



VAGE TAAL – ECHTE GEVOLGEN

Maartje van der Woude en Nicolien de Gier

Wie een beleidsnota, programmaplan of activeringsflyer openslaat, kan er bijna niet omheen: termen als 'veerkracht', 'weerbaarheid', 'eigen kracht', 'zelf-' en 'samenredzaamheid' en 'draagkracht' springen in het oog. Maar ook woorden als 'interventie', 'strategie', 'kwetsbaarheid', 'ondermijning' of 'radicalisering' sturen hoe problemen worden begrepen en aangepakt. Sommige begrippen zijn opvallend vaag, andere lijken juist vanzelfsprekend precies. Toch hebben ze één ding gemeen: ze zijn nooit neutraal.

Taal beschrijft de werkelijkheid niet alleen, maar helpt haar ook vorm te geven. Woorden bepalen welke problemen zichtbaar worden, wie verantwoordelijkheid draagt, wie bescherming verdient en wie als risico gezien wordt. Juist in domeinen als zorg, veiligheid en migratiebeleid zijn begrippen meer dan beschrijvingen: zij sturen interventies, legitimeren keuzes en verdelen kansen en lasten.

Dit themanummer vertrekt vanuit die observatie. Sommige bijdragen richten zich op containerbegrippen zoals 'veerkracht' of 'zelfredzaamheid', waarvan de kracht juist schuilt in hun openheid en bestuurlijke bruikbaarheid. Andere laten zien hoe ogenschijnlijk heldere termen strategisch worden geframed of hoe begrippen in de tijd van betekenis verschuiven. Wat deze

bijdragen verbindt, is de vraag wat taal doet in beleid en praktijk.

Vaagtaal als beleidsstrategie

Het beleidsideaal van zelfredzaamheid is een sprekend voorbeeld van vaagtaal die strategisch wordt ingezet. Sinds de decentralisaties is het hét anker van de participatiesamenleving: burgers worden geacht eerst hun eigen netwerk en middelen aan te spreken voordat zij recht hebben op professionele ondersteuning (Participatiewet, Jeugdwet, Wmo 2015). Het begrip klinkt positief en activerend – wie wil er immers niet zelfredzaam zijn? – en biedt beleidsmakers de mogelijkheid om verantwoordelijkheid bij burgers neer te leggen zonder scherp te hoeven definiëren wat dit concreet inhoudt.

In de beleidswetenschap is veelvuldig beschreven dat juist dergelijke containerbegrippen werken als retorisch bindmiddel. Hajer (2003) spreekt in dit verband van *discourse coalitions*: vage, normatief geladen begrippen maken het mogelijk dat uiteenlopende actoren zich scharen achter hetzelfde beleidsdoel, terwijl de precieze invulling openblijft. Van Hulst (2017) laat zien dat beleidsmakers zulke begrippen gebruiken om richting te geven aan samenwerking, maar tegelijk om conflicten over inhoud te vermijden. Deze retorische openheid beperkt zich niet tot het nationale niveau. Ook in Europese beleidskaders duiken vergelijkbare containerbegrippen op: termen als *resilience*, *active citizenship* en *social cohesion* vormen daar de taal van hervorming en integratie (Jenson, 2010; Walby, 2015). Ze klinken universeel en inclusief, terwijl hun kracht juist schuilt in hun vaagheid: ze kunnen uiteenlopende internationale en nationale agenda's legitimeren, van sociale activering tot veiligheidsbeleid. Het gevolg is dat nationale beleidsdiscoursen mede worden gevormd door Europese retoriek, zoals het Nederlandse spreken over *zelfredzaamheid* en *veerkracht*, waarbij enerzijds beleidsruimte bestaat maar ook verantwoordelijkheid naar burgers en lokale uitvoerders verschuift.

In de Nederlandse context analyseerden Verhoeven en Tonkens (2011) hoe de term 'eigen kracht' beleidsmatig wordt ingezet: als activerende taal die morele verwachtingen schept, maar weinig helderheid geeft over de randvoorwaarden voor burgers. Kremer en Verplanke (2004) benadrukken bovendien dat dit type beleidsretoriek on-

gelijkheid vergroot, omdat niet alle burgers in gelijke mate over hulpbronnen beschikken.

Empirisch onderzoek bevestigt deze analyse. Het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) liet in 'De Wmo 2015 in praktijk' zien dat de nadruk op 'eigen kracht' en 'zelfredzaamheid' vooral problematisch uitpakt voor mensen met beperkte middelen, zwakke netwerken of een migratieachtergrond (SCP, 2018). Ook 'Maatwerk in meedoen' benadrukte dat verschillen in hulpbronnen en sociale netwerken bepalend zijn voor de mate waarin burgers kunnen participeren (SCP, 2020). Voor wie die hulpbronnen ontbreken, werkt het begrip niet als belofte van autonomie en kracht, maar als mechanisme van uitsluiting. Niet elk strategisch taalgebruik is echter een vorm van vaagtaal. Het is daarom belangrijk onderscheid te maken tussen verschillende discursieve mechanismen.

