

# **Masterthesis**

## ***Activerend gemeentelijk beleid en de ethiek van precariteit***

*Annika van de Belt-Steenbeek: 1013920*

ZeB-70 Masterthesis

Thesisbegeleider: Dr. H. van der Meide

Tweede lezer: Prof. Dr. F. Vosman

Examinator: Prof. Dr. C. Leget

Universiteit van Humanistiek

Juni 2017 Zwolle

*The precariat may soon find it has many more friends.*

*- Guy Standing -*

## Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis geschreven voor de master Zorgethiek en Beleid aan de Universiteit van Humanistiek. Niet alleen tijdens mijn masterthesis, maar gedurende de gehele opleiding heb ik veel nieuwe kennis mogen verwerven en ben ik uitgedaagd om te blijven zoeken naar de diepere betekenis van goede zorg.

Mijn dank gaat uit naar Dr. H. van der Meide en Prof. Dr. F. Vosman die mij hebben begeleid tijdens het schrijven van mijn thesis. Zij hebben mij niet alleen geholpen mijn *concern* concreet te maken in deze thesis, maar hebben mij ook gestimuleerd kritisch te zijn waardoor ik heb kunnen komen tot dit eindresultaat.

Daarnaast gaat mijn dank uit naar de ambtenaren van de gemeente Zwolle die betrokken zijn geweest bij het schrijven van mijn masterthesis. Ik wil hun danken voor de informatie die zij mij hebben gegeven en de kleine inkijk die ik mocht hebben in hun werkzaamheden en de eerlijkheid waarmee zij antwoord hebben gegeven op mijn vragen.

Annika van de Belt-Steenbeek Juni 2017

## **Samenvatting**

De laatste jaren wordt van burgers verwacht dat zij participeren in deze samenleving, vertaald in twee principes: de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en het beroep op actieve solidariteit. Dit is voor een groep niet vanzelfsprekend, aangeduid als kwetsbare of precare burger. De term precariteit bevat zowel filosofische als sociologische aspecten, met name in de aandacht voor de kwetsbaarheid in relaties. Deze aspecten vertalen zich door in gemeentelijk beleid gericht op deze groep. Om dat nader te bekijken is voor deze studie een kritische discoursanalyse uitgevoerd van het beleid van de gemeente Zwolle gericht op maatschappelijke- en arbeidsparticipatie.

Daarin komen vier hoofddiscoursen naar voren, namelijk participatiediscours, beleidsdiscours, verantwoordelijkheidsdiscours en zelfredzaamheids- discours/kwetsbaarheidsdiscours. De kaders die momenteel gesteld zijn in de beleidsdocumenten van de gemeente houden sterk verband met zelfredzaamheid, participatie, verantwoordelijkheid en normstellend gedrag. Zorgethiek kan een belangrijke bijdrage leveren aan het empirisch onderzoek door een heroverweging van deze kaders met daarbij speciale aandacht voor machtsverhoudingen, asymmetrie, verantwoordelijkheid, precariteit, herwaardering van kwetsbaarheid, normativiteit en framing.

# Inhoudsopgave

<b>VOORWOORD</b>	<b>3</b>
<b>SAMENVATTING</b>	<b>4</b>
<b>1. INLEIDING</b>	<b>6</b>
<b>2. THEORETISCH KADER</b>	<b>12</b>
<b>3. METHODE</b>	<b>15</b>
<b>4. RESULTATEN LITERATUURONDERZOEK</b>	<b>22</b>
<b>5. RESULTATEN EMPIRISCH ONDERZOEK</b>	<b>26</b>
<b>6. DISCUSSIE</b>	<b>43</b>
<b>7. CONCLUSIE</b>	<b>52</b>
<b>8. VERANTWOORDING KWALITEIT</b>	<b>55</b>
<b>9. LITERATUURLIJST</b>	<b>56</b>

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

“De participatiesamenleving: wat is daar al zichtbaar van?” kopt TROUW in 2015, twee jaar na de veel besproken Troonrede waarin de koning sprak over de participatiesamenleving. In het artikel wordt een tussenbalans opgemaakt. Het artikel sluit als volgt af:

*Het begin van de participatiemaatschappij is er. Maar geen van de drie kan al zeggen dat het een succes wordt. (...) "Het is geen korte route naar het paradijs. Het is wel een interessant maar ook riskant sociaal experiment" (Abels & Brandsma, 2015)*

Er is inmiddels veel geschreven over (participatief) burgerschap en de rol die gemeenten daarin toebedeeld kregen. Toch zijn er nog veel onbeantwoorde vragen omtrent dit onderwerp. Mijn studierichting en mijn werkzaamheden bij een politieke jongerenorganisatie hebben mijn interesse in dit onderwerp aangewakkerd en dwingen mij na te denken over burgerschap met speciale aandacht voor groepen burgers die om welke reden dan ook niet mee komen in de verwachtingen van die participatiesamenleving. Door zijdelings in aanraking gekomen te zijn met de werkzaamheden van de gemeente ben ik mij af gaan vragen wat de rol is van de gemeente in deze verandering. Hoe gaat de gemeente om met participatief burgerschap onder kwetsbare groepen? En wat betekent het voor kwetsbare mensen dat deze verandering zoveel tijd kost?

## 1.2 Maatschappelijk probleem

De eerste contouren voor een ‘activerende verzorgingsstaat’ werden in de loop van de jaren 70 van de vorige eeuw zichtbaar. Sociologen Jacques van Doorn en Kees Schuyt beschreven hoe de verzorgingsstaat als beheersingssysteem in een crisis was beland door de toenmalige economische recessie: het beroep op sociale voorzieningen groeide terwijl de overheid moest bezuinigen. Volgens van Doorn was het probleem fundamenteeler dan enkel de druk op voorzieningen, maar ging de echte crisis over te hoge verwachtingen van het systeem en te lage verwachtingen van burgers met als resultaat afhankelijke burgers. De reactie van de overheid hierop was tweevoudig waarbij enerzijds voorzieningen werden versoerd om kosten te besparen en anderzijds voorwaarden werden gecreëerd voor het activeren van burgers. Door deze ontwikkelingen veranderde burgerschap van een juridische status waarbij mensen civiele, politieke en sociale

rechten hadden naar een identificatieproces: verwijzend naar hoe mensen zichzelf in collectieve termen ervaren, en als activiteit: de praktijk van een actieve betrokkenheid in het leven van de politieke gemeenschap. Daarmee werd burgerschap een moreel geladen begrip waarbij burgers plichten en verantwoordelijkheden dragen voor de gemeenschap. In overheidsbeleid werd dat op twee manier vertaald: in de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en het beroep op actieve solidariteit (Verhoeven, Verplanke & Kampen, 2013).

Tonkens (2014) stelt dat het een missvatting is dat de participatiesamenleving het einde van de klassieke verzorgingsstaat markeert. Burgerschap is niet zomaar tot stand gekomen, maar met bloed, zweet en tranen. In onderzoek naar burgerinitiatieven komt juist naar voren dat burgerschap in interactie met beleid wordt gemaakt of gebroken. Spontane bottom-up initiatieven zijn vaak het gevolg van beleidsmakers die burgers daartoe uitnodigen en verleiden. Volgens Tonkens is de vraag niet hoe de overheid zich zo snel mogelijk kan terugtrekken, maar hoe de interactie tussen burgers en bestuur het beste gestalte kan krijgen.

Lokale overheden kunnen burgers niet dwingen hun tijd te besteden aan actieve betrokkenheid; ze kunnen hoogstens een beroep doen op burgers door positieve framing. Framing wordt hier gezien als een strategisch proces van betekenisgeving waarin actoren bepaalde aspecten van de geobserveerde werkelijkheid selecteren, accentueren, karakteriseren en versterken (Verhoeven & Tonkens, 2013). Verhoeven en Tonkens (2013) hebben onderzoek gedaan naar framing van de veranderende verzorgingsstaat in Nederland en Engeland en maakten een vergelijking tussen de politieke agenda's van de Wmo in Nederland en de Big Society in Engeland. De Wmo is ontwikkeld in 2002 met als doel om de verdeling van verantwoordelijkheden tussen nationale en lokale overheid, tussen overheid en burgers en tussen burgers onderling te herijken en participatie te bevorderen. In 2002 werd de Big Society gelanceerd in Engeland met als doel om gemeenschappen te empoweren, publieke diensten open te breken en sociale actie te bevorderen. De Wmo en Big Society vertonen twee overeenkomsten: 1) de noodzaak om participatief burgerschap in termen van meer vrijwilligerswerk, informele zorg en ondersteuning, en grotere zelfredzaamheid te benadrukken en 2) macht wordt gedecentraliseerd van nationale overheid naar lokale overheid en burgers. Het Nederlandse 'eigen verantwoordelijkheids'-frame legt de 'schuld' neer bij burgers, biedt weinig invloed op lokale kwesties en klinkt verplichtend. Het frame vertelt burgers dat zij zich slecht zouden moeten voelen als zij het 'normale' niet doen; dat

participatie een plicht is en dat actief burgerschap gaat over jouw bijdrage aan de samenleving. Dit in tegenstelling tot het Engelse ‘empowerment’-frame waarbij de schuld op de overheid gelegd wordt. Het geeft burgers meer invloed op lokale kwesties en straalt plezier en energie uit. Beide frames weerspiegelen verschillende strategieën om actief burgerschap aan te moedigen (Verhoeven & Tonkens, 2013).

Op basis van diverse opinieonderzoeken valt op dat een groot aantal Nederlanders het principe van eigen verantwoordelijkheid steunt en ziet als wenselijk. Dit gaat gepaard met een voorkeur voor een grotere verantwoordelijkheid voor de overheid op het gebied van veiligheid, onderwijs en gezondheidszorg. Een pleidooi voor meer verantwoordelijkheid van burgers zal volgens dit onderzoek dan ook samen moeten gaan met een verhaal over de verantwoordelijkheid van de overheid (Dekker & Ridder, 2013).

De Waal (2015) haalt Puntman aan die stelt dat de betrokkenheid en participatie van burgers afhankelijk zou zijn van de aanwezigheid van sociaal kapitaal. Hiermee wordt gewezen op de mogelijkheid van burgers om hulpbronnen (emotioneel, materieel, informatief) te mobiliseren uit de sociale netwerken waar zij deel van uitmaken. In het denken over burgerschap vervult de sociaal-kapitaaltheorie van Puntman een belangrijke rol. Echter, er is ook kritiek op zijn theorie omdat het aanboren van onderlinge hulpbronnen vooral voorkomt tussen ‘ons soort mensen’. Niet iedereen is in staat om sociaal kapitaal te mobiliseren. (Daring (2015) haakt hierop aan door te stellen dat het sociaal kapitalisme is vervangen door een neoliberale visie vanwege hoofdzakelijk economische redenen. Het neoliberalisme heeft volgens hem een nieuwe sociale groep burgers tot stand gebracht: een kwetsbare groep burgers die niet past binnen de visie op burgerschap. Bredewold, Tonkens en Trappenburg (2013) herkennen de kritiek, want alledaagse levenswijsheid en sociologische theorieën leren dat mensen het liefst omgaan met gelijkgestemden. Ook biologisch en antropologisch onderzoek heeft aangetoond dat generositeit vaker en meer wordt tentoongespreid jegens ontvangers die genetisch of emotioneel gerelateerd zijn aan de gever. Vanuit de visie van participatief burgerschap lijkt het vanzelfsprekend dat weerbare burgers omzien naar kwetsbare burgers, maar deze vanzelfsprekendheid strookt niet met onderzoeksresultaten, juist omdat mensen het prettig vinden om contact te hebben met mensen die op hen lijken (Bredewold, Tonkens & Trappenburg, 2013). Hier komen we, als het gaat om participatief burgerschap, terecht bij de grenzen en kwetsbaarheid van burgers.



### 1.3 Wetenschappelijk probleem

Er is veel literatuur beschikbaar over de veranderende visie op burgerschap en de rol van de gemeente om participatief burgerschap te stimuleren (Kampen, Verhoeven & Verplanke, 2013). Daarin wordt aandacht besteed aan groepen burgers die om verschillende redenen niet mee kunnen komen in de veranderende visie op burgerschap (de Waal, 2015). In gemeentelijke beleidsdocumenten wordt vaak gebruik gemaakt van de term ‘kwetsbaarheid’ als er gesproken wordt over die groep. Baart (2013) stelt dat de term kwetsbaarheid in beleid een moeilijk te duiden, nog onuitgewerkte term is. Kittay (1999) gebruikt de moeder-kind relatie als analogie om kwetsbaarheid in sociale relaties te duiden: kwetsbaarheid manifesteert zich in een relatie waarbij iemand een nood heeft (kind) en er iemand is die in die nood kan voorzien (moeder) en moet daarmee relationeel verstaan worden. Dodds (2014) stelt dat het liberale perspectief op de mens als autonoom en zelfstandig persoon heeft gefaald in het adequaat omgaan met menselijke kwetsbaarheid als een afhankelijkheid tussen mensen. Kwetsbaarheid lijkt daarmee, vanuit zorg-ethisch perspectief, voort te komen uit een relationeel mensbeeld waarbij er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid. In deze thesis zal hoofdzakelijk gefocust worden op de term precariteit, omdat deze term in de wetenschappelijke literatuur concreter gedefinieerd lijkt te worden. Waar deze twee termen van elkaar verschillen of overeenkomen is moeilijk aan te geven vanwege de verschillende definities die gegeven worden aan de termen. Zo lijkt kwetsbaarheid hoofdzakelijk een eigenschap te zijn van individuen waar precariteit iets is dat tot stand wordt gebracht door sociale en politieke structuren. De term precariteit wordt in deze thesis aan de hand van drie verschillende disciplines uitgewerkt om recht te kunnen doen aan de diverse perspectieven.

Vanuit filosofisch perspectief wordt precariteit door Butler onderverdeeld in twee termen, namelijk ‘*precariousness*’ en ‘*precarity*’, waarbij de eerste uitgelegd wordt als een kwetsbaarheid die gelinkt is aan het lichamelijke ‘zijn’, met relationaliteit als belangrijke bouwsteen omdat mensen afhankelijk van anderen zijn om te overleven (Mills, 2015). De tweede term, ‘*precarity*’, omschrijft ze als een politieke notie: de manier waarop ‘*precariousness*’ wordt versterkt door sociaal beleid. ‘*Precarity*’ refereert daarmee naar de verschillende condities van onzekerheid en ongelijkheid waarin mensen kunnen leven. Standing (2011) omschrijft precariteit vanuit sociologisch perspectief als een onzekerheid op het gebied van arbeid, inkomen en onderwijs.

Hier plaatst hij een kritische noot bij, namelijk dat de groep precare burgers geen homogene groep. Precariteit is volgens Vosman en Niemeijer (2017), vanuit zorg-ethisch perspectief, een begrip dat niet enkel gebonden is aan economische onzekerheid, maar ook tot onzekerheid met betrekking tot posities en relaties in de samenleving.

Voor zover verkennend literatuuronderzoek heeft kunnen uitwijzen is er nog onvoldoende onderzoek gedaan naar hoe een gemeente kan omgaan met de precariteit van burgers die tot stand kan worden gebracht in de roep om participatief burgerschap. Dit onderzoek poogt, vanuit zorg-ethisch perspectief, middels een kritische discoursanalyse bij te dragen aan het opvullen van dit kennis hiaat.

#### **1.4 Vraagstelling**

*Hoofdvraag:* Welke implicaties voor goede zorg ten aanzien van precare groepen en het stimuleren van participatief burgerschap kunnen worden afgeleid uit een analyse van het begrip van precariteit vanuit filosofisch, sociologisch en zorg-ethisch perspectief toegepast op de discourses in het beleid van de gemeente Zwolle aangaande het stimuleren van participatief burgerschap onder kwetsbare groepen burgers?

