

Hoezo, naar een inclusieve samenleving?

Verkenning van sleutelvragen voor het onderzoeksprogramma *Naar een inclusieve samenleving*

Programmatisch essay – Dirk Postma

Het verlangen naar een samenleving waar alle burgers aan deel kunnen nemen lijkt breed te worden gedragen, maar is niet altijd en overal even sterk hoorbaar. De roep om inclusie klinkt krachtiger onder maatschappelijke omstandigheden die de sociale samenhang onder druk zetten. Zo werden burgers na de uitbraak van de corona-pandemie in het vroege voorjaar van 2020 herhaaldelijk opgeroepen om aandacht te hebben voor ouderen en kwetsbaren in onze omgeving. Op social media vroegen velen zich hardop af: wat betekenen deze gezondheidsrisico's en maatregelen voor verpleeghuisbewoners, voor mantelzorgers, voor mensen met een beperking en andere kwetsbare groepen?

Al langer leven er zorgen over het inclusieve karakter van onze samenleving, zo weten we uit de burgerpeilingen die het Sociaal en Cultureel Planbureau elk kwartaal onder een representatieve groep Nederlanders afneemt. Uit de peilingen van de laatste jaren blijkt steevast dat Nederlanders tevreden zijn over hun eigen leven, maar zich zorgen maken over de Nederlandse samenleving als geheel: 'Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht'. Zij zijn bezorgd over gemeenschapszin, de naleving van normen en waarden, de groeiende tegenstelling tussen arm en rijk en spanningen tussen maatschappelijke groeperingen (SCP, 2019). De burgerpeiling van april 2020 liet uiteraard zien dat Nederlanders zich zorgen maken over de gevolgen van de coronacrisis voor kwetsbare groepen, maar opvallend genoeg uitten zij zich optimistischer over saamhorigheid, wederzijds respect, solidariteit en aandacht voor wie het nodig heeft (SCP, 2020). In overeenstemming hiermee wees de gelijktijdige uitvraag van Panel Fryslân uit dat het vertrouwen van inwoners in de sociale samenhang van de Friese samenleving onverminderd sterk bleef (FSP-publicatie Corona in Fryslân, 2020). Kennelijk draagt de ervaring van lotsverbondenheid en gedeelde kwetsbaarheid bij aan de waardering van een inclusieve samenleving.

Terug van weggeweest: behoefte aan integraal inzicht en langetermijnperspectieven

Vijf jaar na de drie grote decentralisaties zijn Friese burgers, gemeenten, zorgaanbieders en -verzekeraars nog altijd 'lerend' in hun aansturing van het sociaal domein en de zorg: ze geven aan nog onvoldoende zicht te hebben op de sociale vraagstukken in hun gemeenten, de factoren die daarop van invloed zijn en de sturingsruimte die zij hebben of kunnen creëren in de aanpak van deze vraagstukken.

Aanvankelijk leken gemeenten vooral te sturen op de realisering van brede transformatiedoelen: dat inwoners bij zorg- of ondersteuningsvragen eerder hulp krijgen (met nadruk op preventie), die aansluit op hun eigen persoonlijke mogelijkheden, behoeften en sociale netwerk (het streven naar maatwerk), zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving in samenwerking tussen nabije professionals, vrijwilligers en mantelzorgers. In de afgelopen jaren zijn veel gemeenten echter geconfronteerd met de gevolgen van de hooggespannen verwachtingen achter deze transformatiedoelen. De zogenaamde participatiesamenleving bleek toch minder maakbaar dan vaak aangenomen. De zelfredzaamheid wordt door overheden en professionals nogal eens overschat, en daar waar

ondersteuningsvragen groot zijn, staat er niet altijd een sociaal netwerk klaar om steun te bieden. Bovendien zijn de verwachtingen van veel inwoners gevormd in de langgerekte opbouwfase van de verzorgingsstaat. Het inzicht dat deze verwachtingen niet langer matchen met het sterke appel op eigen verantwoordelijkheid groeit langzaam maar gestaag. Tot slot blijken de decentralisaties veel van burgers, gemeenten, zorgaanbieders en andere stakeholders te vragen. Het streven naar maatwerk, lokale samenwerking en eenvoudige toegang blijkt daardoor weerbarstig (vgl. WRR, 2017; Putter, 2017; Tonkens et al., 2018; SCP, 2019; Meurs, 2019 en RvS, 2019).

De belofte dat gemeenten vanwege hun nabijheid en de mogelijkheden om lokaal maatwerk te bieden *meer* voor hun inwoners kunnen betekenen met *minder* middelen blijkt niet uit de komen. De financiële tekorten die hier mede het gevolg van zijn hebben in de afgelopen jaren gezorgd voor een zekere blikvernuwing bij gemeenten: alle aandacht ging uit naar de beheersing van het voorzieningengebruik en de kosten daarvan op de korte termijn. Inmiddels realiseren vele bestuurders, gemeenteraadsleden en beleidsadviseurs zich dat de financiële tekorten niet op korte termijn weggewerkt kunnen worden, maar blijvend om aandacht vragen. Voor enkelen is al duidelijk dat een sterke focus op financiële beheersing het zicht ontnemt op de sociale vraagstukken die om integrale aandacht vragen op de langere termijn.

Tegelijkertijd vinden deze bestuurders, gemeenteraadsleden en beleidsadviseurs het lastig om deze vraagstukken integraal in beeld te brengen en houden. Vaak reageren zij op enkelvoudige crisissignalen van stakeholders (*Steeds meer huishoudens in onze gemeente hebben schulden! De druk op huishoudelijke hulp neemt toe! Kinderen in onveilige situaties moeten te lang wachten op jeugdhulp!*) zonder de bredere samenhang in ogenschouw te nemen. Daarmee zien zij ook niet welke hulpbronnen in lokale gemeenschappen bij kunnen dragen aan de aanpak van urgente problemen. Met andere woorden: de balans tussen lokale draaglast en draagkracht, tussen bronnen van in- en uitsluiting raakt uit beeld.

Nu het ideaalbeeld van 'de participatiesamenleving' velen herinnert aan de hoge verwachtingen en aannames die aan de transformatiedoelen ten grondslag lagen, lijkt er behoefte aan een nieuw langetermijnperspectief dat realistischer is en concretere handelingsperspectieven biedt. Het perspectief van 'de inclusieve samenleving' lijkt daarbij aan te sluiten. De richtinggevende vraag luidt immers steeds: hoe zorgen inwoners, maatschappelijke organisaties en overheden er voor dat alle inwoners naar eigen inzicht en vermogen kunnen deelnemen aan de samenleving? Gemeenten beschikken niet over sturingsinstrumenten om een inclusieve samenleving af te dwingen of anderszins te 'maken', maar kunnen wel voorwaarden creëren die de ontwikkeling van een inclusieve samenleving op lokaal niveau versterken.

Waar komt het verlangen naar een inclusieve samenleving vandaan?

Een fundamentele vraag blijft waar het verlangen naar een inclusieve samenleving vandaan komt. Een eerste screening van alle definities en slogans leert dat een inclusieve samenleving een samenleving is waar niemand wordt buitengesloten. Een samenleving waar alle burgers naar eigen inzicht en eigen vermogen aan kunnen deelnemen. Een *mienskip* waar iedereen er toe doet. Het zijn mooie woorden die we vaak aantreffen in internationale VN-verdragen, de Social Development Goals, maar ook in lokale beleidsplannen over de inclusie van mensen met een beperking, over

diversiteitsbeleid en de transformatie van het sociaal domein. Vaak wordt in deze documenten aandacht gevraagd voor de *intrinsieke* waarde van sociale inclusie vanuit een gedeeld veronderstelde opvatting van menselijke waardigheid. De overtuiging dat ieder persoon de erkenning verdient om gezien en gehoord te worden brengt de gezamenlijke opgave met zich mee om daar ruimte voor te maken. Daarnaast wordt er gewezen op de *instrumentele* waarde van een inclusieve samenleving: de positieve impact van sociale inclusie op uiteenlopende terreinen. Inclusieve samenlevingen zouden vaak gezonder, veiliger, leefbaarder en welvarender zijn (Pickett & Wilkinson, 2009).

