

al. (2008) spreken van 'weerkatst plezier'. Empowermentstrategieën voor mantelzorgers moeten dus aansluiten bij de diversiteit binnen de doelgroep, en niet eenzijdig gericht zijn op het ondersteunen van het zorgen zelf. Veel belangrijker is het om scherp zicht te krijgen op de 'vraag achter de vraag' waarmee mantelzorgers bij de gemeente aankloppen, om daarmee onnodige frustraties te voorkomen. Mantelzorgers moeten individueel, en niet zozeer als groep, macht uit kunnen oefenen op hun ondersteuningsbehoefte, maar daarin wel als groep worden gefaciliteerd.

Allochtone vrouwen van de eerste generatie vormen een zeer problematische categorie om bij de samenleving te betrekken en te empoweren. Een groot deel neemt niet of nauwelijks deel aan het maatschappelijk leven, is 'opgesloten' in haar buurt en beweegt zich binnen zeer beperkte sociale kringen. Zij hebben een lage opleiding, een geringe (Nederlandse) taalbeheersing en weinig kennis van de Nederlandse maatschappij. Vaak zijn hun kinderen de enigen die een brug kunnen slaan naar de Nederlandse samenleving. Interessant in het kader van empowerment van deze groep vrouwen zijn de bevindingen die zijn opgetekend door het Verwey Jonker instituut bij een onderzoek naar het perspectief op activering van eerste generatie allochtone vrouwen (De Gruijter et al. 2007). Een belangrijke conclusie uit dit onderzoek is dat de ambitie van deze vrouwen om deel te nemen aan activiteiten in de samenleving hoog is, maar dat zij persoonlijke belemmeringen ervaren: een gering opleidingsniveau en met name een geringe taalbeheersing. Het actief uitnodigen van deze vrouwen lijkt een effectieve empowermentstrategie. Daarbij kunnen sturende en verleidende strategieën worden toegepast: verleidend in de zin dat nauw wordt aangesloten bij de leefwereld van de vrouwen, sturend in de zin dat er contracten worden afgesloten over wederzijdse verplichtingen (met name in onderwijssettings). Ad-hocstrategieën dienen – zo concluderen de onderzoekers – te worden vermeden. Empowerment van eerste generatie allochtone vrouwen is gebaat bij stabiliteit en continuïteit in het aanbod.

Duizend en één kracht: empowerment met kleine stapjes

In drie jaar tijd 50.000 allochtone vrouwen maatschappelijk actief. Dat is de inzet van het landelijke programma Duizend en één Kracht. Vanaf de start in 2007 gingen zes gemeenten aan de slag met Duizend en één Kracht. In 2008 is het aantal gemeenten uitgebreid naar 25. Naast gemeenten heeft ook een aantal grote landelijke vrijwilligersorganisaties zich gecommitteerd aan Duizend en één Kracht. Zij voeren projecten uit op lokaal niveau in



een aantal gemeenten. De gedachte achter het programma is dat vrijwilligerswerk op verschillende manieren van betekenis kan zijn voor de participatie van allochtone vrouwen in de samenleving. Als vrijwilliger krijgen deze vrouwen de kans om in contact te komen met andere leefwerelden, hun sociaal kapitaal wordt zo vergroot. Tegelijkertijd worden via aanpalende projecten (met de steun en inzet van vrijwilligers) de individuele hulpbronnen van deze vrouwen geoptimaliseerd, bijvoorbeeld door het aanbieden van taallessen of het afleggen huisbezoeken. Muna neemt deel aan Duizend en één Kracht in Nijmegen: 'Ik heb de kans gekregen om echt te laten zien wat ik kan en wat ik wil leren. Ik heb eerst taallessen en een talententraining gekregen. Daarna werd ik begeleid naar vrijwilligerswerk, in een functie die past bij mijn wensen en capaciteiten. Inmiddels heb ik een vrijwilligersplek gekregen bij Bureau Inburgering van de gemeente Nijmegen. Ik loop mee met een consulent en doe ondersteunend administratief werk.'

Ondanks de positieve ervaringen van Muna blijkt de stap naar vrijwilligerswerk voor veel allochtone vrouwen nog te groot. Arbeidsparticipatie is een mooi streven, maar voor de meeste allochtone vrouwen in achterstandswijken (denk aan de eerste generatie vrouwen van gastarbeiders en 'importbruiden') is dit (nog) een brug te ver. Het gaat om kleine stapjes. De eerste stap is taalverwerving: kennis van het Nederlands en kennis van de Nederlandse cultuur is een basisvoorwaarde voor sociaal contact. Vervolgens kunnen laagdrempelige activiteiten in de wijk als opstap dienen voor vrijwilligerswerk, hetgeen de kans vergroot dat vrouwen uiteindelijk een betaalde baan vinden. Fatima, een Surinaamse moslimvrouw, was lange tijd arbeidsongeschikt. Om terug te keren in de maatschappij deed ze vrijwilligerswerk. Ze werd gevraagd als voorzitter van het Vrouwenplatform Slotervaart en organiseerde de Internationale Vrouwendag in Slotervaart: 'Samen met het vrouwenplatform bepaalde ik het thema voor de vrouwendag en daarna stelden we het programma samen. Ik vond het heel erg leuk. Het contact met iedereen, het organiseren, niet de hele dag thuis blijven zitten terwijl je kinderen op school zitten. Maar iets positiefs, nuttigs doen en lekker bezig zijn. Je verborgen talenten worden zichtbaar en je komt achter dingen van jezelf waarvan je niet wist dat je ertoe in staat bent! Je leert organiseren, samenwerken, vergaderen. Ik kwam er ook achter dat ik een talenknobbel had. Toen ben ik taallessen gaan geven aan analfabete vrouwen in de moskee. Later ging ik taallessen geven aan vluchtelingen. Ik kreeg een cursus hoe je met vluchtelingen omgaat. En ik kreeg een certificaat aan het einde van de training.' De ervaringen van Muna en Fatima maken duidelijk dat de combinatie van individuele aandacht (wat wil ze, en wat kan ze?) en het aanbieden van laagdrempelige activiteiten dichtbij de leefwereld van de vrouwen, een vruchtbare empowermentstrategie vormt voor deze groep.

Deze drie voorbeelden laten zien dat empowerment van categorieën moet worden opgebouwd rond een drietal basisstrategieën: een gedegen en gedetailleerde *kennis* van de diversiteit van de categorie in kwestie; *maatwerk*, zo mogelijk op het niveau van subcategorieën en indien noodzakelijk op het niveau van het individu; en *continuïteit* in de interventies en ondersteuning. Discontinuïteit in het ondersteunen van groepen door incidentele of projectgebonden inzet werkt averechts en werkt frustraties in de hand bij de doelgroep.

Empowerment van wijkbewoners

Anders dan bij de empowerment van specifieke doelgroepen of afgebakende categorieën, waarbij de onderscheidende kenmerken onlosmakelijk aan het individu zijn gekoppeld, zijn wijkbewoners doorgaans een meer diffuse groep, met elkaar verbonden doordat zij bewoner van hetzelfde territoir zijn. Men is bewoner van Delfshaven, van de Molenwijk, van Kanaleneiland, van de Oosterparkbuurt. Dat collectieve element dient als aangrijpingspunt te fungeren bij empowerment van wijkbewoners. Met de invoering van de Wmo – waarvan het eerste prestatieveld ‘leefbaarheid en sociale samenhang’ primair betrekking heeft op de directe woonomgeving – staat empowerment op het niveau van buurten en wijken weer volop in de schijnwerpers. Tegelijkertijd staat deze vorm van empowerment als gevolg van verschillende ontwikkelingen onder druk (WRR 2005). Door processen van *individualisering* zijn buurtbewoners minder dan enkele decennia terug bereid om zich langdurig te committeren aan bewonersorganisaties en overlegorganen. En de bewoners die zich wel inzetten, zijn niet altijd representatief voor hun achterban. Bovendien is de buurt door de *toenemende mobiliteit* steeds minder belangrijk als referentiekader voor veel bewoners. Andere plekken in het ‘stedelijk veld’ (voor winkelen, uitgaan, werk en sociale relaties) hebben aan betekenis gewonnen, terwijl de buurt voor sommigen niet meer is dan een slaapplek. Ook de *demografische samenstelling* van een groot aantal wijken is de afgelopen decennia drastisch veranderd door de komst van tal van migrantengroepen. Ook deze ontwikkeling brengt met zich mee, zeker in grootstedelijke settings, dat wijkbewoners zich niet herkennen als behorende tot een groep waarmee men iets deelt. Ook het eerder genoemde probleem van de gebrekkige representativiteit van bewonersorganisaties wordt daardoor nog complexer.