*Deelvragen:*

1. Op welke wijze wordt precariteit verstaan vanuit filosofisch, sociologisch en zorg-ethisch perspectief?
2. Welke discourses zijn er te ontdekken in het beleid dat gemeente Zwolle hanteert om participatief burgerschap te stimuleren onder kwetsbare groepen burgers?
3. Wat betekent de beantwoording van deelvraag 1 en 2 voor goede zorg ten aanzien van precare groepen burgers wanneer het gaat om het stimuleren van participatief burgerschap?

#### **1.5 Doelstelling**

De doelstelling van dit onderzoek is het ontdekken van discourses in het beleid van de Gemeente

Zwolle met betrekking tot het stimuleren van participatief burgerschap onder precare groepen burgers, om zo het kennisiaat waar in de wetenschappelijke probleemstelling over geschreven is aan te vullen. Daarnaast is het doel aan te geven wat goede zorg betekent voor precare groepen burgers wanneer het gaat om het stimuleren van participatief burgerschap.

## **2. Theoretisch kader**

### **2.1 Conceptuele verkenning**

Hier zal gepoogd worden te komen tot een voorlopige werkdefinitie van de begrippen participatief burgerschap, kwetsbaarheid en precariteit.

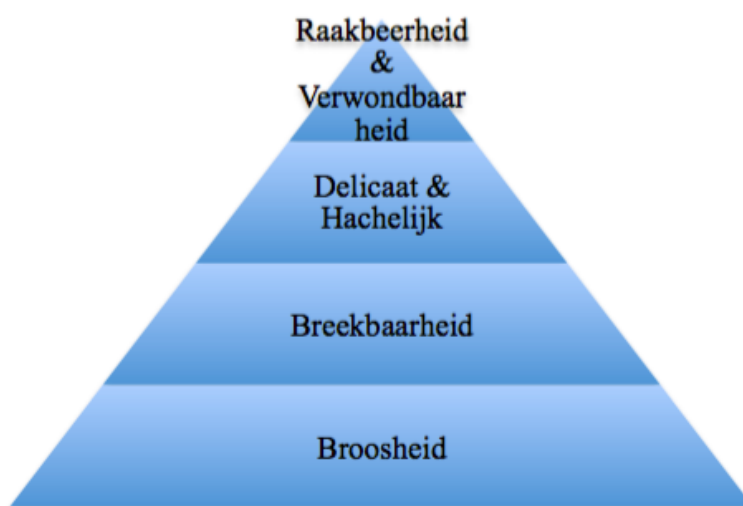
#### *2.1.1 Participatief burgerschap*

Burgerschap is een begrip dat aan verandering onderhevig is. Er zijn verschillende termen die gebruikt worden om deze veranderende visie op burgerschap te duiden, zoals participatief burgerschap, actief burgerschap en affectief burgerschap, die allen niet eenduidig gedefinieerd worden in literatuur en in het beleidsdiscours. Volgens Verhoeven, Verplanke & Kampen (2013) is burgerschap een moreel geladen begrip geworden dat zich richt op een visie waarbij burgers plichten en verantwoordelijkheden dragen voor de gemeenschap. Deze visie wordt in overheidsbeleid vertaald als de nadruk op eigen verantwoordelijkheid en het beroep op actieve solidariteit. Deze aspecten zullen dan ook als voorlopige werkdefinitie fungeren waarbij het dus niet zozeer gaat om een concrete definitie, maar om aspecten die aansluiten bij een visie op burgerschap. In het beleidsdiscours wordt hoofdzakelijk gesproken over participatie en participatief burgerschap en daarom zal in deze thesis enkel de term participatief burgerschap gebruikt worden. De, in deze thesis te analyseren, beleidsdocumenten van de gemeente Zwolle over participatief burgerschap zijn hoofdzakelijk gericht op kwetsbare burgers en daarom is het van belang nader in te zoomen op het begrip kwetsbaarheid.

#### *2.1.2 Kwetsbaarheid*

In het beleidsdiscours is kwetsbaarheid een veel gebruikte term, maar speelt volgens Andries Baart als inhoudelijk uitgewerkt concept geen rol van betekenis. Volgens hem zijn de centrale begrippen herstel, participatie, rechten, volwaardigheid, eigen regie voeren, zelfredzaamheid, en autonomie. Wanneer er al sprake is van kwetsbaarheid, gebeurt dat formeel. Het kent verschillende vormen zoals psychisch, sociaal, fysiek of economisch. Baart stelt dat kwetsbaarheid in beleid wordt opgevat als het kenmerk van specifieke groepen, levensstadia en zelfs wijken. Het wordt daarmee als categoriale aanduiding neergezet. Volgens hem is kwetsbaarheid iets dat in dit moderne beleidsdiscours wordt neergezet als afkeurenswaardig: dat

wat er niet zou moeten zijn en als het er wel is, bestreden moet worden. Waar in het Engels kwetsbaarheid uiteengelegd wordt in concepten als *frailty*, *vulnerability*, *precariousness* en *touchability*, waardoor gedacht kan worden in nuances, gebeurt dat in het Nederlands nauwelijks en blijft het daarmee een onuitgewerkt begrip. Toch zijn er volgens Baart enkele lagen te onderscheiden wanneer wordt gesproken over kwetsbaarheid, waarbij de diepste laag een broosheid is aanwezig in ieder mens. Kwetsbaarheid kan eenieder van ons en elk moment raken. De tweede laag is die van breekbaarheid, een meer beïnvloedbare gestalte van kwetsbaarheid. Hier spelen sociale factoren een grote rol en daarmee wordt deze laag de meest maakbare. Beleid, veerkracht, macht en recht kunnen hierin behulpzaam zijn. De derde laag betreft dat wat delicaat en hachelijk is en bouwt zich op gedurende het leven; hoe meer ik hecht aan anderen, aan goederen of aan idealen des te kwetsbarder en vatbaarder voor verlies, verdriet en verlatenheid ik ben. Ten slotte is er de raakbaarheid en verwondbaarheid die tot uiting komt in een morele sensibiliteit omdat het gaat om wat de ander mij aandoet, of ik gevoelig ben voor diens lijden, of ik ontvankelijk ben voor het appèl dat van de ander uitgaat. Is dit het geval, dan ben ik kwetsbaar (Baart, 2013). Kwetsbaarheid is in lijn van Baart een moeilijk te duiden begrip. Wel noemt hij verschillende lagen die te onderscheiden zijn wanneer gesproken wordt over kwetsbaarheid welke in deze thesis gebruikt worden om enigszins duiding te kunnen geven aan het begrip.



*Figuur 1: Lagen van kwetsbaarheid (Baart, 2013)*

### 2.1.3 Precariteit

In hoofdstuk 4 zal nader ingegaan worden op de term precariteit vanuit filosofische, sociologische en zorg-ethisch perspectief. In de analyse van de beleidsdocumenten en de interviews zal hoofdzakelijk gebruik gemaakt worden van de definitie voortkomend uit de zorgethiek die Vosman en Niemeijer (2017) geven aangezien die definitie zowel filosofische als sociologische aspecten in zich draagt. Hun definitie luidt als volgt:

*The lingering insecurity about one's position in the future with regard to labor, income, status as it is depicted in the media and allocation in institutions, produces in a society that provokes speeding as a means of its survival (Vosman & Niemeijer, 2017)*

Precariteit is een begrip dat niet enkel verbonden is met economische onzekerheid, maar ook met onzekerheid over posities en relaties in de samenleving. Precariteit op deze manier uitgelegd lijkt daarmee een versmalling en concretisering te zijn van de verschillende lagen die Baart onderscheidt bij kwetsbaarheid. Waar Baart hoofdzakelijk nog gebruik maakt van abstracte begrippen als broosheid, breekbaarheid, delicaatheid en raakbaarheid worden Vosman en Niemeijer concreter wanneer zij spreken over onzekerheid over werk, inkomen, relaties en status.

## 3. Methode

### 3.1 Onderzoeksmethode

Middels een casestudie bij de Gemeente Zwolle wordt een antwoord geformuleerd op de hoofdvraag, waarbij gebruik wordt gemaakt van literatuuronderzoek, documentanalyse en interviews. De benadering die gebruikt wordt voor het analyseren van de beleidsdocumenten en interview transcripties is de kritische discoursanalyse. Discouranalyse is een snelgroeende methode binnen disciplines als taal filosofie, antropologie en filosofie. Gezien de variatie aan disciplines is het geen verrassing dat de term discours verschillende betekenissen heeft. Binnen de verschillende omschrijvingen die er zijn met betrekking tot discoursanalyse zijn er drie algemene overeenkomsten terug te vinden: 1) taalgebruik, 2) alles wat voorbij gaat aan taal, en 3) sociale praktijken die zich niet enkel beperken tot het taalkundige aspect (Schiffrin, Tannen & Hamilton, 2001). De term ‘discours’ refereert volgens Chourliarki en Fairclough (1999) aan het zoeken van betekenisvolle elementen binnen sociale praktijken en omvat taal, non-verbale communicatie en visuele beelden. Deze benadering sluit aan bij het sociaal constructivistische onderzoeksparadigma waarbij de werkelijkheid sociaal en historisch geconstrueerd wordt via geleefde ervaringen (Creswell, 2013).

Binnen discoursanalyse is onderscheid te maken tussen een ‘*descriptive*’ variant en een ‘*critical*’ variant. De eerst genoemde is gericht op het beschrijven en begrijpen van taal. De laatstgenoemde wil daarnaast ook interveniëren in institutionele, sociale en politieke issues. (Gee, 2014) In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van de kritische variant, die volgens van Dijk (2001) gericht is op het naar voren laten komen van machtsmisbruik, overheersing en ongelijkheid door tekst en speech. Fairclough en Wodak (1997) beschrijven analytische hoofdlerstellingen van de kritische discoursanalyse als volgt: vormt de samenleving en cultuur, adresseert sociale problemen, historisch van aard, doet ideologisch werk, is een vorm van sociale-acite en legt een link tussen tekst en samenleving. Zij maken duidelijk dat het niet enkel gaat om het bestuderen van sociale problemen, maar leggen ook nadruk op de noodzaak tot verandering. Zowel van Dijk (2001) als Fairclough en Wodak (1997) laten zien dat er bij een kritische discoursanalyse in tegenstelling tot een discoursanalyse niet enkel onderzoek wordt gedaan naar het beschrijven en begrijpen van taal, maar ook hoe bepaalde concepten uitdrukking geven aan sociaal-politieke contexten. Voor deze variant is gekozen omdat de kritische variant een stap

dieper gaat en gericht aandacht kan geven aan de politieke en beleidskundige aard van het thema. Het gaat er bij een kritische discoursanalyse niet om *wat* er wordt gezegd, maar *hoe* dingen worden gezegd. Concepten als macht, normativiteit en asymmetrie zijn daarmee belangrijke begrippen voor data-analyse. Kritische discoursanalyse richt zich met de hierboven genoemde elementen op concepten die binnen de zorgethiek een belangrijke rol spelen. Zo gaat zorgethiek uit van een relationeel mensbeeld waarbij er sprake is van wederzijdse afhankelijkheid (Tronto, 1993). Kittay (1999) stelt dat relaties tussen zorgontvanger (kwetsbare burgers) en zorggevers (gemeente) ongelijk en asymmetrisch zijn en zo een spanningsveld vormen met betrekking tot wat moreel goed handelen is; zorgontvangers zijn afhankelijk van zorgverleners en door deze afhankelijkheid en ongelijkheid is er sprake van een machtsverschil.

### 3.2 Casusdefinitie en onderzoekseenheid

Er is voor deze thesis een case study uitgevoerd bij de gemeente Zwolle. De gemeente Zwolle is een middelgrote stad met ongeveer 125.000 inwoners. In onderstaande tabel is de samenstelling van de coalitie van de twee afgelopen periodes opgenomen, aangezien de samenstelling invloed kan hebben op de toon van het lokale beleid.

<b>Jaartal</b>	<b>Coalitiepartijen</b>	<b>Wethouders</b>	<b>Wethouder WMO/Participatie</b>
2014 – 2018	ChristenUnie, VVD, PVDA en D66	ChristenUnie (2), VVD (1), PVDA (1) en D66 (1)	PVDA
2010 - 2014	PVDA, VVD, CDA, ChristenUnie	PVDA (2), VVD (1), CDA (1), ChristenUnie (1)	PVDA/CU/CDA

De onderzoekseenheid bestaat uit beleidsdocumenten en interviews.

#### 3.2.1 Beleidsdocumenten

Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat precariteit raakt aan onzekerheid op het gebied van werk. Ook blijken relationaliteit en wederzijdse afhankelijkheid belangrijke aspecten te zijn voorkomend uit literatuuronderzoek. Daarom is de keuze gemaakt om ook documenten te



analyseren die betrekking hebben op arbeidsparticipatie, maatschappelijke participatie en samenkracht. Er zijn, in samenspraak met de gemeente Zwolle, zowel documenten geselecteerd die een bredere visie beschrijven achter het beleid als documenten die concretere maatregelen beschrijven.

<b>Document</b>	<b>Titel</b>	<b>Inhoud</b>	<b>Bladzijdes</b>
Visie Sociaal domein	Werken vanuit vertrouwen	Basis voor beleidsdocumenten	6 - 14
Kadernota Sociaal domein	Meedoen mogelijk maken	Participatiewet	4 - 16
Uitvoeringsprogramma participatiewet	Meedoen mogelijk maken	Participatiewet	4 - 21
Nota transformatie sociaal domein	Voortgang en aanpak	Samenkracht & (arbeid) participatie	15 – 18 28 – 32
Beslisnota	Naar inclusieve arbeidsmarkt	Arbeidsparticipatie	2 – 11

### 3.2.2 Interviews

De geïnterviewde ambtenaren zijn geselecteerd aan de hand van de bovenstaande documenten. De interviews zijn gehouden met twee verschillende ambtenaren met diverse kennisgebieden. Ambtenaar 1 is als beleidsadviseur voornamelijk gericht op maatschappelijke participatie/samenkracht en ambtenaar 2 voornamelijk op arbeidsparticipatie. Hiervoor is gekozen om verschillende kanten en onderdelen van participatie te belichten. Ambtenaar 1 heeft al geruime tijd ervaring binnen de gemeente Zwolle en beschikt daarmee over veel kennis aangaande het onderwerp. Ambtenaar 2 is minder lang werkzaam binnen de gemeente Zwolle, maar heeft wel een grote rol gespeeld in de totstandkoming van veel van de geanalyseerde beleidsdocumenten. De precieze functie van de ambtenaren wordt hier niet genoemd om anonimiteit te waarborgen. Beide interviews hebben plaatsgevonden in het stadskantoor in Zwolle en duurden 50 en 55 minuten.

### 3.3 Dataverzameling

De dataverzameling heeft plaatsgevonden op drie manieren, namelijk literatuuronderzoek,

documentanalyse en interviews.

*Literatuuranalyse:* Door middel van sensitizing concepts zijn verschillende databanken doorzocht op relevante literatuur. Sensitizing concepts zijn begrippen, nog onuitgewerkt, die de onderzoeker richting geven in het onderzoek (Boeije, 2005). In dit onderzoek worden de onderstaande begrippen gebruikt als sensitizing concepts. Met deze begrippen in het achterhoofd wordt gezocht naar literatuur en wordt richting gegeven aan het analyse proces.

*Documentanalyse:* In samenspraak met de gemeente Zwolle zijn op basis van de resultaten van het literatuuronderzoek voor dit onderzoek relevante beleidsdocumenten geselecteerd voor verdere analyse.

*Interviews:* De beleidsdocumenten zijn leidend geweest voor de selectie van de te interviewen ambtenaren. Zo zijn beide geïnterviewde ambtenaren actief betrokken geweest bij de geanalyseerde beleidsdocumenten. Er is gekozen voor een semigestructureerd interview aan de hand van thema's met enkele richtinggevende vragen, gekozen aan de hand van de resultaten uit het literatuuronderzoek en documentanalyse. Voor deze methode is gekozen om zoveel mogelijk informatie naar boven te halen en recht te doen aan het verhaal van de geïnterviewde.