En toch. Wie de historische condities voor de ontwikkeling van krachtige sociale rechtvaardigheidsidealën onder de loep neemt, zal inzien dat het streven naar 'inclusie' niet alleen voortkomt uit sociale waarden als empathie, zorg, menselijke waardigheid, solidariteit en sociale rechtvaardigheid. De geschiedenis leert ons dat dit streven soms ook wordt ingegeven door angst voor sociale onrust en een disciplinerende hang naar beheersing, orde en aanpassing aan maatschappelijke normen. In de geleidelijke opbouw van de verzorgingsstaat zoals we die nu kennen zijn de eerste stappen gezet in tijden van grote sociale onrust en vrees voor 'het rode gevaar', zeker ook in onze provincie. Dat arbeiders in de afgelopen anderhalve eeuw langzaam maar zeker bepaalde rechten verwierven is niet (alleen) voortgekomen uit goede bedoelingen van werkgevers en overheden, maar ook uit de vrees voor opstanden, stakingen en een arbeidersbeweging die de samenleving had kunnen ontwrichten.

'Gij zult participeren'

De nadruk op 'meedoen' en 'participeren' in het huidige inclusiestreven roept al snel de vraag op waar burgers dan aan dienen deel te nemen. Welke normen en wiens normen zijn daarbij leidend? En bestaat er ook nog zoiets als het recht om *niet* deel te nemen? Om afstand te nemen van al te disciplinerende invullingen van sociale inclusie, benadrukken veel overheden, instellingen en maatschappelijke organisaties tegenwoordig dat het hen gaat om het *kunnen* en *mogen* meedoen, niet per se om het *willen* meedoen. Daar gaan mensen zelf over. Ook wordt het 'Gij zult participeren' verzacht met de predicaten 'naar eigen inzicht' en 'naar eigen vermogen'. Ieder burger zou *naar eigen inzicht en naar eigen vermogen* aan de samenleving moeten kunnen deelnemen.

Verder wijzen pleitbezorgers erop dat 'inclusie' anders dan bijvoorbeeld de term 'integratie' verwijst naar een *wederkerig* proces: het gaat er niet (alleen) om dat burgers zich aanpassen aan de eisen van de samenleving, maar dat onze samenleving zo wordt ingericht dat alle burgers zoveel mogelijk naar eigen inzicht en eigen vermogen kunnen deelnemen (Bolsenbroek & Van Houten, 2010; UNESCO, 2005). Het gaat dus niet om een eenzijdig aanpassingsvraagstuk, maar om een meerzijdig afstemmings- en inrichtingsvraagstuk. In plaats van alle burgers te verwachten dat zij ingewikkelde procedures kunnen volgen om van basisvoorzieningen gebruik te kunnen maken, zal de toegang tot deze voorzieningen bijvoorbeeld eenvoudiger, of langs meerdere routes moeten worden ingericht. In een complexer wordende samenleving liggen de voorbeelden voor het oprapen. Geroutineerde reizigers kunnen bijvoorbeeld reizen met een ov-chipkaart volgens een op maat aangevraagd abonnement, zo lang de minder geoefende reiziger maar naar een loket kan om een kaartje te kopen.

Sociale uitsluiting en zelfuitsluiting

Sociale uitsluiting kan volgens het SCP tot uiting komen in (1) een achterstand op het terrein van sociale participatie, (2) tekorten op materieel gebied, (3) onvoldoende toegang tot sociale grondrechten en/of (4) een tekort aan normatieve integratie. De eerstgenoemde dimensies zijn herkenbaar, maar de laatstgenoemde roept vaak vragen op. Wat kunnen we ons voorstellen bij 'een tekort aan normatieve integratie'? De planbureau-onderzoekers lichten toe: 'Een tekort aan culturele of normatieve integratie heeft te maken met onvoldoende naleving van centrale waarden en normen in de samenleving. Hieronder kunnen zaken vallen als delinquent gedrag en misbruik van de sociale zekerheid, maar ook bijvoorbeeld een gering arbeidsethos of afwijkende opvattingen over de gelijkheid van mannen en vrouwen'. In navolging van de negentiende-eeuwse Franse socioloog Durkheim vat het SCP een dergelijk tekort aan normatieve integratie op als een vorm van uitsluiting of *zelfuitsluiting* (Hof & Vrooman, 2011, p. 17).

Uitsluiting is volgens deze definitie niet alleen een kwestie van 'buitengesloten worden', maar burgers kunnen met hun opvattingen en gedrag zelf ook bijdragen aan een positie aan de rand van de samenleving. De vraag is uiteraard of een zelfverkozen buitenstaanderspositie een probleem is, en zo ja, wiens probleem dit is. In een democratische rechtstaat als de Nederlandse staat het iedere burger vrij om (binnen ruime maar zekere grenzen) zijn eigen opvattingen over van alles en nog wat te hebben en daar uiting aan te geven. In progressieve kringen worden discussies over sterk uiteenlopende opvattingen vaak als verrijking van een democratische samenleving gezien. De sociale samenhang loopt volgens hen pas gevaar wanneer polarisatie in opvattingen leidt tot onoverbrugbare tegenstellingen tussen maatschappelijke groeperingen, hardnekkige conflicten, systematische uitsluiting van groepen burgers op meerdere leefgebieden, een stigma of volledig isolement. Waar de grens ligt tussen 'toelaatbare diversiteit' en 'ontoelaatbare polarisatie' blijft echter voortdurend onderwerp van discussie onder burgers, politici, maar ook onder wetenschappers. Om geen vooropgezette positie in deze discussie in te hoeven innemen, heeft het SCP er in haar benadering van sociale uitsluiting voor gekozen om niet naar afwijkende *opvattingen* van Nederlanders te kijken, maar naar normoverschrijdend *gedrag* (Hof & Vrooman, 2011, p. 83).

Hoe iepen is de Friese mienskip?

Sociaal wetenschappers kijken vaak naar sociale inclusie in termen van de *hulpbronnen* die individuen in staat stellen om deel te nemen aan de samenleving. In hoeverre hebben zij toegang tot de sociale netwerken, culturele competenties, economische en ruimtelijke hulpbronnen die zij nodig hebben om hun (kwaliteit van) leven vorm te geven?

Kijken we naar de gegevens over de uiteenlopende hulpbronnen die inwoners van Fryslân ter beschikking staan, dan valt op dat Fryslân in veel economische ranglijstjes onderaan bungelt. Inwoners van Fryslân zijn lager opgeleid, hebben minder goede banen en hebben een lager inkomen in vergelijking met inwoners van andere provincies en Nederland als geheel. Bij een dergelijke lage sociaaleconomische status zouden we op basis van inzichten uit beschikbare onderzoeksliteratuur ook lagere scores op 'welzijnsindicatoren' verwachten. Opmerkelijk is dat inwoners van Fryslân op geluksbeleving, gezondheid, veiligheid en sociale participatie juist relatief hoog scoren. Kijken we

naar specifieke ‘kwetsbare groepen’ dan blijken uitkeringsgerechtigden bijvoorbeeld een hogere levenskwaliteit te ervaren dan elders.

Wanneer we Fryslân op deze indicatoren vergelijken met andere provincies, dan lijkt er dus een zwakker verband te zijn tussen sociaaleconomische ongelijkheden en verschillen in ervaren levenskwaliteit. Een zwakker verband in ieder geval dan we uit de onderzoeksliteratuur kennen. Deze schijnbare tegenstelling zijn we ‘de Friese paradox’ gaan noemen. Maar welke kenmerken van de Friese samenleving kunnen deze paradoxale bevinding verklaren? Beschikken inwoners van Fryslân over andere hulpbronnen die hen in staat stellen om hun levenskwaliteit op peil te houden? Zijn andere waarden voor hen van belang?