Toch kan empowerment van wijkbewoners wel degelijk een potentieel succesvolle strategie zijn om bewoners bij hun directe leefomgeving te betrekken, maar dan is het wel noodzakelijk om de beperkingen van het hanteren van een wijkperspectief te onderkennen. Empowerment van wijkbewoners moet niet zozeer gericht zijn op het aanpakken van structurele problemen en achterstanden, maar veel meer op het mee helpen oplossen van leefbaarheidskwesties, het tot ontwikkeling brengen van onderlinge hulp- en steunnetwerken (zie kader ‘De burenhulpcentrale als buurtbinder’) en het vergroten van de invloed van bewoners op de eigen woonomgeving (De Boer et al. 2003). Zeker de categorie ‘ouders met kinderen’ is een groep die zich gretig laat mobiliseren om

als wijkbewoner te denken over leefbaarheidskwesties en over hulp- en steunnetwerken. Ze willen meedenken. Niet aan het einde van beleidsvormingsprocessen, maar aan het begin. Verschillende disciplines, ook woningcorporaties, zijn betrokken bij praktijken van samenlevingsopbouw, waarin inhoud wordt gegeven aan allerlei vormen van bewonersparticipatie. De laatste jaren is bijvoorbeeld veel geëxperimenteerd met het in handen geven van wijkbudgetten aan bewoners om de leefbaarheid en sociale samenhang van hun wijk te verbeteren. Het is een manier om bewoners een gevoel van eigendom over hun leefomgeving te laten ontwikkelen (*sense of ownership*), en zo hun verantwoordelijkheid voor hun buurt én voor elkaar te laten groeien. Dit betekent niet dat bewoners nu helemaal zelf moeten bepalen wat ze met dit 'buurtgeld' moeten gaan doen. Zo nodig kunnen ze hier ook hulp inschakelen van landschapsarchitecten, stedenbouwkundigen, kunstenaars of andere helpers. Alleen: van deze experts wordt gevraagd plannen mét hen te ontwikkelen, en niet voor hen. Dus juist met gebruikmaking van de wensen, ideeën en oplossingsrichtingen van wijkbewoners. Empowerment is ook: de kracht van burgers combineren met de kennis en ervaring van experts.



Stadsvernieuwing in de jaren zeventig: opgroeien tussen onbewoonbaar verklaarde woningen. Word je er sterk van of juist zwak? © Spaarnestad Photo 1970. Alle rechten voorbehouden

De burenhulpcentrale als buurtbinder

In Den Haag, Delft, Hoofddorp, Leiden, Nijmegen en Waddinxveen zijn in 2007 pilots van burenhulpcentrales (BHC) opgezet. De centrales komen voort uit de hernieuwde aandacht voor onderlinge hulp en dienstverlening op buurtniveau, ook wel burenhulp genoemd, waarbij deze informele steunnetwerken op een meer eigentijdse wijze zijn vormgegeven. De BHC is een systeem dat een beller in contact brengt met een vrijwilliger in de eigen wijk. Wijkbewoners kunnen zich als deelnemer inschrijven bij de BHC. Of ze nu iets voor iemand willen doen, zelf vrager zijn of allebei, iedereen die zich aan heeft gemeld kan zowel hulp verlenen als ontvangen. Deelnemers geven zelf aan of zij gebeld willen worden of niet. Wie een hulpvraag heeft, belt naar de BHC en hoort vervolgens een keuzemenu: boodschappen doen, klusje of tuin, vervoer, oppas, praatje maken, hond uitlaten of helpdesk. Als men een keuze maakt, belt het systeem een vrijwilliger in de wijk. De vrijwilliger die opneemt hoort in welke categorie de hulpvraag ligt. Door middel van het intoetsen van een 1 of 2 geeft de vrijwilliger aan of hij wel of niet het telefoontje wil aannemen. Wil hij dat niet, dan belt het systeem de volgende beller; net zo lang totdat het systeem iemand te pakken heeft gekregen, die zijn buurtgenoot te woord wil staan. Verbindt de computer door, dan heet dat een match. Beide personen bespreken samen de vraag, waarop de buurtgenoot besluit om wel of geen hulp te verlenen.

In Den Haag is het effect van de BHC in de wijk geëvalueerd door middel van een buurtonderzoek. Er is een buurtscan uitgevoerd (interviews met projectcoördinatoren en betrokkenen) en er zijn enquêtes onder bewoners verspreid waarin gevraagd werd naar de methodiek en naar de effecten op de sociale samenhang, leefbaarheid, informele zorg en zelfredzaamheid in de buurt. Uit de evaluatie blijkt dat het aantal bewoners dat door het systeem in contact is gekomen met andere bewoners bescheiden is (8%), maar dat de indirecte effecten van het systeem (op het terrein van de buurtsolidariteit, informele steunnetwerken leefbaarheid en sociale cohesie) hoopgevend zijn. Zo heeft de school – geïnspireerd door de BHC – nu plannen om leerlingen door middel van maatschappelijke stages hun bijdrage te laten leveren aan de wijk. Bijvoorbeeld door leerlingen in te zetten om ouderen te helpen bij het installeren van hun computer. Het systeem kan ook andersom werken: buurtbewoners kunnen leerlingen ondersteunen, bijvoorbeeld door bijles te geven of te surveilleren bij tentamens. Dergelijke uitwisselingen komen zowel de leefbaarheid als de sociale samenhang ten goede.

Daarnaast biedt de woonomgeving mogelijkheden om het *sociaal kapitaal* van weerbare burgers aan te spreken als bron van empowerment voor burgers die zwakker staan. Onderzoek laat zien dat de buurt een vruchtbare plek kan zijn om verschillende groepen met elkaar in contact te brengen (Veldboer et al 2008). Op scholen, sportveldjes, in publieke ruimten en in multifunctionele wijkaccommodaties. Met het adagium dat 'iedereen moet meedoen' wordt de middenklasse, waar dat kan, tegenwoordig aangesproken op haar verantwoordelijkheid voor het samen leven (Van Beek & Ham 2007). De middenklasse is echter van oudsher een categorie die enigszins wezensvreemd is voor het opbouwwerk en andere frontlinioprofessionals, zoals de wijkagent en de woonmaatschappelijk werker. Hun aandacht is vaak exclusief gericht op kwetsbare of problematische burgers. Maar de middenklasse laat zich niet zomaar mobiliseren om zich te ontfemen over haar minder geprivilegieerde buurtgenoten. Hier ligt dus een belangrijke taak voor overheden en voor sociale professionals. Inventiviteit is gevraagd om de middenklasse op dit punt te verleiden tot meedoen, niettemin maakt recent onderzoek duidelijk dat met subtiele vormen van regie – bijvoorbeeld door het intelligent inrichten en programmeren van buitenruimten (speeltuinen, parken, pleinen) en binnenruimten (scholen, multifunctionele accommodaties) sterke burgers in contact kunnen worden gebracht met minder weerbare (Uyterlinde et al 2007). Maar dan moet de middenklasse er wel wonen. Daarom is het belangrijk dat gemeenten randvoorwaarden aanreiken die middengroepen niet alleen stimuleren in gemengde buurten te gaan wonen, maar er ook voor zorgen dat ze zich gaan inspannen voor hun wijk (zie kader 'Middenklassers realiseren hun droomhuis in achterstandswijken').

Middenklassers realiseren hun droomhuis in achterstandswijken

Eind 2004 is de gemeente Rotterdam gestart met het experiment klushuizen. Deze huizen stonden veelal in de hotspotgebieden van de stad, plekken in achterstandswijken waar sociale problemen zich hadden opgehoopt. Deze klushuizen werden tegen lage bedragen aan particulieren aangeboden, onder de voorwaarde dat ze de woning volledig moesten renoveren en zich verplichten om er minstens twee jaar te blijven wonen. De gemeente reikte de kopers coaches aan (o.a. architecten) die hen terzijde stonden bij de renovatie. Een van de eerste klushuis-projecten was het Wallisblok in Spangen, op dat moment misschien wel de meest prototypische achterstandswijk van Nederland. Tot verbazing van de initiatiefnemers was de animo voor deze huizen enorm. Vooral woonconsumenten die tot de zogenaamde *creative class* behoorden toonden veel belangstelling (Florida 2002). Het zijn de beroepsgroepen die met creativiteit hun geld verdienen die van deze klasse deel uitmaken. Het gaat daarbij o.a. om ontwerpers, architecten, mediamensen, kunstenaars, consultants en onderzoekers. Kenmerk van de creatieve klasse is dat zij openstaat voor verschillen, diversiteit waardeert en gedijt in tolerante settings. Ook de aanwezigheid van high-tech industrie bindt ze aan steden. Steden is er veel aan gelegen om deze groep te binden, niet alleen omdat de creatieve economie groeit, maar juist ook omdat de aanwezigheid van deze klasse voor bedrijven een vestigingsplaatsfactor van betekenis geworden is. Daarom was het voor de gemeente Rotterdam, die moeite heeft om middenklassengroepen aan de stad te binden, een groot succes te merken dat hoogopgeleide creatieven gretig reageerden op het initiatief van de klushuizen. Daarbij dient te worden aangetekend dat het veelal om interessante huizen gaat, met tal van karakteristieke details, die gebouwd zijn in de jaren twintig en dertig van de vorige eeuw. De bouwkundige staat is redelijk en de funderingen zijn goed. Ze zijn alleen sterk verwaarloosd. Het is aan de klusser dit huis om te toveren tot het gewenste droomhuis. En dat is gebeurd.

