



Sociale cohesie in beleid

Vormgeven aan samenleven door
de overheid op landelijk, lokaal en
internationaal niveau

Factsheet

De overheid voert beleid om het samenleven van verschillende groepen mensen te bevorderen. Het gaat dan bijvoorbeeld om maatregelen die tegenstellingen tussen jong en oud, arm en rijk of ziek en gezond tegen moeten gaan. Een van de manieren om in kaart te brengen welke rol de overheid op nationaal niveau hierbij voor zichzelf ziet weggelegd, is door de plannen van een nieuw aangetreden kabinet te bestuderen. In een regeerakkoord staan de onderwerpen die de komende periode prioriteit hebben, wat het kabinet daaraan wil doen en wat het daarmee wil bereiken.

Niet alleen op landelijk niveau, maar ook op lokaal en internationaal niveau wordt beleid gevoerd gericht op sociale samenhang. De ideeën op nationaal niveau worden veelal op lokaal niveau, door gemeenten, omgezet in concreet beleid. Gemeenten zetten bijvoorbeeld in op leefbaarheid en veiligheid, het sociaal domein en burgerparticipatie. Tot slot worden op internationaal niveau, in Europees verband en in het kader van de Verenigde Naties, kaders uitgezet gericht op het samenleven van verschillende groepen mensen. De aandacht op dat niveau richt zich vooral op het terugdringen van ongelijkheden tussen staten, regio's en mensen.

In deze factsheet beschrijven we in grote lijnen hoe de overheid op verschillende niveaus vormgeeft aan samenleven. Dat doen we door achtereenvolgens in te zoomen op regeerakkoorden, lokaal beleid en internationaal beleid.

Regeerakkoorden

Om het samenleven van groepen mensen te bevorderen, kan er op diverse terreinen beleid worden gevoerd. Daar is niet een enkel ministerie verantwoordelijk voor. Voor deze factsheet voert het te ver om voor elk afzonderlijk ministerie op een rij te zetten met welk beleid het samenleven van verschillende groepen mensen wordt bevorderd. We richten ons daarom op wat regeerakkoorden hierover vermelden.

In de regeerakkoorden van de kabinetten die sinds de eeuwwisseling hebben geregeerd, wordt in wisselende mate aandacht besteed aan het samenleven van verschillende groepen mensen.¹ Tot het najaar van 2010 gaat daar in de meeste akkoorden aandacht naar uit en ook wat eraan verbeterd zou kunnen worden. Vanaf het najaar van 2010 neemt in de akkoorden het samenleven van verschillende groepen mensen een minder prominente plek in. Enkele relevante passages in de verschillende akkoorden lichten we hierna uit.

Het kabinet-Kok II, waarin PvdA, VVD en D66 regeerden van medio 1998 tot medio 2002, vond dat de overheid een duidelijke taak had om het samenleven van verschillende groepen mensen te bevorderen. Werk werd als een belangrijke motor gezien om sociale samenhang tot stand te brengen. Maar het draaide niet alleen om werk, ook de 'sociale infrastructuur' moest op orde zijn: 'De kracht van een samenleving wordt bepaald door de mate waarin burgers en bevolkingsgroepen bereid en in staat zijn te participeren in economische en sociale verbanden' (TK 1997/1998: 7). Om het samenleven van verschillende groepen mensen te bevorderen, was volgens het kabinet-Kok II op tal van terreinen beleid nodig. Met maatregelen gericht op de integratie van minderheden, emancipatie, cultuur, media,

¹ Om in te schatten of het nieuw aangetreden kabinet prioriteit toe kent aan het bevorderen van de sociale samenhang tussen verschillende groepen mensen, is bekeken of in het akkoord expliciet wordt genoemd dat het kabinet streeft naar (het bevorderen van) sociale cohesie of sociale samenhang, het verbinden van verschillende groepen mensen, tegenstellingen (tussen verschillende groepen mensen) wil overbruggen of het samenleven (van verschillende groepen mensen) in Nederland centraal stelt.

sport, jeugd en mensen met een beperking werd geïnvesteerd in de 'kwaliteit en diversiteit van de samenleving'.

