

Wat werkt nu werkelijk?

Politiek en praktijk van sociale interventies

Justus Uitermark, Amy-Jane Gielen en Marcel Ham (red.)

vangennep
amsterdam

Wat werkt nu werkelijk verschijnt als jaarboek bij het *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, een maandblad over actuele sociale kwesties uitgegeven door
MOVISIE.

De redactie van *TSS* bestaat uit: Mariëtte Bakker, Jan van Dam, Mathieu Janssen,
Piet-Hein Peeters, Marco Ploeger, Jolanda Verhaart en Marcel Ham.

Eerste druk november 2012

© 2012, *Tijdschrift voor sociale vraagstukken* / Uitgeverij Van Gennepp
Nieuwezijds Voorburgwal 330, 1012 RW Amsterdam
Ontwerp omslag Erik Prinsen
Drukwerk Hooiberg | Haasbeek, Meppel
ISBN 978 94 6164 185 4
NUR 756

HOOFDSTUK 14

Wat werkelijk telt

Hoe politieke grenzen gekozen remedies bepalen

Godfried Engbersen

Aan de vraag wat werkelijk werkt, gaat een vraag vooraf: Wat telt werkelijk? Immers, politieke realiteiten stellen grenzen aan beleidsremedies. In specifieke tijdsgewrichten zijn bepaalde bestuursparadigma's dominant. Dat heeft gevolgen voor de onderzoeksagenda en voor remedies.¹

In de herfst van 2011 ronderde ik een studie af naar de aard van de nieuwe arbeidsmigratie vanuit Midden- en Oost-Europa naar Nederland (Engbersen et al. 2011). Dat rapport werd deels gefinancierd door de ministeries van BZK en SoZaWe. Voor deze opdrachtgevers schreven wij een rapport met als centrale bevinding dat er sprake is van een grote diversiteit aan migratiepatronen. Ik stuurde het concept-rapport met de titel *Arbeidsmigratie in viervoud* op naar beide departementen en kreeg vlak voor publicatie een telefoontje van een contactpersoon. Deze persoon wees mij erop dat de titel als 'te bedreigend' zou kunnen worden ervaren – 'zal arbeidsmigratie gaan verviervoudigen?' – en de omslag van het rapport als 'te vrolijk'. Er prijken daarop vier foto's van personen die vier typen arbeidsmigratie symboliseerden. Sommigen van hen keken inderdaad nogal monter in de camera (en migratie is vandaag de dag in de Nederlandse politiek geen vrolijke aangelegenheid). Na ampel overleg kwam er oplossing tot stand. De titel werd *Arbeidsmigratie in vieren* en de cover kreeg een zakelijker karakter.

Eenieder die ervaring heeft met beleidsgeoriënteerd onderzoek kent dergelijke kleine onderhandelingen die tot kleine aanpassingen kunnen leiden. Mijn eigen stelling in dezen is dat ik bereid ben aanpassingen te doen mits ze de inhoud van het rapport niet aantasten en mits een rapport in de openbaarheid verschijnt.

Deze anekdote geeft weer dat de werkelijkheid op verschillende manieren kan worden belicht en geïnterpreteerd. Een titel van een rapport over arbeidsmigratie kan in een bepaald tijdsgewricht zo worden uitgelegd dat migratie lijkt te verviervoudigen ('arbeidsmigratie in viervoud') of vier keer zo gering wordt ('arbeidsmigratie in vieren'). Dit voorbeeld is naar zijn aard onschuldig, maar dat hoeft niet altijd zo te zijn. Wel wijst het op een fundamenteel aspect van de relatie tussen beleid en wetenschap, namelijk de politieke interpretatie van wetenschappelijke inzichten. Dat impliceert dat voorafgaand aan de vraag die in deze bundel centraal staat 'wat werkt werkelijk?' een andere vraag speelt, namelijk 'wat telt werkelijk?' Vaak zien we dat bepaalde wetenschappelijke inzichten niet worden meegenomen – ze tellen niet mee – omdat ze politici en bestuurders niet uitkomen.