Veel vertegenwoordigers van de middenklasse hebben met veel power en vindingrijkheid huizen opgeknapt en met hun komst er voor gezorgd dat ook maatschappelijk weerbaren in achterstandswijken zijn komen wonen. Ook het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) herkende de klushuizen als een effectief instrument om de eenzijdige sociaal-economische bevolkingssamenstelling van probleemwijken te doorbreken (Gijsberts & Dagevos 2007). De komst van deze weerbare bewoners is om meerdere redenen van belang. Ten eerste krijgen deze wijken met hun komst een injectie van sociaal kapitaal. Juist omdat zij zoveel hebben geïnvesteerd in hun woning, hebben de nieuwkomers er ook alle belang bij dat de wijk verder verbetert op punten van leefbaarheid en veiligheid – en zijn zij ook geneigd daar hun steen aan bij te dragen. Daarnaast maakt recent onderzoek duidelijk dat de creatieve klasse openstaat voor het leggen van contacten met allochtone groepen die vaak



sociaaleconomisch lager op de maatschappelijke ladder staan. Van de zwaarte van deze contacten moet men zich niet teveel voorstellen, maar er is een begin. Bovendien zorgt hun komst ervoor dat scholen in de omgeving kans maken te 'verwitten', waardoor kinderen in achterstandsposities de kans krijgen om mee getrokken te worden door hun meer weerbare klasgenootjes. En: juist ook de oude bewoners waarderen de komst van deze nieuwelingen. Het vervult hen met trots dat zij bereid zijn om in hun wijk te komen en daar zoveel tijd, moeite en geld voor over hebben. Inmiddels is in Rotterdam de vierde ronde klushuizen in de aanbidding gegaan. De gemeente Den Haag heeft dit initiatief inmiddels overgenomen.

Voorbeeld van een empowermentstrategie op niveau van de wijk: ABCD

De Asset-Based Community Development (ABCD)-benadering geeft een weg aan om via het *in kaart brengen* en *mobiliseren* van de *talenten* en *vaardigheden* die in elke lokale gemeenschap, hoe gedepriveerd ook, aanwezig zijn, *van binnenuit* te werken aan in economisch, cultureel en sociaal opzicht *vitale* buurten. De ABCD-benadering is ontwikkeld door John Kretzmann en John McKnight van het Asset-Based Community Development Institute van Northwestern University, Illinois, Verenigde Staten. De aanpak bouwt voort op inzichten van (Amerikaanse) buurtgerichte tradities op de terreinen van samenlevingsopbouw, wijkplanning en versterking van buurteconomieën. In de benadering staat het aanboren van de capaciteiten, vaardigheden en hulpbronnen ('assets') die in een lokale gemeenschap aanwezig zijn, centraal. Deze worden gezocht bij (1) individuen, (2) (informele) lokale groepen en organisaties (waaronder culturele groepen, kerken, comités van kleine zelfstandigen, politieke verenigingen) en associaties daarvan, (3) lokale private, gemeentelijke en non-profit instituties (scholen, bibliotheken, ziekenhuizen, politie), waarbij deze laatste categorie pas wezenlijk kan bijdragen als zij zich committeert aan het proces van 'community building' (gemeenschapsoopbouw) van 'onderop' (Duyvendak et al. 2001). De ABCD-methode wordt in enige vorm in nogal wat Nederlandse gemeenten toegepast. Meestal gaat het om verwaterde versies, waarbij enkele ingrediënten uit de methodiek worden ingezet; bijvoorbeeld het maken van een sociale wijkkaart door bewoners. In enkele gemeenten, zoals Eindhoven en Helmond, worden pogingen ondernomen om de methode integraal te ontwikkelen. Met name de rolverdeling tussen professionals en bewoners zorgt vaak voor struikelblokken. Het initiatief van bewoners wordt toch vaak snel door professionals overgenomen en al doende in de kiem gesmoord. Het inzetten van de ABCD-methode vergt, kortom, een andere, meer op empowerment toegesneden werkwijze van sociale professionals.

De kracht van de doelgroepbenadering

In schema 1 zijn exemplarische of 'klassieke' doelgroepen van het beleid ondergebracht. Dit rijtje is naar believen aan te vullen en te preciseren, denk aan categorieën als 'portiekbewoners', 'multi-problem families', 'Oost Europese arbeidsmigranten'. De laatste categorie maakt ook weer duidelijk dat deze categorie verder kan worden verfijnd, bijvoorbeeld in 'Polen', 'Bulgaren' en 'Roemenen'. Daarbij wordt direct zichtbaar wat een belangrijk risico is van het groepsgewijs mensen aanspreken: het risico van stigmatisering. Door individuen aan te spreken op een groepskenmerk, worden individuele verschillen en kwaliteiten als het ware ontkend. Daarom is het ook verstandig eerst te kijken of met algemeen beleid kan worden volstaan of dat (in geval van ernstige problematiek) een individuele benadering niet meer voor de hand ligt.

Waarom bleef de categoriale benadering populair? In de eerste plaats omdat beleidsmakers de (meestal terechte) neiging hebben om de complexiteit van de werkelijkheid te willen reduceren tot grijpbare proporties. Het doelgroepdenken leidde echter tot het ontstaan van een veelheid van subdisciplines in het sociaal werk, zo zijn er alleen al in binnen het opbouwwerk specifieke werkers gericht op jongeren, op ouderen, op pleinen, op migranten. Het tweede, en wellicht meest onverdachte argument, is dat mensen zelf de neiging hebben om zich in categorieën in te delen, en zich daarop ook laten aanspreken. Dat blijkt alleen al uit de strategie die in het overgrote deel van de reclame-uitingen in de media wordt gehanteerd. Maar ook op 'street-level'-niveau is dit terug te zien. Kijk alleen maar naar de wijze waarop jongerenculturen zich onderling onderscheiden en zelfcategorisering ontstaat. Kijk naar het verschil tussen ADO- en Ajax-supporters. Kijk naar 'ouderen' en 'jongeren'. Kijk naar Marokkanen en Turken. Kijk naar de bewoners uit het Haagse Benoordenhout en de bewoners uit Duindorp in Scheveningen. Kortom: het indelen in categorieën (en de daarbij behorende prototypen) is eigen aan mensen. Het ligt voor het beleid dan ook voor de hand om bij deze eigenschap aan te sluiten.

Het laatste argument om vast te houden aan een categoriale benadering ligt erin dat doelgroepen zich van elkaar onderscheiden in de mate waarin ze wel of niet de beschikking hebben over specifieke hulpbronnen. Bijvoorbeeld in het geval van hoogbejaarden is de hulpbron 'gezondheid' vaak problematisch, terwijl bij specifieke groepen allochtone jongeren de hulpbron 'onderwijs' onvoldoende kracht heeft. In onderstaand schema zijn de zwakke hulpbronnen en de hulpbronnen die deze zwakten kunnen compenseren naast elkaar gezet. Voorbeeld: de hulpbron 'gezondheid' laat bij veel ouderen te wensen over, maar hulpbronnen als 'goede wijkvoorzieningen', 'religie en zingeving' en 'vrijtijdsbesteding' kunnen ouderen toch op de been houden en sterk maken. Het schema is het beste als een heuristisch kader te zien, dat aanzet tot nadenken over welke hulpbronnen tekorten vertonen en welke hulpbronnen deze kunnen compenseren. We hebben het schema ingevuld als ware het een vingeroefening, maar er zijn andere invullingen mogelijk. De invulling maakt duidelijk dat naast voor de hand liggende hulpbronnen als

Schema 1: exemplarische categorieën voor het beleid

Doelgroep	Deficiet in hulpbron	Kracht in hulpbron
Specifieke groepen allochtone vrouwen	Werk, inkomen, huisvesting	Sociale relaties, religie en zingeving
Specifieke groepen allochtone jongeren	Onderwijs, werk, vrijetijdsbesteding	Sociale relaties, onderwijs
Ouderen	Gezondheid, veiligheid, sociale relaties	(Wijk)voorzieningen, religie en zingeving, vrijetijdsbesteding
Jongeren	Onderwijs, werk, vrijetijdsbesteding	Onderwijs
Buurtbewoners	Veiligheid, leefbaarheid	Sociale relaties, (wijk)voorzieningen, huisvesting
Pleingebruikers	Vrijetijdsbesteding, voorzieningen (openbare ruimte)	Sociale relaties, voorzieningen, vrijetijdsbesteding
Gehandicapten	Gezondheid, sociale relaties	Werk, sociale zekerheid
Verslaafden	Gezondheid, sociale zekerheid, huisvesting, sociale relaties	Werk, (wijk)voorzieningen
Psychiatrisch patiënten	Gezondheid, sociale zekerheid, huisvesting, sociale relaties	Werk, vrijetijdsbesteding
Dak- en thuislozen	Gezondheid, sociale zekerheid, huisvesting, sociale relaties	(wijk)voorzieningen
Werklozen	Werk	Sociale zekerheid
Armen	Werk, sociale zekerheid	(wijk)voorzieningen, onderwijs
Asielzoekers	Huisvesting, sociale relaties, gezondheid	Sociale zekerheid, werk
Woonwagenbewoners	Werk, onderwijs	Huisvesting, sociale relaties
Etc.		

onderwijs en werk, ook andere belangrijk kunnen zijn: zoals activerende sociale zekerheid, wijkvoorzieningen, sociale relaties en vrijetijdsbesteding.

Resumerend stellen we vast dat de doelgroepbenadering – ondanks verschillende paradigmawisselingen in het beleid van algemeen naar categoriaal en/of wijkgericht en vice versa – in de uitvoeringspraktijk niet aan kracht heeft ingeboet. Vandaag de dag zien we nog tal van empowermentoffensieven die hun vizier richten op heel specifieke doelgroepen (zie de kaderteksten over de methodiek ‘empowerment van moslimjongeren’ en het empoweren van allochtone vrouwen (‘Duizend en één Kracht: empowerment in kleine stapjes’) of territoriale categorieën (buurtbewoners, pleingebruikers, portiekbewoners). Daarbij bestaat er geen rigide grens tussen individuele vormen van empowerment en empowerment van doelgroepen. Want ook in een categoriale empowermentaanpak bestaat – als het goed is – oog voor de kwaliteiten, competenties én deficiënties van individuen. Sociale professionals die zich bezighouden met doelgroepsgewijze vormen van empowerment dienen dan ook het groepspectief los te kunnen laten wanneer de situatie daarom vraagt, en zich te bedienen van individuele vormen van empowerment.