Het is overigens niet verwonderlijk dat het bevorderen van de sociale samenhang een belangrijke rol speelde in het akkoord van het tweede kabinet Kok. Aandacht voor de sociale samenhang in de samenleving was lange tijd vooral voorbehouden aan sociale wetenschappers, maar in de jaren negentig van de vorige eeuw werd ook de belangstelling van beleidsmakers gewekt. Dat gebeurde overigens niet alleen in Nederland, maar eveneens elders in de wereld. Volgens Chan et al. (2006) werd de aandacht ingegeven door veranderingen in de verzorgingsstaat, zoals ontevredenheid over politici, structurele werkloosheid door economische hervormingen, toegenomen mobiliteit en diversiteit en nieuwe vormen van uitsluiting door nieuwe technologieën. Er was nieuw beleid nodig en waarop ingezet werd, liet zich het best omschrijven als het bevorderen van de sociale samenhang.

Ook in de akkoorden van de kabinetten van Balkenende, die volgden op dat van de kabinetten van Kok, ging de aandacht uit naar het samenleven van verschillende groepen mensen. Met name in het akkoord *Samen werken, samen leven* van het kabinet-Balkenende IV (2007-2010), werd een hoge prioriteit toegekend aan het bevorderen van het samenleven van verschillende groepen mensen. Over het belang van sociale samenhang meldde het akkoord:

Waar traditionele verbanden aan betekenis verliezen, zijn mensen op zoek naar nieuwe vormen van gemeenschapszin, geborgenheid en zekerheid. De kracht en kwaliteit van de samenleving worden bepaald door onderlinge betrokkenheid. Niet 'ieder voor zich', maar 'oog voor elkaar' en 'normaal met elkaar omgaan'. In een wereld vol beweging geven gemeenschapszin en solidariteit mensen weerbaarheid en vertrouwen. Juist op kleinere schaal liggen tal van kansen. De kracht van wijken, buurten en dorpen moet beter worden benut. Op dat schaalniveau voelen mensen zich vertrouwd en komen ze tot goede initiatieven. In ons land waar mensen met verschillende culturele achtergronden leven, is het cruciaal dat er een stevige basis is van gedeelde waarden en normen, van respect en fatsoen. Ons land is een eenheid in verscheidenheid.

(CDA et al. 2007: 8)

Volgens het kabinet-Balkenende IV was de sociale samenhang tussen verschillende groepen mensen het resultaat van het gedrag en de houding van mensen zelf – en dus van de bereidheid en inzet om erbij te willen horen. Daarmee brak dit kabinet met de visie van het kabinet-Kok II, dat het bevorderen van de sociale samenhang vooral als een taak van de overheid zag (zie ook Schnabel et al. 2008).

In het najaar van 2010 trad Rutte als premier aan. In de akkoorden van zijn kabinetten kreeg het bevorderen van de sociale samenhang van verschillende groepen mensen een minder prominente rol dan in de akkoorden van de kabinetten die in het eerste decennium van de 21^e eeuw regeerden. In de inleiding van het akkoord *Bruggen slaan* van het tweede kabinet Rutte, een coalitie van VVD en PvdA (2012-2017), werd gemeld: 'Als volkspartijen met steun in brede lagen van de bevolking zien wij het als onze opdracht om bruggen te slaan' (VVD en PvdA 2012: 1). Toch werd in de uiteenzetting van de plannen niet nader in gegaan hoe tegenstellingen tegen gegaan of weggewerkt konden worden. Het beleid van het kabinet richtte zich op 'de schatkist op orde brengen, eerlijk delen en werken aan duurzame groei' (VVD en PvdA 2012: 4). Het kabinet-Rutte III, waarin tussen 2017 en 2021 VVD, CDA, D66 en CU (samen regeerden, stelde: '[...] in Nederland trekken we samen op als het erop aankomt en gaan we niet tegenover elkaar staan. We zijn voor verschillen, maar tegen tegenstellingen' (VVD et al. 2017: 2). De wens om tegenstellingen tegen te gaan kwam het duidelijkst tot uiting in het deel van het

