

Minderhedenbeleid: iedereen gelijk pat

Woonwagengewoners als voortrekkers

door Arthur Olof

In de positie en het handelen van woonwagengewoners worden volgens Khonraad de krachten zichtbaar waar groepen of individuen, in wisselende figuraties, aan worden onderworpen zodra zij zich duurzaam onttrekken aan de gevestigde orde. Tegelijkertijd maken woonwagengewoners op even onbedoelde als pijnlijke wijze duidelijk wat de tekortkomingen zijn van de ideologische en organisatorisch-institutionele mechanismen, die erop gericht zijn de gevestigde orde te stabiliseren en objectiveren. Tegen deze achtergrond is volgens Khonraad een beleid nodig dat gebaseerd is op het vertrouwen van woonwagengewoners. Daarvoor is vereist dat zij overtuigd raken dat het beleid ook recht doet aan hun eigen problemen en belangen. Die benadering is niet alleen van belang voor deze groep, maar ook voor andere minderheden in vergelijkbare posities, stelt Khonraad. Zo bezien hebben oplossingsrichtingen voor woonwagengewoners een exemplarische waarde.

Woonwagewet

De overheid keert woonwagengewoners de laatste jaren steeds meer en ook steeds openlijker de rug toe, schrijft Khonraad. Deels is dat volgens hem het gevolg van een algemene tendens om het bereik en de intensiteit van overheidsbemoeienis terug te dringen. Maar bij woonwagengewoners komt daar nog wat bij. Vrijwel vanaf het moment dat de woonwagen als (definitieve) woonvorm zijn intrede deed, in de tweede helft van de negentiende eeuw, vormen woonwagengewoners het object van steeds meer bijzondere overheidsmaatregelen en –voorzieningen. De meeste daarvan zijn vervat in een speciale woonwagewet. Op het hoogtepunt van de bemoeienis, ruwweg in de tweede helft van de jaren zeventig van de vorige eeuw (Nota Woonwagenebeleid 1975), wordt besloten om aan die ontwikkeling een einde te maken.

Woonwagengewoners worden doorgaans beschouwd als een randverschijnsel. Hun marginale positie is daarbij te wijten aan hun gebrekkige socialisatie en integratie. Woonwagengewoners lijken daarmee voor het sociaal beleid vooral een politiek ordeningsprobleem. In zijn dissertatie¹ draait Sjaak Khonraad² de probleemstelling echter om: de politiek is zelf het ordeningsprobleem. Het streven van de overheid om minderheden een bepaalde levensstijl op te dringen, beperkt de mogelijkheden van deze groepen om zich te ontplooiën en om te emanciperen. Dat bleek onlangs nog in Nieuwegein en de wijde Utrechtse omgeving met de Roma-familie Nikolich. Hieronder een samenvatting van Khonraads proefschrift.

De intrekking van de woonwagewet, in het voorjaar van 1999, is in feite niet veel meer dan de formele bevestiging van een proces waarin allerlei specifieke maatregelen en voorzieningen worden opgeheven. De overheid beschouwt de problemen van en met woonwagengewoners als afgedaan. Niet omdat die problemen zijn opgelost, maar eenvoudig omdat elk perspectief op een oplossing ontbreekt, aldus de auteur.

Khonraad bekijkt het probleem van twee kanten. Want hij onderkent evenzeer dat het overgrote deel van de woonwagengewoners van meet af aan een groot wantrouwen heeft gehad ten opzichte van de overheid. De meesten zien geen enkele reden om zich solidair te verklaren met hetgeen van overheidswege voor of over hen wordt besloten. Tal van studies wijzen er volgens hem op dat woonwagengewoners zich in een positie gemanoeuvreed voelen, waarin hun weinig anders rest dan zich over te geven aan collectieve onmacht- en minderwaardigheidsgevoelens. Hoe diep de frustratie en onmachtgevoelens hierover gaan, werd treffend verwoord door voormalig PvdA-Kamerlid Van Ooijen, die constateert dat woonwagengewoners 'resistent zijn gebleken tegen het minderhedenbeleid. Al honderd jaar wordt woonwagenebeleid gevoerd en het heeft niets geholpen³.

Patstelling

Zo bezien is het naar het oordeel van Khonraad niet overdreven om te spreken van een patstelling, die zich over en weer

uit in stereotypering, achterdocht en verwijten, waarbij de emoties soms hoog oplopen. Als deze controversen een ding duidelijk maakt, dan is het wel dat bestaande kennis en analysekaders geen handvatten, laat staan inspiratie, bieden voor noodzakelijk beleid. Om uit de impasse te geraken, zal de problematiek aan grondige heroverweging onderworpen moeten worden. Tegen die achtergrond stelt Khonraad zich in zijn dissertatie drie nauw met elkaar verweven doelen.