6

Inhoud geven aan empowerment in achterstandswijken

Wat betekenen de hiervoor verzamelde inzichten nu voor het aanpakken van grootste- delijke vraagstukken in achterstandswijken? Wat moet er veranderen in de bestaande manier van werken om empowerment van kwetsbare groepen en burgers in deze wijken inhoud te geven? Het antwoord op deze vragen werken we in een zevental conclusies uit. We zullen betogen dat empowerment niet het simpelweg over de schutting gooien van taken door professionele instellingen richting burger is. Empowerment draait om *professionele subtiliteit* en het vinden van de juiste balans op een aantal terreinen. Zo ligt in het beleid gericht op achterstandswijken te vaak de balans of eenzijdig bij experts dan wel bij burgers. Vooral de inbreng van de laatste groep wordt de laatste tijd misschien enigszins overschat. Of men geeft burgers wel medezeggenschap, maar vergeet te investeren in het ontwikkelen van hun talenten. Ook de juiste balans tussen territoriale, categoriale en individuele vormen van empowerment is vaak zoek, en hetzelfde geldt voor het juiste evenwicht tussen vormen van paternalisme en *laissez faire* bij professionals. Een ander belangrijk punt is dat professionals en beleidsmakers niet alle relevante hulpbronnen van empowerment goed in het vizier hebben. Ook op dit punt is er onbalans. Bijna alle aandacht gaat tegenwoordig uit naar werk, scholing en veiligheid, maar goede woningen, wijkvoorzieningen, woonomgeving, cultuur en religie als hulpbronnen voor empowerment worden systematisch onderschat. En tenslotte is de organisatie van het sociaal beleid veel te ingewikkeld, omdat zoveel actoren, disciplines en deelterreinen er deel van uit maken. Een empowermentbenadering die deze onevenwichtigheden weet te vermijden, kan veel meer dan nu het geval is succes boeken bij het opheffen van achterstanden in probleemwijken.

1 De paradox van empowerment: zelfsturing met hulp

Het begrip empowerment draagt een paradox in zich, want om te bereiken dat burgers zelfredzaam en zelfverzorgend worden, dienen ze te worden geholpen en ondersteund. Waar eindigt steun, zorg en hulpverlening en waar begint zelfredzaamheid? Eén ding is duidelijk: burgers in een achterstandspositie kunnen zich niet als een Baron von Münchhausen aan hun eigen haren uit het moeras trekken. Ze hebben een kracht van buitenaf nodig, een helper, vaak in de persoon van een hulpverlener of andere sociale professional, maar soms ook in de persoon van een onderwijzer, huismeester, stedenbouwkundige of architect. Daarbij is het essentieel dat deze helpers burgers niet als ondeskundigen zien, maar juist oog hebben voor hun kracht, en hen vervolgens werktuigen in handen geven waarmee ze zelf weer sturing aan hun leven kunnen geven. Op het moment dat deze helpers tekort schieten, komt de zelfsturing van burgers niet van de grond. Het is heel belangrijk dat deze helpers aanvoelen welke vorm van hulp of ondersteuning in welke dosering noodzakelijk is. Goede helpers maken zelfredzaam, slechte helpers maken afhankelijk.

2 De kracht van burgers mobiliseren

Professionals die betrokken zijn bij empowerment dienen een scherp oog te hebben voor de krachten die burgers en de doelgroepen waar ze deel van uitmaken, bezitten. De kunst is te zien wat de verstandelijk gehandicapte wel kan, de tiener die uit het vmbo gevallen is, of de langdurig werkloze die tot het granieten bestand van de bijstand behoort. Oog hebben voor de potenties van het netwerk van Turkse vrouwen, de talenten van oudere senioren en de hangjeugd op het plein. In de woorden van Hutschemaekers (2001) - schrijvend over de geestelijke gezondheidszorg -, 'empowerment staat voor de versterking van de gezonde kant van de cliënt'. Daarbij is het belangrijk om de juiste hulpbronnen aan te reiken om het aanwezige potentieel optimaal tot ontplooiing te laten brengen – en daarna is het aan de burger zelf. Waarbij volledige zelfredzaamheid een illusie is. Zeker in het geval van zeer kwetsbare burgers is periodieke bijstand of zelfs een permanente onderhoudsverplichting nodig. Denk aan mensen met ernstige lichamelijke of verstandelijke handicaps. Bovendien: in absolute zin is niemand volledig zelfredzaam. Mensen zijn op elkaar aangewezen. Maar steeds geldt: hulpverlener of sociale professional, zorg dat je van het toneel verdwijnt zodra dat kan – maar houd wel een oogje in het zeil.

3 Burgers zeggenschap geven over de eigen situatie

Empowerment is, naast het ontwikkelen van de kracht van burgers, ook gericht op het geven macht en zeggenschap aan burgers en groepen op achterstand, juist om hun greep op de eigen situatie te versterken. Dit betekent de inzet van strategieën waarin burgers serieus delen in de macht. Het is aan lokale overheden en maatschappelijke organisaties om hen die ruimte geven. Als dat niet op serieuze wijze gebeurt, kunnen halfslachtige empowermentstrategieën op den duur negatiever uitpakken dan wanneer ze achterwege waren gelaten. Dit geldt ook voor het geven van invloed aan bewoners bij het meedenken over hun woonomgeving, of het nu gaat om hun portiek, straat of buurt. De kunst is altijd zoveel mogelijk wijkbewoners te mobiliseren, van jong tot oud, van migrant tot witte senior, van arm tot meer bemiddeld. Ook hier kunnen burgers hulp gebruiken bij het vormgeven van hun stem of bij het meedenken over wijkplannen en -activiteiten. Er bestaan tal van interessante ateliervormen waarin experts met burgers samen nadenken over wijkplannen, of methoden waarin wijkbewoners budgetten krijgen om helpers in te huren. Empowerment is dus ook: de kracht van burgers combineren met de expertise van experts. Daaruit kunnen machtige allianties ontstaan.

4 Zorg voor de juiste balans tussen territoriale, categoriale en individuele vormen van empowerment

In dit boek hebben we onderscheid gemaakt tussen empowerment van individuen en doelgroepen. Bij empowerment van doelgroepen is een categoriale en een territoriale variant te onderscheiden. Bij de territoriale variant gaat het altijd om de 'wijkbewoner'. Soms gaat het om een subcategorie van deze doelgroep, zoals in het geval van straatbewoners, portiekbewoners of pleingebruikers. Empowerment van wijkbewoners



Tot in de jaren vijftig was huisbezoek vanzelfsprekend in heel veel (sociale) professies
© Spaarnestad Photo. Alle rechten voorbehouden

(stadbewoners, portiekbewoners) is vooral gericht op hun inbreng bij het mee helpen oplossen van leefbaarheidkwesties en het tot ontwikkeling brengen van onderlinge hulp- en steunnetwerken. Denk aan allerlei acties waarbij wijkbewoners zich inzetten voor het schoon, heel en veilig maken van hun buurt, maar ook aan vitale ouderen die leeshulp worden op achterstandsscholen, aan buurtgenoten die op huisbezoek gaan bij eenzame ouderen, en aan ouders die elkaars kinderen opvangen. Daarnaast biedt de woonomgeving mogelijkheden om het sociaal kapitaal van weerbare burgers aan te spreken als bron van empowerment voor burgers die zwakker staan. Vooral binnen de context van gemengde scholen en andere gemengde settings kunnen middenklassenouders ouders die meer op achterstand staan in praktische zin helpen, maar juist ook helpen hun horizon te verruimen. Het zijn allemaal voorbeelden van het aanspreken van de *kracht* van burgers.

Op het moment dat het gaat om het wegwerken van achterstanden of het aanpakken van ernstige problematiek, is een doelgroepenbenadering op zijn plaats. Daarbij is het belangrijk goed na te denken of dat ook echt nodig is, en of de juiste categorie gekozen wordt. Heeft men te maken met 'baldadige pubers', 'criminele jongeren' of 'Marokkaanse probleemjongeren'? De interventies bij een categoriale benadering zijn bijna altijd zwaarder dan de lichte interventies gericht op het aanspreken van de kracht van wijkbewoners. In veel gevallen kan niet exclusief volstaan worden met een doelgroepenbenadering, en is juist ook een individueel behandeltraject nodig. Het individuele traject heeft op haar beurt vaak weer een zwaarder karakter dan interventies gericht op het empoweren van groepen.