In 2019 zijn we hierover een breed debat aangegaan. Zoekend naar mogelijke verklaringen voor ‘de Friese paradox’ stuiten we op kenmerken die de Friese samenleving ‘inclusiever’ zouden kunnen maken. In Fryslân neemt het verlangen naar een inclusieve samenleving onder meer de vorm aan van een sterke identificatie met de Friese *mienskip*, taal en cultuur. Vanuit deze trots, maar ook vanwege haar perifere ligging heeft Fryslân altijd een sterke traditie van lokale zelfredzaamheid gekend. Deze komt tot uitdrukking in de hoge participatie op de terreinen van vrijwilligerswerk, verenigingsleven en mantelzorg (zie de [FSP-monitor sociale samenhang](#)). En daar waar de sociale samenhang sterk is en een groene omgeving voor rust en bewegingsruimte zorgt, doen economische hulpbronnen er wellicht minder toe. Wanneer inkomensverschillen bovendien relatief klein zijn, zullen deze minder snel tot sociale uitsluiting leiden (FSP-artikel [De Friese Paradox. Eerste verklaringen](#)).

Maar er zijn ook gegevens die een ander beeld laten zien. Met de sterke sociale samenhang zouden we bijvoorbeeld verwachten dat in Fryslân minder inwoners aangeven eenzaam te zijn. Dat is helaas niet het geval. En hoewel Friezen relatief vaak mantelzorg aan naasten verlenen, geven zij minder vaak aan ‘informele zorg’ aan anderen te bieden. Verhitte discussies over ‘de blokkeerfriezen’ en Fryslân als regenboogprovincie wijzen er bovendien op dat een dialoog over diversiteit en verschillen tussen mensen soms moeilijk ligt. Meer dan in verstedelijkte regio’s kunnen veel Friezen tot ‘autochtonen van de eerste generatie’ worden gerekend, want opgegroeid in een tamelijk monoculturele omgeving. Verder zorgt de relatief lage voorzieningendichtheid in sommige regio’s voor zorgen over de toegankelijkheid en afstand tot voorzieningen op de terreinen van onderwijs, zorg en veiligheid. En tot slot blijken alle beschikbare hulpbronnen nog ontoereikend om de hardnekkige dynamiek van overerfbare armoede te doorbreken ([zie de monitoren van het FSP](#)).

Over deze en andere kenmerken weten we nog te weinig om stellige uitspraken te kunnen doen. Gericht onderzoek is nodig om een scherper beeld te krijgen van de kenmerken die Fryslân meer of minder inclusief maken en potenties om deze inclusiviteit te vergroten. Met het onderzoeksprogramma *Naar een inclusieve samenleving* willen we hier vanuit het Fries Sociaal Planbureau een bijdrage aan leveren. Niet alleen door alle mogelijke indicatoren nog scherper in beeld te brengen, maar ook met verdiepend onderzoek naar de vraagstukken die door stakeholders in Fryslân als het meest urgent worden beschouwd. Uit verkennende gesprekken binnen onze klankbordgroepen, de bestudering van beleidsplannen en geraadpleegde literatuur komt een aantal aannames naar voren die om nadere reflectie vragen. Vijf aannames die (vaak stilzwijgend) het discours over het streven naar een inclusief Fryslân sturen, maar nog veel vragen oproepen:

1. Volledige inclusie is met de juiste inspanningen bereikbaar
2. Een samenlevingsbreed sociaal contract sluit niemand buiten
3. Een inclusieve samenleving ontstaat 'van onderop'
4. Een nog sterker beroep op de zorgzaamheid van burgers maakt de samenleving inclusiever
5. Nieuwe technologie zal bijdragen aan ieders gezondheid en welzijn

In het tweede deel van dit essay worden deze aannames tegen het licht gehouden door ze te spiegelen aan inzichten uit beschikbare literatuur en gesprekken met experts. De reflectie op elke aanname mondt uit in de formulering van sleutelvragen die inhoudelijk richting geven aan ons onderzoeksprogramma.

Aanname 1: Volledige inclusie is met de juiste inspanningen bereikbaar

Uit ambities van overheden en maatschappelijke organisaties spreekt vaak een sterk verlangen naar een samenleving waarin alle inwoners meedoen en niemand buiten de boot valt. Een aanstekelijk ideaal, maar uit sociaalwetenschappelijk onderzoek weten we dat uitsluiting overal plaatsvindt waar mensen samenkomen. In- en uitsluitingsprocessen zijn in zekere zin drijvende krachten achter alle vormen van groeps- en gemeenschapsvorming (vgl. Maas, 2018 & Tuckman, 1965). Op het microniveau van groepsvorming zijn deze uitsluitingsprocessen het meest tastbaar. Het nog steeds gezaghebbende groepsdynamisch ontwikkelingsmodel van de Amerikaanse sociaal psycholoog Bruce Tuckman (1965) toont de stadia die groepen doorlopen om tot een vruchtbare samenwerking te komen: de opeenvolgende stadia van *forming*, *storming*, *norming* en *performing*. Het voert te ver om alle opeenvolgende stadia op deze plek uitvoerig te beschrijven, maar wanneer we hierop inzoomen wordt duidelijk dat in elke fase processen van in- en uitsluiting plaatsvinden.

In het eerste stadium van groepsvorming (*forming*) doen processen van (zelf)selectie hun werk: wie nodigt wie uit, wie voelt zich aangesproken om bij de groep aan te sluiten en welke posities nemen groepsleden in? Mensen met verwante drijfveren en leefstijlen zijn daarbij geneigd om elkaar op te zoeken. In het stadium van *storming*, ook wel de conflictfase genoemd, hebben groepsleden elkaar goed genoeg leren kennen om elkaars werkwijze en gedrag te bekritisieren. Er ontstaan conflicten over rollen, onderlinge verhoudingen en leiderschap. Zij die zich niet kunnen of willen voegen naar de ontstane verhoudingen haken af of worden naar de marge van de groep gedreven. Veel mensen deinzen volgens Tuckman terug voor conflicten, ook als deze constructief besproken worden. Volgens Tuckman heeft dit als gevolg dat de meeste groepen ofwel nooit aan dit stadium toekomen ofwel hierin vastlopen. Het stadium van *norming* begint als een groep goed door de vorige fase heen is gekomen en er normen zijn ontstaan die duidelijk maken hoe de groep verder zal werken. In dit stadium komen groepsleden minder snel met afwijkende ideeën. Zij die dat wel doen kunnen buiten de groep vallen omdat ze zich in de ogen van de groep niet loyaal aan de groepsnormen conformeren. In het laatste stadium van *performing* is een effectieve samenwerking ontstaan die de groep in staat stelt om te presteren. In dit stadium kunnen in- en uitsluitingsprocessen plaatsvinden op basis van competitie en concurrentie: hoe gaat de groep om met leden die onvoldoende bijdragen aan de prestaties van de groep? (Tuckman, 1965, 1967).

Op het macroniveau van gemeenschappen en de samenleving als geheel treffen we dezelfde patronen aan. Wanneer gemeenschappen bijvoorbeeld (dreigend) onheil ervaren kan het aloude

'zondebokbeginsel' zijn werk doen: de vermeende schuld wordt op een groep met afwijkende kenmerken geprojecteerd, waarmee de gemeenschap haar eenheid bevestigt. In feite is dit een uitdrukking van *storming* op samenlevingsniveau. Maar op dit niveau zijn ook andere taaie mechanismen aan te wijzen die uitsluiting teweegbrengen.

In de eerste plaats zien we dat onze alsmaar **complexer wordende samenleving** voor uitvallers zorgt doordat steeds meer burgers moeite hebben om alle veranderingen bij te benen. Zo blijkt het aantal burgers dat als 'licht verstandelijk beperkt' wordt gediagnosticeerd alsmaar te groeien. Niet omdat onze verstandelijke vermogens in algemene zin achteruitgaan, maar doordat technologische innovaties, bureaucratisering, economische hervormingen en sociaal-culturele veranderingen steeds meer van burgers vragen. Het aanvragen van een DigiD of het kiezen van een zorgverzekering kan voor een steeds grotere groep daardoor een onneembare horde worden. De grenzen van 'het normale' worden in die zin steeds strakker getrokken.

Daarbij komt – in de tweede plaats – dat onze samenleving zich al decennialang ontwikkelt van een 'plaatsgevende' naar een '**plaatszoekende**' samenleving. Waar we bij het maken van keuzes, het aangaan van sociale relaties en de zingeving aan alledaagse ervaringen vroeger konden terugvallen op levensbeschouwelijke vanzelfsprekendheden en stevige sociale structuren, zullen we nu steeds meer onze eigen weg moeten zoeken en zelf ons eigen wereldbeeld in elkaar moeten knutselen. Zelfs burgers die zich met een vastomlijnde gemeenschap en leefwijze blijven identificeren zullen zich moeten verhouden tot de groeiende culturele en levensbeschouwelijke diversiteit in hun omgeving. Deze evenwichtskunst is niet iedereen gegeven (Van Ewijk, 2010).

