

Een governance-aanpak van sociale uitsluiting

*Nieuwe kansen voor effectief lokaal
armoedebeleid*

Hugo Swinnen
Monique Stavenuiter
(red.)

Mei 2012

Inhoud

1	Inleiding: Hoe werkt een governance-aanpak van sociale uitsluiting?	5
2	“Small worlds in a big society”	10
3	Van inkomensondersteuning tot Wmo - dertig jaar armoedebeleid in Nederland	12
4	Alleen een governance-aanpak van armoedebestrijding werkt	20
5	Why a gender approach of social inclusion policies?	26
6	Over de auteurs	34

1 Inleiding: Hoe werkt een governance-aanpak van sociale uitsluiting?

Monique Stavenuiter

Het lokale armoedebeleid moet opnieuw worden overdacht. Armoede is geen kwestie van alleen een laag inkomen. Wie in een neerwaartse spiraal van armoede terechtkomt, krijgt te maken met grote en kleine problemen op verschillende levensterreinen. Armoede is niet alleen een financieel probleem. Bij alle mensen die in de spiraal van armoede terechtkomen, gaat het leven van een minimuminkomen samen met bijvoorbeeld een slechte gezondheid, vermoeidheid, depressie, het verlies van regie door een schokkende levenservaring, een uitzichtloze schuldensituatie, sociaal isolement en het ontbreken van perspectief. Armoede is het resultaat van meerdere factoren. We spreken van multiproblematiek of gestapelde problematiek. Dat vraagt om gecombineerd participatiebeleid dat nauw aansluit bij de civil society, kortom om een governance-aanpak.

Om dit gecombineerde participatiebeleid vorm te geven, richten gemeenten zich op het doorbreken van afhankelijkheid door het bevorderen van participatie en zelfredzaamheid van mensen met een minimuminkomen. Maar in hoeverre werken gemeentelijke diensten en maatschappelijke organisaties samen aan dit doel in één gecombineerde lokale aanpak van sociale uitsluiting (*inclusion governance*)? Naar onze mening zijn de

aanzetten voor dit gecombineerde beleid verder uit te bouwen om de complexiteit van het armoedeprobleem aan te pakken. In de bijdragen benaderen we deze complexiteit daarom van verschillende kanten.¹ Hans Boutellier besteedt in zijn inleiding op het thema onder meer aandacht aan de rol van informele ondersteuning in de netwerksamenleving. Hugo Swinnen blikt terug op het Nederlandse armoedebelief van de afgelopen decennia en laat zien hoe de verschillende beleidsdomeinen verbonden kunnen (en moeten) worden. Jan Vranken gaat in op het verschil tussen sociale ongelijkheid en sociale uitsluiting en de moeilijke weg terug naar sociale 'insluiting'. Carla Chasco, tot slot, laat zien dat informele ondersteuning aan kracht wint als daaraan een sterke gendercomponent verbonden is.

Hans Boutellier laat in zijn inleiding op het thema zien dat rondom het lokale beleid voor *social inclusion* beleid drie bewegingen zijn waar te nemen. Ten eerste de trend naar steeds meer decentralisatie: de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet werk en bijstand (Wwb) zijn hier uitdrukking van, en straks wellicht ook de nieuwe Wet werken naar vermogen (Wwvn) en de wet op de jeugdzorg (Wjz). Ten tweede het rendementsdenken: gemeenten willen investeren in sociaal beleid maar vragen zich tegelijkertijd af wat levert het op'. De roep om efficiency en effectiviteit klinkt ook door in het koppelen van diensten binnen het gemeentelijk apparaat en het samenvoegen van portefeuilles van wethouders. Ten derde wordt er meer gevraagd van de burger. De Angelsaksische landen

1 In december 2011 nam Hugo Swinnen afscheid van het Verwey-Jonker Instituut. Ter gelegenheid van dit afscheid organiseerden we een seminar over *social inclusion*. Deze publicatie is een bewerking van de bijdragen aan het seminar.

spreken van *big society*; in Nederland gebruiken we vaker die andere Engelse term, de *civil society*. De burger (en zijn omgeving) moet en kan meer zelf doen, maar dit is vanuit de gemeente gezien geen ongecontroleerde vrijheid. Gemeenten sturen op wat goed gaat en faciliteren informele initiatieven en bestaande ondersteuningsstructuren. In de overige bijdragen komen de drie bewegingen die Boutellier schetst terug.

Hugo Swinnen betoogt dat het armoedebeleid zich de afgelopen dertig jaar heeft ontwikkeld van landelijk naar lokaal en van een beleid gericht op bescherming naar participatiebeleid. ‘Participeren’ en ‘activeren’ zijn nog steeds sleutelwoorden in het huidige armoedebeleid, maar ze zijn niet langer voldoende om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden. Effectiever lokaal beleid moet aansluiten bij de gestapelde armoedeproblematiek. Het is dan ook beter om met de Europese Unie te spreken van lokaal beleid voor *active inclusion* dan van armoedebeleid, waarin een gecombineerd Wmo-beleid en Wwb-beleid een oplossing voor het complexe armoedevraagstuk biedt. We kunnen dit nog verder doortrekken, zodat op termijn ook verbanden mogelijk zijn met het lokale gezondheidsbeleid en de (toekomstige) Wet werken naar vermogen. Het gaat uiteindelijk om een gecombineerde aanpak van beschermen, ondersteunen en activeren. En daarmee is het armoedebeleid tevens een *governance*- of een sturingsvraagstuk.