Wie kwetsbare burgers wil empoweren in achterstandswijken dient de verschillende niveaus van empowerment goed in het oog te hebben, op elkaar te laten aansluiten en in evenwicht met elkaar te brengen. Bij een verstoord evenwicht schiet empowerment van burgers in achterstandswijken tekort. Momenteel ligt een zwaar accent op de territoriale categorie van de 'wijkbewoners' – maar de wijkbewoner is met dit perspectief maar beperkt geholpen als hij de gedaante heeft van een overbelaste mantelzorger of een vereenzaamde hoogbejaarde. Dan is hij of zij beter geholpen met een doelgroepenbenadering of individuele benadering van empowerment. Hetzelfde geldt voor werkloze probleemjongeren. Nagel ze niet vast in hun wijk, maar breng ze naar opleidingsplaatsen binnen bedrijven die bijna altijd buiten de wijk liggen, en hou ze vast op (v)mbo scholen –die ook altijd buiten de wijk liggen, of in ieder geval niet aan de wijk gebonden zijn. Maar blijf ze tegelijkertijd als wijkbewoner zien en realiseer vanuit dit perspectief een goede vrijetijdsinfrastructuur dicht op de plek waar ze wonen. En blijf ze bovenal zien als individuen die enorm geholpen zijn bij een op hun situatie toegesneden traject.

5 Neem alle hulpbronnen in ogenschouw

Bij empowermentstrategieën dient het hele palet aan hulpbronnen in ogenschouw te worden genomen. Te vaak wordt gefocust op de *arbeidsmarkt* en het *onderwijs* als bronnen. Maar ook kansrijke interventies binnen andere hulpbronnen zijn in te zetten. Daarbij is te denken aan hulpbronnen als een goede woning, wijkvoorzieningen, woonomgeving, veiligheid, gezondheid, sociale relatie, religie, kunst en cultuur. Een *goede woning* kan een geweldige hulpbron zijn voor mensen in een achterstandspositie. Vanuit een gehorige, krappe woning is het moeilijk je te emanciperen. De hulpbron *wijkvoorzieningen* is evengoed belangrijk, denk bijvoorbeeld aan bibliotheekfilialen of Cruyff courts en speluitleencontainers voor stadskinderen. Hun aanwezigheid zorgt ervoor dat jongeren elders kunnen studeren als ze thuis geen goede plek hebben, dat vrouwen buiten het zicht van hun echtgenoot of de sociale controle van de familie zich kunnen ontwikkelen en dat kinderen veilig buiten kunnen spelen. Zie verder het enorme belang van de *woonomgeving*, met veilige, goed ingerichte pleinen, plantsoenen, speeltuinen en parken, waar zowel ouderen als kinderen zich thuis voelen, en waar kinderen en jongeren na schooltijd, in vakanties en in weekenden gebruik van kunnen maken die thuis nauwelijks gestimuleerd worden tot spelen en sporten. Maak de omgeving *veilig* en een angstige senior kruipt uit de schulp van zijn woning en kan weer in sociale zin zijn vleugels uitslaan. Maak gebruik van vormen van 'community art' – denk aan buurtsoaps of wijktheater – ze kunnen het begin zijn van een emancipatietraject (hulpbron *kunst en cultuur*). Zie het potentieel van migrantenkerken, die voor hun leden een belangrijke gidsfunctie in de samenleving kunnen vervullen en waardevol sociaal en cultureel kapitaal aan hun leden doorgeven (hulpbron *religie*). Kortom, bezie de potentie en de kracht van alle mogelijke hulpbronnen en wendt ze aan daar waar dat nodig is. Hier wordt een groot beroep gedaan op de inventiviteit van sociale professionals.

6 Houd de organisatie van empowerment simpel

Omdat veel organisaties bij de verschillende hulpbronnen van empowerment betrokken zijn, dient ervoor gewaakt te worden dat de organisatie van het geheel niet te ingewikkeld wordt. In het slechtste geval worden kwetsbare burgers en groepen in achterstandswijken met een schot hagel aan slecht op elkaar afgestemde interventies benaderd. Vaak lopen er zoveel hulpverleners, welzijnswerkers en adviseurs door hun buurt dat burgers door de bomen het bos niet meer zien. Het resultaat: gebrek aan slagkracht, waardoor empowerment van kwetsbare burgers niet van de grond komt. Gemeenten, maatschappelijke instellingen en woningcorporaties staan voor de opgave om meer samenhang aan te brengen in hun activiteiten. Heel belangrijk bij de organisatie van empowerment is om het perspectief van burgers centraal te stellen. Discussies over organisatie verzanden al te vaak in de verzuchting 'hoe kunnen we burgers toch betrekken bij onze initiatieven?' Probeer de vraag in eerste instantie om te draaien: hoe kunnen wij als professionals het beste aansluiten bij noden en initiatieven van burgers? Principes van frontlijnsturing moeten hier richtinggevend zijn. Richt de focus en formuleer heldere opgaven, formeer

vitale coalities met maatschappelijke partners (corporaties, centra voor werk en inkomen, zorginstellingen, scholen), en zet frontlijnteams in met subtiliteit en handelingsbekwaamheid en handelingsruimte. Empowerment van burgers in achterstandswijken vraagt niet om ingrijpende stelselherzieningen, maar professionaliteit, kwaliteit en coördinatie op alle niveaus: beleidsmatig, bestuurlijk en in de uitvoeringspraktijken van de frontlinie.

7 Vind de balans tussen paternalisme en zelfsturing

In het geval van empowerment is de opgave een balans te vinden tussen teveel paternalisme (betutteling, verzorging) en een afzijdige *laissez faire*-houding, want de burger zou het veel beter zelf afkunnen. Dat kan de burger niet op eigen kracht, en zeker niet de burger die zich in een kwetsbare positie bevindt. De laatste heeft sturing nodig, maar wel zodanig, dat hij zo snel mogelijk (gedeeltelijk) weer het stuur kan overnemen. Empowerment staat of valt enerzijds met vertrouwen in de kunde en kracht van burgers, anderzijds met het besef dat professionele ondersteuning daarbij cruciaal is. De reflex 'laat het aan de burgers zelf over' is naïef. Het is naïef om het beheer van een complex in hun handen te leggen, of te verwachten dat een multiprobleemgezin zichzelf uit het dal trekt. Maar de reflex 'dat laten we aan de hulpverlener over' is even improductief. Empowerment vereist een type helper dat weet om te gaan met het grote dilemma op het terrein van maatschappelijke zorg aan mensen: aan de ene kant mensen helpen en beschermen, aan de andere kant hun zelfstandigheid stimuleren. De geschiedenis van het sociaal beleid laat zien dat die balans vaak niet gevonden is. Ofwel men schiet door naar een zeer paternalistische houding, ofwel men laat de teugels vieren onder het mom van zelfsturing. Terwijl het altijd gaat om de juiste balans tussen paternalisme en zelfsturing. Empowerment vraagt subtiliteit.

Bijlage: Hulpbronnen voor empowerment

In het geval van empowerment gaat het steeds om het aanreiken van de juiste hulpbronnen aan de juiste mensen op het juiste moment. In veel empowermentprogramma's ligt een heel sterk accent op de hulpbronnen onderwijs en arbeid. Dat is begrijpelijk, maar er zijn er meer. Hieronder hebben we de belangrijkste hulpbronnen voor empowerment van burgers en doelgroepen in achterstandswijken kort uitgewerkt.

Onderwijs

Door het wegvallen van veel simpel ongeschoold werk, is het bezit van een diploma steeds belangrijker geworden. Wie geen startkwalificaties bezit, is ernstig gehandicapt op de arbeidsmarkt. De basis voor kwalificaties die met onderwijs kunnen worden behaald, worden ook op steeds vroegere leeftijd gelegd. In achterstandswijken leiden leerachterstanden door onvoldoende taalverwerving of andere culturele achterstanden vaak in de eerste klassen van het basisonderwijs al tot achterstanden die nog maar moeilijk overbrugd kunnen worden. Programma's voor voorschoolse educatie moeten deze achterstanden al bij kinderen tussen twee en vier jaar zien weg te werken. Empowerment begint in het ideale geval dus letterlijk op zeer jonge leeftijd. Dat betekent wel dat er buurtvoorzieningen aanwezig moeten zijn, die deze voorschoolse educatie kunnen leveren – zie de hulpbron wijkvoorzieningen. Op buurtniveau kan het basisonderwijs een belangrijke rol spelen bij het tot stand brengen van interetnisch en klasse-overstijgend contact (Veldboer et al. 2008). Want hoewel in de grote steden het basisonderwijs sterk gesegregeerd is (witte en zwarte scholen), vindt op sommige plekken ook 'verwitting' van zwarte scholen plaats en wordt op sommige basisscholen de leerlingenpopulatie gemengder. Juist de gemengde school kan uitstekend dienen als domein van overbruggend contact: zowel voor de leerlingen, als voor de ouders die ondanks hun culturele en sociaal-economische verschillen in laagdrempelige settings, zoals koffieochtenden of op het schoolplein, sociaal en cultureel kapitaal kunnen uitwisselen.