In de derde plaats zorgt de **concurrentie om schaarse middelen** in een globaliserende vrijemarkteconomie voor winnaars en verliezers. Sommige groepen in de samenleving profiteren van de toegenomen mobiliteit en kansen die economische globalisering met zich meebrengen, terwijl andere groepen vooral de nadelen van deze ontwikkelingen ondervinden. Er loopt volgende de Britse denker David Goodhart daardoor een nieuwe scheidslijn door onze samenleving. Aan de ene kant staan de *anywheres* die grote waarde hechten aan autonomie en openheid. Zij verhuizen met ogenschijnlijk gemak, soms over landsgrenzen heen, en voelen zich overal thuis. *Anywheres* geven hun eigen leven en identiteit vorm, vaak dankzij een goede studie en sociale mobiliteit. Aan de andere kant staan de *somewheres*, geworteld in een lokale gemeenschap. Voor hen zijn veiligheid en huiselijkheid belangrijk. Hun identiteit is minder veranderlijk en sterk gekoppeld aan traditionele verbanden, zoals gezin of religie. De eersten juichen de toenemende economische en culturele openheid toe, terwijl de laatsten zich niet gehoord voelen (Goodhart, 2017).

Aangezien opleiding steeds sterker de grenzen tussen de *somewhere's* en *anywhere's* bepaalt, spreekt bestuurskundige Mark Bovens in dit verband van een '**diplomademocratie**' (Bovens, 2014). Hoger- en lager opgeleiden treffen elkaar steeds minder doordat de integrerende kaders van kerken en verenigingen - waar zij elkaar treffen – aan betekenis hebben ingeboet. Met het losser worden van de sociale verbanden in onze netwerksamenleving is onderlinge steun daarbij ook minder vanzelfsprekend geworden. In Fryslân blijken de integrerende verbanden nog relatief sterk te zijn in vergelijking met andere regio's, maar ook hier wijzen langetermijntrends in de richting van een sterkere individualisering en flexibilisering.

Tot slot kan **geografische ongelijkheid** een bron zijn van in- en uitsluitingsprocessen op macroniveau. Wereldwijd zien we groeiende tegenstellingen tussen economische centra en perifere gebieden. Economisch geograaf Rodriguez-Pose schreef een invloedrijk artikel over de negatieve effecten van ruimtelijke verschillen, met als titel *The revenge of the places that don't matter* (2018). Hij stelt dat de groei van economisch succesvolle regio's overal ter wereld gepaard gaat met het ontstaan van gebieden die er steeds minder toe lijken te doen. Inwoners van deze gebieden voelen zich soms in de steek gelaten. Ook in Nederland zijn er gebieden - met name regio's aan de randen van het land, zoals Fryslân - waar relatief veel inwoners vinden dat zij onvoldoende vertegenwoordigd worden door politici en er te weinig wordt geïnvesteerd in hun regio (vgl. ook Van den Berg & Vulpen, 2019).

Op samenlevingsniveau wordt sociale uitsluiting kortom veroorzaakt door taaie mechanismen die samenhangen met een complexer wordende samenleving, de ontwikkeling van een 'plaatsgevende' naar een 'plaatszoekende' samenleving, economische globalisering en geografische ongelijkheden. De aanname dat volledige inclusie met de juiste inspanningen bereikbaar is, zal kortom herzien moeten worden. *Volledige* inclusie van *alle* burgers op *alle* leefgebieden ligt buiten het bereik van iedere samenleving, zo kunnen we vaststellen wanneer we naar de voortdurende dynamiek van in- en uitsluiting kijken die aan elke vorm van gemeenschapsvorming ten grondslag ligt. In- en uitsluiting zijn inherent aan samenleven. Wel kunnen burgers, overheden en maatschappelijke organisaties zich inspannen om ervoor te zorgen dat niet steeds dezelfde groepen aan 'de verkeerde kan van de streep' terecht komen. Dat vraagt om een integrale, domein overstijgende langetermijnstrategie.

Voorgaande evaluatie van deze aanname geeft aanleiding tot het stellen van de volgende sleutelvraag:

Hoe maakbaar is een inclusieve samenleving, en welke integrale strategische inzichten helpen om die maakbaarheid op de lange termijn te versterken?

Aanname 2: Een samenlevingsbreed sociaal contract sluit niemand buiten

De vraag is uiteraard hoe burgers, overheden en maatschappelijke organisaties in samenhang tegenwicht kunnen bieden aan deze hardnekkige mechanismen en daarmee sociale inclusie kunnen bevorderen. In liberaal-democratische samenlevingen als de onze geldt volgens invloedrijke bestuurskundigen en politiek-filosofen als uitgangspunt dat een samenlevingsbrede consensus over een 'sociaal contract' er voor kan zorgen dat niemand wordt buitengesloten. In zo'n overdrachtelijk 'contract' spreken burgers, overheden en maatschappelijke organisaties met elkaar af hoe zij samen verantwoordelijkheid dragen voor de persoonlijke risico's op ziekte, achterstelling en tegenslag. In feite gaat het hier om het geheel van afspraken – vastgelegd in verdragen, (grond)wetten, CAO's en andere overeenkomsten – die aan de formele en informele arrangementen van onze verzorgingsstaat en rechtsstaat ten grondslag liggen. Doordat alle burgers aan het gesprek over dit sociaal contract (kunnen) deelnemen, zouden deze afspraken in een consensus resulteren die voor alle burgers een reële balans tussen rechten en plichten bevatten.

Met andere denkers brengt politiek filosofe Chantal Mouffe tegen deze grondgedachte in dat consensus zonder uitsluiting onmogelijk is. De insluiting van het ene perspectief brengt uitsluiting van andere perspectieven met zich mee. In zekere zin maakt uitsluiting consensus juist mogelijk, zij

het tijdelijk. Een tot stand gebrachte overeenstemming zal door de tegenkrachten die het oproept nooit voor lange tijd onbetwist blijven. Democratiseringsstrategieën dienen zich volgens Mouffe dan ook niet te richten op het voorkomen van tegenstellingen, maar op het productief maken, het creatief aanwenden daarvan. Het vermijden van confrontaties leidt veelal tot het vermijden van contact door het innemen van een 'veilige' afstand tot elkaar, die inhoudelijke uitwisseling onmogelijk maakt. Confrontaties zorgen ervoor dat verschillen zichtbaar worden. Door de wrijving die deze verschillen veroorzaken, worden deelnemers uitgedaagd om een andere verhouding tot elkaar te zoeken en een andere positie ten opzichte van elkaar in te nemen. Het opzoeken van wrijving is in zekere zin de motor van burgerschap als creatief proces. (Mouffe, 2000)

Onderzoek naar burgerinitiatieven die verbinding en inclusie willen bewerkstelligen laat in overeenstemming met dit fundamentele inzicht zien dat deze processen van zelforganisatie vaak gepaard gaan met interne strijd, waardoor er voortdurend mensen afhaken en anderen weer aanhaken (Uitermark, 2014, Postma, 2014). Om recht te doen aan de veelheid van stemmen en mogelijke perspectieven wordt een overeenstemming door Mouffe slechts als moment in de permanente confrontatie van belangen en gezichtspunten beschouwd. Het proces van insluiting en uitsluiting moet in beweging blijven, zodat de grenzen tussen 'wij' en 'zij' voortdurend verschuiven en nooit samenvallen met een gefixeerde grens tussen mainstream en marge(s). De in-group van gisteren is de out-group van vandaag, waarvan een deel weer terugkeert in de in-group van morgen. Om te voorkomen dat steeds dezelfde groepen buiten de boot vallen, zal het dynamische spel van in- en uitsluiting in beweging moeten blijven (Mouffe, 2000).