Dit gegeven speelt vooral een rol bij omstreden sociale vraagstukken. In geval van politiek onschuldige onderwerpen kan onderzoek een meer centrale rol spelen. David Coleman, adviseur op het terrein van huisvesting voor de conservatieve regering Thatcher, merkte ooit ironisch op: 'The only decisions that are made primarily on the basis of research findings are politically unimportant ones' (Coleman 1991, p. 420). Op het moment dat er politieke consensus is over de aard van een probleem kunnen wetenschappelijke inzichten over 'wat werkt' gemakkelijker worden toegepast. Hetzelfde geldt voor allerhande uitvoering- of implementatievraagstukken die geen politieke lading hebben.

Ik zal mij in dit hoofdstuk vooral richten op omstreden kwesties waarover politieke strijd wordt geleverd. Daarnaast is er natuurlijk ook de bureaucratische factor. 'Wat werkelijk telt' wordt mede bepaald door instellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van beleid. Er bestaat een imposante literatuur over 'ritualisme' binnen

organisaties (vasthouden aan bekend beleid), gerichtheid van instellingen op 'zelfhandhaving' en 'onwetendheid' van functionarissen. Deze factoren verklaren mede waarom nieuwe beleidsinterventies die 'werkelijk werken' niet worden doorgevoerd. Ze worden niet uitgevoerd omdat ze bedreigend zijn voor bestaande werkwijzen, risico's met zich meebrengen voor het voortbestaan van de eigen organisatie of de eigen positie, of simpelweg omdat men er niet van op de hoogte is of wil zijn. Inzicht in de bureaucratische werkelijkheid is van groot belang om te begrijpen waarom interventies die 'werkelijk werken' niet als vanzelf worden gebruikt.

Omstreden kwesties

De vraag 'wat werkelijk telt' doet zich vooral bij 'omstreden sociale kwesties' of wat bestuurskundigen 'ongetemde problemen' noemen. Onder omstreden sociale kwesties vallen feitelijk alle hedendaagse sociale problemen zoals de verhouding arbeid en zorg, moderne armoede, criminaliteit, internationale migratie, milieuvervuiling, vergrijzing, werkloosheid, en daarmee samenhangende beleidsprogramma's rond levensloop en kinderopvang, inkomens- en sociaal zekerheidsbeleid, veiligheidsbeleid, immigratie- en integratiebeleid, milieubeleid en pensioenbeleid. Schön en Rein (1994) spreken van 'hardnekkige beleidscontroversen' – *intractable policy controversies*. Het zijn politiek gevoelige beleidsvraagstukken die niet opgelost kunnen worden door simpel een beroep te doen op de feiten. Want de partijen en personen die erbij betrokken zijn verschillen niet alleen van mening over de vraag welke feiten relevant zijn, maar geven ook volstrekt verschillende interpretaties aan dezelfde feiten en tellingen. Dit selectieve gebruik van feiten en afwijkende interpretaties vloeit vooral voort uit politiek-ideologische verschillen en economische belangen. Stone (1988, p. 252-253) schrijft: 'Facts do not exist independent of interpretive lenses and they come clothed in words and numbers. Even the simple act of naming an object places

it in a class and suggests that it is like some things and unlike others. Naming, like counting and rule making, is classification, and thus a political act.'

In een eerdere studie heb ik beschreven hoe politici zeer selectief de resultaten interpreteerden van mijn onderzoeksprojecten *De Ongekende Stad* en *Mensen zonder Papieren* (zie Engbersen 2009). Beide studies handelden over de positie van irreguliere vreemdelingen. Zowel de eerste als de tweede studie waren onderwerp van debat in zowel het Nederlandse als het Vlaamse parlement. Wie de Handelingen van beide politieke discussies terugleest wordt getroffen door de selectieve interpretaties door politici van de resultaten van beide studies (zie kader 1 als voorbeeld van het Nederlandse debat). Zeer uiteenlopende politieke partijen als ook de bewindspersoon vonden in een en dezelfde studie hun eigen gelijk of pikten er informatie uit die zij politiek konden gebruiken. Er was geen consensus over de definitie van het probleem en de mogelijke oplossingen.²

Selectieve interpretaties in het Nederlandse parlement

Debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van de dubbelstudie *De Ongekende Stad I* en *II* (Burgers en Engbersen 1999; Engbersen et al. 1999)³