akkoord waarin het kabinet aangaf de symbolen en waarden die Nederland tot Nederland maken te onderhouden, delen en doorgeven. In het akkoord van het kabinet-Rutte IV (2022-2023), behoort het samenleven van verschillende groepen mensen – met uitzondering van het tegengaan van discriminatie – niet tot de onderwerpen waar het kabinet- een duidelijke rol voor zichzelf weggelegd zag (zie ook Van Gool et al. 2022). Er is overigens wel aandacht voor aspecten van het samenleven. Een voorbeeld daarvan zijn de maatregelen waarmee het kabinet het vertrouwen van burgers in de overheid wil herstellen.

De minder prominente aandacht die het samenleven van verschillende groepen mensen in het tweede decennium van de 21^e eeuw in de regeerakkoorden krijgt, lijkt niet te stroken met de zorgen die in de samenleving bestaan over dit thema.² Dat was een van de redenen waarom het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) ervoor pleitte dat het kabinet-Rutte IV meer oog moest hebben voor de gevolgen die beslissingen en maatregelen hebben voor het samenleven van verschillende groepen mensen (Van Gool et al. 2022).

Van nationaal naar lokaal beleid

Veel van het op landelijk niveau uitgedachte beleid, krijgt op het lokale niveau zijn beslag. Naast gemeenten zijn er allerlei andere partijen die beleid voeren gericht op sociale cohesie, denk aan het onderwijs, de politie, wijkteams of woningcorporaties. We beperken ons in deze factsheet tot het beleid dat de laatste jaren door gemeenten zelf wordt gevoerd en schetsen dat op een aantal hoofdlijnen. Drie belangrijke thema's waar het gemeentelijk beleid zich op richt en die onderlinge overlap vertonen, zijn 1) leefbaarheid en veiligheid, 2) sociaal domein, en 3) burgerparticipatie.

Leefbaarheid en veiligheid

Thema's rondom leefbaarheid, veelal in combinatie met veiligheid en sociale cohesie, staan in veel gemeenten hoog op de agenda. Er wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen fysiek en sociaal beleid. Herstructurering van de woningvoorraad is een voorbeeld van fysiek beleid, vaak gericht op het creëren van sociaal-economisch sterkere en etnisch gemengdere buurten. Het doel van dit type beleid is sociaal-economische achterstandswijken meer divers te maken, zodat deze wijken bewoners te trekken met een betere sociaal-economische positie en/of positieve rolmodellen, en daarmee sociale netwerken versterken (Boschman et al. 2013). Sociaal beleid richt zich meer direct op het bevorderen van contacten tussen buurtbewoners of op het faciliteren van ontmoetingsmogelijkheden en ontmoetingsplekken in de buurt, denk aan multifunctionele accommodaties als brede scholen. Door lokale overheden wordt vaak ingezet op een integrale aanpak, waarbij samenwerking wordt gezocht met diverse partijen. Ook burgers worden vaak betrokken, bijvoorbeeld binnen 'wijkvisies' of 'wijkontwikkelingsprogramma's' ten behoeve van de leefbaarheid. Het veronderstelde mechanisme achter deze interventies is dat de cohesie wordt versterkt door contacten te bevorderen, waarbij ook het beleidsproces zelf de sociale cohesie kan beïnvloeden. Een voorbeeld is het stedelijke vernieuwingsbeleid, waar bewoners en allerlei institutionele partners (gemeente, woningbouwcorporatie, welzijnswerk) met elkaar samenwerken om de buurt te verbeteren.

Sociaal domein

Van oudsher was het welzijnswerk belangrijk voor gemeenten om de sociale cohesie te bevorderen. Hieronder viel een breed palet aan beleidsinterventies, denk aan buurthuizen, opbouwwerk, sociaal-cultureel werk, jongerenwerk en wijkagenten, vaak gericht op (probleem)jongeren en/of gezinnen.