### **3.4 Data analyse**

De data analyse met betrekking tot het literatuuronderzoek, documentanalyse en interviews heeft als volgt plaatsgevonden.

*Literatuuronderzoek:* De gevonden literatuur is geanalyseerd aan de hand van de sensitizing concepts om te kunnen komen tot een theoretische onderbouwing die is gebruikt als basis voor het analyseren van de beleidsdocumenten en interviews.



*Documentanalyse:* De beleidsdocumenten zijn middels een kritische discoursanalyse in drie stappen gecodeerd. Allereerst is er in vivo gecodeerd om tijdens de eerste fase van

codering zo dicht mogelijk bij de tekst te blijven om interpretaties te voorkomen. Als tweede stap zijn de quotes, voortkomend uit het in vivo coderen, door een proces van axiaal coderen onderverdeeld in families. Als laatste konden er middels selectief coderen enkele hoofddiscoursen afgeleid worden. Hierbij is specifiek aandacht besteed aan de sensitizing concepts met een focus op macht, normativiteit en asymmetrie. De sensitizing concepts zijn gebruikt om relevante in vivo codes te selecteren. Termen als macht, normativiteit en asymmetrie zijn gebruikt om de codes te kunnen duiden. Daarnaast is tijdens het coderen aandacht besteed aan (de helderheid van) terminologie om te onderzoeken welke termen gebruikt worden om concepten en/of ideeën te duiden.

*Interviews:* De gehouden interviews zijn opgenomen en getranscribeerd, zodat ze middels een kritische discoursanalyse gecodeerd konden worden. De getranscribeerde interviews zijn, net als de beleidsdocumenten, gecodeerd middels een proces in vivo, axiaal en selectief coderen.

### **3.5 Fasering**

Een tabel met de fasering is opgenomen in bijlage A.

### **3.6 Ethische overwegingen**

Bij de start van het schrijven van deze thesis heeft er een gesprek plaats gevonden met enkele ambtenaren van de gemeente Zwolle die betrokken zijn bij beleidsontwikkeling binnen het sociaal domein. Tijdens het gesprek zijn zij zowel op de hoogte gebracht van het onderwerp van de thesis als van het geplande proces.

De beleidsdocumenten die zijn gebruikt in deze thesis zijn voor iedereen online toegankelijk, wat betekent dat ze in principe zonder toestemming gebruikt mogen worden. Echter, er is voor gekozen de beleidsdocumenten in overeenstemming met de betrokken ambtenaren te selecteren om ze mee te nemen in de het totstandkomen van deze thesis.

Na het selecteren van de beleidsdocumenten is in overleg besloten bij welke twee ambtenaren het interview afgenomen zou worden. Voorafgaand aan het interview is normaal uitgelegd wat het doel van het interview was, hoe het interview er uit zou komen te zien en hoe de gegeven verwerkt zouden worden. Zo is uitgelegd dat de interviews anoniem zouden plaats vinden. Ook is gevraagd of het interview opgenomen mocht worden, zodat het getranscribeerd kon worden. Dit was het geval en na het transcriberen zijn de opnames verwijderd.

### **3.7 kwaliteitscriteria vooraf**

Voorafgaand zijn de volgende kwaliteitscriteria gepland. In hoofdstuk 8 worden deze criteria geëvalueerd. Om de kwaliteit van onderzoek te vergroten dient er sprake te zijn van interne validiteit en externe validiteit waarbij de eerst genoemde gericht is op het daadwerkelijk meten van dat geen wat nodig is om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden. De externe validiteit houdt in dat onderzoek overdraagbaar is en gegeneraliseerd kan worden. Om de interne validiteit te vergroten is gebruik gemaakt van data triangulatie. In deze thesis is gebruik gemaakt van literatuur, documentanalyse en interviews. De interne validiteit wordt vergroot door gebruik te maken van diverse bronnen, zoals literatuur, beleidsdocumenten en interviews. Door van deze verschillende bronnen gebruik te maken wordt theorie en empirie met elkaar in verbinding gebracht. Zo is er kritisch gekeken naar bevindingen uit de literatuur en praktijk, wat vervolgens aanleiding biedt om tot aanbevelingen te komen. Kwalitatief onderzoek richt zich, in het kader van externe validiteit, niet zo zeer op volledige generaliseerbaarheid, maar op het verkrijgen van

inzicht. Zo schrijft Leget (2013) dat zorgethiek zich meer probeert te richten op sensitiviteit voor de specifieke situatie dan op generaliseerbare aspecten. Wel wordt er in deze thesis gestreefd naar het bieden van inzichten in relatie tot de vraagstelling die wellicht gebruikt kunnen worden voor vervolgonderzoek.

## 4. Resultaten literatuuronderzoek

In dit hoofdstuk zal de literatuur omtrent precariteit uiteengezet worden. Precariteit is een complex begrip en om hieraan recht te doen worden achtereenvolgens een filosofische (4.1) en sociologische visie (4.2) en een zorg-ethische visie (4.3) uitgelicht.

### 4.1 Een filosofisch perspectief op precariteit

Judith Butler, hoogleraar vergelijkende literatuurwetenschappen, maakt een onderscheid tussen *'precariousness'* en *'precarity'* waarbij de eerste slaat op een algemeen karaktereigenschap van het lichamenlijk zijn; een kwetsbaarheid die door een ieder gedeeld wordt (Lloyd, 2015). Deze *'precariousness'* wordt duidelijk door de morele claim die een 'ander' op ons kan doen. Butler (2006) stelt dat het aangesproken worden door de 'ander' op manieren die niet voorkomen of vermeden kunnen worden hetgeen is wat de mens in moreel opzicht bindt. Morele autoriteit is daarmee niet iets wat gevonden wordt door een mens zelf, maar ongenood, onverwacht en ongepland aan de mens gegeven wordt door de 'ander'. Om deze morele claim, waar niet om gevraagd is en die niet genegeerd kan worden, duidelijk te maken haalt Butler Emmanuel Levinas' notie van het gelaat aan. In de ethiek van Levinas gaat het er niet zo zeer om wat het goede is voor een mens om te doen, maar er zit een fundamentele vraag achter, namelijk de vraag naar de relatie tussen mij en de ander. De ander legt via zijn gelaat een ethische claim op de mens, maar wat deze eis is blijft onduidelijk (Riessen, 2002). Butler (2006) schrijft dat het, om op het gelaat van de ander te kunnen reageren, van wezenlijk belang is om alert te zijn op de *'precariousness'* in het leven van de ander, sterker gezegd de precariteit van de leven zelf. Het gaat hierbij niet om het verstaan en extrapolatie van mijn eigen precariteit op de ander, maar om het verstaan van de *'precariousness'* van de ander. Butler omschrijft, onder andere in navolging op Levinas, *'precariousness'* als een kwetsbaarheid die gelinkt is aan het lichamenlijk 'zijn', waarbij relationaliteit een belangrijke rol speelt doordat mensen afhankelijk van anderen zijn om te overleven (Mills, 2015).

De tweede term, *'precarity'*, die door Butler aangehaald wordt omschrijft ze als een politieke notie; de manier waarop *'precariousness'* wordt versterkt door bepaald sociaal beleid. *'Precarity'* refereert daarmee naar de verschillende condities van onzekerheid en ongelijkheid waarin mensen kunnen leven. Butler maakt dus een onderscheid tussen kwetsbaarheid als ontologische conditie

van het mens-zijn dat tot uiting komt in het overgegeven-zijn aan de ander en tussen kwetsbaarheid als concrete conditie van onzekerheid. Voorbeelden van ‘*precarity*’ zijn, oorlog, bezetting, gevangenschap, gedwongen immigratie en werkloosheid wat Butler omschrijft als effecten van neoliberale vormen van het sociale en economische leven (Lloyd, 2015).

#### **4.2 Een sociologisch perspectief op precariteit**

Vanuit sociologisch perspectief zet Guy Standing, hoogleraar ontwikkelingsstudies, zijn visie op precariteit uiteen. In 1970 werden politici geïnspireerd door de ideologie van een groep economen die stonden voor een neo-liberaal model waarbij groei en ontwikkeling afhankelijk zou zijn van competitie op de markt (Standing 2011). Alles moest gedaan worden door zoveel mogelijk concurrentie op de markt te stimuleren en door marktprincipes van invloed te laten zijn op alle aspecten van het leven. Daarbij hoorde dat landen flexibiliteit van de arbeidsmarkt dienden te stimuleren met als resultaat groeiende onzekerheid onder werknemers en diens families. Het gevolg was de opkomst van een nieuwe groep burgers, de preciaire burgers, die moesten leven zonder een vorm van stabiliteit. De preciaire burger kan gedefinieerd worden aan de hand van een aantal kenmerken die hieronder nader toegelicht zullen worden, al blijft staan dat het geen homogene groep is. Standing (2011) stelt dat het niet juist is om precariteit gelijk te stellen aan werkloosheid of werkonzekerheid, maar beide dimensies kunnen wel met elkaar correleren. Standing beschrijft de volgende zeven vormen van werk gerelateerde zekerheden:

1. *Labour market security*: Adequate mogelijkheden om voldoende inkomen te generaliseren.
2. *Employment security*: Protectie tegen willekeurig ontslag.
3. *Job security*: Mogelijkheden om zichzelf te ontwikkelen in het werk en om carrière te maken.
4. *Work security*: Protectie tegen ongelukken en ziekte.
5. *Skill reproduction security*: Mogelijkheid om competenties te ontwikkelen.
6. *Income security*: Verzekering van een adequaat en stabiel inkomen met bijbehorende arbeidsvoorwaarden.

7. *Representation security*: Mogelijkheid om aan te sluiten bij een vakbond.

Standing stelt dat de preciaire burgers al deze zeven vormen van werk gerelateerde zekerheden in een bepaalde mate missen.

Een ander karakteristiek punt van precariteit wordt gedemonstreerd in zes aspecten van het concept '*social income*': 1) zelfproductie waarbij eten, goederen en service zelf geproduceerd worden voor consumptie. 2) Geld dat verdiend wordt door werk. 3) Steun door de familie of buurt op basis van informele wederzijdse claims. 4) Voordelen van ondernemingen die verstrekt worden aan alle werknemers. 5) Overheidsvoorzieningen. En als laatste 6) private voordelen ontleend aan rente of investeringen. Een kenmerk van precariteit is hierbij niet zo zeer de hoeveelheid geld die verdiend wordt, maar een gebrek aan maatschappelijke hulp in tijden van nood. Naast onzekerheid op het gebied van werk en *social income* is een kenmerk van precariteit *work-based identity* wat zich kan manifesteren in een baan zonder mogelijkheid voor het maken van carrière, het niet onderdeel voelen van een werkgemeenschap gebaseerd op solidariteit en het ervaren van een gebrek aan beroepsidentiteit zelfs wanneer zij over de juiste beroepskwalificaties beschikken.

Standing (2011) stelt dat precariteit ook omschreven kan worden als '*denizens*', waarmee wordt bedoeld dat een mens een beperktere mate van rechten heeft dan 'normale' burgers. Deze rechten zijn onder andere: civiel, cultureel, sociaal, economisch en politiek.

#### **4.3 Een zorg-ethische perspectief op precariteit**

Vosman en Niemeijer (2017) stellen dat de eerste generatie zorgethiek, opgekomen in 1980, zich sinds die tijd onvoldoende heeft meebewogen met de veranderende tijdsgeest die aan grote veranderingen onderhevig is geweest op het gebied van sociale en economische aspecten. Zorgethiek in zichzelf is een kritische reactie op de moderniteit en biedt een alternatief dat zicht focust op relationaliteit. Echter loopt zorgethiek wanneer het gaat om de laat-moderniteit achter op het ontwikkelen van theorieën. De auteurs willen laten zien dat zorgethiek de mogelijkheid heeft zichzelf te ontwikkelen naar een volgende fase. Zij richten zich hoofdzakelijk op precariteit, een term die voornamelijk opgekomen is in de laat-moderniteit. Aanvankelijk werd precariteit gezien als een voortdurende onzekerheid van iemands eigen positie ten opzichte van de



samenleving. Voortbordurend op Marchant maken zij gebruik van de volgende werkdefinitie:

*The lingering insecurity about one's position in the future with regard to labor, income, status as it is depicted in the media and allocation in institutions, produces in a society that provokes speeding as a means of its survival* (Vosman & Niemeijer, 2017)

Precariteit kan het startpunt zijn van een onderzoek waarin gekeken wordt naar posities en relationaliteit. Met betrekking tot precariteit lichten de auteurs het fenomeen 'othering' van kwetsbare mensen uit, wat betekent dat mensen een positie toebedeeld kunnen krijgen als zijnde 'the other'. Deze positie die mensen toebedeeld kunnen krijgen kan leiden tot ernstige onzekerheid over hun eigen positie in de samenleving en maatschappij en of er ondersteuning zal zijn wanneer zij dat nodig hebben. Dit rekt het begrip precariteit uit tot iets wat niet enkel gebonden is aan economische onzekerheid, maar ook aan onzekerheid en machteloosheid over posities en relaties binnen de samenleving. Precariteit gaat niet enkel over de innerlijke wereld van een persoon die precair wordt; het gaat niet enkel om persoonlijke gevoelens. Ook gaat het niet enkel over groepen mensen die gemarginaliseerd worden. Precariteit gaat over het kwetsbaar maken van mensen wanneer zij hun positie verliezen en geplaatst worden in een 'zone van onzekerheid' binnen een politieke orde.

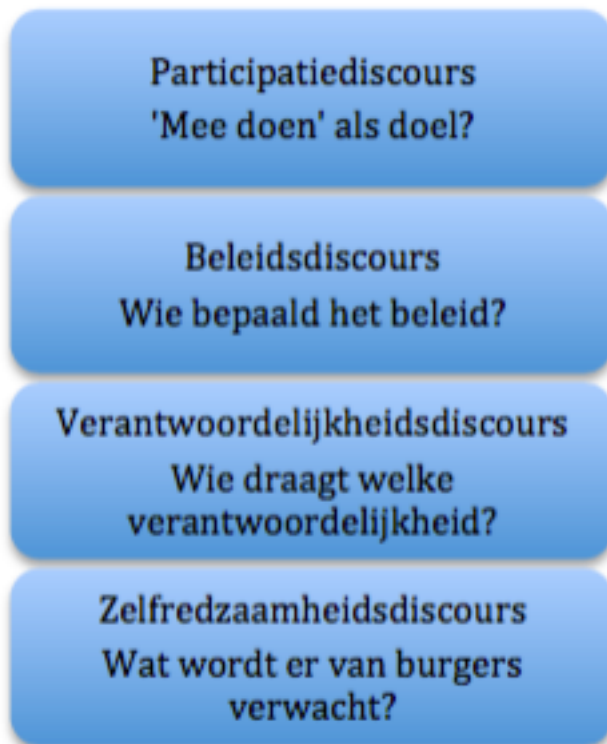
In tegenstelling tot het sociologisch en filosofisch perspectief is precariteit in de Engels en Nederlandstalige zorg-ethisch literatuur een relatief onuitgewerkt begrip. Waar beide andere perspectieven een concretere uitwerking geven van het begrip wordt dit vanuit zorg-ethisch perspectief nog nauwelijks gedaan. Dit terwijl precariteit een term is die raakt aan kwetsbaarheid van mensen in machtsrelaties en de politieke orde, waarmee het raakt aan thema's waar de zorgethiek zich mee bezig houdt. Ondanks dat er in de Engelse en Nederlandstalige zorg-ethische literatuur nog weinig geschreven is over precariteit is de definitie die er is één die meerdere perspectieven betreft. In de definitie van Vosman en Niemeijer komen zowel filosofische aspecten als sociologische aspecten naar voren te komen. Dit sluit aan bij zorgethiek als interdisciplinaire ethiek. Zo wordt er zowel aandacht besteed aan kwetsbaarheid die tot uiting komt doordat je als mens in relatie bent met een ander en een ander een beroep op jou kan doen, als aan kwetsbaarheid die tot uiting komt in het hebben van onzekerheid over werk en inkomen. Waar er vanuit zorg-ethisch perspectief nog weinig over geschreven is geeft de definitie wel een helder beeld van de gelaagdheid van precariteit.