Arbeid

De hulpbron 'arbeid' is steeds belangrijker geworden, omdat andere participatiemogelijkheden in de sfeer van familie, buurt en kerk aan belang hebben ingeboet. Van werk wordt wel gezegd dat het de navelstreng met de samenleving vormt; wie van deze levensader afgesloten is, heeft dan ook vaak serieuze participatieproblemen door gebrek aan geld, sociale contacten en toegang tot netwerken. Daarnaast vormt werk ook een structurerend principe in de dagindeling van burgers, waardoor burgers het ritme van de samenleving makkelijker verinnerlijken en zich daardoor krachtiger kunnen bewegen in die samenleving. Daarbij is het belangrijk te onderkennen dat er werk is op verschillende niveaus. Allereerst is er natuurlijk het domein van de reguliere, betaalde arbeid. Maar daarnaast bestaan er ook arbeidssegmenten waar minder hoge productiviteitsniveaus gelden: additionele banen (gesubsidieerde arbeid), werk in beschutte werksettings (sociale werkvoorziening), leerwerktrajecten voor vroegtijdig schoolverlaters en er is het vrijwilligerswerk. Elk van deze segmenten is aan te spreken om mensen te activeren of mensen uit hun sociaal of maatschappelijk isolement te halen. Het is daarom goed om deze alternatieve arbeidssegmenten in het vizier te houden en om de beperkingen en de meest onaantrekkelijke segmenten van de reguliere arbeidsmarkt te erkennen. Met name sociaal zwakkere groepen lopen het risico vast te lopen in 'dead end jobs', de banen zonder vooruitzichten op beter. Deze banen sluiten mensen eerder uit dan in. Om die reden doen Centra voor Werk en Inkomen er goed aan om mensen niet alleen aan een baan te helpen, maar ze gelijktijdig te blijven scholen én te motiveren naar hun mogelijkheden (zie voorafgaande hulpbron), waardoor hun kansen toenemen op een baan in meer perspectiefvolle segmenten van de arbeidsmarkt.

Gezondheid

Aan de hulpbron 'gezondheid' worden tegenwoordig tot op hoge leeftijd hoge eisen gesteld. Van de huidige werknemers wordt verwacht dat ze tot hun 65e en liefst langer blijven werken, en dat ze hun levensstijl daarop aanpassen. Vitale ouderdom lijkt tegenwoordig de norm te zijn. Onder invloed van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) heeft de aandacht voor gezondheid zich sterk uitgebreid en gaat het niet alleen meer om de afwezigheid van ziekten of gebreken, maar ook om lichamelijk, geestelijk en sociaal welzijn. Zowel in het publieke als in het persoonlijke domein is een goede gezondheid in de brede betekenis van het woord een zeer belangrijke hulpbron in positieve zin, maar tegelijkertijd ook een risicofactor van betekenis op het moment dat er tekorten zijn. Belangrijk hierbij, is dat tekorten in de (hulpbronnen voor) gezondheid zich vaak blijken te concentreren binnen verschillende categorieën: ouderen, sommige groepen allochtonen en bewoners van achterstandswijken (WHO 2008). Dit maakt gezondheid als hulpbron van groepen in achterstandswijken extra relevant voor het inhoud geven aan empowerment.

Sociale zekerheid

In Nederland ligt er een vangnet voor diegenen die niet in het eigen levensonderhoud kunnen voorzien. Toch is de werking van deze arrangementen als bron van empowerment betrekkelijk. Wie langdurig aangewezen is op het minimum loopt niet alleen het risico om in de financiële problemen te komen, maar ook in een sociaal isolement te geraken. Langdurige uitkeringsafhankelijkheid maakt krachteloos. Niettemin biedt de Wet Werk en Bijstand, die in 2004 de Algemene Bijstandswet (ABW) vervangen heeft, mogelijkheden om de maatschappelijke participatie van uitkeringsafhankelijken en hun kinderen veilig te stellen via de Bijzondere Bijstand. De Bijzondere Bijstand is een uitkering waarmee mensen die van het bestaansminimum moeten rondkomen, extra of hoge kosten kunnen betalen. Om recht te hebben op deze voorziening moet er wel aan bepaalde voorwaarden worden voldaan. Zo moeten de uitgaven bijvoorbeeld aan bepaalde criteria voldoen en niet door een andere regeling worden vergoed. De Bijzondere Bijstand is een cruciale hulpbron voor gezinnen die bijvoorbeeld het geld ontberen om het lidmaatschap van sportclubs voor hun kinderen te betalen. In het kader van empowerment van sociaal-economisch zwakkere groepen, is het dan ook belangrijk dat gemeenten deze hulpbron optimaal aanwenden, en de verbinding zien met al die instanties die op sociaal-cultureel en recreatief vlak functioneren, zoals vrijwilligers- en welzijnsorganisaties. Daarbij moet wel worden voorkomen dat het sociale vangnet passiviteit en apathie in de hand werkt. Ook de hulpbron sociale zekerheid moet burgers dus vooral ook kansen en prikkels bieden om zich aan een positie van sociale achterstand te ontworstelen.

Woning

Aan het begin van de 20^e eeuw vormde de volkshuisvesting het vertrekpunt voor de emancipatie van arbeiders. De namen van de woningbouwverenigingen gaven het aan: Eigen Hulp, De Dageraad, De Goede Woning. Ook vandaag blijft de woning als belangrijke hulpbron voor mensen in achterstandspositie onverminderd relevant. Het leven in een slechte woning brengt een 'hecht weefsel van ongunstige levensomstandigheden' met zich mee (Milikowski 1956). Het heeft negatieve effecten op de lichamelijke en mentale gesteldheid van de inwonenden, en op de opvoeding van kinderen die er opgroeien. Natuurlijk, om vooruit te komen, is meer nodig dan een goede woning, maar vanuit een overbewoonde, onverwarmde, verslonsde woning, is sociale stijging minder gemakkelijker te realiseren dan vanuit een woning waar de gezinsleden enige privacy kennen ten opzichte van elkaar en hun burens. Ook uit recent onderzoek naar de effecten van stedelijke vernieuwing in de Rotterdamse deelgemeente Hoogvliet, blijkt dat een betere kwaliteit woning een gunstig effect heeft op de sociaal-maatschappelijke stijging van bewoners uit achterstandswijken: dankzij de nieuwe woning is er stabiliteit en rust om te studeren en te werken (Veldboer et. al. 2007). De eisen die gesteld worden aan woningen, komen dan ook steeds hoger te liggen. Nog niet zo lang geleden was bijvoorbeeld het hebben van een eigen kamer voor kinderen geen issue, tegenwoordig is dat wel het geval. Maar de herstructurering in achterstandswijken heeft nog niet alle te krappe



Klimrekken uit de tijd van de wederopbouw: spelen op straat maakt sterk. © Spaarnestad Photo 1969 / Beeld: H. Hilterman. Alle rechten voorbehouden

en te oude woningen bereikt. Om die reden is het belangrijk om wijkvoorzieningen te hebben voor kinderen die thuis geen plek hebben en ook niet de rust krijgen om hun huiswerk te maken (zie de hulpbron wijkvoorzieningen).

Woonomgeving

Een woning kan nog zo ruim en van hoge woontechnische kwaliteit zijn, het is belangrijk dat de woning in een leefbare en veilige omgeving staat. Bewoners moeten niet geterroriseerd worden door verwarde huurders of overlast veroorzakende jongeren en elementaire leefregels in woningcomplexen kunnen niet worden genegeerd. Daarnaast is het juist voor burgers in een achterstandspositie belangrijk dat hun woning niet in een wijk staat, die als het afvoerputje van de lokale woningmarkt functioneert, maar in een meer gedifferentieerd samengestelde wijk. Het vergroot hun kans om ook met meer zelfredzame burgers in contact te komen. Voorts bieden goed ingerichte buitenruimten een inspirerende pedagogische context aan kinderen, waar ze de noodzakelijke gevarenoefening opdoen en bovendien leren met andere kinderen op te trekken (sociale vaardigheden). Bij het realiseren van een leefbare omgeving, zijn natuurlijk zeer verschillende actoren betrokken, denk aan alle instanties die zich met parken, pleinen, plantsoenen

en speeltuinen bezig houden. Het is de speeltuinbeweging, opgekomen rond 1900, die als geen ander geweest heeft op publieke ruimten als hulpbron. Veel stadskinderen woonden destijds in bedompte, donkere huizen in dichtbevolkte wijken. De oprichters van de speeltuinbeweging waren van mening dat spel en beweging, licht en gezonde lucht noodzakelijke voorwaarden waren voor het opgroeien van kinderen. En die maatstaven gelden nog steeds. Maar niet alleen voor kinderen is het belangrijk om te investeren in de kwaliteit van de publieke ruimte. Ook ouderen, mindervaliden en ouders van jonge kinderen (kinderwagens) hebben vaak moeite zich in de publieke ruimte te bewegen (Verdonk & Van Koperen 2007). Recent onderzoek laat bovendien zien dat met name de informele steun die ouderen op ontmoetingsplekken in de buitenruimte aan elkaar geven, wezenlijk bijdraagt aan hun welzijn (zie Van Doorn et al. 2008).