² Zie de factsheet *Hoe denken Nederlanders over sociale cohesie?* (Turkenburg 2024).

Veel van het traditionele welzijnswerk is echter wegbezuinigd in de afgelopen decennia, zoals het opbouwwerk. Met de transitie in het sociaal domein hebben gemeenten sinds 2015 een grotere rol gekregen in het bevorderen van de redzaamheid en de participatie van burgers, waaronder burgers die zich in een kwetsbare positie bevinden. Het beleid is gericht op meedoen, niet alleen op de arbeidsmarkt maar op tal van andere terreinen in de lokale samenleving. Het gaat dan onder meer om het versterken van de sociale basis. Dit lokaal uitgevoerde beleid richt zich daarmee mede op de sociale samenhang op lokaal niveau. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook programma's die door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport zijn geïnitieerd om eenzaamheid tegen te gaan. Voorbeelden zijn het Actieprogramma Eén tegen Eenzaamheid, Langer Thuis, gericht op het langer thuis wonen van ouderen, en Onbeperkt Meedoen, dat zich richt op mensen met een beperking. Ook op sportgebied zijn er allerlei lokale initiatieven om kinderen en jongeren met elkaar aan het sporten te krijgen, met als achterliggend beleidsdoel de sociale cohesie – via de onderlinge ontmoeting – te versterken.

Burgerparticipatie

Een andere poot waar gemeenten zich op richten, is het versterken van lokale gemeenschappen door middel van initiatieven rondom burgerparticipatie of burgerinitiatieven, en het stimuleren van vrijwilligerswerk en meedoen in stad en wijk. Initiatieven grijpen aan op de verbanden tussen mensen onderling en de verbinding met de lokale gemeenschap en het lokale bestuur. Vaak werken burgers, gemeenten, sociale professionals en soms ook bedrijven samen om de sociale verbanden te versterken.³ Het regeerakkoord van het kabinet-Rutte IV gaf aan dit op een aantal punten te willen faciliteren, bijvoorbeeld door burgerparticipatie te bevorderen middels een uitdaagrecht waarbij mensen de mogelijkheid hebben om publieke taken over te nemen van gemeenten, met de publieke middelen die daarvoor nodig zijn (VVD et al. 2021). Een ander voorbeeld is het ondersteunen van maatschappelijke initiatieven om inburgering te bevorderen via vrijwilligersnetwerken en door jongeren in hun maatschappelijke diensttijd als 'maatje' te koppelen aan nieuwkomers.

Internationaal beleid

In internationaal verband wordt vooral ingezet op het terugdringen van ongelijkheden tussen staten en regio's door het stimuleren en financieren van projecten gericht op achterblijvende landen en/of regio's. De gedachte hierachter is dat het terugdringen van de ongelijkheid de sociale cohesie op lands-, Europees of wereldniveau zal versterken. We gaan hier kort in op voor Nederland relevante beleidsarena's: de Europese Unie en de Verenigde Naties.

Beleid binnen Europa

In EU-verband heeft sociale cohesie beleid vooral de versterking van de sociale infrastructuur op het oog. In 2007 publiceerde de Raad van Europa het rapport van een *high-level task force on social cohesion in the 21st century*, met als titel *Towards an active, fair and socially cohesive Europe*. De definitie van sociale cohesie die de Raad van Europa aanhoudt, luidt: '*the capacity of a society to ensure the well-being of all its members, minimising disparities and avoiding marginalisation*' (Raad van Europa 2007). Sociale cohesie wordt in dit rapport dus vooral gezien als het vermogen van een maatschappij om welzijn en welvaart te garanderen en sociale ongelijkheid tegen te gaan (zie Schnabel et al. 2008). De analyse van de Raad voor Europa is nog zeer actueel momenteel en benoemt vier uitdagingen voor sociale cohesie in Europa. Allereerst globalisering, waardoor meer concurrentie en onzekerheid op de arbeidsmarkt