Dittrich (fractie leider D66): 'Voorzitter! [...] In de Kamer is uitgebreid besproken dat bestrijding van criminele illegalen als eerste aangepakt moet worden, zodat de leefbaarheid in de steden op gang kan komen [...] Daar moet aan gewerkt worden en niet zozeer aan de Turkse illegalen die in de kassen in het Westland werken. Hoe kan een rechercheur van de vreemdelingenpolitie in Den Haag zeggen dat er met de IND afgesproken is om 1000 mensen aan te houden? Als er 1000 zijn aangehouden en men komt daarna criminele illegalen tegen, wat gebeurt er dan? Hoe verhoudt zich dat tot de prioriteitenstelling die hier aan de orde is geweest? Het gaat hierbij niet om een interviewtje uit de krant. Het is gebaseerd op een onderzoek van prof. Engbersen uit Rotterdam naar de totale problematiek van de illegaliteit.'

Wijn (CDA): 'Voorzitter! Ik ben er zeer content mee dat D66 het onderzoek van de Erasmus Universiteit aan de orde heeft gesteld, omdat daarmee een hoog actueel probleem aan de orde is gesteld. In de grote steden zorgen criminele illegalen voor forse aandelen in straatroof, geweld op straat enzovoorts [...] In Rotterdam kan nog steeds 32 procent van de illegalen onderwijs genieten, 70 procent gebruik maken van alle gezondheidszorg en heeft meer dan 50 procent van de illegalen een baan. Door de koppelingwet zou dat niet meer mogelijk moeten zijn. Die koppeling is een jaar en zes maanden geleden ingevoerd...' (De interpretaties en cijfers van Wijn zijn onjuist, G.E.)

Kamp (VVD): 'De VVD-fractie is het eens met de heer Dittrich, dat de eerste prioriteit moet zijn om alle criminele illegalen te arresteren en het land uit te zetten. Wij hebben een tweede prioriteit: wij willen namelijk ook andere illegalen het land zien uit te krijgen, want ook daar is (volgens het onderzoek, G.E.) sprake van een grootschalige overtreding van regels. Ik noem de regels wat betreft verblijfsvergunning, de werkvergunning, de afdracht van belastingen en premies en door het vervalsen van documenten en schijnhuwelijken etc.'

Halsema (GroenLinks): 'Voorzitter! Dan heb ik een vraag aan onze staatssecretaris van Justitie. De belangrijkste conclusie van het onderzoek van de Erasmus Universiteit is dat de koppelingwet symboolwetgeving is met negatieve neveneffecten voor een onoplosbaar probleem. Dat klonk ons als muziek in de oren, omdat dit de wetenschappelijke fundering van onze stellingname is.'

Cohen (PvdA): 'Ik heb het rapport nog niet helemaal gelezen, maar wel gezien wat er gezegd wordt in het rapport over de uitvoering van het beleid in de praktijk. Ik merk dan op dat er buitengewoon veel overeenstemming is met datgene wat wij hier hebben afgesproken...'¹⁴

Vergelijkbare ervaringen heb ik opgedaan in eerdere studies naar moderne armoede en langdurige werkloosheid. Een mooi voorbeeld is de studie *Een tijd zonder werk* waarin opnieuw verschillende partijen zeer selectief de resultaten interpreteerden. In dit onderzoek werden