Zoeken naar oplossingen betekent in de eerste plaats zoeken naar

De auteur is eindredacteur van Idee.

Met dank aan Sjaak Khonraad, Theo Vriezinger en Erik Olof.

aanknopingspunten in recente sociaal-wetenschappelijke theorievorming. Dat betekent theorie die het handelen van de betrokken partijen tot uitgangspunt neemt en die de dominante tegenstelling in termen van *blaming the victim* en *blaming the system* doorbreekt. Khonraad baseert zich in dit verband op het werk van twee theoretici. Allereerst noemt hij de Duitse socioloog Ulrich Beck, die de hedendaagse samenleving karakteriseert als '*risico-maatschappij*'⁴. Beck schetst daarmee de contouren van een samenleving waarbinnen Khonraad de positie en het handelen van zowel de overheid als de woonwagenbewoners in een eigentijds perspectief kan plaatsen en kan nuanceren. Verder baseert hij zich op de structuratietheorie van de Engelse sociaal-wetenschapper Anthony Giddens, volgens hem een goed hulpmiddel om het handelen van betrokkenen als een dynamisch en actief proces van interactie te definiëren en daarmee de bestaande tegenstellingen te doorbreken.

Een tweede, minstens even belangrijk doel van de auteur is om theoretische concepten te vertalen naar uitgangspunten van beleid, dat in de ogen van alle betrokkenen daadwerkelijk uitgaat van en recht doet aan de complexe en dynamische problematiek. Ten derde dienen nieuwe beleidsperspectieven concrete handvaten en inspiratie te bieden voor beleidsuitvoerenden, die daadwerkelijk bij de problematiek betrokken zijn. Daarbij gaat Khonraad ervan uit dat beleid pas een serieuze kans van slagen heeft, wanneer woonwagenbewoners zich in de uitgangspunten en doelen van het beleid herkennen en voor de uitvoering ervan medeverantwoordelijkheid willen dragen⁵.

No go area's

Khonraads zoektocht brengt hem tot drie hoofdoorzaken waarom het beleid steeds zo weinig effect heeft gehad, of zelfs averechts heeft uitgepakt. Deze oorzaken liggen volgens hem zowel besloten in de uitgangspunten als in de inhoud van het beleid, maar ook in de wijze waarop woonwagenbewoners (niet) bij de uitvoering van

'Al honderd jaar wordt woonwagenbeleid gevoerd en het heeft niets geholpen'

dat beleid betrokken zijn. Zijn stellingen in dit verband:

1. Woonwagenbewoners zijn in het overheidsbeleid steeds beschouwd als een problematische achterhoede, die de aansluiting met de centrale maatschappelijke processen heeft gemist en die, ook in zijn eigen belang, goedschiks of kwaadschiks moet worden aangepast aan de 'gangbare burgerlijke norm';
2. De (centrale) overheid is steeds beschouwd – en heeft ook zichzelf steeds beschouwd – als het enige competente en verantwoordelijke orgaan om woonwagenbewoners uit hun vermeende achterstandspositie te 'verheffen' op een wijze en onder de voorwaarden die de overheid zelf bepaalt;
3. In de uitvoering van haar plannen heeft de overheid woonwagenbewoners steeds benaderd als afhankelijke, incompetent en verkeerd wetende of onwetende partij. Pas in laatste instantie werden zij in de opzet betrokken en geacht (desnoods gedwongen) mede uitvoering te geven aan dat beleid.

De geschetste benadering heeft verregaande consequenties gehad, voor de kwaliteit maar ook voor het draagvlak en dus voor de uitkomsten van het beleid. Met haar niet aflatend aanpassingsoffensief heeft de overheid er volgens Khonraad onbedoeld toe bijgedragen dat veel woonwagenbewoners zijn geëvolueerd tot risicodragers bij uitstek. Aldus heeft de overheid het tegendeel bereikt van wat ze met haar interventies beoogde. Deze ontwikkeling heeft vervolgens geleid tot een situatie, waarin woonwagenbewoners door het overheidsbeleid in een positie zijn gemanoeuvreed, die sommigen van hen de ruimte bood, anderen veroordeelde, om hun eigen oplossingen te zoeken, los of desnoods ten koste van de samenleving.