Voor wie hulpbronnen ontbreken, werkt het begrip 'zelfredzaamheid' niet als belofte van autonomie en kracht, maar als mechanisme van uitsluiting

Soms gaat het om containerbegrippen: normatief geladen termen zoals *veerkracht* of *zelfredzaamheid* die juist door hun openheid breed inzetbaar zijn. Soms draait het om framing: de keuze om een aanpak als interventie of juist als strategie te benoemen, waarmee bestuurlijke verantwoordelijkheid en legitimiteit verschuiven zonder dat het begrip zelf vaag hoeft te zijn. In andere gevallen zien we betekenisverschuiving: woorden veranderen in de tijd



Yelyzaveta Zyrianska, Unsplash.

of krijgen in verschillende institutionele contexten een andere lading. Deze vormen van taalgebruik verschillen analytisch van elkaar, maar hebben een vergelijkbaar effect: zij beïnvloeden hoe beleid wordt vormgegeven en hoe burgers en professionals worden gepositioneerd.

Veerkracht als containerbegrip

De laatste jaren heeft veerkracht een vergelijkbare status gekregen. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR, 2017) beschreef veerkracht als sleutelbegrip in het denken over een 'weerbare samenleving'. Maar wat veerkracht precies betekent, verschilt per domein: in de zorg gaat het om herstelvermogen bij ziekte of verlies, terwijl het in de veiligheidspraktijk lijkt

te gaan om het weerstaan van criminaliteit of radicalisering. Dat brede gebruik maakt veerkracht een aantrekkelijk, maar ook problematisch begrip. Joseph (2013) spreekt van *resilience as policy panacea*: een begrip dat alles kan betekenen en daardoor beleidsmatig alles legitimeert zonder concreet te worden. Chandler (2014) laat zien dat veerkracht vaak verschuift van een belofte van steun naar een instrument om verantwoordelijkheid bij individuen en gemeenschappen zelf te leggen.

In de praktijk leidt dit tot uitsluiting, onbegrip, miscommunicatie en soms zelfs onderdrukking. Onderzoek naar de werking van Veiligheidshuizen laat bijvoorbeeld zien dat professionals kernbegrippen, zoals 'veerkracht', verschillend invullen (Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) 2026, 2017). Een jeugdbeschermer ziet veerkracht in steunfiguren in het gezin, een politiefunctaris in het voorkomen van recidive. Het gevolg: professionals lijken het over hetzelfde te hebben, maar werken en spreken feitelijk langs elkaar heen.

Zorg en veiligheid: wanneer vaagheid gevaarlijk wordt

Juist op het snijvlak van zorg en veiligheid blijkt de leegheid van beleidsbegrippen bijzonder problematisch. Begrippen als 'kwetsbaarheid' of 'weerbaarheid' worden breed gebruikt om beleid te legitimeren en doelgroepen te omschrijven, maar hun invulling verschilt sterk per context. In de jeugdzorg worden risicotaxaties bijvoorbeeld gebaseerd op categorieën als 'onvoldoende opvoedvaardigheden' of een

‘kwetsbare omgeving’. Onderzoek laat zien dat deze brede categorieën weinig voorspellende waarde hebben en sterk afhankelijk zijn van interpretatie door professionals (NJI, 2021; Van der Put et al., 2012; WODC, 2023). Het gevolg is dat gezinnen met lage sociaaleconomische status of een migratieachtergrond vaker als risicovol worden aangemerkt, ook zonder harde aanwijzingen (Pels et al., 2009).

Deze patronen zijn niet alleen zichtbaar op individueel niveau, maar worden versterkt door wat Essed (1991) en Wekker (2016) institutionele witheid noemen: de impliciete normen en aannames die bepalen wat als ‘normaal’, ‘redzaam’ of ‘afwijkend’ wordt gezien. Zo raken processen van risicotaxatie en categorisering verweven met mechanismen van racialisering waardoor wat wij in de context van dit voorliggende issue vaagtaal noemen, bestaande ongelijkheden reproduceert onder een schijn van neutraliteit.

Ook op lokaal niveau, waar zorg en veiligheid elkaar ontmoeten, krijgt die vaagtaal concrete gevolgen. Personen met onbegrepen gedrag worden in zorgdomeinen vaak gezien als burgers met een ondersteuningsvraag, maar in het veiligheidsdomein al snel als risico of overlastgever. Voor anti-institutionelen of soevereinen geldt iets vergelijkbaars: zorgprofessionals beschouwen hen als zorgmijders, terwijl politie en gemeenten hen eerder als machtsondermijners of dreiging duiden. Ongedocumenteerde slachtoffers van geweld in afhankelijkheidsrelaties vallen opnieuw tussen de wal en het schip: in beleidsstukken heten



Bekeen.co, Unsplash.

zij ‘kwetsbare slachtoffers’, maar tegelijkertijd worden ze gezien als potentieel criminele (en mogelijk op den duur zelfs gecriminaliseerde) migranten en bepaalt de Vreemdelingenwet of zij bescherming of uitzetting tegemoetzien.