zes typen werklozen onderscheiden (Kroft et al. 1989). De eerste drie typen ‘conformisten’, ‘retraitisten’, ‘ritualisten’ hadden betrekking op werklozen die nog actief op zoek waren naar werk, de moed hadden opgegeven of alleen nog maar voor de vorm solliciteerden naar een baan. De andere drie typen (‘calculerenden’, ‘ondernemenden’ en ‘autonomen’) maakten oneigenlijk gebruik van de bijstand (bijvoorbeeld door samen te wonen en twee uitkeringen te ontvangen), werkten zwart of gebruikten de uitkering als een basisinkomen. De receptie van deze studie was net als bij de onderzoeksprojecten over irreguliere migratie zeer selectief (zie Gabriëls 2001). Conservatieve publieke intellectuelen gebruikten de drie ‘moderne typen’ (calculerenden, ondernemenden en autonomen), en vooral de calculerende werkloze, om aandacht te vragen voor de perverse effecten van een lankmoedige verzorgingsstaat. De calculerende burger zou later uitgroeien tot de zondebok van de Nederlandse verzorgingsstaat. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (wrr) refereerde vooral aan het arbeidsethos van de ‘klassieke’ typen (conformisten, retraitisten, ritualisten) ter rechtvaardiging van een nieuw beleidsparadigma van ‘activerend arbeidsmarktbeleid’; woordvoerders van ‘postmaterialistische’ sociale bewegingen eigenden zich de autonome werkloze toe; cliëntenorganisaties vroegen om een inkomensbeleid ter verlichting van de financiële problemen van vooral de klassieke typen werklozen; terwijl lokale beleidsmakers en uitvoeringsfunctionarissen de gehele typologie wensten te gebruiken om inhoud te geven aan een gedifferentieerd en geïndividualiseerd lokaal sociaal beleid (‘maatwerk’) (zie ook Engbersen 2009).

De bovenstaande casussen illustreren hoe naïef de veronderstelling is dat onproblematische *fact based politics* of *evidence based policies* mogelijk zijn. Denk ook aan het voorbeeld uit de inleiding over de nieuwe arbeidsmigratie. Werkgevers uit het Hollandse midden- en kleinbedrijf, internationaal opererende arbeidsbemiddelingsbureaus en agrarische gemeenten zijn voorstander van vrije arbeidsmigratie en werkvergunningen voor Bulgaren en Roemenen, terwijl politieke partijen als de pvv en de sp en grote steden als Rotterdam en Den Haag daar zeer kritisch tegenover staan. Ook dit probleem maakt duidelijk

dat het geven van werkvergunningen aan Bulgaren en Roemenen voor sommige actoren een remedie is die werkelijk werkt (goedkope arbeidskrachten voor werkgevers, een groter aanbod van te bemiddelen werknemers voor de uitzendbranche), terwijl het voor andere groepen tot problemen kan leiden (bijvoorbeeld voor bewoners van arme wijken en werknemers die in de bouw werken). Er tekenen zich botsende perspectieven en interpretaties af waartussen het pleit uiteindelijk via machtspolitiek worden beslecht. Die machtspolitiek impliceert dat bepaalde beleidsremedies hardhandig of sluipenderwijs worden weggedrukt. Er is een staalkaart van beleidsopties te noemen die ‘werkelijk werken’, maar die nu politiek onbespreekbaar zijn geworden. Laat ik vijf voorbeelden daarvan geven:

- 1) De creatie van gesubsidieerde banen (‘Melkertbanen’) om maatschappelijke participatie te vergroten.⁵
- 2) Het aanbieden en financieren door gemeenten van inburgeringprogramma’s voor migranten ter versterking van hun Nederlandse taalvaardigheid.⁶
- 3) Het versterken van lokaal armoedebeleid om mensen in moeilijke financiële omstandigheden en in hun maatschappelijke participatie te ondersteunen.⁷
- 4) Een generaal pardon voor illegale vreemdelingen en asielzoekers die al geruime tijd in Nederland verblijven. Daardoor kunnen zij een reguliere bijdrage leveren aan de Nederlandse samenleving en wordt overlevingscriminaliteit voorkomen.⁸
- 5) Het investeren in het ‘publieke kapitaal’ van kwetsbare wijken (huizen, buurthuizen, bibliotheken, scholen, culturele instellingen) ter verbetering van de maatschappelijke positie van bewoners.⁹

Van al deze voorbeelden weten we op grond van systematisch evaluatieonderzoek dat ze ‘werkelijk werken’, maar dat ze niet bon ton zijn in het huidige politieke krachtenveld. Dat geldt vooral voor remedies die extra inzet veronderstellen van de nationale of lokale staat, of die in strijd zijn met het huidige integratiedenken (zoals onderwijs in eigen

taal) en met het huidige restrictieve migratiebeleid (geen pardonregelingen). We weten overigens ook dat deze remedies onbedoelde effecten kunnen opleveren. Een te genereus armoedebeleid kan luiheid in de hand werken, een generaal pardon kan een aanzuigende werking hebben en een overaanbod van publieke diensten kan burgerinitiatieven in de weg staan. Beleidsinterventies hebben zelden een eenduidige werking. Er zal daarom altijd een afweging moeten worden gemaakt waarbij ook onverwachte en nadelige effecten in ogenschouw moeten worden genomen.