De wijze waarop woonwagenbewoners in beleid zijn bejegend, is kenmerkend voor een 'institutionele aanbodgerichte benadering'. Zover Khonraad het kan zien, liggen allerlei kenmerken van een dergelijke benadering ook in het gangbare 'minderhedenparadigma' besloten. Ook bij minderheden is sprake van een permanent krachtenveld tussen de dominante (Nederlandse) samenleving en de eigen gemeenschap (in Nederland en in het geboorteland). Naarmate betrokkenen langer in Nederland verblijven en direct (door een inburgeringscontract) of op meer subtiele wijze (in het onderwijs, op de arbeidsmarkt) worden 'geprikkeld' om zich aan te passen, komt de eigen cultuur als referentie- en interpretatiekader voor (individuele) zingeving, identiteit en bestaanszekerheid, steeds meer onder druk. En zolang de dominante samenleving en de overheid (leden van) '(etnische) minderheden' tegelijkertijd blijven behandelen als 'niet echt volwaardige leden van de imaginaire natiestaat die Nederland vormt'⁶, zullen betrokkenen zich op enig moment van de samenleving afkeren of zich zelfs tegen die samenleving keren. Dat die ontwikkeling allerminst denkbeeldig is, leidt Khonraad onder meer af uit het ontstaan van allerlei *no go area's*, die op tal van punten gelijkens vertonen met de (vroegere, regionale) woonwagenkampen: gebieden waar buitenstaanders, de politie inclusief, zich nauwelijks nog durven vertonen. Aldus raakt de overheid langzaam maar zeker haar positie kwijt, als referentiekader voor het welzijn van deze groepen en als hun oriëntatiepunt van een collectief gedeelde verantwoordelijkheid – een ontwikkeling die volgens Khonraad in de huidige neo-liberale politiek alleen maar wordt versterkt.

Gedifferentieerd beleid

Een adequaat beleid is in zijn ogen dat de overheid woonwagenbewoners daadwerkelijk als gelijkwaardige, competente en medeverantwoordelijke actoren in het beleid betreft: bij het definiëren en het analyseren van de problematiek, maar ook bij de keuze van mogelijke oplossingen en de beleidsinstrumenten. Beleid zal erop gericht moeten zijn woonwagenbewoners te ondersteunen in hun streven naar integratie, emancipatie en burgerschap. Dit op een manier die woonwagenbewoners zelf als volwaardig en nastrevenswaardig beschouwen. Natuurlijk betekent een dergelijke benadering niet dat de overheid in alle opzichten moet toegeven aan de wensen. Zo zal ze, hoe dan ook, paal en perk moeten stellen aan de verdergaande criminaliteit. In die zin zegt Khonraad zich af te zetten tegen het steeds maar weer gedogen van allerlei wantoestanden, een praktijk die volgens hem vooral het gevolg is van desinteresse of angst bij de overheid. Maar intussen hebben repressieve maatregelen alleen zin als de overheid tegelijkertijd beleid ontwikkelt dat daadwerkelijk tegemoet komt aan de *gerechtvaardigde* verlangens en belangen van woonwagenbewoners die nog

wel ontvankelijk zijn voor of zelfs afhankelijk van overheidsbevoegingen.

Een dergelijke benadering betekent volgens Khonraad niet alleen het *onderkennen* van feitelijk bestaande verschillen maar ipso facto ook het *erkennen* dat gedifferentieerd beleid nodig is. Gedifferentieerd beleid betekent in een aantal gevallen dat de overheid zich terughoudend opstelt. Khonraad denkt dan met name aan woonwageneigenaren die heel wel in staat zijn om, ook naar hun eigen oordeel, volwaardig te functioneren binnen de burgersamenleving. Betrokkenen zien aparte, categoriale maatregelen en voorzieningen niet alleen als overbodig, maar zelfs ongewenst, want onnodig stigmatiserend. Ten aanzien van '(etnische) minderheden' ziet Khonraad eenzelfde tendens. Paradoxaal genoeg gaat in de praktijk juist naar deze categorie de meeste aandacht uit: ze geldt immers als voorbeeld voor geslaagd integratie- en decategorialisatiebeleid.

Khonraads pleidooi voor terughoudendheid betreft ook diegenen die er slechts op uit zijn (over de macht en de middelen beschikken) om instellingen en functionarissen strategisch te 'gebruiken'. Khonraad denkt dan niet in de laatste plaats aan criminele elementen en figuren die door intimidatie, dreiging en geweld proberen de aandacht op zich te vestigen en aldus hun zin proberen door te drijven.

Anderzijds worden juist diegenen die het meest op hulp zijn aangewezen, aan hun lot overgelaten. Met kracht van argumenten wordt van verschillende kanten (de kerk, de wetenschap, de uitvoeringspraktijk) gewezen op de risico's om deze groep als 'bij voorbaat hopeloze gevallen' te negeren of aan de kant te vegen. Juist tegenover deze groep zou de overheid actief beleid moeten voeren: op het gebied van arbeidstoeleiding, onderwijs, zorg, huisvesting, maar ook op het gebied van sociale contacten, de relatie met de eigen gemeenschap et cetera.