Het betoog van Jan Vranken sluit hier nauw op aan. Vranken constateert dat alleen met een gecombineerde of *governance*-aanpak armoede afdoende kan worden bestreden. Ongelijkheid kan worden weggenomen, maar sociale uitsluiting bestrijden is niet zo eenvoudig. Mensen die in armoede leven, zijn gescheiden van de rest van de samenleving en kunnen niet gemakkelijk op

eigen kracht terugkomen, ook al zijn de voorwaarden voor gelijke kansen aanwezig. Ook benadrukt hij dat het instrumentarium om sociale uitsluiting weg te nemen te beperkt is. *Empowerment* alleen volstaat niet als niet tegelijkertijd op hogere beleidsniveaus gewerkt wordt aan participatie. De Europese Unie ondersteunt in haar zogenoemde *active-inclusion*-aanbeveling van de Europa 2020-strategie een sociaal beleid dat heel goed kan aansluiten bij de innovatieve gecombineerde aanpak van gemeenten. De Europese Unie wil het beleid voor *active inclusion* op drie gelijkwaardige manieren bevorderen: door het verstrekken van een menswaardig inkomen, een inclusief arbeidsmarktbeleid en toegankelijkheid van sociale dienstverlening. Dat waarmaken wordt de komende jaren niet alleen een uitdaging voor Europa, maar ook voor alle Nederlandse gemeenten.

Dit betekent ook dat we anders zullen moeten omgaan met onze omgeving en met onze noties van informele structuren. Carla Chasco benadrukt in haar (Engelstalige) bijdrage dat sociale uitsluiting een belangrijke gendercomponent heeft. Niet alleen leven er wereldwijd meer vrouwen dan mannen onder de armoedegrens, maar informele ondersteuning is ook vaak een vrouwentaak. Willen we de *big society* serieus nemen dan moet informele inzet - net als economische bronnen en kwalitatief hoogwaardig werk - voor iedereen toegankelijk zijn: vrouwen én mannen. Er is pas sprake van een balans als zorgen voor onszelf, onze naasten en onze omgeving gelijkwaardig zijn aan politieke, economische en sociale gelijkheid. Zolang informele structuren niet op de kaart staan (*mapping*), blijven ze vaak onzichtbaar met als gevolg dat ze een achtergestelde plaats innemen in het beleid. De roep om meer informele inzet zou dus tevens een roep om een

paradigmawisseling² moeten zijn. Chasco's aanbevelingen zijn: onderzoek sociale netwerken om te zien hoe die bijdragen aan het beleid voor *social inclusion*, ondersteun deze netwerken en maak daarbij gebruik van sociale vernieuwing en voer de dialoog met verschillende maatschappelijke organisaties om kennis uit te wisselen en te verspreiden. Uiteindelijk zal dit ons een nieuw perspectief op sociale gelijkheid geven.

2 Hieronder verstaan we een fundamentele verandering van de beleidskaders, zowel qua visie als qua vormgeving.

2 “*Small worlds in a big society*”

Hans Boutellier

Als we kijken naar het sociaal beleid, zien we drie grote bewegingen. De eerste is de doorzettende tendens van decentralisering. Deze tendens is bijvoorbeeld zichtbaar bij de Jeugdzorg, de Wet Maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de toekomstige Wet werken naar vermogen. Ten tweede neemt de vraag toe en nemen de middelen af. Het gevolg is dat er meer rendement voor minder geld wordt gevraagd. De derde grote beweging is die van *big government* naar *big society*. De eerste twee bewegingen komen hierin samen: in de *big society* wordt een groot appèl gedaan op de burger, vooral in termen van zelfredzaamheid.

De vraag is waar dit allemaal vandaan komt. Welke ontwikkelingen liggen hieraan ten grondslag? Het gaat om drie grote ontwikkelingen, de drie i's. De eerste is de internationalisering. De tweede is de informatisering: we staan continu met elkaar in contact. Dat heeft tot andere sociale structuren geleid. De derde is de individualisering. De consequenties daarvan zijn heel groot: de solide sociale kaders zijn zo goed als verdwenen en de institutionele complexiteit is toegenomen. Het is een complexiteit zonder richting, dat wil zeggen onbegrensd, met alle mogelijke actoren.

De samenleving wordt door velen als chaotisch ervaren. Symptomen zijn onmacht van bestuurders,

handelingsverlegenheid van professionals en onzekerheid en frustratie onder de burgers. Daardoor is bijvoorbeeld het populisme opgekomen. Mensen verlangen naar richting en sociale orde. Deze behoefte aan ordening moeten we serieus nemen; cynisme is niet op zijn plaats. We zitten te veel vast aan grote structuren en grote verhalen, alsof onze samenleving nog één grote organisatie is. In plaats daarvan moeten we op zoek naar een nieuwe voorstelling van de sociale orde.

In de nieuwe netwerkstructuren is meer ordening dan we geneigd zijn te denken. Er is sprake van structuur (knooppunten en relaties, hubs en connectors en clusters en communities) maar ook van synchroniteit en stabiliteit (zelforganiserende systemen). De continuïteit van de netwerkstructuren bepaalt de kwaliteit; een permanent proces van innovatie. Ik heb gezocht naar een metafoor om deze ordening te illustreren en kwam uit bij de jazzimprovisatie: georganiseerde vrijheid.

Kijken we naar de lokale sturing in Wmo-verband, dan valt op dat de mate van ordening bepalend is voor de bestuurlijke inzet. Daar waar het minder goed gaat, moet je faciliteren en begrenzen. Verder moet je inspelen op de dynamiek die al gaande is. En stop met wat niet werkt, durf te experimenteren, maar ook te de-implementeren.

Daarbij is wederkerigheid van cruciaal belang. De overheid biedt een dienst of voorziening, maar kan ook iets teruggeisen. Verwachtingen moeten geëxpliciteerd worden, procedures moeten helder zijn en face-to-face contact wordt herontdekt: micro-interactie en persoonlijk een-op-een relaties zijn belangrijk.