De eerste tussenconclusie is dat politieke realiteiten grenzen stellen aan wat werkelijk werkt omdat sommige beleidsremedies – en de werkingen die daarvan uitgaan – buiten de dominante orde worden geplaatst. Dat wil overigens niet zeggen dat ze verdwijnen. Ze kunnen worden opgepakt door oppositiepartijen, sociale bewegingen en media, maar ze vervullen – althans tijdelijk – een marginale rol.

Wisseling van de bestuursparadigma's

Een tweede punt dat aansluit bij het voorgaande is dat in specifieke tijdsgewrichten bepaalde bestuursparadigma's en daarbij passende beleidsremedies dominant zijn. Deze paradigma's bieden dwingende kaders voor te ontwikkelen interventies en ook voor de onderzoeksagenda. De studie van Christopher Hood *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management* stelt dat er vier dominante stijlen bestaan in de sfeer van publiek management: een hiërarchische staatelijke stijl, een individualistische marktgeoriënteerde stijl, een egalitaire communitaristische stijl en een fatalistische stijl. Deze paradigma's kennen eigen werkelijkheidsdefinities, eigen retorische stijlfiguren, een eigen ethos, schrijven specifieke beleidsrecepten voor en kenmerken zich ook door blinde vlekken en institutionele vergeetachtigheid (Douglas 1986, Schinkel 2012). Passen we het toe op de sociale sector dan zien we dat in de jaren zeventig en tachtig vooral top-down overheidsinterventies (kernwoorden: collectieve verantwoordelijkheid,

verdelende rechtvaardigheid, gelijke kansen) ontwikkeld zijn, vanaf het midden van de jaren negentig komen neoliberale interventies op (kernwoorden: eigen verantwoordelijkheid, marktwerking, *output management* en zelfredzaamheid) en sinds de eeuwwisseling wordt aan de *civil society* een meer centrale rol toegedicht (kernwoorden: decentralisatie, gemeenschapsverantwoordelijkheid, actief burgerschap, zelforganisatie). Het laatste paradigma is het fatalistische dat deels een reactie is op het falen van of op de afwezigheid van de andere drie paradigma's (Banfield 1958). Het is een bestuursparadigma dat een centrale plek inneemt in de sociale sector (in het bijzonder bij de implementatie van beleid). Het kenmerkt zich door een sceptische en realistische bestuursstijl uitgedragen door actoren die ervaring hebben opgedaan met de beperkingen van de andere drie paradigma's.

In de praktijk is echter geen sprake van een keurige opeenvolging der paradigma's. Vaak komen ze in wisselende verhoudingen tegelijkertijd voor. Wel is in de voorbije veertig jaar de machtsbalans tussen deze beleidsparadigma's veranderd – het neoliberale (individualistische marktgeoriënteerde) paradigma is dominant geworden (Uitermark 2011) – en er zijn hybride vormen ontstaan. Een voorbeeld daarvan is het door Schinkel en Van Houdt (2010) waargenomen 'neoliberaal communitarisme' dat zowel de eigen verantwoordelijkheid van burgers benadrukt, alsook hun plichten om als 'actief burger' bij te dragen aan de gemeenschappen waarvan men deel behoort uit te maken. Meestal komt het neer op het overdragen of overlaten van overheidstaken aan burgers (Schinkel 2012). Dit hybride beleidsparadigma dat ontstaan is uit het chemisch huwelijk tussen markt- en gemeenschapsdenken komt in allerlei varianten voor en duikt op in uiteenlopende beleidsdomeinen als inburgering, zorg, veiligheid, onderwijs, en leefbaarheid van wijken. Van burgers wordt veronderstelt dat zij 'zelfredzaam' zijn of dat ze er voor zorgen dat ze dat worden (taal leren, diploma halen, hard werken, gezond leven). Tegelijkertijd dienen zij als actieve burger dienstbaar te zijn aan nationale, lokale (buurt, wijk), familiare en functionele gemeenschappen (vereniging, school) waarvan ze deel uitmaken.