3 Movisie geeft een overzicht van vele initiatieven in het kader van het project 'Wij in de wijk', zie Cadat-Lampe et al. (2020).

optreden. Hier lijden vooral de mensen met de minste opleiding en de armste regio's onder. Ten tweede demografische veranderingen, zoals dalende vruchtbaarheids- en geboortecijfers. Ook de dubbele belasting van vrouwen, de relatief verslechterende positie van jongeren (flexibele banen, slechte toegang tot de huizenmarkt, migratiedruk) en de betaalbaarheid van de pensioenen spelen hierbij een rol. Een derde uitdaging die de Raad voor de lidstaten ziet, betreft vraagstukken van integratie en rechtsgelijkheid en etnische en religieuze verschillen die spanningen kunnen opleveren. Daarbij wijst de Raad – ook toen al – op het gevaar van een dalend vertrouwen in het politieke systeem en van een tekort aan representatie in de politieke organen. Een vierde uitdaging wordt gevormd door armoede, sociale ongelijkheid en verminderde toegankelijkheid en beschikbaarheid van gezondheidszorg.

Het huidige cohesiebeleid van de EU richt zich – nog steeds – vooral op het verkleinen van ongelijkheid in de ruimst zin van het woord. Er wordt gesproken over economische en sociale cohesie met als doel – zoals verwoord in de Europese Akte van 1986 – ‘de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's [...] te verkleinen.’ In het Verdrag van Lissabon, opgesteld in 2007, wordt nog een ander aspect aan cohesie toegevoegd en wordt gesproken van ‘economische, sociale en territoriale samenhang’. Sociale cohesiebeleid van de EU is het beleid dat honderdduizenden projecten verspreid over heel Europa financieel ondersteunt via het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Cohesiefonds.⁴

Tijdens de coronapandemie zijn tevens Europese middelen ingezet voor de aanpak van de sociale en economische gevolgen op de kortere termijn en op een groen, digitaal en veerkrachtig herstel op de langere termijn. Het tijdelijke Europees Crisis- en Herstelpakket (NextGeneration EU; NGEU) stelde extra financiële middelen beschikbaar aan bestaande programma's binnen het sociale cohesie beleid van de EU, zoals het Europees Sociaal Fonds (ESF+) en het programma *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (React-EU). React-EU valt onder het cohesiebeleid en kon worden ingezet voor het behoud van banen en bevorderen van werkgelegenheid in de EU in de eerste jaren na de coronapandemie (WRR en KNAW 2021).

Wereldwijd

Bij sociale cohesie wereldwijd gaat in het in de context van de Verenigde Naties om de gezamenlijk geformuleerde zeventien *Sustainable Development Goals* (SDG's) of duurzame ontwikkelingsdoelen. De SDG's startten in 2015 en lopen nog tot 2030.⁵ Het zijn de opvolgers van de Millenniumdoelen, die liepen van 2000 tot 2015. Alle doelen zijn uiteindelijk relevant voor het bevorderen van sociale cohesie, denk aan geen armoede, geen honger, een goede gezondheid en welzijn, goed onderwijs, gendergelijkheid, ongelijkheid verminderen en zorgen voor duurzame steden en gemeenschappen.⁶ Daarmee doen deze doelen een beroep op de onderlinge solidariteit. Bij het verminderen van ongelijkheid gaat het om ongelijkheid tussen en binnen landen. Er wordt binnen dit doel ook specifiek ingegaan op migratie: dat zou beter en veiliger georganiseerd moeten worden. Bovendien valt binnen dit doel dat een einde moet komen aan discriminerende wetten en praktijken die de ongelijkheid

4 Het Cohesiefonds is van toepassing op EU-lidstaten met een bbp dat lager is dan 90% van het gemiddelde van de EU-27, waarbij Kroatië niet wordt meegerekend.