## 5. Resultaten empirisch onderzoek

In hoofdstuk 5 worden achtereenvolgens de resultaten van de kritische discoursanalyse van de beleidsdocumenten en de interviews uitgewerkt. In paragraaf 5.1 worden de resultaten van de documentanalyse beschreven en in paragraaf 5.2 de resultaten van de interviews.

### 5.1 Documentanalyse

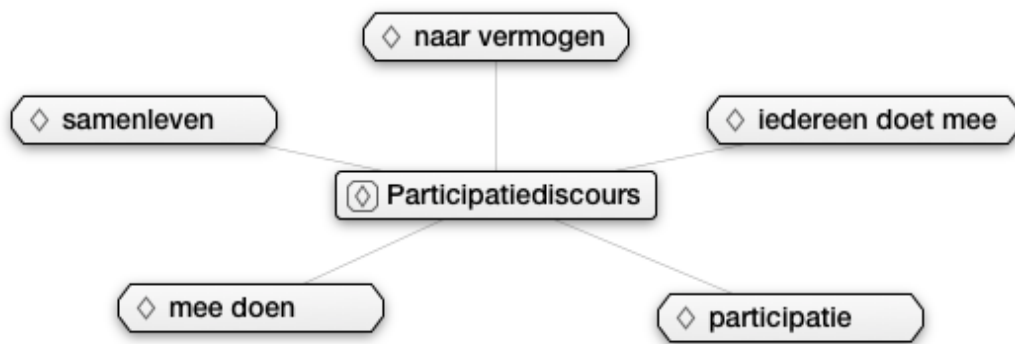
Uit de analyse van de beleidsdocumenten zijn vier hoofddiscoursen gekomen, namelijk participatiediscours, beleidsdiscours, verantwoordelijkheidsdiscours en zelfredzaamheidsdiscours. In het onderstaande schema zijn deze discoursen visueel gemaakt. De vier verschillende discoursen zullen achtereenvolgens behandeld worden.



*Figuur 3: Hoofddiscoursen*

### 5.1.1 Participatiediscours

In deze paragraaf zal ingegaan worden op het doel van participatie voortkomen uit de geanalyseerde beleidsdocumenten.



Iedereen participeert ('iedereen doet mee') is de doelstelling in het beleid van de gemeente Zwolle waarbij de focus specifiek ligt op kwetsbare groepen. Op het gebied van arbeidsparticipatie komt in het beleid duidelijker naar voren wie aangemerkt worden als kwetsbaar, namelijk mensen die onder de Participatiewet vallen. Wanneer gesproken wordt over maatschappelijke participatie komt in het beleid minder duidelijk naar voren wie aangemerkt worden als kwetsbaar. De vraag hierbij is of de gemeente Zwolle precies inzichtelijk heeft wie onder de groep kwetsbare burgers vallen en of zij ook allemaal bereikt worden met het beleid. De gemeente is hierin op zoek naar nieuwe verbindingen en innovatie, werkt samen met partners in de stad en sluit aan op particuliere initiatieven om de participatie van inwoners te stimuleren. Daarbij maakt zij onderscheid tussen arbeidsparticipatie en maatschappelijke participatie. Duurzaam-economische zelfredzaamheid in de vorm van werk is het hoogste doel en daarmee wordt er hoofdzakelijk ingezet op arbeidsparticipatie. Wanneer dat niet meer mogelijk is motiveert de gemeente inwoners om hun talenten naar vermogen in te zetten voor de eigen ontwikkeling of voor de stad.

*“(…) “Iedereen doet mee”. En kan, naar vermogen, altijd en op velerlei wijze meedoen. Meedoen is, waar mogelijk, primair gericht op betaald werk en waar dit (tijdelijk) niet haalbaar is op maatschappelijke participatie” (Meedoen mogelijk maken, 2013, p. 7).*

Op het gebied van arbeidsparticipatie zijn enkele concrete maatregelen genomen die inzetten op het bevorderen van werkgelegenheid, zoals Welzijn Nieuwe Stijl, de Kanteling en werkgeversdienstverlening. Dit wordt onder andere gedaan door matching in vraag en aanbod, aansluiting te zoeken tussen onderwijs en arbeidsmarkt en door het creëren van een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Op het gebied van maatschappelijke participatie organiseert de gemeente met partners in de stad binnen het Sociaal Domein mogelijkheden tot maatschappelijke participatie en ontplooiing. Daarbij gaan zij uit van een visie dat maatschappelijke- en arbeidsparticipatie bijdraagt aan de ontwikkeling van inwoners en dient volgens de gemeente Zwolle altijd naar vermogen te gebeuren. Uit het beleid wordt het echter niet duidelijk wat ‘naar vermogen’ inhoudt en door wie bepaald wordt wat het is; op de vraag wanneer iemand aan de gestelde norm van meedoen voldoet wordt geen antwoord gegeven in het beleid. Participatie binnen de gemeente Zwolle wordt gestimuleerd vanuit het uitgangspunt dat iedereen meedoen en iedereen meetelt. Het is van belang dat iedereen mee kan doen in de samenleving, in principe op eigenkracht, maar waar nodig met (tijdelijke) ondersteuning. Door mee te doen ontstaan sociale contacten en worden nieuwe vaardigheden opgedaan met als gevolg dat zelfvertrouwen en weerbaarheid toenemen. Niet enkel meedoen, maar ook samenleven is een belangrijke term in het beleid van Zwolle, want zovormen de inwoners samen de Zwolse samenleving en door onderlinge verbindingen die ze aangaan participeren ze daarin. Hiermee willen ze het abstracte begrip Sociaal Domein vatten in drie termen die in elkaar haken: samenleven, verbinden en meedoen.

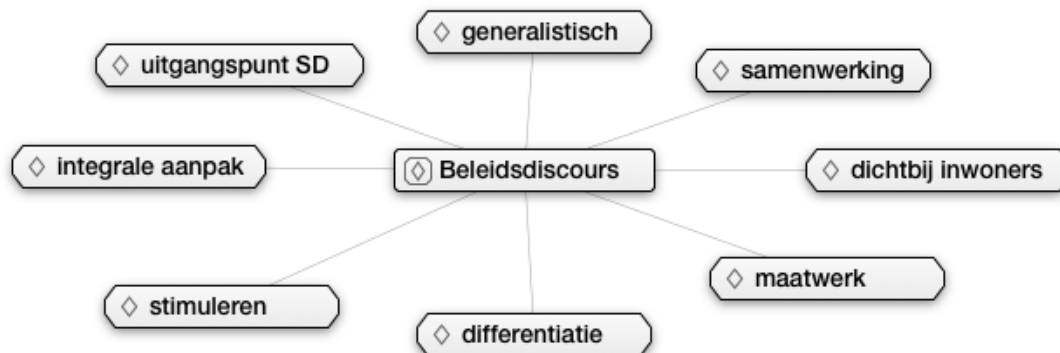
*“Met de slogan “Iedereen doet mee” in onze visie op het Sociaal Domein willen we benadrukken dat niemand aan de zijlijn staan” (Meedoen mogelijk maken, 2013, p. 14).*

De drie termen klinken mooi en lijken positief geframed in die zin dat het uit gaat van de kracht van inwoners en gericht is op het empoweren. Echter komt uit de beleidsdocumenten niet duidelijk naar voren wat deze termen concreet betekenen en of het termen zijn waar kwetsbare burgers zich mee kunnen identificeren. Vragen die daarbij gesteld kunnen worden zijn: wat betekenen deze termen eigenlijk? Is de betekenis van deze termen voor iedereen gelijk? Zijn deze termen überhaupt wel voor iedereen nastrevenswaardig?

### *5.1.2 Beleidsdiscours*

In deze paragraaf, waarin het beleidsdiscours besproken wordt, zal ingegaan worden op de vraag

wie het beleid bepaald.



In het geanalyseerde beleid van Zwolle komen een aantal uitgangspunten naar voren, waaronder de drieslag dichtbij, generalistisch en integraal. Doordat de gemeente dichterbij de inwoners staat dan het rijk kunnen vraagstukken eerder in beeld komen en kan er nauwer aangesloten worden bij de inwoners. De gemeente streeft ernaar om ondersteuning zo dicht mogelijk bij de inwoner te faciliteren in de vorm van sociale wijkteams. Daarbij geven ze aan dat ze hun uitgangspunt ‘zo dicht mogelijk’ niet zien als een gesloten systeem, maar als een principe waarmee ze durven te differentiëren. In Zwolle worden sociale wijkteams gearrangeerd die generalistisch zijn en in afstemming met elkaar werken. Hierbij valt te denken aan opbouwwerk, arbeidstoeleiding, maatschappelijk werk, schuldhulpverlening, wijkverpleegkunde, ambulante begeleiding en netwerk Centrum Jeugd en Gezin. Zij werken niet als een loket, maar als een netwerk. Het sociale wijkteam kijkt dan ook vanuit een integrale blik naar verschillende levensgebieden om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de inwoners.

*“Voor kwetsbare bewoners is een integrale aanpak van problemen en een vroegtijdige benadering op meerdere gebieden noodzakelijk” (Werken vanuit vertrouwen, 2013, p. 6).*

Een integrale aanpak is niet enkel van belang op het gebied van maatschappelijke participatie, maar ook op het gebied van arbeidsparticipatie, om zo de zelfredzaamheid van inwoners te vergroten en om het mogelijk te maken belemmeringen weg te nemen om weer aan het werk te gaan en gepaste ondersteuning te bieden. Samenwerking is hierin een sleutelwoord, zowel op het

gebied van maatschappelijke participatie als op het gebied van arbeidsparticipatie. Zo wordt door samenwerking met onderwijs, overheid, werkgevers en werkzoekenden geprobeerd om zoveel mogelijk kwetsbare mensen aan het werk te kunnen krijgen in bestaande en nieuwe banen. Deze samenwerking vindt zowel lokaal als regionaal plaats.

*“De werkgevers zijn hierin voor ons belangrijke partners. Met hen zijn wij zowel regionaal als lokaal in gesprek om hier uitwerking aan te geven” (Meedoen mogelijk maken, 2014, p. 9).*

In het beleid van de gemeente Zwolle komt maatwerk als een belangrijk uitgangspunt binnen het sociaal domein naar voren.

*“We gaan nog meer een beroep doen op de eigenkracht van mensen en alleen diegenen die het echt nodig hebben ondersteuning op maat bieden naar werk en maatschappelijke participatie” (Meedoen mogelijk maken, 2013, p. 5).*

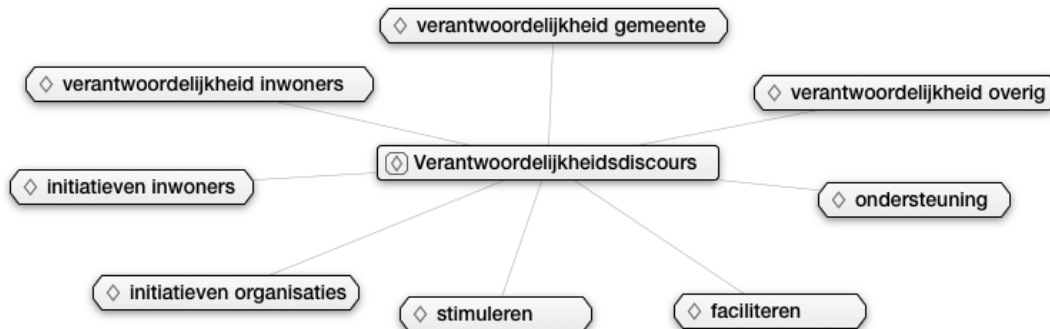
Daarbij wordt er gedifferentieerd in de mate van ondersteuning die gegeven wordt. Hoe hoger de zelfredzaamheid hoe meer nadruk ligt op het collectieve ondersteuningsaanbod en hoe beperkter de zelfredzaamheid hoe meer ruimte komt voor individuele ondersteuning. Want door zoveel mogelijk op collectieve ondersteuning in te zetten en individueel maatwerk aan te bieden kunnen er met de beperkte middelen meer inwoners ondersteund worden richting werk en maatschappelijke participatie. Zelfredzaamheid wordt in het beleid hoofdzakelijk gezien als economische zelfredzaamheid. Zo wordt ondersteuning, op het gebied van arbeidsparticipatie, afgestemd op de competenties en situatie van burgers, en tegelijkertijd een praktijk te creëren waarin burgers op basis van de individuele mogelijkheden en van zijn/haar omgeving ondersteuning op maat ontvangen. Er wordt dus maatwerk geleverd als antwoord op de ondersteuningsvragen van inwoners. Maatwerk bieden kan niet zonder differentiatie in het beleid. Zo staat er geschreven dat een groot deel van de inwoners zichzelf redt en beschikt over voldoende zelforganiserend vermogen om in het eigen levensonderhoud te voorzien en zelf tegenslagen op te vangen. Enkel waar mensen dat niet kunnen word door de gemeente ondersteuning geboden gericht op zelfredzaamheid.

Differentiatie is een belangrijk punt in het beleid van Zwolle. Enerzijds kan differentiatie er

inderdaad voor zorgen dat ondersteuning op maat en zo dicht mogelijk bij de inwoners georganiseerd kan worden wat volgens het beleid van de gemeente nastrevenswaardig is. Anderzijds kan het ook leiden tot het denken in termen van wij-zij. ‘Wij’ als zijnde de gemeente en weerbare burgers en ‘zij’ als zijnde de kwetsbare burgers. Ook hier kan de vraag gesteld worden wie bepaald wanneer burgers ‘echt’ ondersteuning nodig hebben en welke rol macht hierin speelt. In het wij-zij denken schuilt het gevaar vanuit een positie van macht normstellend te worden. In het geanalyseerde beleid komt niet naar voren of hier sprake van is of hoe gepoogd wordt dit te voorkomen. Daarnaast wordt niet duidelijk door wie het beleid wordt vormgegeven: is dat voornamelijk door de gemeente zelf of hebben andere betrokken partijen hier ook een rol in? Is het beleid een norm die is opgesteld door de gemeente of een gezamenlijke visie van de gemeente, inwoners en (maatschappelijke) organisatie?

### 5.1.3 Verantwoordelijkheidsdiscours

In deze paragraaf wordt uitgewerkt door wie het beleid bepaald wordt.



In het beleid van de gemeente Zwolle worden verschillende verantwoordelijkheden toegewezen aan verschillende partijen. Zo draagt de gemeente door de Participatiewet bepaalde verantwoordelijkheden, maar dat geldt ook voor inwoners en organisaties. Op het gebied van maatschappelijke participatie is het de visie van de gemeente dat burgers dat zoveel mogelijk op eigenkracht organiseren en dat waar nodig is via de gemeente partners worden betrokken. Op het gebied van arbeidsparticipatie wil de gemeente een voorbeeldfunctie zijn.

*“De gemeente (ambtelijke organisatie) heeft ook zelf als werkgever een maatschappelijke verantwoordelijkheid en een voorbeeldfunctie hierbij. Wat wij van onze partners (werkgevers) in de stad verwachten doen we zelf ook” (Meedoen mogelijk maken, 2013, p. 11).*

Want goed voorbeeld doet volgen. Als werkgever willen zij dan ook meer mensen met een arbeidshandicap of afstand tot de arbeidsmarkt een kans geven bij de ambtelijke organisatie van de gemeente Zwolle te werken. De gemeente heeft de wettelijke taak om een vangnet te bieden aan wie niet in eigen levensonderhoud kan voorzien, zoals Wet Werk en Bijstand. De gemeente doet wat nodig is om mensen in staat te stellen zelfstandig te functioneren. Samenwerking is hierbij van groot belang.