De opkomst van het neoliberal communitarisme roept de nodige

vragen op. Levert het slechts een ideologische legitimering voor ver- gaande bezuinigingen en disciplineren van vreemden en deviante groepen? Is het vooral een onvermijdelijke reactie op het schaarser worden van publieke middelen? Of biedt het aanknopingspunten voor een vitale samenleving waarin burgers de regie in eigen hand nemen (De Boer en Van der Lans 2011)? Die vragen zal ik hier niet beantwoorden, maar het centrale punt dat ik hier wil maken is dat de wisseling van beleidsparadigma's gevolgen heeft voor de onderzoeksagenda en voor remedies in de sociale sector. Wat nu vooral telt zijn onderzoeken naar burgerkracht, naar zelforganisatie, naar het functioneren van brave burgers en naar de werkwijze van de 'beste krachten' in de wijkvernieuwing. Deels heeft het onderzoek een legitimerende functie (vergelijk De Boer & Van der Lans 2011), maar dat hoeft zeker niet altijd het geval te zijn. Mijn belangrijkste punt is dat onderzoeken naar de waarde van publieke instituties, naar het realiseren van gelijke kansen en naar de betekenis van anonieme, door de overheid georganiseerde vormen van solidariteit, nu veel minder aandacht krijgen. En dat geldt ook voor de beleidsremedies die uit de analyses voortvloeien. Tegelijkertijd weten we dat goede publieke scholing en sociale huisvesting, het wegnemen van financiële barrières om te studeren en de introductie van volksverzekeringen en voorzieningen een belangrijke emanciperende werking hebben gehad in de naoorlogse Nederlandse samenleving. Ze hebben 'werkelijk gewerkt'. Toch zullen dergelijke werkingen minder aandacht krijgen onder invloed van de wisseling der beleidsparadigma's.

Exit, voice and loyalty

De vraag is nu hoe onderzoekers die geïnteresseerd zijn in de verwe- tenschappelijking van beleid zich moeten opstellen als dominante bestuursparadigma's en machtsverhoudingen bepaalde beleidsinter- venties bij voorbaat veronderstellen en andere juist uitsluiten. Er zijn mijns inziens drie reacties mogelijk die zijn te typeren met de trias van Hirshman (1970) *exit, voice and loyalty*.

De eerste reactie is de *exit-optie*, dat wil zeggen géén beleidsgeoriënteerd onderzoek doen naar bepaalde omstreden kwesties. Als op voorhand vaststaat dat kritische reflectie op gangbare beleidsparadigma's en – remedies niet mogelijk is, en dat op voorhand bepaalde vormen van evidence zijn buitengesloten, zijn dat legitieme redenen om af te zien van onderzoek naar effectieve interventies over bepaalde thema's. Overigens is vaak niet duidelijk of daarvan sprake is. Dat neemt niet weg dat onderzoekers er bedacht op moeten zijn dat ze strategisch worden ingezet om voorgenomen interventies te legitimeren. Opdrachtgevers kiezen bepaalde onderzoekers en bepaalde onderzoeksbureaus weloverwogen uit om zich te verzekeren van bepaalde ideeën en uitkomsten (Coleman 1991). Een bekend voorbeeld is het onderzoek dat Geert Wilders liet uitvoeren naar de implicaties van de invoering van de euro door het Britse bureau Lombard Street Research, en waaruit hij concludeerde dat een terugkeer naar de gulden goedkoper zou zijn dan het handhaven van de euro. Een voorbeeld uit het verleden is de inzet van Wim Derksen door gemeenten die moeite hadden met gemeentelijke herindeling. Derksens studie *De bestuurkracht van kleine gemeenten* (1987) bood hen relevante aanknopingspunten. Zelf ben ik in 1995 benaderd door de toenmalige minister Melkert om het vraagstuk van armoede en het functioneren van het armoedebeleid in Nederland te onderzoeken (Engbersen et al. 2000). In de jaren daarvoor had ik – na het verschijnen van mijn studie *Moderne armoede* (Engbersen en Van der Veen 1987) – aandacht gevraagd voor het bestaan van armoede in een rijk land als Nederland.¹⁰

