




STILTE AUB

Mensen houden niet van bedelaars. In Rotterdam worden bedelaars dan ook stevig op de huid gezeten. Maar waarom storen mensen zich zo aan vagebonden? Omdat ze een onveilig gevoel geven. In een controlecultuur is geen plaats voor solidariteit en is vooruitgang verplicht.

EVELIEN TONKENS EN LIA VAN DOORN

Wat is er zo ergerlijk aan bedelende daklozen?

**Empowerment en ongeduld
in de controlecultuur**



Als je aan Rotterdammers vraagt wat hun grootste bron van **erger**nis in de stad is, dan zeggen ze: junks en daklozen die om geld vragen (Parool 16 februari 2004). Dat is fascinerend. Wat doen mensen die geld vragen nu precies dat anderen zo ergert? Die puzzel willen we in dit artikel oplossen via een vergelijking met het daklozenbeleid in Londen, waar wij de afgelopen jaren herhaaldelijk onderzoek hebben gedaan, voor het laatst in 2004. Er zijn veel overeenkomsten tussen het daklozenbeleid van beide steden. Beide zijn ambitieus, slagvaardig en streng. Het moet afgelopen zijn met de grote aantallen daklozen die het centrum bevolken, vinden de bestuurders van beide steden. Londen begon er wat eerder mee: in Engeland startte men reeds in 1999 met het voornemen om binnen drie jaar, in 2002, tweederde van de daklozen van de straat te krijgen (zie Van Doorn en Tonkens 2000 en Tonkens en Van Doorn 2001.)

In Londen vindt dit beleid plaats onder leiding van de sociaal-democratische Labourpartij, in Rotterdam onder leiding van vooral Leefbaar Rotterdam, waarop de sociaal-democraten veelvuldig kritiek hebben. Links Rotterdam suggereert dat ze het allemaal heel anders zouden doen, als zij aan de macht waren. Maar als je de overeenkomsten met het Engelse beleid bekijkt, ga je daar toch aan twifelen.

Goed, er zijn verschillen tussen het daklozenbeleid van Londen en Rotterdam. In Londen ligt de nadruk meer – zoals je van een linkse regering mag verwachten – op het bieden van kansen aan daklozen om een gewoon leven te gaan leiden. Er is veel geld geïnvesteerd in outreachende hulpverlening, opvangplaatsen, woonbegeleiding, dagbesteding en preventie (in gevangnissen, leger en jeugdinstellingen, als belangrijkste leveranciers van daklozen). De sancties – zoals bekeuren van bedelaars – zijn pas later goed ontwikkeld. Londen legt dus meer nadruk op *empowerment*. Rotterdam is ‘rechtser’ – de nadruk ligt meer op repressie. Dat Londen onder een sociaal-democratische regering valt, en Rotterdam onder een rechts stadsbestuur, kun je dus

wel enigszins in het beleid terugzien. Maar het is een accentverschil. Want ook in Rotterdam is zeker aandacht voor de sociale, welzijnsgerichte kant. Bijvoorbeeld het uitzendbureau van Nora Storm, Havenzicht of de schuldhelpverlening aan daklozen. En ook Londen kent de laatste jaren steeds meer repressief beleid.

De accentverschillen kunnen de grote overeenkomsten tussen het daklozenbeleid van Londen en Rotterdam echter niet verhullen. Er zijn er minstens zes:

1. Een grote nadruk op het vergaren van kennis.

Er is veel te weinig kennis over daklozen, vindt de gemeente Rotterdam. Van iedereen moet daarom een dossier worden bijgehouden, zodat het duidelijk is wie ze zijn en waar ze uithangen. Wethouder Van den Anker van Leefbaar Rotterdam wil een centraal orgaan oprichten dat alle informatie over daklozen bundelt. Deze ambitie om iedereen in kaart te hebben, liefst in één groot datasysteem, vind je ook in Engeland terug. Daar worden van elke dakloze die met de politie in aanraking komt naam, geboortedatum, foto, vingerafdrukken en DNA-profiel opgeslagen in een digitaal datasysteem. Daarnaast worden op vaste tijdstippen alle buitenslapers geteld.