*“Mensen die niet op eigenkracht aan werk kunnen komen bieden we, samen met werkgevers en maatschappelijke organisaties, ondersteuning op maat” (Meedoen mogelijk maken, 2013, p. 9).*

De gemeente ziet zichzelf niet als leidend, noch als enige verantwoordelijk. Nauwe samenwerking met burgers, bedrijven, maatschappelijke instellingen is daarin van groot belang. In Zwolle en in de regio zijn er al tientallen werkgevers die hun verantwoordelijkheid nemen om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt op te nemen in hun organisatie. Werkgevers zien voor zichzelf in de eerste plaats een rol om inclusief werkgeverschap samen met andere werkgevers vorm te geven, omdat zij dat niet zien als een taak van de overheid. Om dat te kunnen doen vragen werkgevers wel iets van de gemeente, namelijk 1) arbeidsfitte kandidaten, 2) jobcoaching, 3) no-riskpolis en loonkostensubsidies en 4) advies over invulling van werk voor mensen met een beperking. De gemeente ziet voor zichzelf een taak weggelegd voor het verder vergroten van de betrokkenheid van werkgevers bij alle werkzoekenden en in het stimuleren van werkgelegenheid.

De gemeente stimuleert initiatieven vanuit inwoners en organisaties.

*“Deze gezamenlijke inzet van inwoners en de maatschappelijke partners vergroot de draagkracht van Zwolle. (...) Wordt hiermee de invloed en het zelfsturend vermogen van de inwoner versterkt, dan zorgt het ook voor een versterking van het oplossend vermogen*



*van de samenleving oftewel de samenkracht van mensen” (Voortgang en aanpak, 2016, p. 15).*

Er wordt hier voornamelijk gezocht naar initiatieven die bijdragen aan het aanboren van eigenkracht van mensen.

De gemeente poogt dit alles te bewerkstelligen door te faciliteren, stimuleren en het bieden van ondersteuning. Zo wordt er in het beleid gesproken over het faciliteren van inwoners in het oplossen van hun eigen problemen, van actieve inwoners die taken willen oppakken die nu nog door de overheid worden opgepakt, het faciliteren van werkgevers door arbeidsfitte kandidaten aan te bieden, door subsidies en door verspreiden van risico's. De gemeente Zwolle stimuleert kwetsbare groepen in het vinden van oplossingen voor hun problemen en in het vergroten van zelfredzaamheid, zowel op het gebied van maatschappelijke participatie als op het gebied van arbeidsparticipatie. Er is geloof in de competenties van hun inwoners. In het bieden van ondersteuning aan kwetsbare mensen wordt hoofdzakelijk gekeken naar de mate van zelfredzaamheid: hoe beperkter de zelfredzaamheid, hoe meer ruimte er is voor individuele ondersteuning. Ondersteuning is er dan ook op gericht de zelfredzaamheid van inwoners te vergroten, middels een integrale benadering en dicht bij de inwoner. Dit doet de gemeente niet alleen maar in samenwerking met verschillende partners.

*“Ook zorgen we, met inwoners, organisaties en ondernemers voor ondersteuning van kwetsbare Zwollenaren om ze in staat te stellen hun eigen leven (weer) te organiseren” (Werken vanuit vertrouwen, 2013, p. 6).*

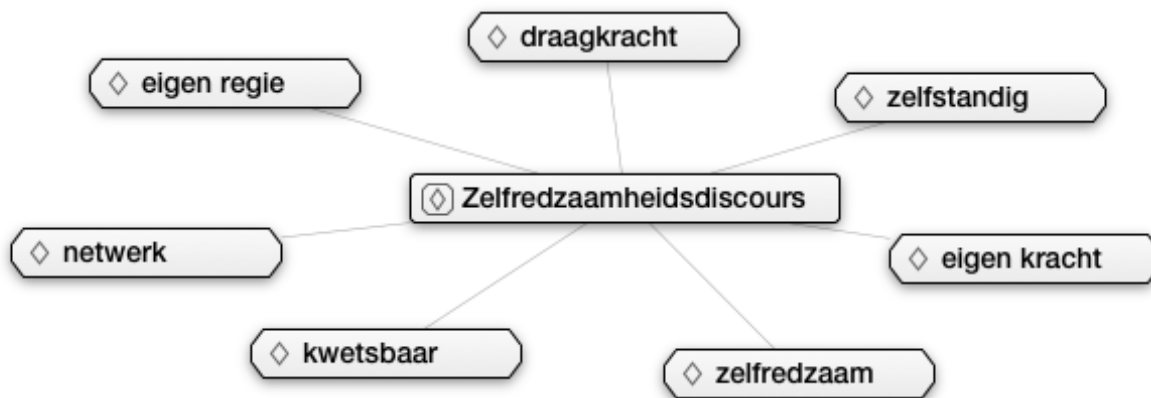
De gemeente ondersteunt niet enkel kwetsbare burgers zelf, maar ook bewoners, organisaties en ondernemers die zich inzetten voor het bevorderen van participatie onder kwetsbare burgers.

In de beleidsdocumenten worden verantwoordelijkheden toegeschreven aan verschillende partijen, zoals de gemeente zelf, inwoners en (maatschappelijke) organisaties. Echter, deze worden in het beleid niet geëxpliciteerd waardoor het onduidelijk blijft waar welke verantwoordelijkheden precies liggen. Vragen die hierbij gesteld kunnen worden is of het voor alle partijen voldoende duidelijk is wat van hen verwacht wordt en hoeveel zeggenschap de verschillende partijen hebben in het specificeren van de verantwoordelijkheden. Het beleid gaat

sterk uit van samenkracht: niet alleen de overheid zorgt voor kwetsbare inwoners, maar ook (maatschappelijke) organisaties en weerbare inwoners zorgen voor kwetsbare inwoners. Hier wordt uitgegaan van een mate van onderlinge solidariteit onder burgers, waarbij de vraag is of burgers die solidariteit ook zelf ervaren, en zo nee, in hoeverre dit opgelegd kan worden.

#### 5.1.4 Zelfredzaamheidsdiscours

In deze paragraaf zal naar voren komen voor wie het beleid ontworpen is en wat er van hen verwacht wordt.



In het beleid van de gemeente Zwolle worden enkele kenmerken genoemd van (kwetsbare) inwoners voor wie het beleid ontworpen is. Zo erkent de gemeente dat de aanwezigheid van fysieke beperkingen, psychische of psychosociale problemen, isolement, armoede en/of laaggeletterdheid een belemmering kan vormen voor sociale participatie. Er over 'kwetsbare inwoners' gesproken wanneer zij een beperkte mate van zelfredzaamheid hebben en/of wanneer zij niet op eigenkracht aan het werk kunnen komen.

*“Deze intensieve inzet gebeurt voor dat deel van onze inwoners die met meervoudige problematiek te maken hebben en op meerdere fronten niet in staat zijn hun leven zelfstandig of met hulp van hun omgeving te organiseren. Dit is ongeveer 15 % van onze bevolking” (Werken vanuit vertrouwen, 2013, p. 6).*

Met betrekking tot de doelgroep van de Participatiewet wordt geschreven dat het mensen zijn die aangewezen zijn op, al dan niet tijdelijke, ondersteuning om in hun levensonderhoud te voorzien en/of op ondersteuning om aan het werk te komen en te blijven.

De gemeente Zwolle stimuleert het vergroten van eigen regie, eigenkracht, draagkracht, zelfstandigheid, zelfredzaamheid, werk en netwerk. Er wordt uitgegaan van de eigen regie van inwoners of hun directe omgeving. De gemeente gaat nog meer beroep doen op de eigenkracht van mensen en alleen de kwetsbaren ondersteuning bieden.

*“Het is belangrijk dat iedereen mee kan doen in de samenleving. In principe op eigenkracht, maar waar nodig met (tijdelijke) ondersteuning” (Meedoen mogelijk maken, 2014, p. 4).*

Initiatieven die aanboren op het vergroten van eigen regie van burgers worden dan ook van harte ondersteund. Een voorbeeld van een initiatief is het Platform Samen Zwolle waarbij vraag en aanbod van vrijwilligers en mensen met een ondersteuningsvraag bij elkaar komen. Niet enkel eigen regie en eigenkracht worden gestimuleerd, maar ook zelfredzaamheid en zelfstandigheid. De gemeente stelt dat duurzame sociaaleconomische zelfredzaamheid het hoogste doel is. In het uitgangspunt van zelfredzaamheid van de inwoners wordt voornamelijk gekeken naar wat de inwoners wel kunnen in plaats van naar hun beperkingen. Zelfredzaamheid wordt dan ook gestimuleerd en er wordt gedaan wat nodig is om mensen in staat te stellen zelfstandig te functioneren. Er wordt gestreefd naar het zoveel mogelijk en zo snel mogelijk inwoners zelfstandig krijgen op het gebied van eigen levensonderhoud en het eigen huishouden. Het stimuleren van het netwerk van kwetsbare inwoners is cruciaal in het beleid van de gemeente Zwolle, want dan ligt de regie bij inwoners zelf of hun directe omgeving. Wanneer er onvoldoende sprake is van een eigen netwerk wordt geprobeerd dit netwerk te vergroten en/of versterken.

Zelfredzaamheid, het liefst in de vorm van duurzame sociaaleconomische zelfredzaamheid lijkt een belangrijk doel te zijn in het beleid van de gemeente Zwolle. Een interessante vraag die hierbij gesteld kan worden en waar in het beleid geen antwoord op wordt gegeven is hoe er om wordt gegaan met inwoners die niet aan die norm kunnen voldoen of niet aan die norm willen voldoen. Wordt het ook gedragen door kwetsbare inwoners zelf? Welke mensvisie gaat achter dit

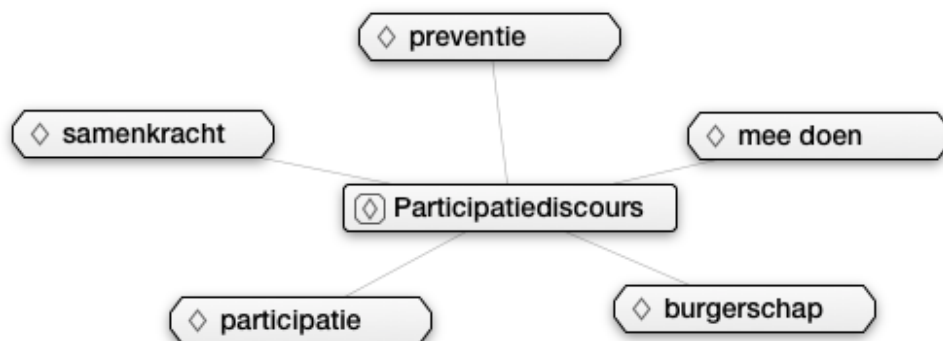
doel schuil en hoe wordt omgegaan met verschillende mensvisies? De beleidsdocumenten lijken te suggereren dat iemand pas een ‘goed’ burger is wanneer hij of zij participeert, dat burgers zelfredzaam moeten zijn en dat kwetsbaarheid het liefst bestreden moet worden. Klopt deze suggestie of blijkt de praktijk genuanceerder te zijn?

## 5.2 Interviews

Uit de analyse van de interviews zijn de hoofddiscoursen participatiediscours, beleidsdiscours, verantwoordelijkheidsdiscours en kwetsbaarheidsdiscours gekomen. Deze zullen hier achtereenvolgens besproken worden.

### 5.2.1 Participatiediscours

Deze paragraaf geeft inzicht in wat de geïnterviewde ambtenaren zien als doel van het beleid.



Net als in de geanalyseerde beleidsdocumenten kwam meedoen ook in de interviews naar voren als het doel van het beleid van het Sociaal Domein. Één van de geïnterviewde ambtenaren erkend dat er veel factoren zijn die inwoners kunnen belemmeren om mee te doen en dat het beleid van het Sociaal Domein erop gericht is om ook die groep mee te kunnen laten doen, want dat kan het zelfvertrouwen en zelfbewustzijn van inwoners vergroten zodat zij meer mogelijkheden gaan zien. Door participatie zouden inwoners dus meer in hun eigenkracht komen te staan. In één van de interviews wordt in het kader van participatie ook het belang van vertrouwen benadrukt, want het is van belang om uit te gaan van de burger zelf met zijn mogelijkheden en onmogelijkheden.

Daarmee wil hij in het beleid sterk de nadruk leggen op de inwoner zelf in plaats van opgelegde verplichtingen. Uit de interviews komt naar voren dat maatschappelijke participatie een sterk preventief middel kan zijn en kan bijdragen aan het vergroten van de zelfredzaamheid. In de beleidsdocumenten werd in het kader van maatschappelijke participatie regelmatig gerefereerd aan de term samenkracht., wat in het interview werd uitgelegd als het gebruikmaken van de kracht die er in de maatschappij is. Als voorbeeld noemde hij hier het platform Samen Zwolle, wat zowel een digitaal als fysiek platform is waarbij vraag en aanbod van vrijwilligers en hulpvragen samenkomen.

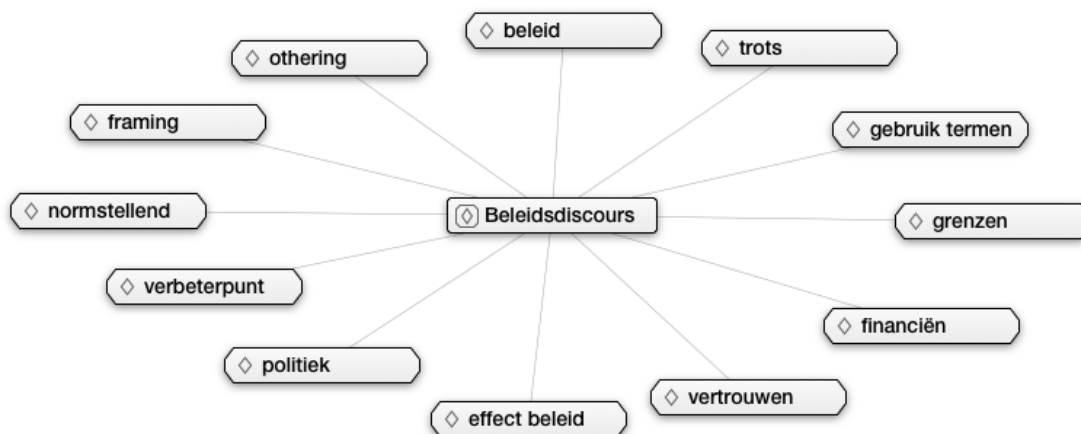
In één van de interviews werd er in het kader van arbeidsparticipatie nog wel een kanttekening geplaatst bij de doelstelling: er zijn grenzen aan de uitvoering van het beleid.

*“Terwijl wij in de praktijk zien dat er van de 3500 inwoners in de bijstand in Zwolle er per jaar echt niet meer dan 10% uitstroomt van de bijstand naar werk. (...) Maar uiteindelijk betekend het als je zegt dat iedereen mee doet dat wij als gemeente iedereen moeten helpen, ja dat kan gewoon niet” (Interview 2).*

De geïnterviewde ambtenaren herkenden een positief frame in het beleid als het gaat om participatie en meedoen. Er wordt sterk uitgegaan van de mogelijkheden en empoweren van de burger. Daarnaast wordt er wel, een ogenschijnlijk terechte, kanttekening geplaatst bij de frame meedoen: niet iedereen mee kan doen, terwijl in het beleid hier weinig tot geen aandacht aan wordt besteed.

### 5.2.2 Beleidsdiscours

Deze paragraaf geeft inzicht in hoe de geïnterviewde ambtenaren het beleid op verschillende terreinen waarden.



In de geanalyseerde beleidsdocumenten wordt gebruik gemaakt van termen als eigenkracht, zelfregie en zelfredzaamheid. Nu wordt het uit de beleidsdocumenten niet helemaal duidelijk wat met die termen bedoeld wordt. Één van de geïnterviewde ambtenaar erkend dit ook.