Naar de bevindingen van de auteur zou hierbij een *individuele, vraaggerichte* benadering een concrete invulling kunnen zijn. En deze methodiek lijkt langzaam maar zeker ook zijn weg te vinden op zeer uiteenlopende terreinen van het sociale beleid (de arbeidstoeleiding van gehandicapten, de psychiatrie, de ouderenzorg en de jeugdzorg). Een dergelijke benadering stelt nieuwe en, vooral, hoge eisen aan alle betrokkenen. Ze vooronderstelt niet alleen een gedegen kennis van en een vertrouwensrelatie met de woonwageneigenaren, maar ook de competentie en de flexibiliteit om kennis en inzichten binnen veranderende ontwikkelingen permanent op hun relevantie te toetsen. Bovendien zullen reguliere instellingen bereid moeten zijn waar nodig af te zien van bureaucratisch, formeel-juridisch geobjectiveerde regels en procedures en in plaats daarvan de vraag van de cliënt centraal te stellen. Dat vergt de nodige creativiteit en flexibiliteit, maar ook formele speelruimte. Khonraads laatste en vermoedelijk de meest radicale voorwaarde: de overheid zal een dergelijke benadering niet alleen moeten gedogen, maar actief moeten stimuleren. Daarbij zal de overheid moeten afzien van klassieke opvattingen over de relatie tussen de overheid en burgers in een hiërarchisch georganiseerde democratie, die vanuit een politiek machtscentrum wordt bestuurd.

In plaats daarvan zal ze voorwaarden moeten scheppen voor een vorm van democratie, waarin ze daadwerkelijk dienstbaar is aan gediversifieerde belangen en verlangens van de burgers. Dat geldt niet alleen woonwageneigenaren of '(etnische) minderheden', maar op de keper beschouwd alle burgers - allochtonen en autochtonen. De parlementaire democratie lijkt steeds minder in staat maatschappelijke ontwikkelingen te volgen, laat staan daar richting en

sturing aan te geven. Mede tegen die achtergrond beleven steeds meer burgers beleid als uitsluitend het resultaat van politiek-bestuurlijke en ambtelijke overtuigingen en belangen, dat nauwelijks of geen relevantie heeft voor alledaags leven, laat staan dat het een antwoord biedt op hun persoonlijke noden en onzekerheden. De overheid kan er eenvoudig niet meer mee volstaan om ontwikkelingen en problemen van vandaag en morgen te pareren op basis van bestaande uitgangspunten en oplossingen van gisteren

Aparte, categoriale maatregelen zijn overbodig en ongewenst, want stigmatiserend

en eergisteren. In plaats van haar beperkingen te verbergen, zal de overheid haar eigen kennis en competentie publiekelijk ter discussie moeten stellen. Beleid wordt aldus een gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen overheid en burgers, met ieder zijn eigen taken en verantwoordelijkheden, gebaseerd op wederzijds vertrouwen, respect maar ook wederzijdse afhankelijkheid.

Woonwageneigenaren maken daarbij duidelijk hoe noodzakelijk het is dat burgers bij de samenleving betrokken blijven. Ze maken duidelijk hoezeer de hedendaagse samenleving afhankelijk is van de loyaliteit en de solidariteit van de burgers. In die zin zijn woonwageneigenaren gewone burgers in de risicomaatschappij, 'vooraanstaande' burgers zelfs, een voorhoede, want zij hebben als categorie burgers ervaren wat het betekent om een minderheid te zijn in de risicomaatschappij. ♦

Noten

1. *Woonwageneigenaren, burgers in de risicomaatschappij*, Utrecht 2000: Uitgeverij Jan van Arkel, ISBN 90-6224 443 2.
2. Sjaak Khonraad was van 1979 tot 1992 in verschillende functies werkzaam bij het woonwagewerk in de regio Utrecht. Na het opheffen van het categoriale woonwagewerk werd hij adviseur/teamleider bij de Utrechts welzijnsinstelling STOUW, later STADE, van 1996 tot 2000 bij de Stichting Advisering en Begeleiding (STAB). Hij is als universitair docent verbonden aan de opleiding Algemene Sociale Wetenschappen van de Universiteit Utrecht.
3. Met deze uitspraak herhaalt Van Ooijen een belangrijke conclusie, die hij ook trok in zijn proefschrift *Je moet weg, hier komen mensen wonen* (SDU 1993) namelijk dat er van meet af aan een forse kloof heeft bestaan tussen de intenties en de daadwerkelijke uitkomsten van beleid.
4. De verdergaande modernisering van de samenleving brengt volgens Beck behalve welvaart en welzijn ook tal van sociale en fysieke risico's voort, die naar aard en omvang onvergelijkbaar zijn met de risico's die gepaard gingen met de ontwikkeling van de traditioneel-industriële samenleving.
5. Zie het proefschrift voor alle verdere theoretische bijzonderheden en verantwoording.
6. J. Rath, *Minorisering. De sociale constructie van 'sociale minderheden'*, Amsterdam: SUA 1991.