2. Iedereen in een traject. Net als de Engelse bestuurders wil de Rotterdamse wethouder Van den Anker iedereen ‘in een traject’ hebben: eerst in een opvanghuis, afkicken, dan naar een gewoon huis, inclusief woonbegeleiding, dagbesteding en het liefst uiteindelijk een gewone baan. De Engelse regering heeft hier overgens ook veel geld voor over.

3. Preventie is in beide steden ook belangrijk. Voorkomen moet bijvoorbeeld worden dat mensen te hoge schulden krijgen, en daardoor uit huis geplaatst worden. Jaarlijks zijn er 1200 uithuiszettingen in Rotterdam, vaak als gevolg van huurachterstand en schulden.

4. Bedelverbod. Bedelen wordt in beide steden streng aangepakt. Gemeente en politie van Rotterdam willen alle bedelaars het centrum uit hebben. Sinds 2003 geldt in Rotterdam een bedelverbod. De politie deelde in 2003 bijna 400 boetes uit aan bedelaars. Bij herhaalde

overtredingen kunnen bedelaars drie maanden gevangenisstraf krijgen. De Engelse politie beschikt sinds kort over een forse maatregel om bedelen uit te bannen: de Anti Social Behavior Order, kortweg ASBO. Met die wet worden allerlei vormen van antisociaal gedrag – wat dat precies is, daar laat de wet zich niet over uit – bestreden. Daklozen die volharden in bedelen, of ander storend gedrag, en daarvoor driemaal worden opgepakt, belanden door de ASBO voor maximaal vijf jaar in de cel.

In 2004 startte in Rotterdam een antibedelcampagne, waarin burgers werden aangemoedigd om niet aan bedelaars maar aan organisaties te geven, onder het motto 'Geef om hem, niet aan hem!' Ook in Engeland wil men de bedelaars van de straat hebben. Er liepen diverse antibedelcampagnes onder het motto 'Diverting Charity': geef niet aan bedelaars, maar aan organisaties. In de meest recente daarvan wordt onverbloemd gesuggereerd dat geven aan bedelaars eigenlijk moord is: op een affiche wordt bedelen afgeraden als zijnde een vriendelijke moord: 'Killing with kindness'.

5. Terugstuurbeleid. Daklozen die niet uit Rotterdam of Londen-centrum komen, worden naar hun oorspronkelijke woonplaats teruggestuurd.

6. Oorlog met de kerk. De lokale overheid verkeert in beide steden op voet van oorlog met sommige kerkelijke organisaties. Rotterdamse bestuurders liggen voortdurend in de clinch met de Pauluskerk. Ze vinden dat de Pauluskerk het daklozenbestaan te veel bevestigt en mensen te weinig stimuleert om een ander leven te gaan leiden. Daarmee verhindert de Pauluskerk de pogingen van de gemeente om daklozen en bedelaars uit het centrum te weren. Dankzij de Pauluskerk stikt het juist van de daklozen en bedelaars in de omgeving van het Centraal Station en de grote winkelstraten. Onder druk van de gemeente is de Pauluskerk overgegaan tot een pasjessysteem, waardoor niet langer iedereen zomaar kan binnenlopen. Daklozen moeten van de kerk een pasje hebben ontvangen – waarmee er enige controle is op het aantal en soort bezoekers.

Ook in Londen zijn de kerken de grootste tegenstanders en vijanden van het beleid. De Engelse beleidsmakers besteedden van meet af aan veel energie aan het terugdringen van de hoeveelheid uitdelingen van voedsel, drinken en kleding door veelal kerkelijke vrijwilligers. *Soep uitdelen*, noemt de overheid dat steevast denigrerend. Er zijn veel te veel van die 'soupruns', vinden ze, en bovendien houden ze daklozen vast in de straatcultuur. Ze ontnemen hun de noodzaak om hun leven te veranderen, ze houden ze passief en afhankelijk. Alle 'soupruns' werden in kaart gebracht en de vrijwilligers kregen het dringende advies om te stoppen met soep uitdelen, omdat ze daarmee enkel hun eigen schuldgevoel afkopen en dakloosheid instandhouden.