Een tweede reactie is de *voice-optie*. Deze optie kent zowel een wetenschappelijke als een publieke dimensie. De wetenschappelijke dimensie betreft het ter discussie stellen van gangbare beleidstheorieën en interventies, evenals het aandragen van (radicale) alternatieven. (Burawoy 2005). De publieke dimensie veronderstelt deelname aan het publieke debat. Dat debat speelt zich echter af buiten de kolommen van het wetenschappelijke tijdschrift of het beleidsrapport en buiten de vergaderzalen van de begeleidingscommissies. De onderzoeker laat zijn of haar stem horen in de media en voedt alternatieve interpretatiekaders

en beleidsinterventies. Die kritische rol van de onderzoeker is essentieel, niet alleen voor het bekritisieren van de dominante paradigma's van de academische sociologie, maar ook voor het kritisch reflecteren op de dominante beleidstheorieën (Burawoy 2007, Engbersen 2009).

Een derde optie is dat onderzoekers meewerken aan het verkennen van de relevantie van een nieuw beleidsparadigma (de *loyalty-optie*). Een voorbeeld daarvan is de huidige aandacht voor vormen van burgerkracht en zelforganisatie. Een dergelijk beleidsparadigma kan, zoals gezegd, worden afgedaan als een slinkse bezuinigingsstrategie, maar tegelijkertijd sluit het aan bij een eerbiedwaardige traditie van economisch, sociologisch, antropologisch en politicologisch onderzoek naar dilemma's van collectieve actie, solidariteit en de gift, sociaal kapitaal en vormen van zelfregulering (Mauss 1950; Ostrom 1990; Komter et al 2000). Mijn eigen interesse in de betekenis van 'maatjes- of mentorprojecten' is daarvan een voorbeeld (zie kader 2). Andere interessante voorbeelden betreffen de opkomst van voedselbanken of projecten ter vergroting van ouderparticipatie op vmbo- en mbo-scholen om schooluitval te verminderen.

Maatjesprojecten: de kracht ligt in de persoonlijke relatie

Een van de grote problemen in de sfeer van sociale hulpverlening is de kloof tussen professionele hulpverleners en cliënten. De relaties tussen hen zijn vaak abstract en bureaucratisch. Hulpverlener en cliënt zien elkaar amper en er bestaan geen vaste contactpersonen (mede als gevolg van wisselende personeelsformaties in de uitvoering van sociaal beleid). Instellingen als sociale diensten, woningbouwcorporaties, en zorg- en onderwijsinstellingen hebben hier nadrukkelijk mee te maken. Het gevolg daarvan is dat veel kwetsbare groepen (schooluitvallers, analfabeten, ouderen, zieken) slecht of niet worden bereikt waardoor ook niet-gebruik van voorzieningen plaatsvindt.

Sinds enige tijd bestaan er zogenaamde 'maatjesprojecten', die vooral de laatste jaren een grote vlucht hebben genomen in Nederland. De idee van maatjesprojecten is afkomstig uit de Verenigde Staten en heeft voet aan de grond gekregen in de jaren zeventig en tachtig (in het bijzonder in de aids-hulpverlening, de zogenaamde buddy's). Maatjesprojecten zijn projecten die vrijwilligers een-op-een koppelen aan



iemand die op bepaalde punten in het leven tijdelijk een coach, mentor of maatje nodig heeft (zie Oranjefonds.nl). De kracht van de projecten ligt in de persoonlijke relatie tussen mentor (maatje) en *mentee*. Deze is niet abstract en bureaucratisch, maar persoonlijk en concreet. Daardoor kan een vertrouwensrelatie worden opgebouwd die de basis vormt voor nadere, effectieve hulpverlening.

Volgens schattingen van het Oranjefonds zijn er minimaal zo'n 20.000 maatjeskoppels in Nederland, vooral op de terreinen van welzijn, zorg en onderwijs. Ook slaagt het Oranjefonds erin om jaarlijks zo'n duizend nieuwe mentoren te werven. Dat zijn imposante aantallen. De populariteit van maatjesprojecten vloeit mede voort uit schaarse middelen waardoor voor veel instellingen het onderhouden van intensieve contacten met cliënten en kwetsbare burgers niet mogelijk is. Er kleven echter ook nadelen aan maatjesprojecten, zoals selectiviteit, gebrek aan professionele kennis, het ontstaan van afhankelijkheidsrelaties, bemoeizucht en gebrek aan continuïteit.