3 *Van inkomensondersteuning tot Wmo - dertig jaar armoedebeleid in Nederland*

Hugo Swinnen

Jos Berghman - net als ik een Belg in Nederland, destijds hoogleraar sociale zekerheidsrecht in Tilburg - schreef ooit een artikel, waarin hij aangaf dat België wordt gekenmerkt door een teveel aan politiek en Nederland door een teveel aan beleid. Ik kan dat slechts beamen, hoewel daar de laatste tijd enige verandering in komt. Toch blijft het zo dat op zowat alle terreinen de ene beleidsstrategie nog niet goed is ingevoerd, laat staan dat de effecten ervan zijn geëvalueerd, of de volgende strategie dient zich alweer aan. We houden van het maken van fundamentele veranderingen in onze beleidsvisies. Dat is in het armoedebeleid de afgelopen dertig jaar niet anders geweest. Ik wil die dertig jaar kort de revue laten passeren en eindigen met enkele aanknopingspunten voor (alweer) vernieuwing van het armoedebeleid.³ Ik zal daar ook enkele lessen uit Europa aan toevoegen.

Eerst iets over de omvang van de armoede in Nederland. Ik baseer me daarbij op de Europees overeengekomen

3 Deze zijn eerder uitgewerkt in het essay: Nederland, T., Stavenuiter, M. & Swinnen, H. (2011). *Van inkomensondersteuning tot Wmo. Twintig jaar armoedebeleid in Nederland*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

armoedegrens. Tussen 1995 en 2010 schommelde het percentage armen in Nederland tussen 9,7% (2006) en 12% (1996). In 2010 bedroeg het percentage 10,3%. Daar zit dus weinig beweging in. Wel zijn er belangrijke verschuivingen in de bevolkingsgroepen die het meest door armoede getroffen worden. De recentste overzichten van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) geven aan dat er relatief minder ouderen en alleenstaanden onder de armoedegrens zitten en meer kinderen. Ook de inkomensongelijkheid is toegenomen de afgelopen dertig jaar. Een recente studie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) geeft voor Nederland aan dat het inkomen van de 10% hoogste inkomens gemiddeld per jaar met 1,6% is gegroeid, terwijl dat voor de 10% laagste inkomens slechts 0,5% is.

Nederland heeft een lange traditie van sociale rechten gebaseerd op burgerschap (volksverzekeringen en sociale voorzieningen). Tegelijkertijd is er een lange traditie van individuele verantwoordelijkheid via de sociale verzekeringen (beloning naar verdienste). Het kortetermijnbeleid en de wijzigingen daarin spelen zich af in de spanning tussen deze twee uitgangspunten van de sociale staat.

In Europees perspectief is het interessant om ook te verwijzen naar de *roots* van het sociale beleid. Die zijn voor elk land verschillend. Het kennen daarvan helpt om het huidige beleid en de discussies daarover beter te begrijpen. Voor het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld waren de eerste sociale beleidsmaatregelen gericht op de gezondheid van arme kinderen (maaltijden op scholen); voor Frankrijk ligt de basis van het sociale beleid in het gezinsbeleid; in België in de arbeidsverhoudingen; in Nederland is het sociale beleid oorspronkelijk gericht op inkomensbeleid.

Het armoedebeleid in Nederland heeft de afgelopen dertig jaar verschillende paradigmawisselingen gekend, waarbij de nadruk in wisselende combinaties gelegd werd op bescherming, participatie, eigen verantwoordelijkheid en zelfredzaamheid.

Dertig jaar armoedebeleid

In de jaren tachtig barstte de heftige economische crisis in Nederland wat later los dan in andere Europese landen. Er werd zwaar bezuinigd, onder meer op de ambtenarsalarissen. Het welzijnsbeleid werd gedecentraliseerd zonder budget. Het sociale beleid was gericht op bestrijding van de massawerkloosheid (in 1985 bijna de hoogste van Europese Unie: 17%) en niet zozeer op bestrijding van armoede en/of het verlenen van bijstand. Er kwamen werkgelegenheidsprojecten en de uitkeringen werden verlaagd. Tegen het einde van de jaren tachtig kwamen mensen massaal terecht in de WAO (Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering). Er was veel kritiek op het passieve arbeidsmarktbeleid; het meeste geld ging naar uitkeringen en niet naar activering zoals scholing en begeleiding. Premier Lubbers dreigde met opstappen als het aantal arbeidsongeschikten boven een miljoen uitkwam. In Europa werden lokale werkgelegenheidsinitiatieven (*Local Employment Initiatives*) gestart. Het ging om wijk economie en sociale economie.

In de jaren negentig kwam de nadruk te liggen op betaalde arbeid. Werkgelegenheid werd een afgeleide van het economisch beleid. Zoals premier Kok zei: 'Werk boven inkomen'. Het ging echter om *jobless growth*: economische groei zonder dat de werkgelegenheid toenam. Activering gebeurde met name door in te

grijpen in de inkomens, door werken met behoud van uitkering en - beperkt - door gesubsidieerde arbeid. 'Blijvers in de bijstand' werden een probleem, een gedeelte van de bijstandtrekkers bleef in de bijstand hangen. Sociale activering deed haar intrede en gemeenten raakten actiever betrokken. Zo kwam armoede op de agenda (in eerste instantie vooral bij de kerken: werkgroep Arme Kant van Nederland/EVA). Tussen 1995 en 2000 vonden op initiatief van het ministerie van sociale zaken en werkgelegenheid vijf armoedeconferenties plaats, om zo ieders betrokkenheid te vergroten. In deze periode was sprake van een dubbele paradigma-wisseling: van bescherming naar participatie en van een collectieve naar een individuele aanpak (*blaming the victim?*). De druk kwam te liggen op individuele verantwoordelijkheid. In Europa werden de *Combat Poverty* programma's 1, 2 en 3 uitgevoerd. Daarna werd het stil, met name door de weigering van Duitsland om hiermee verder te gaan.