De 'soupruns' zijn nu bijna allemaal verdwenen. Maar het heeft veel kwaad bloed gezet bij de kerken en vrijwilligers.

Controlecultuur

Hoe kunnen we deze opvallende overeenkomsten tussen het door Leefbaren gedomineerde bestuur van Rotterdam en het sociaal-democratische bestuur van Engeland verklaren? En wat zegt dat over de plaats die daklozen in de hedendaagse samenleving innemen, en over de plaats van beleid gericht op *empowerment* en bestrijding van uitsluiting?

De Engelse socioloog David Garland zou niet van zijn stoel vallen van deze overeenkomsten tussen Rotterdam en Engeland, ondanks hun zo verschillende politieke regimes. We leven momenteel in een controlecultuur, betoogt Garland in zijn boek *The culture of control* (2001). De jaren vijftig, zestig en zeventig van de vorige eeuw vormden een lange periode van toenemende individuele vrijheid en toenemende consumptie en van het loslaten van sociale en culturele beperkingen. Die toenemende vrijheid ging echter ook gepaard met grotere onzekerheid, minder sociale samenhang en sociale controle, en stijgende criminaliteit. Dit creëerde angst over het uiteenvallen van het gezin, het loslaten van individuele zelfbeheersing en van institutionele discipline. De zoektocht naar vrijheid werd overschaduwed door een nieuw gevoel van wanorde en ontbrekende controles.

Deze risicovolle samenleving is de voedingsbodem voor onze hedendaagse obsessie met controle. Met segregeren, uitsluiten, en monitoren van riskante individuen, met het isoleren van gevaarlijke populaties, en met het instellen van situationele controles in anders open settings. Controle wordt opnieuw benadrukt in vrijwel ieder aspect van het sociale leven. Ook de gebouwde omgeving is steeds meer ontworpen om de ruimte te beheersen en mensen te scheiden. Alom zijn er pogingen om de deksel weer op de nieuwe wanordelijke wereld te doen. Er worden steeds meer ruimtelijke, situationele, management-, systeem-, sociale en zelfcontroles opgelegd.

De heersende, angstige middenklasse is ervan overtuigd dat het noodzakelijk is om een nieuwe orde op te leggen, maar is niet bereid om consumptiekeuzes of individuele vrijheden aan banden te leggen. Erop uit om de eigen veiligheid te verzekeren, maar niet bereid om meer belasting te betalen of de veiligheid van anderen te garanderen. Verontwaardigd over egoïsme en antisociale houdingen maar gehecht aan een marktstelsel dat die houding juist produceert. En die middenklasse zoekt dus de oplossing voor de onveiligheid in het controleren van de armen en marginaal.

Het zijn daarom volgens Garland vooral armen in de steden, die object van controle worden: de bijstandsaf-

jaar straf en hulp zoveel dichterbij elkaar toe gegroeid waren. Hoezeer ze met elkaar verweven waren geraakt. *Empowerment* en repressie staan dus niet tegenover elkaar, maar liggen in elkaars verlengde. In de charitatieve benadering raakt het geduld niet op, omdat de verwachting laag was.

In de controlebenadering past het idee van eigen verantwoordelijkheid oftewel zelfredzaamheid. De dakloze moet het uiteindelijk zelf doen, hij moet zijn eigen verantwoordelijkheid nemen. De hulpverlener helpt hem om zichzelf te helpen. In de charitatieve benadering daarentegen is verantwoordelijkheid primair sociale verantwoordelijkheid: het gaat erom dat de hulpverlener antwoord geeft op het appèl dat een hulpbehoevende op hem doet. Dat hij daarvoor gevoelig is en blijft.