*“Het zal misschien tussen ons begrip van eigen regie nog weinig verschillen, al is dat ook een aannname. Maar eigen regie is voor een inwoner, juist in een kwetsbare situatie, niet een term waar die direct aanspreekt” (Interview 1).*

De gemeente Zwolle is met een versimpelteam bezig om communicatie met en naar inwoners te versimpelen. Het gebruik van termen en de uitleg hiervan speelt hierin een belangrijke rol. Uit het andere interview komt naar voren dat termen kunnen helpen om te kaderen en richting te geven aan beleid, maar dat ze ook niet te belangrijk gemaakt moeten worden. Op het moment dat je, volgens hem, termen veel gebruikt kan het wel aangeven dat je een bepaalde kant op wilt.

Bij de uitwerking van de resultaten van de geanalyseerde beleidsdocumenten is al voorzichtig gesteld dat het beleid op bepaalde punten normstellend overkomt. Uit één van de interviews komt naar voren dat dat herkend wordt, al helemaal in het kader van arbeidsparticipatie. Zo stelt hij dat het uitgangspunt van de participatiewet is dat iedereen werkt, wat bij voorbaat al erg normstellend is. Ons systeem zit erg economisch in elkaar en daarbij hoort de opvatting dat betaald werk de norm is. Ook erkend hij dat er een spanning kan bestaan tussen normen van de overheid en normen van de kwetsbare inwoners. Deze zijn vaak niet gelijk aan elkaar. Op de vraag hoe er met dat spanningsveld omgegaan kan worden antwoordt hij het volgende.

*“Dan kom je weer uit bij vertrouwen als basis. Op het moment dat je het op die manier, op alle niveaus, insteekt blijf je dicht bij de waarde van de inwoner” (Interview 2).*

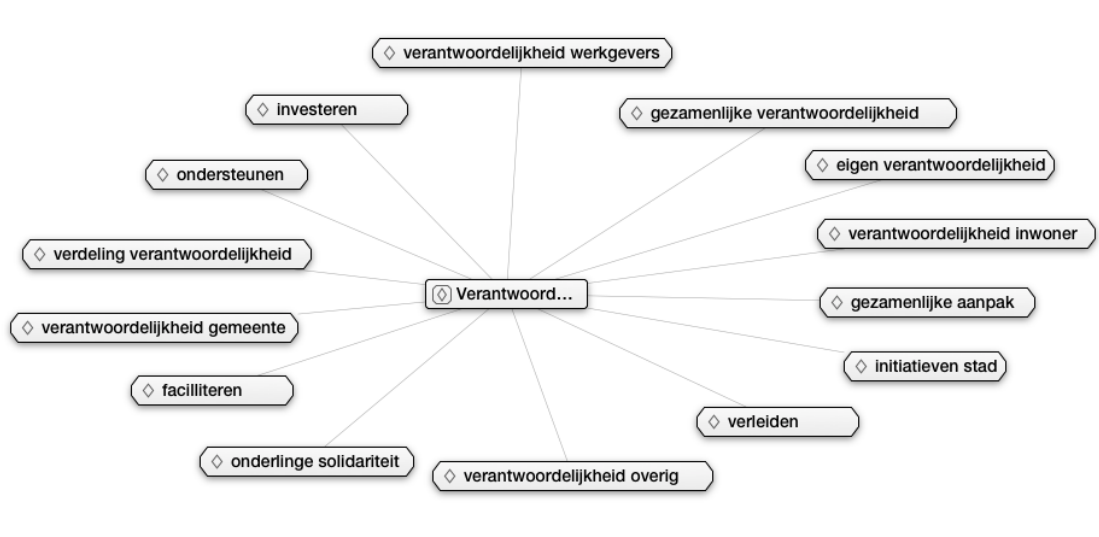
In het andere interview geeft de geïnterviewde ambtenaar aan zich bewust te zijn van het wij- zij denken in beleid. Dit wordt geprobeerd om zo veel mogelijk tegen te gaan door een integrale aanpak tussen verschillende domeinen. Daarnaast geeft hij aan dat de gemeente poogt kwetsbare groepen mensen op te sporen, niet vanuit een oordeel, maar als vindplaats om te weten aan wie je ondersteuning moet bieden.

In één van de interviews kwam de rol van de politiek in het vormgeven van beleid naar voren. De geïnterviewde ambtenaar gaf aan dat je bij het ontwikkelen en schrijven van beleid altijd te maken hebt met verschillende politieke partijen in een college waardoor je niet alles zo scherp kunt formuleren als je soms zou willen. Alle partijen binnen een college moeten immers met beleid instemmen.

Door tijdens de interviews aandacht te besteden aan de rol van de politiek kwam ook de complexiteit naar boven waar ambtenaren mee te maken krijgen in het schrijven van beleid. Beleid schrijven is een proces waarbij continu gelaveerd moet worden tussen verschillende meningsvisies en de beschikbare financiële middelen. Deze complexiteit komt niet naar voren in de beleidsdocumenten, maar bestaat dus wel degelijk.

### 5.2.3 Verantwoordelijkheidsdiscours

Deze paragraaf maakt inzichtelijk hoe de geïnterviewde ambtenaren de verdeling van verantwoordelijkheden zien.



Uit de beleidsdocumenten werden verschillende partijen genoemd, zoals gemeente, inwoners en (maatschappelijke) organisaties, die elk op hun eigen manier verantwoordelijkheid zouden dragen wanneer het gaat om het stimuleren van participatie onder kwetsbare groepen inwoners. Echter kwam uit de analyse niet helder naar voren hoe de verdeling van verantwoordelijkheden precies geregeld is. Dit werd door de geïnterviewde ambtenaren ook wel erkend.

*“Ik zie zelf meer in gedeelde verantwoordelijkheid. (...) Ik wordt wel eens aangesproken*

*door partijen die mij vragen om duidelijkheid: welke verantwoordelijk hebben wij” (Interview 1)?*

Hierbij werd ook aangegeven dat het verdelen van verantwoordelijkheden een ontwikkelproces is waarbij ook, zowel voor intern als voor externe partijen, moeten accepteren dat er stapjes worden gezet. De geïnterviewde ambtenaar, verantwoordelijk voor arbeidsparticipatie, gaf met betrekking tot het expliciteren van verantwoordelijkheden ook wel aan dat het niet altijd slecht hoeft uit te werken dat niet alles heel concreet is benoemd in beleid. Want, zo zegt hij, ontstaat verandering ook juist door chaos, want onduidelijkheid kan er ook voor zorgen dat partijen zelf verantwoordelijkheid op zich gaan nemen. Hij benadrukt hierbij ook de kracht van herhaling.

*“Dan zetten wij ergens neer dat vooral werkgevers aan kop moeten en dan is het belangrijk om dat te herhalen. Wanneer het op verschillende plekken terug komt kunnen werkgevers daar vanzelf in gaan geloven” (Interview 2).*

In het beleid omtrent participatie wordt aandacht besteed aan de rol die inwoners en (maatschappelijke) organisaties ten opzichte van elkaar hebben. In het beleid wordt uitgesproken dat zo veel mogelijk uit de samenleving zelf moet komen, maar daarbij kan afgevraagd worden in hoeverre het mogelijk is onderlinge solidariteit te stimuleren. In de interviews wordt inderdaad erkent dat weerbare inwoners en werkgevers niet altijd vanzelf toetrekken naar kwetsbare inwoners. Daar zal in geïnvesteerd moeten worden en het platform Samen Zwolle is daar een manier voor. Één van de geïnterviewde ambtenaren geeft aan dat groepen niet geforceerd bij elkaar gebracht moeten worden, maar dat er heel specifiek gekeken moet worden naar de vraag en het aanbod. Dan kunnen er mooie matches gemaakt worden. In het andere interview werd ook aandacht besteed aan de intrinsieke motivatie die er bij mensen nodig is om groepen bij elkaar te kunnen brengen. Hij stelt dat er zeker stappen te zetten zijn en dat de gemeente een faciliterende rol kan hebben. Geld en ondersteuning kunnen voor werkgevers helpen om mensen in dienst te nemen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

#### *5.2.4 Kwetsbaarheidsdiscours*

Deze paragraaf geeft inzicht in hoe de geïnterviewde ambtenaren kwetsbaarheid waarderen.





De geanalyseerde beleidsdocumenten zijn hoofdzakelijk gericht op kwetsbare burgers waarbij het vergroten van zelfredzaamheid, eigenkracht en eigen regie belangrijke factoren zijn. Één geïnterviewde gaf aan dat hij ervan uitgaat dat geluk bepaald wordt door zelfredzaamheid en dat het een positieve ontwikkeling is dat zelfredzaamheid vergroot wordt. Met preventief beleid op het terrein van gezondheid en financiën wordt gepoogd te voorkomen dat weerbare mensen in een kwetsbare situatie belanden. Hij stelt dat je met maatschappelijke participatie al preventief bezig bent, want als inwoners actiever zijn in de samenleving en meer zelfvertrouwen krijgen heeft dat effect op hun gezondheid. In het andere interview kwam sterk naar voren dat er groepen kwetsbare burgers zijn die niet zelfredzaam zijn, maar misschien ook nooit zelfredzaam zullen worden.

*“Er zal altijd een groep mensen zijn die niet mee kunnen komen. Ja, doen ze het dan niet goed op het moment dat ze niet een actief een bijdrage leveren?” (Interview 2)*

Hij erkende dat wanneer in het beleid dingen staan opgenomen over zelfredzaamheid en eigen regie dat er niet vergeten moet worden dat er altijd een groep inwoners zal zijn voor wie dat niet helemaal of helemaal niet haalbaar is. Wanneer dat niet naar voren komt in het beleid kan het beleid normstellend overkomen. Ook benoemde hij de rol die beschikbare financiële middelen en budget hierin spelen.

*“Ik weet niet hoe het was gegaan als dat krappe budget wat er was er nu nog steeds was. Doordat er ook weer financiële ruimte is ontstaan kan er ook weer anders tegen zelfregie aangekeken worden” (Interview 2).*

In de interviews komt duidelijker dan in het beleid de rol van financiële middelen naar voren wanneer het gaat om het ontwikkelen van een visie op goed burgerschap. Interessante vraag hierbij is of een visie zich ontwikkelt op basis van een beschikbaar budget of dat een beschikbaar budget wordt verdeeld op basis van een visie. Dit kan namelijk gevolgen hebben voor hoe er tegen kwetsbare burgers aangekeken wordt en in hoeverre kwetsbaarheid er ‘mag’ zijn. De vraag is wel of hier een eenduidig antwoord op te geven is. In tegenstelling tot de resultaten van de beleidsdocumenten heeft dit discours de naam kwetsbaarheidsdiscours gekregen, want waar in de documenten zelfredzaamheid als doel werd neergezet kwam uit de interviews sterker naar voren dat kwetsbaarheid er is en misschien wel nooit helemaal bestreden kan worden.

## 6. Discussie

In de discussie zal een antwoord geformuleerd op de derde deelvraag: Wat betekent de beantwoording van deelvraag 1 en 2 voor goede zorg ten aanzien van precare groepen burgers wanneer het gaat om het stimuleren van participatief burgerschap? De vraag naar goede zorg is complex omdat het raakt aan verschillende visies daarop. Wel raken de gevonden discoursen aan onderdelen van zorg en goede zorg. Dat zal nader toegelicht worden in dit hoofdstuk, door theorie en empirie met elkaar in verbinding te brengen. In paragraaf 6.1 wordt ingegaan op precariteit, waarna in paragraaf 6.2 ingegaan wordt op participatie om in paragraaf 6.3 af te sluiten met verantwoordelijkheid.

### 6.1. Precariteit

In deze thesis is al eerder aan bod gekomen dat de termen kwetsbaarheid en precariteit moeilijk te definiëren begrippen zijn, omdat de termen vanuit verschillende perspectieven verschillend 'ingevuld' worden. In het beleid van de gemeente Zwolle wordt gebruik gemaakt van de term kwetsbaarheid, waarmee wordt gerefereerd aan groepen burgers die in mindere mate zelfredzaam zijn en/of niet op eigenkracht aan het werk kunnen komen. In de manier waarop in het beleid over kwetsbaarheid gesproken wordt zie je in sterke mate elementen van precariteit, vanuit sociologisch en zorg-ethisch perspectief, naar voren komen. Vanuit filosofisch perspectief lijkt het begrip dat in de geanalyseerde beleidsdocumenten besproken wordt meer op wat Butler '*precarity*' noemt. Zo wordt er veel aandacht besteed aan burgers die niet duurzaam economisch zelfredzaamheid zijn, waar Standing en Vosman en Niemeijer in hun theorieën ook veel aandacht aan besteden. Het beleid van de gemeente Zwolle is grotendeels gericht op het stimuleren van participatief burgerschap onder kwetsbare groepen, meer dan onder minder kwetsbare groepen. Baart (2013) benoemt echter ook een diepere laag van kwetsbaarheid, namelijk dat kwetsbaarheid eenieder van ons altijd kan raken. Hier wordt echter in de geanalyseerde beleidsdocumenten weinig tot geen aandacht aan besteed. Baart benoemt dat elk pleidooi voor empowerment ondersteuning verdient maar pas deugt wanneer het tegelijkertijd een positieve waardering van kwetsbaarheid met zich mee brengt. Het kan dan ook van belang zijn om in het beleid kwetsbaarheid te erkennen en te plaatsen in een frame van positieve waardering, juist in het licht dat kwetsbaarheid een gegeven is en misschien nooit helemaal zal verdwijnen. Datzelfde geldt ook voor de uitleg die Butler geeft aan de term '*precariousness*' als ontologische conditie in het

als mens overgeleverd zijn aan de ander. Relationaliteit speelt hier een belangrijke rol, omdat wij als mensen afhankelijk zijn van anderen om te overleven. Volgens Vosman en Niemeijer houdt precariteit ook verband met status en ‘*othering*’. Ook deze aspecten, het besef dat ieder mens in bepaalde mate precair is, de rol van relationaliteit en ‘*othering*’, kwamen nauwelijks naar voren in het beleid. In de interviews werd wel erkend dat het van belang is om te voorkomen dat mensen door een levensgebeurtenis kwetsbaar worden. Door één van de geïnterviewde ambtenaren schreef hierbij een grote rol toe aan preventie.

Kwetsbaarheid is in lijn van Baart een moeilijk te duiden en onuitgewerkt begrip. In de beleidsdocumenten wordt er van meer begrippen gebruik gemaakt waarbij afgevraagd kan worden of die termen goed te duiden en voldoende uitgewerkt zijn, zoals bijvoorbeeld zelfredzaamheid, eigenkracht en eigen regie. Naar aanleiding van de analyse van de beleidsdocumenten wordt het niet duidelijk wat met deze begrippen bedoeld wordt. Deze analyse werd gedeeld door de geïnterviewde ambtenaren en wordt dan ook gezien als een punt van aandacht in het beleid. Belangrijk daarbij is communicatie, de manier waarop begrippen doorgegeven worden, zodat ze voor iedereen betekenis krijgen en juist voor de burgers om wie het eigenlijk gaat. Zo is de gemeente Zwolle bezig met versimpelteams om de communicatie vanuit de gemeente te ‘versimpelen’, zodat de taal die gebruikt wordt aansluiting vindt bij de burgers tegen wie gesproken wordt. Dit kan een bijdrage leveren, maar is geen antwoord op het probleem van een onheldere omschrijving. Ook kwam uit de interviews naar voren dat deze termen, ondanks de onduidelijkheid, wel richting kunnen geven aan beleid. Op de vraag hoe deze termen gewaardeerd worden grapte één van de ambtenaren ‘elke vijf jaar weer anders’. Hiermee bedoelde hij dat dit soort termen in bepaalde periodes veel gebruikt worden om vervolgens weer vervangen te worden voor andere termen. Mogelijkerwijs raakt dit probleem aan wat ook wel ‘constructieve ambiguïteit’ genoemd wordt, het bewust dubbelzinnig gebruik van taal om er voor te zorgen dat zoveel mogelijk politieke partijen instemmen met het beleid. Door termen onhelder te omschrijven is de kans groter dat de verschillende politieke partijen zich in het beleid kunnen vinden. Blijvende aandacht voor het gebruik en de betekenis van begrippen als kwetsbaarheid, maar ook aanverwante begrippen, is van belang om te voorkomen dat het enkel lege woorden op papier blijven en daarmee onvoldoende bereikt wordt. Het is aan te raden om deze termen betekenis te geven en te concretiseren in samenspraak met burgers om een breed draagvlak te creëren.