(Wijk)voorzieningen

Sociaal beleid is voor een belangrijk deel ook altijd accommodatiebeleid geweest: scholenbouw, sociaal-medische voorzieningen, kerkenbouw, bibliotheken, multifunctionele accommodaties, buurthuizen, et cetera. Denk in dit verband aan het buurthuiswerk dat uit het Londense Toynbee-werk is voortgekomen. Het was Arnold Toynbee, een docent uit Oxford, die met studenten het Londense East End introk om de kansarme bevolking met raad en daad bij te staan. Na zijn dood (1883) wordt Toynbee Hall in East End gesticht, een plek van waaruit geprobeerd werd de arbeidersbevolking te helpen en te emanciperen. Het is een inspiratiebron geworden voor het volksontwikkelingswerk in Nederland, bijvoorbeeld voor Helene Mercier, die het eerste volkshuis in Nederland, Ons Huis in de Jordaan (1892), heeft gesticht. De aanwezigheid van dit type voorzieningen is nog steeds van grote waarde voor bewoners van achterstandswijken. Soms liggen deze voorzieningen buiten de wijk, denk bijvoorbeeld aan de grote centrale stadsbibliotheek van Rotterdam, waar dagelijks duizenden autochtone én allochtone kinderen en volwassenen intensief gebruik van maken. Hier is letterlijk een opheffabriek aan het werk. Maar op kleine schaal, vindt dit ook plaats in de buurtcentra van de wijken waar taalcursussen en computerlessen worden gegeven, in de wijkfilialen van de bibliotheek en in de activiteiten die na schooltijd in het kader van een brede school aangeboden worden. Wijkvoorzieningen zouden ook meer dan nu een rol kunnen vervullen in het verbinden van verschillende etnische groepen én inkomensgroepen. Ze zouden, in de woorden van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005), veel meer dan nu 'vanzelfsprekende ontmoetingsruimten' moeten zijn. De uitdaging is dan wel om accommodaties te realiseren waar verschillende groepen ook echt gebruik van maken en dat er enige regie op deze contacten plaatsvindt door sociale professionals. Want interetnische en klassenoverstijgende contacten komen niet vanzelf tot bloei (Uyterlinde et al. 2007). De facto betekent dit het realiseren van voorzieningen waar ook middenklassengroepen op af komen omdat het gebouw vanwege de aansprekende architectuur én het activiteitenaanbod voor hen aantrekkelijk is. Nu worden buurthuizen voornamelijk door lagere inkomensgroepen bezocht.

Veiligheid

Veiligheid is een hulpbron die heel direct kan bijdragen aan de empowerment van buurtbewoners. Wie zich onveilig voelt, trekt zich terug en wordt passief. Hij wordt niet alleen fysiek beperkt in zijn actieradius, maar juist ook in zijn mogelijkheden tot maatschappelijke participatie. De wereld van de oudere senior verkleint zich tot het eigen huis, omdat hij buiten bang is; kinderen blijven binnen omdat ze niet buiten durven te spelen, bang als ze zijn voor het intimiderende gedrag van andere kinderen of groepen hangjongeren. Buurtpreventieteams van bewoners kunnen om die reden een belangrijke rol vervullen bij het scheppen van een klimaat, waarbinnen jonge en oude bewoners zich vrij weten te bewegen. Maar in achterstandswijken stuit de rol van burgers in de gemeenschappelijke veiligheidszorg op grenzen (Lub & Van Arum 2007). Het zelfreinigend vermogen van bewoners in de aanpak van overlast en kleine criminaliteit werkt daar maar ten dele. Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004) moeten bewoners zich daarom niet alleen gesteund voelen door hun eigen sociale omgeving (bijvoorbeeld via de buurtpreventieteams), maar blijft de inzet van beroepskrachten van publieke instanties (wijkpolitie, stadstoezicht, huismeesters) die tot doel hebben verloedering en onveiligheid in de wijk tegen te gaan noodzakelijk. Evenals in de totstandbrenging van overbruggend contact, kan het beheer van een veilige leefomgeving dus niet zonder de steun en actief optreden van professionals.

Sociale relaties

Ook sociale relaties zijn een belangrijke hulpbron. Wie ze ontbeert vereenzaamt, verstart, raakt verstoken van impulsen en aandacht, valt buiten netwerken, en komt buiten de samenleving te staan. Zij spelen een belangrijke rol bij de gebeurtenissen waarmee mensen in hun leven wordt geconfronteerd: ziekte, het verlies van geliefden, werkloosheid, slachtofferschap. Maar ook positieve zaken als de geboorte van een kind, het betrekken van een nieuwe woning en 'de kleine dingen die ertoe doen' vragen om steun en respons van anderen. Sociale contacten vormen als zodanig een 'buffer' waarmee negatieve gebeurtenissen kunnen worden opgevangen en waarmee positieve zaken aan belang winnen. Op het punt van het stimuleren van onderlinge relaties en verbindingen kunnen gemeenten én maatschappelijke organisaties een belangrijke rol vervullen, door inhoud te geven aan een geprofileerd en aansprekend vrijwilligersbeleid.

Religie

De organiserende structuren van de religies zijn inmiddels niet meer zo prominent aanwezig als in de tijd van de verzuiling. Toch is voor sommige groepen religie nog een sterke hulpbron om hun sociaal en cultureel kapitaal uit te putten. Religieuze groeperingen zijn daarnaast een belangrijke bron om sociale netwerken uit op te bouwen en kunnen individuen een mentale opkikker geven om het leven aan te kunnen. Dit geldt met name vaak voor burgers die op andere gebieden kwetsbaar zijn. Voor veel migran-

tengroepen geldt dat de islam, het hindoeïsme of christelijke godsdiensten (bijvoorbeeld de Pinkstergemeente) niet alleen een geestelijk houvast bieden, maar ook, en met name, in materiële zin en in termen van onderlinge sociale verbondenheid een belangrijke hulpbron vormen. Kerken spelen vaak een verstrekkende maatschappelijke rol voor hun leden. Tegenwoordig wordt in navolging van de brede school, ook wel van de brede kerk gesproken (Euser et al. 2006). Het zijn in heel veel wijken belangrijke plekken waar contacten gelegd worden. Bovendien is de sociale kaart van veel kerken relatief gemengd van samenstelling, en omdat er verschillen zijn in sociale positie, kan er tussen de leden sociaal en cultureel kapitaal overgedragen worden (zie ook de hulpbron onderwijs). Juist ook sociaal en cultureel kapitaal dat het met name voor sociaal zwakkere (migranten)groepen mogelijk maakt om meer succesvol te participeren in de Nederlandse samenleving.

Kunst en cultuur

Kunst en cultuur zijn van oudsher vanuit de maatschappelijke elite gezien een belangrijke bron voor verheffing van kwetsbare groepen. Het is niet voor niets dat bibliotheken voor jeugdigen (bijna) gratis zijn en dat er relatief omvangrijke subsidiestromen richting de 'high arts' (musea, orkesten, toneel- en balletgezelschappen) gaan. De toegankelijkheid van kunst en cultuur voor álle bewoners, ongeacht hun herkomst, moet gewaarborgd zijn. In het beleid van het Ministerie van OCW is de afgelopen jaren expliciet aandacht voor de rol die kunst en cultuur kan en moet spelen in de verheffing van achterstandsgroepen. Een deel van de subsidiebeschikkingen is zelfs daarvan afhankelijk gemaakt. Op lokaal niveau worden interventies op het domein van kunst en cultuur ook actief ingezet, bijvoorbeeld in de bibliotheekvernieuwing, of in herstructureringswijken en aandachtsgebieden door het ontwikkelen van theatervormen, waar bewoners en professionals samen hun ongemak, maar ook hun humor en krachten weten te verbeelden. Natuurlijk, met dit type cultuuruitingen kun je niet volstaan bij pogingen kwetsbare burgers te verheffen, maar het kan wel een inspirerend onderdeel van een bredere mobiliseringstrategie zijn, waarbij juist ook andere hulpbronnen als onderwijs en arbeid ingezet worden. Daarnaast worden theatervormen ingezet die het karakter hebben van hedendaags vormingstoneel. Met behulp daarvan wordt geprobeerd burgers in een ingewikkelde maatschappelijke positie, bijvoorbeeld allochtone jonge vrouwen, bewust te maken van hun situatie en hen handvatten aan te reiken voor hun emancipatieproces. Tevens kunnen theatervormen als buurtsoaps een belangrijke rol vervullen bij het verduurzamen van interetnische contacten – mits de cast natuurlijk een gemengde samenstelling heeft. Het gegeven dat betrokkenen gedurende een lange periode in een repetitieproces met elkaar moeten optrekken, vormt een belangrijke begunstiger voor het leggen en (emotioneel) intensiveren van contacten.

Literatuur

Achterhuis, Hans (1979), *De markt van welzijn en geluk: een kritiek van de andragogie*, Ambo, Baarn.

Beek, Krijn van & Marcel Ham (red.) (2007), *Gaat de elite ons redden? De nieuwe rol van de bovenlaag in onze samenleving*, Jaarboek TSS, Van Genneep, Amsterdam.

Boer, Nico de & Ard Sprinkhuizen (red.) (2003), *Heel de Buurt gebundeld, een staalkaart van vier jaar buurtgericht investeren*, NIZW, Utrecht.

Dalrymple, T. (2004), *Leven aan de onderkant: het systeem dat de onderklasse in stand houdt*, Uitgeverij Het Spectrum, Houten.

Delahay, Roos (2004), *Dossier Empowerment. Empowerment bij allochtone jongeren*, Forum, Utrecht.

Doorn, J.A.A. van & C.J.M. Schuyt (1978), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Boom, Meppel.

Doorn, Lia van (2004), *Outreachinge hulpverlening, praktijkervaringen van 10 experimentele projecten*, Uitgeverij Hoogland en Zoon, Arnhem.

Doorn, Lia van, Matthijs Uyterlinde & Kees Penninx (2008), *De openluchtsociëteit. Hangouderen en de kwaliteit van de publieke ruimte*, MOVISIE, Utrecht.

Duyvendak, J.W., M. Davelaar, J.M.W. Foolen, A. Raspe, A.M.M. Sprinkhuizen, E. Tonkens & J. de Wild (2001), *Wijken voor Bewoners. Asset-Based Community Development in Nederland*, Kenniscentrum Grote Steden, Den Haag.

Engbersen, Radboud & Thijs Jansen (1991), *Armoede in de maatschappelijke verbeelding (1945-1990). Een retorische studie*, Stenfert Kroese, Leiden Antwerpen.