In onze meritocratische samenleving is het daarom van belang om een zekere diversiteit aan nastrevenswaardige idealen te koesteren. Wanneer 'een goede baan' als belangrijkste waarde in een samenleving wordt gezien en inwoners alleen maatschappelijke erkenning kunnen ontlenen aan hun positie op de arbeidsmarkt, dan is het voor inwoners die onderaan deze maatschappelijke ladder staan vaak moeilijk om hun zelfrespect te behouden (Swierstra & Tonkens, 2008). Vooral wanneer de gedeelde opvatting is dat iedereen alle kansen krijgt om zich te ontwikkelen, zoals de meritocratische stelregel ons ingeeft: succes is een persoonlijke verdienste, gebrek aan succes een persoonlijk falen. Deze dynamiek is alleen te doorbreken door het koesteren van andere waarden. Waarden die bijvoorbeeld liggen in de sfeer van zorg, gemeenschap, creativiteit, sportiviteit, ondernemerschap en het bijdragen aan een betere leefomgeving.

De aanname dat een samenlevingsbreed sociaal contract niemand buitensluit moet worden bijgesteld. Hardnekkige mechanismen van sociale uitsluiting maken het nodig om afspraken te maken over het beheersen van de nadelige gevolgen van sociale uitsluiting. Maar voor een evenwichtig sociaal contract, waarin ieders rechten en plichten op een rechtvaardige wijze met elkaar in balans worden gebracht, is het van belang dat alle burgers deel kunnen nemen aan de dialoog over dat contract. Juist wanneer deze gesprekken stroef, ongemakkelijk of rondt conflictueus verlopen door de inbreng van radicalere perspectieven vanuit de marges van de samenleving. Ongemak in deze gesprekken wijst vaak op een productieve wrijving tussen perspectieven die inherent is aan elk democratisch leerproces. Daarvoor is ruimte nodig. Te snel aankoersen op consensus kan ervoor zorgen dat niet alle relevante perspectieven worden meegewogen in de vormgeving van het sociaal contract (FSP-rapportage [Beleid maken met burgers](#)).

Voorgaande reflectie geeft aanleiding tot het stellen van de volgende sleutelvraag:

Wie nemen deel aan de dialoog over de vormgeving van een inclusieve samenleving, en hoe kan het betrekken van gemarginaliseerde perspectieven bijdragen aan een inclusiever sociaal contract?

Aanname 3: Een inclusieve samenleving ontstaat ‘van onderop’

Friese politici, beleidsmakers en professionals veronderstellen nogal eens dat hechte gemeenschappen de meest inclusieve gemeenschappen zijn. Sterke sociale netwerken binnen een wijk- of dorpsgemeenschap zouden zonder meer bijdragen aan inclusie. Hebben zij wel voldoende aandacht voor de in- en uitsluitingsprocessen die kleine gemeenschappen met sterke normen in beweging kunnen brengen? Met name gemeenschappen met een sterke interne gerichtheid op de eigen normen kennen een pittige sociale controle, zo weten we uit de sociologische handboeken. Inwoners die niet aan de heersende normen binnen hun gemeenschap kunnen of willen voldoen, lopen het risico buiten deze gemeenschap te vallen. In hoeverre Friese wijk- en dorpsgemeenschappen aan dit beeld beantwoorden, valt nog niet te zeggen. Waarschijnlijk zijn er grote verschillen tussen regio's, steden en dorpen binnen Fryslân. Verdiepend onderzoek is nodig om te achterhalen welke condities er voor zorgen dat bepaalde wijk- en dorpsgemeenschappen zich ontwikkelen tot inclusieve gemeenschappen, terwijl andere gemeenschappen zich naar binnen keren en weinig ruimte bieden aan diversiteit.

Uit de beschikbare onderzoeksliteratuur weten we wel dat lokale gemeenschappen die open verbindingen met andere gemeenschappen en de bredere samenleving onderhouden vaak inclusiever zijn. De Amerikaanse politicoloog Robert Putnam maakt in dit verband onderscheid tussen twee vormen van sociaal kapitaal: samenbindend kapitaal (*bonding*) en overbruggend kapitaal (*bridging*). *Bonding* verwijst naar activiteiten die de relaties tussen mensen, het onderlinge vertrouwen en de collectieve identiteit binnen een gegeven groep of gemeenschap bevorderen (Putnam, 2000). Met *bridging* doelt hij op de verbindingen tussen groepen en de buitenwereld die de groepsgrenzen overstijgen. Door open te staan voor mensen en invloeden van buiten veranderen gemeenschappen, worden knellende normen bevroegd en ontstaat er meer ruimte voor diversiteit.

Maar wat zijn de perspectieven voor wijk- en dorpsgemeenschappen die minder open staan voor andere gemeenschappen en de bredere samenleving? Het grootschalige onderzoek dat Putnam in de Verenigde Staten uitvoerde, wees uit dat met de individualisering en afnemende *bonding* binnen gemeenschappen ook de mogelijkheden tot *bridging* tussen gemeenschappen afnemen (Putnam, 2000). Met andere woorden: *bonding* vormt vaak een noodzakelijke voorwaarde voor *bridging*. Putnam gaat nog een stap verder: 'Bonding social capital can thus be a prelude to bridging social capital, rather than precluding it' (Putnam, 2007, p. 165).

Meerdere sociologen plaatsen kanttekeningen bij de stelling dat individualisering tot een afkalvend gemeenschapsleven heeft geleid. Zij vinden dat sociologen als Putnam te weinig oog hebben voor de verandering van gemeenschappen in onze netwerksamenleving. Voor de zwaardere levensbeschouwelijke gemeenschappen zijn volgens hen 'lichte gemeenschappen' in de plaats gekomen. Met deze term duiden de sociologen Jan Willem Duyvendak en Menno Hurenkamp op

sociale verbanden die niet bijeengehouden worden door sterke gemeenschapsbanden, sociale controle en verwantschappen voor het leven, maar door lichtere en flexibele verbintenissen (Duyvendak & Hurenkamp, 2004). Steeds meer Nederlanders sporten bijvoorbeeld niet in verenigingsverband, maar worden lid van een sportschool, trappen elke donderdagavond een balletje met hun vriendengroep in een park of beginnen zelf een loop- of fietsgroep. Volgens meerdere sociologen zijn het juist deze ‘zwakke bindingen’ en ‘lichte contacten’ die het sociale weefsel van wijken en dorpen versterken. Met deze stelling zijn zij schatplichtig aan de socioloog Granovetter, die in de jaren zeventig van de vorige eeuw al een artikel schreef over *the strength of weak ties* (Granovetter, 1973, vgl. ook Boutellier & Boonstra, 2009).

Een nadeel van deze lichte netwerken is wel dat deze vaak uit ‘ons soort mensen’ bestaan. Veel mensen blijken bij voorkeur te willen sporten met leeftijdsgenoten, mensen met een vergelijkbare leefstijl, cultuur en achtergrond. Het lichter worden van gemeenschappen kan hiermee segregatie tussen hoog- en laagopgeleiden en jongeren en ouderen in de hand werken (Duyvendak & Hurenkamp, 2004). Zij leven steeds meer langs elkaar heen, zo wijzen ook recente onderzoeken van het SCP uit (SCP, 2019). Hier is volgens velen behoefte aan plekken en activiteiten waar uiteenlopende mensen uit een dorp of wijk elkaar treffen. Daar waar de kerk, het buurthuis of voetbalkantine deze functie niet (meer) vervullen, moet worden gezocht naar andere, laagdrempelige ontmoetingsplekken. Helaas zijn het nu juist deze ontmoetingsplekken – zwembaden, bibliotheken, muziekscholen – die binnen veel gemeenten momenteel onder druk staan als gevolg van financiële tekorten in het sociaal domein.

Overheden vertrouwen tegenwoordig graag op ‘verandering van onderop’, vanuit de *mienskip*. In veel wijken en dorpen lijkt er ook voldoende initiatiefkracht te zijn die bijdraagt aan een inclusieve gemeenschap. Uit onderzoek van voormalig hoogleraar samenlevingsopbouw Justus Uitermark (2014) blijkt echter dat bewonersinitiatieven ongelijk verdeeld zijn en met name floreren in wijken waar het sociaal kapitaal al groot is en in wijken waar actieve burgers kunnen terugvallen op professionals en (de restanten van) een hechte sociale infrastructuur. Een blik op de initiatieven die het Iepen Mienskipsfûns met subsidie ondersteunt laat zien dat er ook in Fryslân grote verschillen zijn tussen dorpen en regio’s wat betreft het aantal initiatieven dat een beroep op hen doet.