In deze periode begon het beleid de nadruk te leggen op individuele verantwoordelijkheid om kansen en mogelijkheden te benutten. Verder kregen de sociale diensten een poortwachterfunctie: instroom beperken en uitstroom bevorderen. Daartoe moesten de criteria om een uitkering te ontvangen aangescherpt worden. Naast verscherping van de regels voor uitkeringsgerechtigden, moeten deze ook voor de werkgevers verscherpt worden, om bijvoorbeeld instroom in de WAO te beperken.

Verder werden fiscale maatregelen getroffen om werken lonender te maken, bijvoorbeeld voor jong gehandicapten, maar ook voor vrouwen. Aan het begin van 21^e eeuw werd ook de Taskforce Jeugdwerkloosheid opgericht. Dat was een succes. Het emancipatiebeleid

(ook voor mannen) kwam de afgelopen tien jaar sterk op en lijkt weer te zijn verdwenen.

Overige ontwikkelingen waren decentralisatie en privatisering. Ook marktwerking in de zorg was een belangrijke ontwikkeling. De gemeenten werden geactiveerd om mensen aan het werk te helpen, maar de besteding van de integratiegelden was een probleem: de gemeenten hadden aanvankelijk veel moeite om het werk-en-inkomenbeleid goed uit te voeren.

Het belang van de Wwb en de Wmo wordt nu onderkend, evenals de samenhang daartussen: de gecombineerde benadering is vooral een lokale. De Wmo wil het probleemoplossend vermogen van burgers versterken (eerst voor zichzelf zorgen, dan mantelzorg inschakelen, daarna pas de overheid). Dat geldt niet alleen voor zorg en welzijn, maar ook voor werk en inkomen.

In Europa heeft *social inclusion* zijn intrede gedaan als begrip. Met het Lissabon-verdrag (2007) verschuift de belangrijkste aandacht richting banen en groei. Nu is *social inclusion* één van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie, maar de aandacht binnen het algemene beleid is nog zeer beperkt.

Intermezzo: kenmerken van Nederlands beleid

Voordat ik het over de toekomst wil hebben en enkele aanknopingspunten wil noemen voor vernieuwing van beleid, wil ik ingaan op enkele kenmerken van het Nederlands sociaal beleid. Er is een zeker radicalisme ontstaan: is dit een consequentie van de consensusbenadering? In elk compromis gaat veel consensus schuil: er is weinig tegenspraak, en daardoor geen discussie mogelijk. Dit kan zowel positief als negatief uitpakken.

Een ander kenmerk is de ‘hijgerigheid’ van het beleid: we gaan steeds op zoek naar *de* oplossing van *het* probleem. En daarbij geldt liefst één prioriteit. De betrokkenheid van actoren op landelijke niveau (behalve de sociale partners en lokale overheden) is afgenomen. Ten slotte is kenmerkend dat de economie boven werk wordt gesteld - werk boven inkomen - en de individuele boven de collectieve verantwoordelijkheid.

Lessen uit Europa

De afgelopen jaren hebben wij binnen het Verwey-Jonker Instituut veel onderzoek en studiewerk verricht binnen Europese netwerken en onderzoeksprogramma's. Enkele lessen daaruit zijn van belang voor vernieuwing van Nederlands beleid.

Allereerst heeft de Europese Commissie goed begrepen dat armoede een meervoudig probleem is dat een gecombineerde en evenwichtige benadering vereist. De Europese Aanbeveling uit 2008 stelt een beleid voor *social inclusion* voor dat bestaat uit drie gelijkwaardige onderdelen: een menswaardig inkomen, toegang tot kwalitatief goede werkgelegenheid en/of maatschappelijk nuttige activiteit en toegang tot kwalitatief hoogwaardige diensten. Deze stoelen op drie doelstellingen: namelijk dat mensen meer kinderen krijgen, dat mannen en vrouwen meer gaan werken en langer doorwerken, en dat zij elkaar meer informele ondersteuning gaan bieden. Het beleid moet op minstens één van deze drie punten succesvol zijn.

Andere lessen die we kunnen leren uit Europa zijn het combineren van universele en gerichte beleidsmaatregelen, en ontwikkeling van de *Social Impact Assessment*, oftewel de Armoede Effect Rapportage.

De betrokkenheid van actoren kan veel verder gaan dan wij in Nederland gewend zijn. Op Europees niveau wordt dat duidelijk gemaakt door bijvoorbeeld structurele steun aan koepels van non-gouvernementele organisaties (ngo's) zoals het European Anti Poverty Network (EAPN), de European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) en het *Social Platform*. Mede daardoor is een permanente dialoog (en ook tegenspraak) ontstaan tussen Europese beleidsmakers en de *civil society*.

Er zijn in verschillende landen goede voorbeelden van innovatieve praktijken die inspiratie zouden kunnen bieden:

- In Ierland is de zogeheten *Voluntary and Community Sector*, waar ook organisaties van en voor kwetsbare burgers deel van uitmaken, formeel erkend als sociale partner.
- In België is een model ontwikkeld om systematisch gebruik te maken van ervaringsdeskundigheid van 'arme' mensen binnen het overheidsapparaat.
- In Frankrijk zijn ruime mogelijkheden om gedeeltelijke werkhervatting financieel interessant te maken (*Revenu de Solidarité Active*).
- De Belgische dienstencheques zijn een concrete manier om uitkeringsgelden productief te maken (de uitkeringsgerechtigden bieden dienstverlening in ruil voor de uitkering).