Dit soort projecten levert interessante vormen van vrijwillige hulpverlening en participatie op die de moeite waard zijn om te analyseren, met inbegrip van de sociale risico's die daarmee verbonden zijn. Het belangrijkste risico dat zich voordoet is het zogenaamde Mattheüs-effect (Deleeck 1977). Er zijn bij de uitvoering van sociaal beleid bepaalde mechanismen werkzaam die maken dat de voordelen ervan verhoudingsgewijs méér toevloeien naar weerbare, vaardige en relatief kansrijke burgers (bijvoorbeeld de middengroepen) en niet naar de meest kwetsbare groepen die zich niet weten te organiseren of die niet bereikt worden.

Een ander aspect van *loyalty* is dat onderzoekers meehelpen hun inzichten te vertalen in concretere methodieken en uitvoeringsprogramma's. Daarmee oefenen zij zelf invloed uit op het beleidsmatige vertalingproces. Op dat moment wisselen onderzoekers nadrukkelijk ook van rol: van wetenschapper naar politieke actor (vergelijk Massey 2007). We zien dan ook dat wetenschappers zitting hebben in allerlei lokale, nationale en internationale adviesraden of adviescommissies. Voor deze groep van deskundigen geldt dat zij dit werk pas kunnen doen als zij bepaalde politieke realiteiten accepteren.



Buiten de orde

Richard Bernstein (1979, xi) merkte ooit op over het *end of ideology*-denken in de jaren zestig in Amerika: 'Just as the end of ideology was being proclaimed in America – when there was a widely shared self-confidence among mainstream social scientists that their disciplines had finally been placed upon a firm empirical foundation where we could expect the steady growth of scientific knowledge of society – troubling issues broke out.' Bernstein doelt op het ontstaan van allerlei sociale bewegingen in de jaren zestig die nadrukkelijk gangbare ideologieën over democratie, oorlog en vrede, seksualiteit en seksrelaties ter discussie stelden, alsmede op ontwikkelingen binnen de sociale wetenschappen waarbij scherpe kritiek werd geleverd op de zogenaamde waardevrijheid van wetenschap en waarbij aandacht werd gevraagd voor het ideologische karakter van wetenschap en technologie (vergelijk de Frankfurter Schule). Het is denkbaar dat vergelijkbare 'troubling issues' uitbreken als het gaat om het huidige geloof in evidence based policies in het sociaal werk.

Het punt dat ik in dit hoofdstuk heb willen maken is dat op grond van politiek-bestuurlijke en ideologische overwegingen bepaalde vormen van evidence buiten de orde worden geplaatst. Het is van groot belang dat onderzoekers zich hiervan bewust zijn en dat ze zich er niet van laten weerhouden onderzoek te doen naar bepaalde maatschappelijke verschijnselen om daarmee nieuwe evidence te produceren. Dat vraagt offers omdat financiering van dergelijk onderzoek lastig kan zijn. Mijn eigen ervaring is dat een lange adem en dus ook langlopende onderzoeksprogramma's noodzakelijk zijn. Eigen onderzoeksprogramma's over 'moderne armoede', 'De ongekende stad' (over irreguliere migranten), 'Transnationalisme en integratie', 'Oost-West arbeidsmigratie' laten zien dat de inzichten die deze programma's in de loop der jaren hebben opgeleverd door beleidsmakers zijn genegeerd, misbruikt, maar ook op een constructieve wijze zijn toegepast. De mate waarin inzichten worden gebruikt is echter sterk afhankelijk van politieke

realiteiten. Die politieke realiteiten zijn door onderzoekers amper te beïnvloeden. Maar in het blootleggen en verklaren van de aard van maatschappelijke problemen en in het kritisch evalueren van gewenste en ongewenste gevolgen van interventies, ligt de belangrijkste bijdrage die onderzoekers kunnen leveren: '[W]hat the world has done, it can armed with knowledge, undo' (Bourdieu 1999, p. 629).