Deze lokale spanningen staan niet op zichzelf. Ze laten zien hoe containerbegrippen discursief functioneren: ze scheppen beleidsruimte, maar ook ongelijkheid, doordat ze impliciet bepalen wie bescherming verdient en wie als risico wordt gezien. Omdat er geen eenduidige definities bestaan, ontstaan interpretatieverschillen tussen domeinen. Voor burgers kan dit betekenen dat zij verschillend worden behandeld afhankelijk van wie hen beoordeelt:

de ene instantie ziet iemand als kwetsbaar slachtoffer, de andere als risico of overlastgever. Daarmee wordt duidelijk dat vage beleidstaal niet alleen samenwerking onder druk zet, maar ook kan leiden tot willekeur, racialisering en ongelijke toegang tot zorg en bescherming.

Professionele praktijk onder druk

De vaagheid van beleidstaal raakt zoals aangegeven niet alleen burgers, maar werkt ook diep door in de dagelijkse praktijk van professionals. Omdat containerbegrippen als weerbaarheid, kwetsbaarheid en veerkracht telkens opnieuw moeten worden ingevuld, komen uitvoerders terecht in een speelveld vol verwachtingen maar met weinig houvast. Van hen wordt verwacht dat zij beoordelen, versterken of ‘aanpakken’, zonder dat helder is wat dat precies inhoudt of met welke middelen dat moet gebeuren.

Dat leidt tot rol- en taakonduidelijkheid: wie neemt de eerste stap bij een jongere die zorg mijdt, de wijkagent of de jeugdbeschermers? Het veroorzaakt verschuivingen van verantwoordelijkheid naar het lokale niveau, waar professionals het gevoel krijgen dat zij landelijk geformuleerde beloften moeten waarmaken zonder extra kaders of middelen. En het vergroot de administratieve druk, omdat vage beleidsdoelen telkens opnieuw vertaald en verantwoord moeten worden in nieuwe registraties en overlegstructuren.

In de praktijk leidt dit dikwijls tot stroperige samenwerkingsverbanden en tot verschillen tussen gemeenten of organisaties.

Wat in de ene context geldt als ‘voldoende zelfredzaam’, kan elders worden gelabeld als ‘kwetsbaar’. Voor professionals kan dit niet alleen inefficiënt voelen, maar ook oneerlijk. Het gevoel kan ontstaan dat zij gevangen zitten tussen ambities die met beleidswoorden worden uitgesproken en de beperkte mogelijkheden van de praktijk. Deze worsteling kan zich uiten in frustratie, cynisme en een groeiend gevoel dat zij verantwoordelijk worden gehouden voor loze beloften. Tegelijkertijd laat diezelfde praktijk zien dat vaagheid niet uitsluitend verlamrend werkt. Juist omdat containerbegrippen open zijn, kunnen zowel professionals als burgers ze herinterpretieren, strategisch inzetten of benutten om menselijker, rechtvaardiger of relationeler te handelen dan de formele kaders soms toelaten. Deze dynamieken zijn regelmatig onderwerp van gesprek geweest tijdens de *Community of Practice*-bijeenkomsten van de onderzoekslijn ‘Veerkracht & veiligheid’.

De vaagheid van beleidstaal raakt niet alleen burgers, maar werkt ook diep door in de dagelijkse praktijk van professionals

Naar scherpere taal, helderder beleid?

De vraag is dus: hoe lang kunnen we nog doorgaan met beleid vol vage beloften, waarbij de uitvoerders als gezicht van het beleid de verantwoordelijkheid voor slagen of falen lijken te dragen? Wat betekent het voor legitimiteit en vertrouwen als professionals werken met containerbegrippen? Hoe voorkomen we dat burgers door willekeur of stigmatisering tussen wal en schip vallen? Wat vraagt dit van beleidsmakers



Cecilia Miraldi, Unsplash.

en wat vraagt dit van samenwerking tussen zorg en veiligheid – niet in de taal van beleidsidealen, maar in de concrete praktijk van uitvoering?

Met dit themanummer willen we deze vragen scherpstellen. We onderzoeken hoe taal werkelijkheid maakt, hoe woorden beleid sturen, en hoe professionals en burgers de gevolgen daarvan ervaren en

soms ook strategisch benutten. Soms gaat het om vage containerbegrippen, soms om subtiele framing of verschuivende betekenissen. Steeds opnieuw blijkt dat taal niet slechts beschrijft, maar actief meebepaalt wie ruimte krijgt, wie verantwoordelijkheid draagt en wie tussen wal en schip valt.