Uitermark wijst er daarnaast op dat processen van zelforganisatie vaak neigen naar lichte vormen van uitsluiting, machtsconcentratie rond een kleine kerngroep en bureaucratisering. Dat is echter niet noodzakelijk het geval. Wanneer een initiatiefgroep divers van samenstelling is, lukt het eerder om verbindingen met uiteenlopende groepen te leggen. Hier ligt volgens Uitermark dan ook een belangrijke taak voor bestuurders, beleidsmakers en professionals die met burgerinitiatieven te maken hebben: ze kunnen initiatiefnemers ondersteunen bij het vormen van netwerken die tendensen richting segregatie of uitsluiting tegen gaan. (Uitermark, 2014, p. 20-21).

De aanname dat een inclusieve samenleving ‘van onderop’ ontstaat is deels juist. Sociale inclusie kan in ieder geval niet *top down* worden afgedwongen. De vraag is alleen of binnen kwetsbare wijken en dorpen voldoende initiatiefkracht aanwezig is. Structurele condities zorgen in lokale gemeenschappen met te veel of te weinig *bonding* vaak voor een dynamiek van uitsluiting en segregatie die niet te doorbreken is zonder ondersteuning van buiten. Binnen hechte wijk- en dorpsgemeenschappen gelden soms strikte normen en onderlinge verwachtingen die uitsluiting

teweeg kunnen brengen. Om ruimte te maken voor diversiteit en verandering binnen deze gemeenschappen is uitwisseling met andere gemeenschappen en instituties van groot belang. Deze uitwisseling kan niet afgedwongen worden, maar hier kunnen wel randvoorwaarden voor worden gecreëerd. Zo besluiten sommige Friese gemeenten om niet langer een-op-een met alle afzonderlijke dorpsbelangen en wijkverenigingen in gesprek te gaan, maar uitwisselingsbijeenkomsten te organiseren waarvoor de leden van al deze verenigingen worden uitgenodigd. Hiermee kunnen bredere afwegingen worden gemaakt over bijvoorbeeld voorzieningen: niet elk dorp zijn eigen kleine kaatsvereniging, maar in het ene dorp een kaatsvereniging en in het andere een voetbalclub.

Voorgaande evaluatie van deze aanname geeft aanleiding tot het stellen van de volgende sleutelvraag:

Hoe gaan inwoners van Fryslân om met diversiteit binnen en buiten hun mienskip en wat hebben zij nodig om een inclusief gemeenschapsleven vorm te geven?

Aanname 4: Een sterker beroep op de zorgzaamheid van burgers maakt de samenleving inclusiever

Gemeenten zijn sinds 2015 grotendeels verantwoordelijk voor jeugdhulp, ondersteuning van inwoners bij werk en inkomen en maatschappelijke ondersteuning aan inwoners in een kwetsbare positie. Een uitgangspunt dat aan deze drie decentralisaties ten grondslag lag was de overtuiging dat een transformatie moet plaatsvinden van onze verzorgingsstaat in de richting van een ‘participatiesamenleving’: niet de overheid, maar burgers zelf zijn in de eerste plaats verantwoordelijk voor het welzijn van zichzelf, hun gezin, familie, gemeenschap en medeburgers.

Wanneer inwoners met hulpvragen bij een gemeentelijk wijk- of gebiedsteams aankloppen, zullen zij in zogenaamde ‘keukentafelgesprekken’ met hulpvragers daarom ook altijd verkennen of personen in hun sociale netwerk een (grotere) bijdrage kunnen leveren aan de beantwoording van hun hulpvragen. Verkennend onderzoek door Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak (2018) wees echter uit dat in slechts drie van de 66 onderzochte keukentafelgesprekken een beroep op het sociale netwerk daadwerkelijk leidde tot een grotere inzet van dit netwerk. Meestal waren naasten uit het netwerk van de zorgbehoevende al zeer actief en daardoor soms reeds overbelast. In andere gevallen woonden naasten te ver weg of ervoeren zij zelf problemen. En soms leefden naasten in onmin met de zorgbehoevende (Loots & Peters, 2019, p. 68; vgl. Tonkens & Duyvendak, 2018):

‘Meestal is er al veelvuldig een beroep gedaan op familie, vrienden en burens op het moment dat mensen bij een wijkteam of Wmo-loket aankloppen. Ook kampen mensen in het eigen netwerk vaak zelf met problemen, wonen ze te ver weg of zijn ze zelfs medeveroorzakers van de problemen van de hulpvrager. Soms heeft de hulpvrager geen naasten (meer). Daarnaast past het vragen van hulp vaak niet bij de aard van de relatie. Burens helpen elkaar met een kopje suiker of het zorgen voor de planten, maar houden elkaar emotioneel graag op afstand. Vriendschap is meestal gebaseerd op gedeelde interesses, en daar past onderlinge hulp vaak niet bij. En met intimi zoals kinderen of ouders is er vaak met moeite een precair evenwicht bereikt, dat bedreigd wordt wanneer er (meer) hulp gevraagd en gegeven moet worden.’ (Tonkens & Duyvendak, 2018, p. 13).

De rek in de mogelijkheden van mantelzorgers en andere helpers uit het sociale netwerk van zorgbehoevenden is kortom begrensd. Meer nog dan in andere regio's geldt voor Fryslân dat relatief veel inwoners al mantelzorg aan naasten verlenen (FSP-monitor sociale samenhang). De grenzen van de mogelijkheden van mantelzorgers kunnen hier dan ook eerder in zicht komen. Bovendien wonen relatief veel familieleden op grotere afstand van elkaar. Kijken we naar de demografische trends, dan zal het beroep op potentiële mantelzorgers in de nabije toekomst nog verder toenemen (FSP-publicatie Thuiswonende senioren, 2020).

In het debat naar aanleiding van het onderzoek van Evelien Tonkens en Jan Willem Duyvendak werden enkele relevante kanttekeningen naar voren gebracht. Zo wezen critici er op dat er verder moet worden gekeken dan de keukentafel wanneer het om het organiseren van maatschappelijke ondersteuning aan kwetsbare inwoners gaat. Zo hebben de onderzoekers het lokale veld van particuliere initiatieven buiten beschouwing gelaten. Aandacht voor de rol van kerken, lokale maatschappelijke organisaties, maatschappelijk betrokken bedrijven, buurtbussen, burgerinitiatieven, vrijwilligersorganisaties, voedselbanken, lokale gemeenschapsfondsen en wijkcomités is nodig om dit brede scala van vrijwillige inzet te schetsen (Schuyt, 2018). Meerdere gemeenten hebben hun wijk- en gebiedsteams de opdracht gegeven om zowel individueel als collectief aan de slag te gaan. In deze collectieve aanpak liggen volgens hen kansen om samen met bewoners(groepen) en hun initiatieven aan duurzame oplossingen te werken (Meinen, 2019).

De aanname dat een sterker beroep op de zorgzaamheid van burgers de samenleving inclusiever maakt zal gerelativeerd moeten worden. Een groter instrumenteel beroep op het sociale netwerk van zorgbehoevenden door hulpverleners leidt niet zonder meer tot een zorgzamere leefomgeving. Uiteraard zijn wel voorbeelden te geven van situaties waarin 'naasten' een grotere bijdrage leveren aan de inclusie van kwetsbare familieleden, vrienden, burens of bekenden, maar daarvoor is meer nodig dan een eenmalig keukentafelgesprek. Overheden en maatschappelijke organisaties kunnen informele hulp en mantelzorg bijvoorbeeld ondersteunen door te investeren in laagdrempelige ontmoetingsplekken en voorzieningen die ondersteuning en respijtzorg bieden.

Voorgaande evaluatie van deze aanname geeft aanleiding tot het stellen van de volgende sleutelvraag:

Wat hebben burgers, overheden en maatschappelijke organisaties van elkaar nodig om goed te kunnen (blijven) samenwerken aan passende zorg en ondersteuning aan kwetsbare medeburgers?