Engbersen, Radboud & Ard Sprinkhuizen (1998), De noodzaak van investeren in de sociale infrastructuur, in: *De Staatscourant*, nr. 142, 30 juli 1998.

Engbersen, Radboud & Ard Sprinkhuizen (1999), Welzijnsbeleid tussen flexibiliteit en versnippering, in: Trommel, Willem & Romke van der Veen (red.), *De Herverdeelde Samenleving*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

Euser, Hans, Karlijn Goossen, Matthias de Vries & Sjoukje Wartena (2006), *Migranten in Mokum; de betekenis van migrantenkerken voor de stad Amsterdam*, VU, Amsterdam.

Florida, Richard (2002), *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York.

Gijsberts, Mérove en Jaco Dagevos (red.) (2007), *Interventies voor integratie. Het tegengaan van etnische concentraties*, SCP, Den Haag.

Gilbert, N. & B. Gilbert (1989), *The Enabling State: Modern Welfare Capitalism in America*. Oxford University Press, Oxford.

Gruijter, Marjan de et al. (2007), *Allochtone vrouwen doen mee! Eerste generatie allochtone vrouwen in Rotterdam en hun perspectief op activering*, Sociaal Platform Rotterdam, VJi, Utrecht.

Hamer, Gerdy W. (1968), Veertig jaar N.B.V. [Nederlandse Bond voor Sociaal-Cultureel Vormingswerk]. In: De Schalm, *Tijdschrift voor sociaal-cultureel vormingswerk, Jubileumuitgave, nr. 5*, p. 299-315.

Henselmans, H. (1993), *Ongevraagde hulp voor psychotische patiënten*, Eburon, Delft.

Hutschemaekers, Giel (2001), *Onder professionals. Hulpverleners en cliënten in de geestelijke gezondheidszorg. Oratie*, SUN, Nijmegen.

Jagt, N. (1990), *Marie Kamphuis. Interview met een pionier van het maatschappelijk werk*, SWP, Utrecht.

Kamphuis, Marie (1963a), *Het avontuur in St. Paul (vertaling en bewerking van het het Casework Notebook geschreven door Alice Overton en Katherine Tinker van het Family Centered Project St. Paul, 1957)*, Samsom, Alphen aan den Rijn.

Kamphuis, Marie (1963b), *Nieuwe wegen in het werk met probleemgezinnen*, Samsom, Alphen aan den Rijn.

Karyotis, Seraphim et al. (2005), *Jeugd en buitenruimte in Rotterdam: het thuis op straat project*, RISBO Contractresearch/Erasmus Universiteit Groep, Rotterdam.

Klerk, Len de (1998), *Particuliere plannen, denkbeelden en initiatieven van de stedelijke elite inzake de volkswoningbouw en de stedenbouw in Rotterdam, 1860-1950*. Utrecht.

Kooiker, Sjoerd & Alice de Boer (2008), *Portretten van Mantelzorgers*, SCP, Den Haag.

Laan, Geert van der (1990), *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk*, SWP, Utrecht.

Lub, Vasco, & Silke van Arum (2007), De voelsprietten van de wijk. Burgers in de gemeenschappelijke veiligheidszorg, in: *Secondant, Tijdschrift van het centrum van criminaliteitspreventie en veiligheid*, 21, 3/4, 52-55.

Lupton, C. & M. Stevens (1998), Planning in partnership? An assessment of process and outcome in UK Family Group Conferences, *International Journal of Child and Family Welfare*, 3, 135-148.

Milikowski, H. Ph. (1956), *Van woningnood tot sociale sanering*, Van Gorcum, Assen.

Morris, A. & G. Maxwell (1998), Restorative justice in New Zealand: Family Group Conferences as a case study, *Western Criminology Review*, 1, 1.

Paul, S. (1987), *Community participation in development projects, the World Bank experience*. *World Bank Discussion papers no 6*, Washington.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2004), *Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte*, RMO, Den Haag.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2005), *Niet langer met de ruggen naar elkaar: een advies over verbinden*, RMO, Den Haag.

Schuyt, Kees (1993), De ontzorging van de verzorgingsstaat, in: *Economisch Statistische Berichten*, 78, nr. 3915, pp. 544-549.

Schuyt, Kees (1997), *Sociale cohesie en sociaal beleid. Drie publiekscolleges in De Balie*, De Balie, Amsterdam.

Tonkens, Evelien (2003), *Mondige burgers, getemde professionals: marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, NIZW, Utrecht.

Tonkens, Evelien, Jennifer van den Broeke & Marc Hoijsink (2008), *Op zoek naar weerkaatst plezier. Samenwerking tussen mantelzorgers, vrijwilligers, professionals en cliënten in de multiculturele stad*, NICIS Institute, Den Haag.

Uyterlinde, Matthijs, Radboud Engbersen & Vasco Lub (2007), Contactleggingskunde. In: Lex Veldboer, Jan Willem Duyvendak & Carolien Bouw (red.), *De mixfactor: integratie en segregatie in Nederland*, Boom, Amsterdam.

Veldboer, Lex, Jan Willem Duyvendak, Reinout Kleinhans & Nanne Boonstra (2007), *In beweging brengen en richting geven. Herstructurering en sociale stijging in Hoogvliet*, Deelgemeente Hoogvliet, Vestia en Woonbron, Hoogvliet.

Veldboer, Lex, Radboud Engbersen, Jan Willem Duyvendak & Matthijs Uytterlinde (2008), *Helpt de middenklasse? Op zoek naar het middenklasse-effect in gemengde wijken*, NICIS Institute, Den Haag.

Verdonk, I. & M. van Koperen (2007), *Gezonde wijk. Ideeën voor de inrichting en uitrusting van een gezonde wijk*, NIGZ, Utrecht.

Verplanke, Loes & Jan Willem Duyvendak (2007), Hoe wonen 'ongewone' mensen? Over het ideaal van vermaatschappelijking en de praktijk van eenzaamheid. In: Lex Veldboer, Jan Willem Duyvendak & Carolien Bouw (red.), *De mixfactor: integratie en segregatie in Nederland*, Boom, Amsterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2006), *De verzorgingsstaat heroverwogen*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

MOVISIE werkt aan een krachtige samenleving

MOVISIE is hét landelijke kennisinstituut en adviesbureau voor maatschappelijke ontwikkeling. We bieden toepasbare kennis, adviezen en oplossingen bij de aanpak van sociale vraagstukken op het terrein van welzijn, participatie, zorg en sociale veiligheid. In ons werk staan vijf actuele thema's centraal: huiselijk & seksueel geweld, kwetsbare groepen, leefbaarheid, mantelzorg en vrijwillige inzet.

We investeren in de kracht en de onderlinge verbinding van burgers. We doen dit door maatschappelijke organisaties, overheden, maatschappelijk betrokken bedrijven en burgerinitiatieven te ondersteunen, te adviseren én met hen samen te werken. Lokaal of landelijk, toegesneden op het vraagstuk en de organisatie. Zo kunnen deze organisaties en hun professionals hun werk voor de samenleving zo goed mogelijk doen.



Kennis en advies voor
maatschappelijke ontwikkeling

mantelzorg

kwetsbare groepen

vrijwillige inzet

huiselijk en seksueel geweld

leefbaarheid

Empowerment duikt als benadering in steeds meer contexten op. Niet alleen in de geestelijke gezondheidszorg, maar ook op allerlei deelterreinen van sociaal beleid, bijvoorbeeld in het 40-wijken beleid van het programmaministerie van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) of in het beleid van gemeenten gericht op het inhoud geven aan de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Dit boek gaat over de vraag hoe eigen krachten van burgers in achterstandswijken kunnen worden aangesproken en ontwikkeld.

Radboud Engbersen, Ard Sprinkhuizen, Matthijs Uyterlinde en Vasco Lub doen dit aan de hand van het begrip empowerment. Sinds jaar en dag worden mooie woorden gesproken over bottom-up werken: het optimaal aanboren en benutten van het sociaal kapitaal dat burgers vertegenwoordigen. Maar tot op de dag van vandaag zijn het toch professionele instanties die de hoofdrollen opeisen en krijgen in uitvoeringspraktijken gericht op het verbeteren van achterstandswijken. Maar kunnen de bakens verzet worden? Deze vraag is uitermate relevant omdat de sociale problematiek in achterstandswijken hardnekkig is. Het gaat om zaken als voortijdige schooluitval, eenzaamheid, verslaving, werkloosheid, huiselijk geweld en allerlei vormen van criminaliteit, vandalisme en normoverschrijdend gedrag.

Bij de aanpak van de problematiek in achterstandswijken wordt meer en meer gekozen voor strenge vormen van professioneel paternalisme. De vraag is hoe effectief deze vormen zijn, en of ze niet aan kracht zouden winnen als ze meer gericht waren op de inbreng van de personen in kwestie zelf of uit hun directe omgeving. Kern van empowerment is het optimaal aanspreken en tot ontwikkeling brengen van de eigen kracht van burgers. Dit is niet het simpelweg afschuiven van taken door professionele instellingen richting burger. Empowerment richt de aandacht op het subtiele samenspel tussen burger, sociale professional en beleidsmaker. Waarbij de subtiliteit vooral ligt in het aanreiken van de juiste combinatie hulpbronnen. De auteurs betogen dat een dergelijke perspectiefwisseling de moeite waard is om te worden verkend. Hun publicatie is geïllustreerd met praktijkvoorbeelden uit heden en verleden die laten zien dat empowerment als benadering beloftevolle resultaten kent.