Toekomstperspectief

In Nederland biedt de Wmo kansen om het lokale welzijnsbeleid beter te verbinden met het lokale armoedebeleid, waardoor op beide beleidsdomeinen effectiever gewerkt kan worden. De nadruk zou dan wel

op voorzorg of preventie moeten liggen. De gemeenten zouden beleid moeten voeren dat aansluit bij die lessen uit Europa: integraal, evenwichtig, met nadruk op samenwerking. En verder een combinatie van bescherming, participatie en preventie (voorzorg).

Daarbij moet het armoedebeleid als integraal onderdeel van het Wmo-beleid worden gezien. Het snijvlak tussen Wwb en Wmo biedt daartoe mogelijkheden. Denk aan koppeling via projecten, diensten en portefeuilles van wethouders. Verder zouden er ontmoetingsplekken (zg. *governance*-knooppunten) moeten worden georganiseerd waar overheid en middenveld samenkomen. Er is behoefte aan structurele samenwerking en haalbare doelen met zicht op effect voor de minima, evaluatie van rendement, en met een heldere taakverdeling. Dit vraagt regie van de gemeente, bijvoorbeeld via organisatie van knooppunten waar ervaring en deskundigheid gedeeld kunnen worden.

De focus zou bij voorzorg moeten liggen op kinderen en jongeren. Armoede verschuift namelijk van ouderen en/of alleenstaande ouders naar kinderen. En er moet gebruik worden gemaakt van ervaringskennis. Het toepassen van ervaringsdeskundigheid in beleid moet worden gesteund. Daarbij moet zicht zijn op de diversiteit van de doelgroepen. Ten slotte moet de gemeente beleidsvrijheid hebben om maatwerk afgestemd op de burger mogelijk te maken en zo een gecombineerde aanpak te kunnen bevorderen.

Misschien is dit laatste de ultieme les uit de Europese *governance*. Wat de landelijke overheid bepleit in relatie tot de Europese Unie, werkt ook prima in de relatie tussen landelijke en lokale overheid.

4 *Alleen een governance-aanpak van armoedebestrijding werkt*

Jan Vranken

De rode draad van mijn betoog is *social exclusion*. Ik wil het hebben over verschillende vormen van *social exclusion* (sociale uitsluiting). We zullen zien dat armoede een specifieke vorm van sociale uitsluiting is. *Active inclusion* (actieve insluiting) is daarbij een belangrijke stap vooruit. Het is een nieuw en veelbelovend paradigma dat nauw aansluit bij de behoefte aan nieuwe vormen van beleidsontwikkeling. Voorwaarde voor het tegengaan van sociale uitsluiting is de *governance*-benadering en dan vooral het onderdeel participatie. Participatie wordt soms over het hoofd gezien, maar is een wezenlijk begrip als je sociale uitsluiting wilt bestrijden.

Vormen van sociale uitsluiting

Sociale uitsluiting gaat uit van sterke maatschappelijke ongelijkheid. Normaal kan iemand gebruik maken van sociale contacten (of een ladder) om hogerop te komen. In het geval van sociale uitsluiting ontbreken er sporten van de ladder, of liggen die soms ver uiteen. In het ergste geval ontbreekt de hele ladder zelfs. In dat geval heeft iemand altijd hulp van buitenaf nodig.

Sociale uitsluiting komt op drie niveaus voor. In de eerste plaats op het microniveau: het gaat dan om sociale isolatie. Iemand is bijvoorbeeld slechts verbonden met één andere persoon. De kans op sociale uitsluiting is dan zeer groot. Het tweede niveau is het mesoniveau: het gaat om buurten die getto's zijn of met een hek zijn afgesloten van de buitenwereld. De rest van de stad wordt buitengesloten. Maar het kan ook gaan om organisaties of instituten die slecht toegankelijk zijn. Ten derde komt sociale uitsluiting voor op macroniveau. Denk bijvoorbeeld aan de dualiteit van de arbeidsmarkt.

Er zijn niet alleen verschillende niveaus van sociale uitsluiting, maar ook verschillende vormen. Het kan gaan om het ontbreken van politieke of sociale rechten, maar ook worden veroorzaakt door discriminatie. Een meer alledaagse vorm van sociale uitsluiting is sociale of fysieke ontoegankelijkheid. Het kan ook gaan om institutionele uitsluiting, denk bijvoorbeeld aan geestelijke gezondheidszorg. Verder kan sociale uitsluiting samenhangen met langdurige werkloosheid en natuurlijk met armoede.

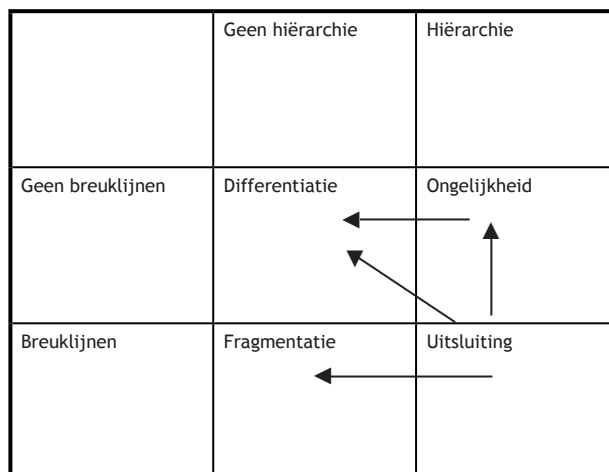
Armoede als multidimensionaal probleem

Ik beschouw armoede als een specifieke vorm van sociale uitsluiting: *“Poverty is a complex set of situations of social exclusion that stretches out over several areas of people’s individual and collective existence. It results in the poor being separated from the generally accepted living patterns in society. They are unable to bridge this gap on their own”*. Het gaat om mensen die zich niet aan de rand van maar buiten de samenleving bevinden. Ze kunnen niet op eigen kracht terugkomen in

de samenleving en hebben een duwtje in de rug nodig. En wat is de weg terug? Gaat het om *social inclusion*? Het is hoe dan ook geen eenvoudig proces.