5 Zie voor meer informatie VN (2015) en www.sdg-nederland.nl/sdgs.

6 Elk jaar meet het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) in de Monitor Brede Welvaart hoe Nederland ervoor staat op de zeventien doelen (CBS 2024). Het beeld dat hieruit naar voren komt is gemengd. Nederland blijft achter op klimaat- en energiedoelen, op inkomensgelijkheid tussen mannen en vrouwen en op sociaal-economische gezondheidsverschillen. Nederland scoort hoog op economisch vlak, rechtsstaat en instituties, en op sommige terreinen van onderwijs en gezondheid.

groter maken. Iedereen zou gelijke kansen moeten hebben en betrokken moeten worden bij alle sociale, economische en politieke aspecten van de maatschappij. Bij het doel duurzame steden en gemeenschappen gaat het om het veilig, veerkrachtig en duurzaam maken van steden en gemeenschappen. Belangrijk in het licht van sociale cohesie is hier aandacht voor de leefbaarheid en inclusiviteit van openbare ruimtes.⁷

7 Een voorbeeld van een concrete uitwerking hiervan zijn de *Social Cohesion Initiatives* (SCI's) van de Ciudad Emergente (CEM). Hierbij zijn in verschillende Latijns-Amerikaanse steden buurtbijeenkomsten gehouden om interacties tussen bewoners en gemeenschappen te faciliteren en verbeteren. Achterliggend doel is het verbeteren van het sociaal vertrouwen in de kwetsbare wijken van deze steden. Zie voor meer informatie: sdgs.un.org/partnerships/social-cohesion-initiatives.

Literatuur

- Boschman, Sanne, Gideon Bolt, Ronald van Kempen en Frank van Dam (2013). Mixed Neighbourhoods: Effects of Urban Restructuring and New Housing Development. In: *Journal of economic and human geography*, jg. 104, nr. 2, p. 233-242.
- Cadat-Lampe, Mellouki, Radboud Engbersen, Judith Jansen, Jasper van de Kamp, Lou Repetur en Martha Talma (2020). *Wij in de wijk. Werken aan sociale samenhang in buurten en wijken*. Utrecht: Movisie.
- CBS (2024). *Monitor Brede Welvaart & Sustainable Development Goals*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CDA/PvdA/CU (2007). *Samen werken en samen leven. Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Chan, Joseph, Ho-Pong To en Elaine Chan (2006). Reconsidering Social Cohesion: Developing a Definition and Analytical Framework for Empirical Research. In: *Social Indicators Research*, jg. 75, nr. 2, p. 273-302.
- Gool, Marc van, Maroesjka Versantvoort, Lonneke van Noije, Debbie Verbeek-Oudijk, Andries van den Broek en Crétien van Campen (2022). *Reflectie op het coalitieakkoord 2021-2025 vanuit het burgerperspectief*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Raad van Europa (2007). *Towards an active, fair and socially cohesive Europe*. Straatsburg: Raad van Europa.
- VVD/PvdA (2012). *Bruggen slaan. Regeerakkoord VVD-PvdA*. Den Haag: Rijksoverheid.
- VVD/CDA/D66/CU (2017). *Vertrouwen in de toekomst. Regeerakkoord 2017-2021*. Den Haag: Rijksoverheid.
- VVD/D66/CDA/CU (2021). *Omzien naar elkaar, vooruit kijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025*. Den Haag: Rijksoverheid.
- Schnabel, Paul, Rob Bijl en Joep de Hart (2008). *Betrekkelijke betrokkenheid. Studies in sociale cohesie: Sociaal en Cultureel Rapport 2008*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK (1997/1998). *Regeerakkoord 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997/1998*, 26024, nr. 10.
- Turkenburg, Monique (2024). *Hoe denken Nederlanders over sociale cohesie? (factsheet)*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- VN (2015). *Transforming our world. The 2030 agenda for sustainable development*. Genève: Verenigde Naties.
- WRR/KNAW (2021). *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid/Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

© Sociaal en Cultureel Planbureau
Den Haag, juni 2024

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

Auteurs

Lisa Putman en Mérove Gijsberts