In deze paragraaf werd het begrip *'othering'* al even aangehaald, wat volgens Vosman en Niemijer betekent dat mensen een positie toebedeeld kunnen krijgen als *'the other'*. Dit kan leiden tot ernstige onzekerheid over hun eigen positie in de samenleving en maatschappij en of er ondersteuning zal zijn wanneer zij dat nodig hebben. Ook Tronto (1993), één van de grondleggers van de zorgethiek, schrijft over *'otherness'* wat zij ziet als een centrale kwestie in de hedendaagse morele theorie en met name de manier waarop *'distant others'* op een morele manier bejegend kunnen worden. Tronto schrijft dat wij geneigd zijn mensen als *'others'* te zien wanneer zij op afstand van ons staan, wat volgens haar twee consequenties heeft. De eerste consequentie is dat de zuivere morele en rationele actor minder geneigd zal zijn om in actie te komen wanneer de ander ver van hem afstaat. De tweede consequentie is dat er gedacht kan worden dat de ander gelijk is aan onszelf, wat ervoor kan zorgen dat wij onze eigen conclusies over moraal op de situatie van anderen projecteren (Tronto, 1993). In het begrip *'otherness'* schuilt het gevaar dat er in termen van *'wij'* en *'zij'* wordt gedacht: *'wij'* als niet kwetsbare mensen en *'zij'* als kwetsbare mensen. Hier kan een scheve machtsrelatie ontstaan. Er kan voorzichtig geconcludeerd worden dat een vorm van *'othering'* naar voren komt in de geanalyseerde beleidsdocumenten. Zo wordt gesproken over een bepaalde doelgroep, de kwetsbare burger, waarop een norm wordt toegepast, namelijk die van participatief burgerschap. De vraag is echter of deze norm van de participatieve burger ook aansluit bij de norm van de kwetsbare burger. In de interviews komt naar voren dat er bewust gestreefd wordt naar een integrale aanpak om het *'wij'* en *'zij'* denken te verkleinen. Één van de geïnterviewde ambtenaren geeft aan dat de gemeente bewust is van het gevaar van *'wij'* en *'zij'* denken, maar wel dat er monitoren zijn om kwetsbare burgers te lokaliseren—niet wordt gedaan vanuit een oordeel, maar als vindplaats. Dit is een ingewikkeld spanningsveld, namelijk enerzijds willen voorkomen dat er in termen van *'wij'* en *'zij'* wordt gedacht en anderzijds wel willen weten welke burgers met beleid bereikt worden. De vraag is of er een eenduidig uitweg te formuleren is op dit spanningsveld.

In lijn van de hierboven genoemde auteurs kan gesteld worden dat het van belang is dat de gemeente Zwolle in haar beleidsdocumenten laat zien dat zij zich bewust is van het begrip *'otherness'* en de effecten die dat kan hebben op burgers. Kwetsbaarheid is iets wat een ander, bewust of onbewust, toegewezen kan worden. Zo kan het *'wij'* en *'zij'* denken er voor zorgen dat mensen onbedoeld een positie toebedeeld krijgen die kan leiden tot ernstige onzekerheid over de

eigen positie waarmee een tegenovergesteld effect bereikt kan worden dan met het beleid getracht wordt te bereiken. Daarnaast is het van belang om bewust te zijn van het mogelijk tegenovergestelde effect wanneer een moreel oordeel van een ‘wij’ groep op een ‘zij’ groep wordt geplaatst. Als jouw moraal niet het moraal van de ander is, is het dan überhaupt mogelijk dat de ander jouw moraal gaat overnemen? Belangrijke notie hierbij is gelijkheid, waarmee niet gerefereerd wordt aan gelijkheid als ‘*equality of result*’ en ‘*equality of opportunity*’. Gelijkheid wordt hier gezien als de mogelijkheid om als mens een stem te kunnen geven aan de eigen zorgen. Dit betekent dat mensen in staat moeten zijn om hun stem te laten horen zonder dat die stem het zwijgen wordt opgelegd of verdwijnt (Tronto, 2013). De inzichten die deze notie van gelijkheid kunnen behulpzaam zijn in het voorkomen van wij- zij denken door ruimte te geven aan alle stemmen die wat te zeggen hebben over wat moreel ‘goed’ is in deze situatie.

## **6.2 Participatie**

Uit een vergelijkend onderzoek naar framing bij de Nederlandse Wmo en de Engelse Big Society komt naar voren dat het Nederlandse ‘eigen verantwoordelijkheids’-frame de schuld legt bij burgers. Het richt zich op individuele burgers en klinkt vermoeiend en verplichtend. Het frame vertelt burgers dat zij zich slecht zouden moeten voelen als zij het ‘normale’ niet doen, dat participatie een plicht is en dat actief burgerschap gaat over jouw bijdrage aan de samenleving (Verhoeven & Tonkens, 2013). *Framing wordt over het algemeen gezien als een strategisch proces van betekenisgeving waarin actoren bepaalde aspecten van de geobserveerde werkelijkheid selecteren, accentueren, karakteriseren en versterken* (Verhoeven & Tonkens, 2013, p.26). In de geanalyseerde beleidsdocumenten van de gemeente Zwolle wordt er nadruk gelegd op dat iedereen meedoet naar vermogen en het belang van samenleven. In de beleidsdocumenten lijkt daarmee een positief frame neergezet te worden, een frame dat kwetsbare burgers wil betrekken en empoweren. In de interviews kwam dan ook naar voren dat het negatieve frame waar het onderzoek over spreekt niet herkend wordt in het beleid van de gemeente Zwolle. Wel werd het herkend wanneer het direct gaat over de Wmo en de manier waarop de gemeente in eerste instantie heeft gereageerd op de komst van die wet, namelijk op een directieve manier. Het onderzoek stelt dat zowel het Nederlandse frame als het Engelse frame en de daarbij behorende gevoelsregels meer zijn dan enkel symboolpolitiek, maar een weerspiegeling zijn van verschillende strategieën van overheden om participatief burgerschap aan

te moedigen (Verhoeven & Tonkens, 2013). Interessante vraag hierbij is wat de effectiviteit en het succes van beide frames eigenlijk is. Hier wordt echter geen antwoord op gegeven. In het beleid van de gemeente Zwolle lijkt voornamelijk gebruik gemaakt te worden van een positief frame. Hierbij kan echter ook een kanttekening geplaatst worden: in het onderzoek wordt namelijk over het Engelse frame gezegd dat de positieve framing ook kan leiden tot te hoge verwachtingen en het enthousiasme waarmee zij oproepen tot verandering kan leiden tot cynisme en afhaken (Verhoeven & Tonkens, 2013). Punt van aandacht lijkt hier voor de gemeente Zwolle dan ook te zijn dat zij, met hun beleid een realistisch verhaal communiceren.

Ander punt van aandacht heeft betrekking op het organiseren van actieve solidariteit tussen weerbare- en kwetsbare burgers. Het lijkt vanzelfsprekend dat weerbare burgers omzien naar kwetsbare burgers, maar dat deze vanzelfsprekendheid niet realistisch is omdat mensen het prettig vinden om contact te hebben met mensen die op hen lijken (Bredewold, Tonkens & Trappenburg, 2013). Lokale overheden kunnen hun burgers niet dwingen tijd te besteden aan actieve betrokkenheid; ze kunnen hoogstens een beroep doen (Verhoeven en Tonkens 2013). Uit de analyse van de beleidsdocumenten komt naar voren dat de gemeente initiatieven van inwoners en (maatschappelijke) organisaties wil stimuleren, faciliteren en ondersteunen om actieve solidariteit tussen weerbare burgers en kwetsbare burgers te bewerkstelligen. Er wordt echter weinig aandacht besteed aan de complexiteit hiervan. In de interviews komt dit wel naar voren en wordt deze complexiteit herkend. Zo stelt een geïnterviewde dat mensen hun eigen referentiekader, vriendenclub en netwerk hebben. Er moet een extra grens overgegaan worden om in een andere sociale setting actief te worden. De gemeente moet dus actief investeren in het vergroten van actieve solidariteit tussen weerbare en kwetsbare burgers, bijvoorbeeld in een platform als Samen Zwolle. Bredewold, Tonkens en Trappenburg (2013) stellen naar aanleiding van een onderzoek van Linders gericht op relaties tussen weerbare en kwetsbare burgers dat er een mate van 'vraagverlegenheid' bestaat, wat inhoudt dat mensen het heel moeilijk vinden om hulp te vragen ook al hebben ze die hulp hard nodig. Zij vinden het prettiger om hulp te vragen aan mensen die het zelf ook niet altijd redden zonder ondersteuning. Ander onderzoek dat Bredewold, Tonkens en Trappenburg (2013) aanhalen over deze wederkerigheid stelt dat kwetsbare mensen graag aan een norm van reciprociteit voldoen en dat, wanneer zij niet in staat zijn terug te geven, kan leiden tot schuldgevoelens. Daarom bepleiten de auteurs dat actieve solidariteit georganiseerd moet worden. Voorbeelden hiervan zijn voorzieningen waarin

kwetsbare mensen een rol kunnen spelen (Bredewold, Tonkens & Trappenburg, 2013). Voor de gemeente Zwolle kan het advies meegegeven worden dat, in lijn van hetgeen hierboven geschreven, er in het beleid meer aandacht mag worden besteed aan de wederkerigheid tussen kwetsbare en weerbare burgers in die zin dat kwetsbare burgers niet enkel de ontvangende partij zijn, maar ook gezien worden als gevende partij. Kwetsbare burgers zijn niet enkel hulpbehoevend, maar kunnen ook hulp en ondersteuning aan (kwetsbare) burgers kunnen bieden.

### **6.3 Verantwoordelijkheid**

Uit de analyse blijkt verantwoordelijkheid een belangrijk maar ingewikkeld begrip te zijn. Door de decentralisatie van de Wmo is de gemeente verantwoordelijk geworden voor het stimuleren van participatief burgerschap in hun eigen gemeente. Deze opdracht wordt in overheidsbeleid vertaald op twee manieren: nadruk leggen op eigen verantwoordelijkheid en een beroep op actieve solidariteit.

In de geanalyseerde beleidsdocumenten wordt meerdere malen gesproken over verantwoordelijkheid van de gemeente, die van maatschappelijke organisaties of overige partners dragen en die van inwoners. In één van de interviews wordt dit omschreven als een getrapte verantwoordelijkheid: het doel is om inwoners naar vermogen verantwoordelijkheid te laten nemen over hun eigen leven, de verantwoordelijkheid van betrokken maatschappelijke organisaties en partijen is er één die de burger faciliteert dit mogelijk te maken en de rol van de gemeente is om de maatschappelijke organisaties en partijen zo te ondersteunen dat zij in staat zijn hun werk te doen. De termen die in het beleid worden genoemd om aan te geven hoe de gemeente hun verantwoordelijkheid oppakt zijn stimuleren, faciliteren en ondersteunen. In de interviews werd gezegd dat het concreter maken van de verdeling van verantwoordelijkheden meer dan nu duidelijkheid vraagt, maar dat het proces van toekennen van verantwoordelijkheden nog gaande is. Anderzijds werd ook gezegd dat onduidelijkheid en chaos kunnen zorgen dat partijen juist verantwoordelijkheid te nemen; verandering ontstaat uit chaos. Tonkens (2014) voegt nog een interessante gedachte toe die raakt aan het vraagstuk omtrent verdeling van verantwoordelijkheden. In onderzoek naar burgerinitiatieven komt naar voren dat burgerschap in interactie met beleid wordt gemaakt of gebroken. Spontane bottom-up initiatieven zijn vaak het gevolg van beleidsmakers die burgers daartoe uitnodigen en verleiden. Volgens Tonkens is de vraag niet hoe de overheid zich zo snel mogelijk kan terugtrekken, maar hoe de interactie tussen



burgers en bestuur het beste gestalte kan krijgen (Tonkens, 2014).

In een zorg-ethische visie wordt er veel belang gehecht aan het toekennen van verantwoordelijkheden, wat hier geïllustreerd zal worden aan de hand van de vier fases van zorg door Tronto en de *vulnerability-responsive obligations* van Goodin. Tronto's definitie van zorg, die vooraf gaat aan de fases, is: *a species activity that includes everything that we do to maintain, continue, and repair our 'world' so that we can live in it as well as possible* (Tronto, 1993, p.103). Zorg wordt gezien als een doorgaand proces van vier verschillende, maar met elkaar verweven fases:

- 1) *Caring About*: de eerste fase omvat de erkenning dat zorg nodig is waarbij het zien van een nood van de ander en de beoordeling dat aan deze nood voldaan moet worden als uitgangspunt gelden.
- 2) *Taking Care of*: de tweede fase behelst de vooronderstelling van een mate van verantwoordelijkheid om te reageren op de nood van de ander en te bepalen hoe deze reactie er uit moet zien.
- 3) *Care-giving*: in de derde fase staat het daadwerkelijk reageren op de nood van de ander centraal.
- 4) *Care-receiving*: de laatste fase is gericht op de reactie van de ander in nood op de ontvangen zorg.

Verantwoordelijkheid is een belangrijk dimensie van zorg in de visie van Tronto en tegelijkertijd ook een dimensie met veel rek. Verantwoordelijkheid speelt een belangrijke rol in de tweede fase, waarbij het van belang is op te merken dat fase drie niet door de persoon zelf uitgevoerd hoeft te worden. Verantwoordelijkheid nemen in fase twee kan ook betekenen dat het daadwerkelijk zorgen aan een ander wordt toegewezen. Tronto stelt een flexibele notie van verantwoordelijkheid voor waarbij het niet enkel wordt gezien als een verplichting maar als de basis voor een begrip van wat mensen voor elkaar zouden moeten betekenen (Tronto, 1993).

Kittay (1999) haalt in haar boek *'Love's Labor'* een model van Goodin aan waarin gesproken wordt over de noden van de ander en de verantwoordelijkheid die daarbij komt kijken. Goodin

pleit, in het kader van verschillende relaties tussen mensen, voor het belang van *vulnerability-responsive obligations* model. Hij stelt dat een morele claim voortkomt uit een relatie tussen iemand in nood en iemand die in de mogelijkheid is in deze nood te voorzien. Het zien van de nood van een ander doet een beroep op de verantwoordelijkheid van degene die de nood van de ander waarneemt (Kittay, 1999).

De gemeente Zwolle zit in een proces waarbij nagedacht wordt over het concreter maken van verantwoordelijkheden met betrekking tot het stimuleren van zelfredzaamheid onder kwetsbare burgers. In de lijn van Tronto en Goodin zou gesteld kunnen worden dat verantwoordelijkheid en het dragen van verantwoordelijkheid geen doel op zichzelf is, maar een middel om te voorzien in de noden van de ander. Niet een eigen visie op wat de ander nodig heeft zou voorop moeten staan, maar de nood van de ander. In dit kader kan het in het belang zijn van de gemeente Zwolle om allereerst (blijvend) gericht te zijn op de noden, de daadwerkelijke vraag van de kwetsbare inwoners in het proces van het verdelen en toekennen van verantwoordelijkheden. Een visie die gericht is op de ander, op diegene die jij probeert te ondersteunen met het beleid, op de precare en kwetsbare burger zou centraal moeten staan. Dat betekent dat inzicht in de noden van de kwetsbare burgers en de betekenis van hun geleefde kwetsbaarheid van belang is.