De controlecultuur kan niets met mensen die onverbetterbaar blijken. Die na al die interventies, al die goede gesprekken, intakes, behandelingen, straffen, aanmaningen weinig of niet verbeteren. Die niet verbeteren door *empowerment* en niet door repressie. Tot voor kort heerste stilzwijgend het idee dat de kerken die mensen dan wel opvingen. Overheid en kerken vulden elkaar aldus aan. Dat de charitatieve benadering zijn nut in elk geval had voor die mensen die te ziek of beschadigd zijn om ooit nog een gewone burger te worden. Maar met de aanval op de kerkelijke onvoorwaardelijke hulp vervalt dat idee van complementariteit van beleid. Vandaar dat een Rotterdamse wethouder oppert om 'long stay'-voorzieningen te beginnen voor de onverbeterlijken.

Naar analogie van de TBS-klinieken. Levenslange opsluiting voor mensen die zijn opgegeven.

De controlecultuur drijft op een sterk geloof in de maakbaarheid van de samenleving én het individu. Orde is mogelijk, alles kan en moet kloppend gemaakt worden, iedereen moet in een systeem passen. Alle tochtplekken van een systeem moeten worden gedicht. Er is een grote ijver voor verbetering, maar ook een grote intolerantie voor oneffenheden. Voor tochtplekken. De redding zit in het systeem, en iedere oneffenheid moet worden opgespoord en gerepareerd. De charitatieve benadering daarentegen gaat juist uit van onvolkomenheid. Van de gebrokenheid van het bestaan. Dat het nooit helemaal passend gemaakt kan worden. Dat het altijd ergens zal tochten. Dat de redding niet zit in enig systeem, maar in menselijke relaties.

Op straffe van permanente uitsluiting

Wat leert dit alles over *empowerment* in de sociale sector? Ten eerste dat *empowerment* en repressie meer gemeen hebben dan we geneigd zijn te denken. In politiek en beleid staan ze vaak tegenover elkaar, als links en rechts, en daar zit ook best wat in, maar het is niet het enige. *Empowerment* en repressie komen samen in de he-

dendaagse controlecultuur. *Empowerment* en repressie veronderstellen elkaar. Want straffen mag eigenlijk pas als men kansen heeft gekregen, daarover is iedereen het wel eens. En kansen bied je niet eindeloos, dat heeft een grens, en het schept ook plichten – daarover is ook iedereen het eens. *Empowerment* krijgt daarmee ook iets van de kilte van repressie. Voor de burger die niet mondig en verantwoordelijk is en het ook niet gaat worden, ook niet met allerlei hulp – voor die burger is domweg geen plaats. Voor die burger rest niets anders dan permanente uitsluiting in een 'long stay'-afdeling.

Empowerment en repressie staan zo beide tegenover een meer charitatieve benadering, waarin vooruitgang en verbetering niet vooropstaan. Ook bepaald niet ideaal: vooruitgang en verbetering worden in een charitatieve benadering soms te veel genegeerd, waardoor mensen te veel in hun beroerde situatie blijven steken. Maar een sterk punt van de charitatieve benadering is dat er ook begrip is en blijft voor mensen die niet mondig en verantwoordelijk zijn en het ook nooit worden. Die hun kansen niet grijpen, omdat ze het niet kunnen of niet willen, of door een onduidelijke combinatie van beide. *Empowerment* heeft meer met repressie gemeen dan ons lief is. En daarom moet *empowerment* zijn eigen beperkingen kennen en waardering houden voor de meer charitatieve benadering.

Evelien Tonkens is redacteur van TSS.

Lia van Doorn werkt bij het NIZW en is tijdelijk als onderzoeker verbonden aan het Institut National d'Etudes Démographiques in Parijs.

Literatuur

- Doorn, L. van, en E. Tonkens, 'De strijd tegen soep. Opties en sancties in de sociale investeringsstaat: casus daklozen in Groot-Brittannië.' *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 9, p. 34-39, 2000
- Garland, D., *The culture of control. Crime and social order in contemporary society*. Oxford: Oxford UP, 2001
- Tonkens, E. en L. van Doorn, 'Turning rough sleepers into responsible citizens. Third Way policies on homelessness in England and the Netherlands.' *Renewal, the journal of Labour Politics*, vol. 3, nr. 3, p. 142-151, 2001