Illustratief hierbij is figuur 1. Armoede gaat over sociale uitsluiting en is een multidimensioneel probleem. Uitsluiting vindt namelijk plaats op verschillende terreinen, bijvoorbeeld op dat van inkomen, wonen, onderwijs en vrije tijd. Het armoedebelief zal daarom met al deze aspecten rekening moeten houden. Anders gezegd: het zou om *social governance* moeten gaan.

Figuur 1: Social inclusion: de weg terug?



Social inclusion vraagt om een complexe aanpak. Het is namelijk niet voldoende om alleen verschillen te reduceren; ook de kloof tussen in- en uitsluiting dient te worden verkleind. Dit zal bovendien op de verschillende niveaus moeten gebeuren: op microniveau door de positie van de consument, de burger, te verstevigen; op mesoniveau door te investeren in de *civil society*, denk

bijvoorbeeld aan het verenigingsleven; en op macroniveau door in te zetten op beleid voor *active inclusion*.

De active inclusion strategie

Hoe kunnen we deze ‘insluiting’ voor elkaar krijgen? *Social inclusion* moet ontstaan op een aantal samenhangende gebieden. We moeten dus zowel denken aan werkgelegenheid en overheidssteun als aan formele en informele sociale netwerken. Ook *empowerment* is belangrijk: geef de mensen of de groepen waartoe ze behoren een stem in de samenleving. Maar *empowerment* alleen is niet voldoende. Is sociale cohesie de oplossing? Bij sociale cohesie gaat het om een relatie tussen de verschillende dimensies van een groep. Denk bijvoorbeeld aan onderlinge relaties, sociale netwerken en kapitaal. Een andere dimensie is de culturele, het gevoel erbij te horen. Dan heb je nog de ruimtelijke dimensie, en de groepsdimensie.

De *active inclusion* strategie bestaat uit de volgende drie samenhangende onderdelen:

1. Voldoende inkomenssteun (iedereen heeft recht op voldoende middelen)
2. Inclusief arbeidsmarktbeleid (kwalitatieve banen)
3. Toegang tot diensten van goede kwaliteit (een adequate sociale ondersteuning)

Beleid voor *active inclusion* moet werkgelegenheid bieden aan degenen die kunnen werken, zorgen voor middelen voor een menswaardig leven, en maatschappelijke participatie bevorderen bij degenen die niet kunnen werken. Daarbij is het belangrijk om het beleid te coördineren op de verschillende niveaus: lokaal, regionaal, nationaal en op Europees niveau.

Active inclusion veronderstelt dus verschillende vormen van *governance*. Ten eerste moeten de drie verschillende onderdelen van de *active inclusion* strategie worden gecombineerd. Vervolgens gaat het om verschillende doelgroepen met verschillende kenmerken. En ten slotte moeten verschillende maatschappelijke domeinen (arbeid, zorg, onderwijs, vrijwillige inzet et cetera) worden gecombineerd.

Governance is bovendien gebaseerd op partnerschap van verschillende partijen (publieke, non-profit, en private-for-profit). Verder gaat het om interactie tussen de verschillende niveaus (lokaal, regionaal, nationaal en Europees). Ook pakt *governance* verschillende domeinen tegelijk en op samenhangende wijze aan. Het gaat uit van structurele participatie van burgers/klanten/gebruikers. Daarbij is behoefte aan een nieuwe politieke cultuur en een flexibele en responsieve overheid. Daarbij is gecombineerd beleid (*inclusion governance*) nodig. Dit moet nog ontwikkeld worden. Het probleem hierbij is dat sommige bevolkingsgroepen maar lastig bereikt worden of zelfs verder uitgesloten raken. Denk bijvoorbeeld aan etnische minderheden, laaggeschoolden of alleenstaande moeders.

Tot slot

Ten slotte wil ik stilstaan bij enkele belangrijke uitdagingen. Door de economische crisis komt de toekomst van veel mensen in gevaar. Het inkomen en daarmee ook de sociale netwerken worden bedreigd. Omdat armoede tijdens de jeugd een grote invloed op de omstandigheden in het latere leven heeft, is de crisis is een belangrijke reden voor bezorgdheid. Ongelijkheid, armoede en uitsluiting ontstaan vaak na langdurige blootstelling aan

risicovolle situaties - vooral tijdens de jeugd - en deze hebben de neiging om erger te worden tijdens een economische crisis.

De tweede belangrijke uitdaging ligt in de veronderstelde ondergang van de traditionele vormen van solidariteit, waardepatronen en sociale controle. Het vinden van nieuwe vormen van solidariteit is noodzakelijk om onze samenleving verder in een positieve richting te ontwikkelen.

5 *Why a gender approach of social inclusion policies?*

Carla Chasco

Gender equality is an opportunity to start to cure many of the major diseases of society, of which inequality is both a symptom and a cause. And of course I see it as a venture involving women and men. I think that equality is an imperative for justice. But it is also about giving talent a chance: this generation of women is the best qualified ever and we cannot afford to waste this talent. At the same time, gender equality is a condition for life, because life is diverse, and a world that excludes the experience, abilities and demands of one of its two halves makes no sense.