#### **6.4 Bijdragen aan zorg-ethische discussie**

De kaders waarbinnen momenteel gedacht wordt houden sterk verband met zelfredzaamheid, participatie, verantwoordelijkheid en normstellend gedrag. De grote vraag blijft hoe realistisch deze kaders zijn en waar al voorzichtig wordt erkend dat ze niet realistisch zijn. Zorgethiek kan een belangrijke bijdrage leveren aan het empirisch onderzoek door een heroverweging van de kaders voor te stellen, met daarbij speciale aandacht voor machtsverhoudingen, asymmetrie, verantwoordelijkheid, precariteit, herwaardering van kwetsbaarheid, normativiteit en framing. Deze thesis lost de problemen niet op, maar kan wel richting geven aan verder onderzoek en denkwerk. Belangrijk hierbij is dat het heroverwegen van de kaders gebeurt in samenspraak met de (kwetsbare) burgers om wij-zij denken en normstellend gedrag te voorkomen.

Het empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat de realiteit waarbinnen beleid ontworpen wordt ingewikkeld is en waarbij ambtenaren te maken hebben met partijpolitieke wensen, de wens van burgers en met de wensen van de Rijksoverheid. De erkenning van en antwoorden op dit

spanningsveld kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan de zorg- ethische discussie omtrent dit onderwerp.

## 7. Conclusie

Om op de hoofdvraag antwoord te kunnen geven zijn drie deelvragen opgesteld die hier achtereenvolgens beantwoord zullen worden.

*1. Op welke wijze wordt precariteit verstaan vanuit filosofisch, sociologisch en zorg-ethisch perspectief?*

Vanuit filosofisch perspectief is Judith Butler's notie gebruikt om duiding te geven aan het begrip precariteit. Zij maakt een onderscheid tussen '*precariousness*' en '*precarity*', waarbij de eerste slaat op een kwetsbaarheid die door een ieder gedeeld wordt. De tweede term omschrijft ze als een politieke notie en refereert daarmee naar de verschillende condities van onzekerheid en ongelijkheid waarin mensen kunnen leven. Guy Standing omschrijft precariteit vanuit sociologisch perspectief als onzekerheid op het gebied van arbeid (werkloosheid en werkonzekerheid), inkomen, *social income* en de mate van toegewezen rechten. Wel plaatst hij hier een kritische noot bij, namelijk dat de groep preciaire burgers geen homogene groep burgers is. Precariteit is volgens Vosman en Niemeijer, vanuit zorg-ethisch perspectief ook gaat over onzekerheid aangaande posities en relaties in de samenleving. Daarmee lijken zij zowel filosofische als sociologische aspecten te vatten in hun definitie.

*2. Welke discoursen zijn er te ontdekken in het beleid dat gemeente Zwolle hanteert om participatief burgerschap te stimuleren onder kwetsbare groepen burgers?*

In de beleidsdocumenten zijn vier hoofddiscoursen te ontwaren: participatiediscours, beleidsdiscours, verantwoordelijkheidsdiscours en zelfredzaamheidsdiscours. Datzelfde geldt voor de interviews, alleen daar heeft het zelfredzaamheidsdiscours een andere benaming gekregen: het kwetsbaarheidsdiscours. Vanuit het participatiediscours lijkt meedoen een belangrijk doel te zijn. Echter wordt uit de beleidsdocumenten niet duidelijk wat concreet met meedoen bedoeld wordt. In de beleidsdocumenten worden veel termen gebruikt die niet concreet gemaakt zijn, maar ondanks dat wel richtinggevend zijn. Daarnaast blijft de vraag of kwetsbare burgers zich in dat frame kunnen identificeren. Uit de interviews kwam naar voren dat meedoen het streven is, maar niet altijd mogelijk is. Bij het beleidsdiscours stond de vraag centraal wie het beleid bepaalt en vormgeeft. Het gevaar daarbij is dat van *othering* en wij- zij denken. Anders

gesteld: is het beleid een opgelegde norm van boven of wordt het breed gedragen door alle betrokken partijen? Dat blijkt lastig door de juridische kaders, maar is wel het streven. In het verantwoordelijkheidsdiscours kwam naar voren dat de verdeling van verantwoordelijkheden onduidelijk geformuleerd is. Enerzijds ligt er de uitdaging om verantwoordelijkheden te specificeren en anderzijds kan chaos juist ook leiden tot verandering. Met betrekking tot het zelfredzaamheidsdiscours is gekozen om deze in de uitwerking van de analyse van de interviews een andere naam te geven, namelijk het kwetsbaarheidsdiscours, omdat in de beleidsdocumenten voortdurend de aandacht ligt op zelfredzaamheid en het stimuleren daarvan terwijl in de interviews wordt erkend dat niet iedere burger zelfredzaam is.

*3. Wat betekent de beantwoording van deelvraag 1 en 2 voor goede zorg ten aanzien van precare groepen burgers wanneer het gaat om het stimuleren van participatief burgerschap?*

In de discussie is deelvraag drie beantwoord door in te gaan op precariteit, participatie en verantwoordelijkheid. Uit de analyse van de beleidsdocumenten kan voorzichtig gesteld worden dat er sprake van is, van wij-zij denken. In de interviews komt naar voren dat de gemeente Zwolle zich bewust is van het begrip ‘*otherness*’ en de effecten die dat kan hebben op burgers. De theorie stelt dat het ‘wij’ en ‘zij’ denken ervoor zorgen dat mensen onbedoeld een positie toebedeeld krijgen die kan leiden tot ernstige onzekerheid over de eigen positie waarmee een tegenovergesteld effect bereikt kan worden dan met het beleid getracht wordt te bereiken. Daarom is het van belang om bewust te zijn van het mogelijk tegenovergestelde effect bij het vormgeven van beleid. Op het gebied van participatie wordt onder andere aandacht besteed aan framing en onderlinge solidariteit. In het beleid van de gemeente Zwolle lijkt voornamelijk gebruik gemaakt te worden van een positief frame. Hierbij kan echter ook een kanttekening geplaatst worden dat het kan leiden tot te hoge verwachtingen en het enthousiasme waarmee zij oproepen tot verandering kan resulteren in cynisme en afhaken. Hier moet de gemeente Zwolle scherp op zijn. Daarnaast kan aan de gemeente meegegeven worden dat er in het beleid meer aandacht mag worden besteed aan de wederkerigheid tussen kwetsbare en weerbare burgers in die zin dat kwetsbare burgers niet enkel de ontvangende partij zijn, maar ook gezien worden als gevende partij. In het kader van de verdeling van verantwoordelijkheden kan, met Tronto en Goodin, gesteld worden dat verantwoordelijkheid en het dragen van verantwoordelijkheid geen doel op zichzelf is, maar een middel om te voorzien in de noden van de ander. In dit kader kan

het in het belang zijn van de gemeente Zwolle om allereerst (blijvend) gericht te zijn op de noden, de daadwerkelijke vraag van de kwetsbare inwoners in het proces van het verdelen en toekennen van verantwoordelijkheden.

Antwoorden op de hoofdvraag, kan zorgethiek een belangrijke bijdrage leveren aan het empirisch onderzoek door een heroverweging van de bestaande kaders met speciale aandacht voor machtsverhoudingen, asymmetrie, verantwoordelijkheid, precariteit, herwaardering van kwetsbaarheid, normativiteit en framing. Belangrijk hierbij is dat het heroverwegen van de kaders gebeurd in samenspraak met de (kwetsbare) burgers om wij-zij denken en normstellend gedrag te voorkomen. Het empirisch onderzoek heeft uitgewezen dat ambtenaren zich bevinden in een spanningsveld tussen verschillende visies en meningen uit verschillende lagen van de samenleving. De erkenning van en antwoorden op dit spanningsveld kunnen een waardevolle bijdrage leveren aan de zorg-ethische discussie omtrent dit onderwerp.

## **8. Verantwoording kwaliteit**

Voorafgaand aan het onderzoek zijn enkele kwaliteitscriteria beschreven waarop in dit hoofdstuk gereflecteerd wordt.

### **8.1 Interne validiteit**

Om de interne validiteit te vergroten is gebruik gemaakt van data triangulatie, waarbij gebruik is gemaakt van literatuur, documentanalyse en interviews. De theorie en gevonden discourses zijn met elkaar in verband gebracht en daaruit zijn topics ontstaan voor het interview. De interviews hebben op veel gebieden gezorgd voor een verduidelijking van het beleid. In de discussie zijn alle drie de bronnen met elkaar in verband gebracht waardoor gekeken kon worden naar overeenkomsten en verschillen tussen theorie en empirie. Het interviewproces is zo zorgvuldig mogelijk uitgevoerd. Zo zijn alle geïnterviewde tijdig op de hoogte gesteld van wat de bedoeling was van het interview, hebben de geïnterviewde voor het interview nogmaals uitleg gekregen over het doel, en is aangegeven dat de interviews ten alle tijden anoniem worden behandeld. Daarnaast is toestemming gevraagd om de interviews op te nemen, zodat ze getranscribeerd konden worden. Deze toestemming hebben alle twee de geïnterviewde ambtenaren gegeven. Om de kwaliteit van de analyses van de beleidsdocumenten en interviewtranscripties te vergroten is er gebruikt gemaakt van de drietrappmethode waarbij gestart is met in vivo coderen om vervolgens axiaal te coderen om tot slot selectief te coderen. De hoofddiscourses zijn vervolgens leidend geweest voor de uitwerking van de resultaten.

### **8.2 Externe validiteit**

In hoofdstuk 3 is al beschreven dat het externe validiteit bij kwalitatief onderzoek een moeilijk begrip is, omdat kwalitatief onderzoek zich voornamelijk richt op het genereren van inzicht in een bepaalde praktijk, hier van de gemeente Zwolle. Er kan dan ook niet gesteld worden dat de uitkomsten van dit onderzoek generaliseerbaar zijn voor andere gemeentes, omdat elke eigen karakteristieken heeft. Wel kunnen de resultaten en discussie inzichten geven die voor andere gemeenten van betekenis kunnen zijn.

## 9. Literatuurlijst

- Abels, R. & Brandsma, J. (2015, 15 september). De participatiesamenleving: wat is daar al zichtbaar van? *Trouw*. Geraadpleegd op 2 juni 2017, van <https://www.trouw.nl/home/de-participatiesamenleving-wat-is-daar-al-zichtbaar-van-~a143a379/>
- Baart, A. (2013). *Kwetsbaarheid mag meer aandacht krijgen*. Geraadpleegd op 27 april 2017, van <http://www.socialevraagstukken.nl/kwetsbaarheid-mag-meer-aandacht-krijgen/>
- Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek. Denken en doen*. Hoofddorp: Boom Lemma.
- Bredewold, F., Tonkens, E. & Trappenburg, M. (2013). Wederkerigheid tussen weerbare en kwetsbare burgers. In Verhoeven, I., Verplanken, L. & Kampen, T. (Red.), *De affectieve burger: Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (pp. 11-23). Amsterdam: Van Genneep.
- Butler, J. (2004). *Precarious Life: The power of Mourning and Violence*. Londen: Verso.
- Chouliaraki, L. & Fairclough, N. (1999). *Discourse in Late Modernity: Rethinking Critical Discourse Analysis*. Cambridge: The University Press.
- Creswell, J.W. (2013). *Qualitative inquiry & Research Design. Choosing among five approaches*. London: Sage.
- Dekker, P. & Ridder, J. den (2013). Meer eigen verantwoordelijkheid in de publieke opinie. In Verhoeven, I., Verplanken, L. & Kampen, T. (Red.), *De affectieve burger: Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (pp. 11-23). Amsterdam: Van Genneep.
- Dijk, T.A. van. (2001). Critical Discourse Analysis. In Schiffrin, D., Tannen, D. & Hamilton, H.E. (ed.). *The Handbook of Discourse Analysis* (pp.352-371). Massachusetts: Blackwell Publishers Inc.



- Dodds, S. (2014). Vulnerability, Dependency and Care. In Mackenzie, C., Rogers, W. & Dodds, S. (eds.), *Vulnerability: New Essays in Ethics and Feminist Philosophy* (pp. 181-203). Oxford: Oxford University Press.
- During, S. (2015). Precariousness, Literature and the Humanities Today. *Australian Humanities Review*, 58, 51-56. Fairclough, N.L. & Wodak, R. (1997). Critical discourse analysis. In Dijk, T.A. van. (ed.), *Discourse Studies. A Multidisciplinary Introduction*, Vol. 2.
- Feder Kittay, E. (1999), “‘Not My Way, Sessa. Your Way. Slowly.’ A Personal Narrative’. In: Feder Kittay, E., *Love’s Labor. Essays on Women, Equality, and Dependency*. London/New York: Routledge, pp. 147-161.
- Gee, J.P. (2014). *An Introduction to Discourse Analysis: Theory and Method*. (Fourth Edition). New York: Routledge. Discourse as Social Interaction (pp.258-84). London: Sage.
- Leget, C. (2013) Analyzing dignity: a perspective from the ethics of care. *Med Health Care and Philos*, (16) 945-952, DOI 10.1007/s11019-012-9427-3
- Lloyd, M. (2015). The ethics en politics of vulnerable bodies. In Lloyd, M. (Red.), *Butler and Ethics* (pp. 167-192). Edingburgh: Edingburgh University Press.
- Mills, C. (2015). Undoing Ethics: Butler on precarity, Opacity and Responsibility. In Lloyd, M. (Red.), *Butler and Ethics* (pp. 41-64). Edingburgh: Edingburgh University Press.
- Riessen, R. Van (2002). Emmanuel Levinas. In Doorman, M. & Pott, H. (Red.), *Filosofen van deze tijd*. (pp. 108-121). Amsterdam: Bert Bakker.
- Schiffrin, D., Tannen, D. & Hamilton, H.E. (2001). *The Handbook of Discourse Analysis*. Massachusetts: Blackwell Publishers Inc.
- Standing, G. (2011) *The Precariat. The new dangerous class*. London: Bloomsbury Academic.

- Tonkens, E. (2014, 28 juli). Vijf misverstanden over de participatiesamenleving. *Trouw*. Geraadpleegd op 21 maart 2017, van <https://www.trouw.nl/home/vijf-misverstanden-over-de-participatiesamenleving~a7b47916/>
- Tronto, J.C. (1993). *Moral Boundaries: A Political Argument for an Ethic of Care*. New York: Routledge.
- Tronto, J.C. (2013). *Caring Democracy: Markets, Equality, and Justice*. New York: University Press.
- Verhoeven, I. & Tonkens, E. (2013). Wat de overheid van burgers wil. In Verhoeven, I., Verplanken, L. & Kampen, T. (Red.), *De affectieve burger: Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (pp. 11-23). Amsterdam: Van Genneep.
- Verhoeven, I., Verplanken, L. & Kampen, T. (2013). Affectief burgerschap in de verzorgingsstaat. In Verhoeven, I., Verplanken, L. & Kampen, T. (Red.), *De affectieve burger: Hoe de overheid verleidt en verplicht tot zorgzaamheid* (pp. 11-23). Amsterdam: Van Genneep.
- Vosman, F. & Niemeijer, A. (2017). Rethinking critical reflection on care: late modern uncertainty and the implications for care ethics. *Med Health Care and Philos*, doi: 10.1007/s11019-017-9766-1
- Waal, V. De (2015). Pleidooi voor een handelingsgerichte benadering van burgerschap. Over waardeontwikkeling en betekenisvolle communicatie in burgerschapspraktijken. *Journal of Social Intervention: Theorie and Practice*, 24(5), 4- 27.

### **Beleidsdocumenten**

- Gemeente Zwolle (2017). *Naar een inclusieve arbeidsmarkt*. Beslisnota voor de Raad. Zwolle: Auteur.
- Gemeente Zwolle (2013). *Meedoen mogelijk maken*. Kadernota participatiewet. Zwolle:

Auteur.

- Gemeente Zwolle (2016). *Transformatie in het sociaal domein: Voortgang en aanpak*. Bijlage bij Perspectiefnota 2017-202. Zwolle: Auteur.
- Gemeente Zwolle (2014). *Meedoen mogelijk maken*. Uitvoeringsprogramma Participatiewet. Zwolle: Auteur.
- Gemeente Zwolle (2013). *Werken vanuit vertrouwen*. Visie Sociaal Domein. Zwolle: Auteur.