Aanname 5: Nieuwe technologie zal bijdragen aan ieders gezondheid en welzijn

Fryslân heeft een sterk vergrijzende bevolking, met als gevolg een groeiend aantal zorgbehoevenden. Terwijl deze groep groter wordt, groeit het aantal zorgprofessionals en potentiële mantelzorgers niet mee. Met name in krimpregio's, maar ook elders zorgt dit voor een toenemende druk op de beschikbare zorg. Bovendien wordt van ouderen verwacht dat ze langer zelfstandig thuis blijven wonen. Om deze uitdagingen het hoofd te bieden wordt steeds vaker een beroep gedaan op het gebruik van technologie in de zorg: technologie die de zelfredzaamheid van thuiswonende ouderen

vergroot, technologie die bijdraagt aan een gezondere leefstijl, aan vroegsignalering en zorg voor elkaar, maar ook technologie die zorg op afstand mogelijk maakt.

In toekomstscenario's voor de zorg wordt veel verwacht van het gebruik van technologische innovaties (Seker en Sûn, 2018). Onbekend was echter hoe inwoners van Fryslân het huidige gebruik van technologie ervaren en hoe zij tegenover toekomstige ontwikkelingen op het terrein van zorgtechnologie staan. Aan de leden van Panel Fryslân hebben we eind 2019 daarom een aantal vragen gesteld over hun gebruik van digitale innovaties in zorg en welzijn, hun houding en opvattingen over de ontwikkeling van zorgtechnologie. Uit dit onderzoek blijkt dat relatief veel inwoners van Fryslân al gebruik maken van internet en social media om informatie over gezondheid en zorg te vinden en delen. Maar zij hebben weinig ervaring met het gebruik van meer geavanceerde technologie als beeldzorg, domotica en robotica. Ruim een kwart van de Friezen zegt nog geheel geen digitale hulpmiddelen voor zorg- en welzijnsdoeleinden te gebruiken.

In zijn algemeenheid staan inwoners van Fryslân afwachtend tegenover het gebruik van technologie in zorg en welzijn. Veel inwoners van Fryslân geven aan de meerwaarde van technologische innovaties in zorg en welzijn wel te zien wanneer zij daar een concrete noodzaak toe voelen, met name in de sfeer van curatieve medische zorg, veiligheid in huis en eigen regie over de zorg. Daarbij tekenen zij aan dat ze verwachten daarbij hulp nodig te hebben van professionals. Ook vinden ze dat overheden een ondersteunende rol hebben. Wanneer burgers de indruk kunnen krijgen dat zorgtechnologie als 'vervanging' van reguliere zorg wordt ingezet, oordelen zij ook minder positief. Zo zijn minder Friezen ervan overtuigd dat de inzet van zorgtechnologie kan bijdragen aan het oplossen van dreigende personeelstekorten en het betaalbaar houden van de zorg. Dat technologie juist ruimte kan creëren voor meer menselijk contact wordt wel gezien, maar lijkt volgens velen niet op te wegen tegen het risico van een mogelijke 'verarming van persoonlijk contact'. Ook risico's op het terrein van privacy worden zwaar gewogen (FSP-factsheet [Hoe staan inwoners van Fryslân tegenover het gebruik van technologie in zorg en welzijn?](#)).

De aanname dat nieuwe technologie zal bijdragen aan ieders gezondheid en welzijn is aannemelijk, *mits* zorgorganisaties en overheden investeren in een sensitieve ondersteunende aanpak, waarin de gebruiker de regie houdt. Anderzijds zal het gebruik van technologie ook een impuls krijgen in situaties waar geen reëel alternatief meer voorhanden is. Tijdens de coronacrisis hebben veel mensen kennis gemaakt met (voor hen nieuwe) vormen van zorg op afstand. Deze ervaringen zullen hun houding tegenover zorgtechnologie waarschijnlijk hebben beïnvloed.

Voorgaande evaluatie van deze aanname geeft aanleiding tot het stellen van de volgende sleutelvraag:

Onder welke voorwaarden kunnen technologische innovaties bijdragen aan de levenskwaliteit van zorgbehoevenden en hun naasten?

Samen leren van verdiepend inzicht in de voorwaarden voor een inclusieve samenleving

Een kritische evaluatie van de vijf aannames die (vaak stilzwijgend) het discours over het streven naar een inclusief Fryslân sturen laat een herkenbaar patroon zien: dit streven wordt sterk gekleurd door

wensdenken en het geloof in de maakbaarheid van een inclusieve samenleving. Dat burgers, maatschappelijke organisaties en overheden met het nastreven van een inclusieve samenleving zijn gaan geloven in de mogelijkheden is begrijpelijk. De wens is immers de vader van de gedachte. Maar zoals eerder gesteld geven recente ontwikkelingen aanleiding om de hooggespannen verwachtingen van deze mogelijkheden opnieuw tegen het licht te houden. De beloftes die de transformatie van het sociaal domein moest waarmaken zijn immers maar zeer ten dele uitgekomen. Naast successen worden burgers, maatschappelijke organisaties en overheden geconfronteerd met teleurstellende opbrengsten van hun inspanningen. Hoog tijd dus om te leren van de verwachtingen die niet (helemaal) uitkwamen en aannames die deze hebben gevoed.

Resumerend: de aanname dat volledige inclusie met de juiste inspanningen bereikbaar is hebben we moeten relativeren vanwege de hardnekkige dynamiek van in- en uitsluiting. Niet alleen op het microniveau van groepen, maar ook op samenlevingsniveau zijn de bronnen van uitsluiting niet eenvoudig te beïnvloeden. Vaak zullen overheden genoeg moeten nemen met het ‘temmen’ van de nadelige gevolgen van uitsluiting. De tweede aanname dat een samenlevingsbreed sociaal contract niemand buitensluit is niet zonder meer juist en vraagt om grotere inspanningen, gericht op het betrekken van gemarginaliseerde (groepen) burgers en hun perspectieven. Ten derde: een inclusieve samenleving kan maar ten dele ‘van onderop’ ontstaan omdat uitsluiting ook van onderop ontstaat. Processen van zelforganisatie op het niveau van wijk- en dorpsgemeenschappen brengen uitsluiting en segregatie teweeg daar waar de voedingsbodem voor een inclusieve gemeenschap minder vruchtbaar is. Hierdoor ontstaan grote verschillen in initiatiefkracht tussen regio’s.

In de vierde plaats maakt een (nog) sterker beroep op de zorgzaamheid van burgers de samenleving niet zonder meer inclusiever. Er zijn grenzen aan de mogelijkheden van mantelzorgers om voor hun naasten te zorgen. Met name in Fryslân waar de vergrijzing en ontgroening in veel regio’s sterk is en al relatief veel inwoners mantelzorg aan naasten verlenen. Tot slot zal de implementatie van nieuwe technologie niet bijdragen aan ieders gezondheid en welzijn wanneer er niet geïnvesteerd wordt in een sensitieve ondersteunende strategie. Technologie heeft in dit opzicht altijd als ‘tweesnijdend zwaard’ gewerkt: met een effectieve en betekenisvolle aanpak kan de ontwikkeling van technologie een inclusieve samenleving dichterbij brengen. Bij een andere aanpak kan het de verschillen tussen mensen juist vergroten doordat velen de technologische ontwikkelingen niet meer kunnen bijbenen.

Een kritische evaluatie van deze vijf aannames heeft geleid tot de formulering van vijf sleutelvragen die als rode draad door alle onderzoeksprojecten binnen het programma *Naar een inclusieve samenleving* lopen:

1. Hoe maakbaar is een inclusieve samenleving, en welke strategische inzichten helpen om die maakbaarheid te versterken?
2. Wie nemen deel aan de dialoog over de vormgeving van een inclusieve samenleving, en hoe kan het betrekken van gemarginaliseerde perspectieven bijdragen aan een inclusiever sociaal contract?
3. Hoe gaan inwoners van Fryslân om met diversiteit binnen en buiten hun *mienskip* en wat hebben zij nodig om een inclusief gemeenschapsleven vorm te geven?
4. Wat hebben burgers, overheden en maatschappelijke organisaties van elkaar nodig om goed te kunnen samenwerken aan passende zorg en ondersteuning aan kwetsbare medeburgers?

5. Onder welke voorwaarden kunnen technologische innovaties bijdragen aan de levenskwaliteit van zorgbehoevenden en hun naasten?