At the same time, we should question ourselves what is the sense of continuing to exclude men from the most relevant tasks we have as a species: taking care of ourselves and of others, taking care of our environment, of our relationships and of our cultivating values that can make the mystery of our existence significant or at least sustainable. Therefore, I understand equality as a hope and a dot on the horizon to reach out to. I see it as a complex task. This venture requires courage, all kinds of intelligence and a good deal of passion and love. Emotions and feelings may not be welcome here, but it is important to claim the particular space they need. Because inequality is manufactured with a mental and

emotional basis, and equality can therefore only be built in the same way. The well-known phrase in *The Little Prince* (by Antoine de Saint-Exupéry) supports this view:

*'This is my secret: One sees clearly only with the heart.
Anything essential is invisible to the eye.'*

In short, gender inclusion is all about launching a transforming movement that can offer real alternatives to the serious differences that exist and that can provide new action lines for life, based on the needs and the full potential of human beings.

How far have we progressed?

We cannot deny that impressive steps forward have been made in the last few years with regard to gender equality (in terms of life expectancy, education, rights, employment, health and so on). However, these achievements do not compensate for the large amount of burning issues from which most of the female population still suffers and which systematically create worse conditions for women in comparison to men. It makes no difference whether we talk about the impact of poverty or the lack of freedom, about economic or reproductive rights, about work sharing or labour over-exploitation, about social recognition or the political and business impact, about the collateral effects of armed conflicts or the impact of mass migration, about the lack of safety on the streets or domestic violence. On each and every one of these fronts, women always bear the brunt and the figures are as unequivocal as they are overwhelming.

An old United Nations statistic summarizes this fact much better than any other piece of data:

'Women constitute half the world's population, perform nearly two-thirds of its work hours, receive one-tenth of the world's income and own less than one-hundredth of the world's property.'

This is a devastating economic fact that shows that inequality will not be solved by working harder, but by obtaining a different kind of acknowledgement for the value contributed by men and women to the economy as a whole, and through a more equitable distribution of profits and resources. This sentence contains a big economic lesson, which defines one of our greatest challenges.

However, there are other painful issues, which affect millions of women for the simple fact of being women, but which are generally kept under wraps as soon as they go beyond the boundaries of specific policies. We always fight discrimination in our own spheres, separate from the economic development debate. However, these are some of the facts I would like to share with you:

- Gender violence is the main cause of death among young women between the ages of 15 and 44 in the whole World (WHO).
- Up to one fifth of women world-wide report having suffered sexual abuse before the age of 15 (WHO).
- Every year two million girls are in danger of being subjected to genital mutilation (WHO).
- In the case of victims of sexual exploitation, 98% are women and girls (ILO).
- The use of sexual violence as a war weapon is still common.

- We also know that sexual violence is a common practice on migratory routes towards Europe, the United States and other destination countries.
- In Latin America, the contribution of teenage pregnancies to overall fertility has practically doubled in the last 55 years, and in Spain the fertility rate of underage immigrants is six times the national average.

I am going to give you one more fact to think about: the Millennium Development Goals that have the lowest fulfillment rates are precisely those relating to women's progress. Indeed, they are undoubtedly the hardest to attain. Having said all this, I can assure you that only our own self-transformation and improvement as a global community can stimulate a profound and sustainable development, but for us there are no harder challenges than these to advance in.

The map is not the territory: the Spanish situation

'The map is not the territory' is a phrase coined by Alfred Korzybsky (*Science and Sanity*, 1933), used as a metaphor to explain how the language is a map used by people to represent the reality as they perceive it. We live in times in which the reality of poverty and gender exclusion is not represented by the maps at our disposal. The concept of gender mainstreaming (but without systemic change) and the (false) belief that the presence of women on the labour market was a sign that all inequalities have vanished, have created a clear decline in gender policies in my country (Spain). At the same time, public authorities and politicians think they have to make policy innovations all the time. The consequen-

ce of this so-called innovation is a fragmentation of social policy.⁴

I want to share with you some information about the characteristics of poverty in Spain and especially their impact on women's lives. Spain is one of the countries with the highest rates of poverty and slightly above average with regard to persistent poverty. A new type of poverty in Spain are the so-called working poor. The current poverty reports by FOESSA (a social research foundation) note the higher rates of poverty and social exclusion among women compared to men. The high poverty risk among women, unfortunately, not only concerns unemployed single-parent households or households of women over 65 who live alone, but also refers to the households of working women. Research also shows that the gap between men and women in wage rates and job quality are still very wide. Furthermore, the horizontal and vertical occupational segregation manifests itself in an overrepresentation of women in part-time, underpaid contracts and in low-wage jobs. This research concludes that:

'in cases such as single-parent households run by women, poverty would be substantially reduced if the women's work was rewarded in the same way as the men's.'

Especially single women with dependent children and/or other family members apply to charity organizations to request emergency assistance. Furthermore, NGOs providing social emergency assistance, also observe other serious problems of female exclusion, such as gender violence, sexual exploitation, trafficking, or job insecurity of domestic workers and women working on

4 Hugo Swinnen spreekt in zijn bijdrage van de 'hijgerigheid' van de politiek.

family farms in rural areas. In part, the problems are related to the phenomenon of immigration: non-European foreigners are poorer, they focus on more extreme forms of poverty, they privately have more serious economic difficulties and their children are more often exposed to poverty. Serge Paugam said:

'Poverty is always an issue that bothers us, because it's an expression of inequality, if not unacceptable, at least not tolerable within a global society, rich and democratic.'

But the social benefits offered in Spain are now lower than they were two decades ago. One of the main structural causes of this is a lack of jobs. Spain has a very poorly developed public sector; most notably it has a minimum of public services, such as in health and education, social services, kindergartens, support services for dependent people, and other services. If Spain were to have the percentage of its population employed in these services of Sweden (25% in the public sector), instead of its current 9%, there would be 5 million more jobs than there are now. On the other hand, the rich and very powerful Spanish (employed in banking and big businesses) pay only 20% in taxes of what their counterparts in Sweden pay.

For years now, there has been a tendency in Spain to express thoughts on poverty in a certain terminology that only consolidates social exclusion. Poor people are poor because most - so to say - 'have asked for it'. Unfortunately, the great lack of institutions to combat the reality of poverty and inequality in Spain at this moment has had a negative impact also on the funding of studies to deepen our understanding of this problem.

A recipe for change

Now we are going to look at the bright side, at the impressive amount of energy that has silently grown over the years. We know we have to apply our awareness and our will to overcome the difficult situation of social discrimination, by promoting the progressive establishment of a comprehensive body of thought and practice. Since I love to cook, I have prepared a recipe with the basic ingredients of our most successful inclusion projects. These instructions are primarily intended for professionals working in the field (*the territories*) but maybe they can also inspire other colleagues (policymakers, researchers et cetera) since they are the ones spending a lot of time, energy and knowledge on designing *the maps* we need:

- Share responsibilities and promote equal opportunities. Never be indifferent. Do not take anything for granted. The territory will always surprise us.
- Keep up with the real flow of life. Look at people and their process. Protect beneficiaries from the loss of their skills during exclusion periods.
- Link what is separated. Social protection and competitiveness.
- Encourage thematic connections: innovation lies in the mix (poverty and technologies).
- Use multidisciplinary approaches and teams: they allow us to see all the parts and ‘put all the pieces together’. Let us ‘fertilize’ other environments with our knowledge.
- Research and support the most significant informal structures (family, neighbourhood, etc).
- Set up a dialogue between policy and practice (politicians, policy makers and professionals) to create a flow of ideas, good practices and results.

- Explore and use the right side of our brain by applying new methodologies: creativity helps us to see the territory from totally new perspectives.
- Create a critical mass of participation, professionally, affectively, logistically, economically and with regard to networks. Citizenship participation has to be continuously encouraged.
- Communicate values of equality and diversity. Strong links with alternative media usually works. Strengthen communication in a much more horizontal and multidirectional manner, making demands and solutions visible. Creative communication should be included for the positioning of new values that build territorial marks.

I tell you that we need wings, and not only hammers, to overcome serious obstacles. Also, we need to look in an open way at other continents, countries, and disciplines so that they can provide us with new and more enriching perspectives.

6 *Over de auteurs*

Prof. dr. Hans Boutellier

Hans Boutellier is sinds 2003 algemeen directeur van het Verwey-Jonker Instituut. Tevens bekleedt hij de Frans Denkers Leerstoel Veiligheid en burgerschap bij Bestuurswetenschappen aan de Vrije Universiteit. De leerstoel is ingesteld door de VU, de Gemeente Amsterdam en het politiekorps Amstelland-Amsterdam. Voordien was hij bijzonder hoogleraar Politiestudies en veiligheidsvraagstukken aan de VU (SMVP-leerstoel).

Carla Chasco MSc.

Carla Chasco is managing partner van ENRED, een consultancy en onderzoeksbureau in Madrid. Zij ondersteunt lokale, regionale en landelijke overheden en bedrijven op beleidsterreinen als gelijke kansen, diversiteit en participatie. Zij heeft veel ervaring op Europees niveau en in Latijns-Amerika. Zij is bestuurslid van Fundación Directa, Stichting voor integrale ontwikkeling en werkt nauw samen met NGO's op het terrein van duurzame ontwikkeling en milieu.

Drs. Hugo Swinnen

Hugo Swinnen studeerde sociologie in Leuven. Hij werkte enkele jaren aan de Universiteit van Leuven als onderzoeker. Sinds 1980 werkt hij in wisselende functies bij het NIMO in 's-Hertogenbosch en bij het Verwey-Jonker Instituut, waar hij van 2000 tot 2010 de internationalisering coördineerde. Hij doceerde ook de vergelijkende

studie van sociaal beleid in Europa aan de universiteit van Lille (1993-2000) en was International Relations Attaché voor het European Centre for Social Welfare Policy and Research in Wenen (1999-2005).

Dr. Monique Stavenuiter

Monique Stavenuiter is hoofd van de onderzoeksgroep Maatschappelijke Participatie bij het Verwey-Jonker onderzoek en programmacoördinator van het Wmo-programma Iedereen Telt Mee, dat het Verwey-Jonker Instituut uitvoert in opdracht van het ministerie van VWS. Zij heeft veel ervaring op terreinen als de Wmo, armoede en sociale uitsluiting, sociale zekerheid, en active ageing. Van 2003 tot en 2007 was ze (samen met Hugo Swinnen) lid van het Europese netwerk van Independent Experts on Social Inclusion.

Prof. dr. Jan Vranken

Jan Vranken is emeritus hoogleraar Sociologie aan de Universiteit van Antwerpen. Hij doceerde vooral op de terreinen ongelijkheid, armoede, stedelijk sociaal beleid. Hij is oprichter van het Centrum OASeS (Onge-lijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad - www.oases.be) en auteur van de Jaarboeken Armoede en Sociale Uitsluiting. Jan Vranken was ook coördinator van het Europese onderzoeksproject FACIT (Faith Based Organisations and Poverty in European Cities) waaraan het Verwey-Jonker Instituut deelnam.

Colofon

Redactie	Drs. H.R.A.M. Swinnen Dr. M.M.J. Stavenuiter
Omslag Uitgave	Grafitall, Eindhoven Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website.

ISBN 978-90-5830-505-3

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2012.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.