Deze sleutelvragen geven richting aan ons onderzoek naar de randvoorwaarden voor een inclusieve samenleving in Fryslân. Het zijn fundamentele vragen die zich niet zonder meer laten beantwoorden vanuit een enkelvoudig perspectief op de kortere termijn. Een integrale langetermijnbenadering van deze vraagstukken vraagt om een meerjarig onderzoeksprogramma waarin het Fries Sociaal Planbureau als onafhankelijk onderzoeksbureau nauw aansluit bij de specifiekere vraagstukken die door burgers, overheden en maatschappelijke organisaties in Fryslân als het meest urgent worden ervaren. Dat kan alleen door samen met deze partijen de behoefte aan overzicht en inzicht in deze vraagstukken nader te verkennen en daarmee vorm te geven aan een dialoog gestuurde onderzoeksagenda. Het gaat immers om vraagstukken die vaak nog niet 'getemd' zijn door beleid en interventies. In afzonderlijke onderzoeksprojecten werkt het FSP ook samen met deze partijen om tot gezamenlijke verdieping te komen. Cijfers en verhalen spreken daarbij niet voor zich, maar zullen vanuit een meervoudig perspectief moeten worden geduid met het oog op handlungsruimte: welke ruimte kunnen deze partijen creëren voor een effectieve en betekenisvolle aanpak van deze vraagstukken op de lange termijn over de grenzen van beleidsterreinen, domeinen en leefgebieden?

Het is niet per se de taak van een planbureau om de soms hooggespannen verwachtingen van ieders inspanningen te temperen, maar we zien het wel als onze taak om de beleids- en bestuurskracht te versterken met kennis en inzicht in maatschappelijke trends en vraagstukken die het al dan niet realiseren van maatschappelijke ambities beïnvloeden. Veel vraagstukken zullen daarbij niet 'oplosbaar' blijken te zijn met een stelselwijziging of andere grove structuuringreep. In haar afscheidsessay heeft FSP-onderzoeker Bianca Bijlsma laten zien dat elke stelselwijziging die definitief wilde afrekenen met schotten en uitsluitingsgronden in de aanpak van sociale vraagstukken weer nieuwe schotten en uitsluitingsronden in het leven riep. De nieuwe vormen van 'uitsluiting' geven uiteindelijk vaak voeding aan maatschappelijke onvrede en jawel, tot een nieuwe stelselwijziging. De invoering van nieuwe stelsels leidt aanvankelijk zelfs tot een zekere ontwrichting. Oude zekerheden en netwerken verdwijnen, terwijl de nieuwe nog niet tot stand zijn gekomen. Gaandeweg leren samenwerkende partijen met nieuwe kaders om te gaan en de nadelige gevolgen voor inwoners in een kwetsbare positie te verzachten doordat nieuwe netwerken tot stand komen en men nieuwe strategieën leert hanteren.... Tot het moment waarop een nieuwe stelselwijziging zich aandient.

Kan dat anders? Jawel, het streven naar een inclusieve samenleving vraagt om een gezamenlijk leerproces. Nu het sociaal domein en de inrichting van de zorg ingrijpend aan het veranderen zijn, verandert ook het samenspel tussen inwoners, professionals en overheden. Wat er in het nieuwe speelveld precies van hen wordt verwacht, is niet altijd duidelijk. Veel inwoners, professionals en beleidsmakers ervaren 'rolverwarring': ze weten niet meer precies hoe ze zich nu tot andere partijen moeten verhouden. Zo lang alle betrokkenen erkennen dat ze samen aan het leren zijn, hoeft deze verwarring niet (alleen) tot frustratie te leiden, maar kan ook aanleiding geven tot verwondering: tot nieuwe inzichten, doelstellingen, werkwijzen, beleid, nieuwe vormen van leren, organiseren en aansturen. Tijd en ruimte om bij deze leerprocessen stil te staan is er helaas vaak niet. Het FSP wil graag ruimte creëren om samen te leren van verdiepende inzichten in de randvoorwaarden voor een effectief en betekenisvol streven naar een inclusieve samenleving. Op deze wijze zijn deze

vraagstukken wellicht niet 'op te lossen', maar wel beheersbaar te maken, en bovenal leefbaar te houden voor de inwoners die het raakt.

Literatuur

Bolsenbroek, A. & Houten, D. van (2010). *Werken aan een inclusieve samenleving*. Barneveld: Uitgeverij Nelissen.

Berg, C. van den & B. van Vulpen (2019). Stikstofprotest? De regio's en het centrum drijven uiteen. *NRC*, 3 oktober 2019.

Bovens, M. & Wille, A. (2014). *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Prometheus.

Duyvendak, J. W. & Hurenkamp, M. (red.). (2004). *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*. Amsterdam: Van Genneep.

Ewijk, H. van (2010). *Maatschappelijk werk in een sociaal gevoelige tijd*. Utrecht: Universiteit voor Humanistiek.

Fries Sociaal Planbureau (2019). *Thuiswonende senioren. Wat is er nodig voor senioren in Fryslân om zo lang mogelijk thuis te kunnen blijven wonen?* Leeuwarden: Fries Sociaal Planbureau.

Fries Sociaal Planbureau (2020). *Corona in Fryslân. De gevolgen van de coronacrisis voor de inwoners van Fryslân*. Leeuwarden: Fries Sociaal Planbureau.

Fries Sociaal Planbureau (2020). *Beleid maken met burgers. Leren van ervaringen met beleidsparticipatie vanuit gemeentelijke burger- en cliëntraden in het Friese sociaal domein*. Leeuwarden: Fries Sociaal Planbureau.

Goodhart, D. (2017). *The Road to Somewhere. The New Tribes Shaping British Politics*. London: Penguin Books.

Granovetter, M.S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology*, 78, 1360-1380.

Hof, S. & Vrooman, C. (2011). *Dimensies van sociale uitsluiting. Naar een verbeterd meetinstrument*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Meinen, M. (2019). Beter en goedkoper: van keukentafel naar wijkaanpak. *Sociale Vraagstukken*, 14 augustus 2019.

Meurs, P. (2019). 'Eigen kracht, eigen netwerk, prachtig, maar is realistisch?' *Sprank* 5. 8-12.

Mouffe, C. (2000). *The democratic paradox*. Londen / New York: Verso.

Pickett, K. & Wilkinson, R. (2009). *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*. London: Allen Lane.

- Postma, D. W. (2014). Zonder wrijving geen burgerkracht. De Buurtboerderij als sociaal laboratorium. *Tijdschrift voor sociale vraagstukken*, 2(3), 10-13.
- Putnam, R. D. (2007). E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century. *Scandinavian Political Studies*, 30 (2), pp.137-174.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putters, K. (2017). *Een lokaal sociaal contract. Voorwaarden voor een inclusieve samenleving*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2019). *Complexe problemen, eenvoudige toegang. Botsende waarden bewuster afwegen*. Den Haag: RvS.
- Rodriguez-Pose (2008). *The revenge of the places that don't matter*.
- Schuyt, T. (2018). Aan de keukentafel ontbreekt een belangrijke partij. *Sociale Vraagstukken*, 24 oktober 2018.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2018). *Overall rapportage sociaal domein 2017*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2019). *Burgerperspectieven 2019/4*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2020). *Burgerperspectieven 2020/2*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Swierstra, T. & Tonkens, E. (2008). *De beste de baas? Verdienste, respect en solidariteit in een meritocratie*. Amsterdam: AUP.
- Tonkens, E., Duyvendak, J.W. et al. (2018). *De verhuizing van de verzorgingsstaat. Hoe de overheid nabij komt*. Amsterdam: Van Gennep.
- Tonkens, Duyvendak et al. (2018). *De beloften van nabijheid. Hoe de herziening van de zorg ingrijpt in onze onderlinge verhoudingen*. Amsterdam: Van Gennep.
- Tuckman, B. W. (1965). Developmental sequence in small groups. *Psychology Bulletin* 63. 384-99.
- Uitermark, J. (2014). *Verlangen naar Wikitopia [Oratie]*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- UNESCO (2005). *Guidelines for Inclusion Ensuring Access to Education for All*. Paris: UNESCO.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op redzaamheid*. Den Haag: WRR.