

## Opbouwwerk in de tachtiger jaren

Dit is een bundel naar aanleiding van een werkkongres van de sectie opbouwwerkers van de Nederlandse Organisatie van Welzijns-  
werkers (NOW) in samenwerking met het NIMO, gehouden in maart  
1982. Het kongres had als thema "Ontwikkelingen in, en perspek-  
tieven van het opbouwwerk in de jaren tachtig".

Deze bijeenkomst moet beschouwd worden als een voorlopig eind-  
punt van een reeks discussies die in de laatste jaren rond dit thema  
hebben plaatsgevonden. De uitwerkingen van dit kongres zijn in  
deze bundel opgenomen alsmede een aantal hoofdstukken over de  
perspektieven van deze werksoort. Daaruit moge blijken dat het op-  
bouwwerk inhoudelijk springlevend is; of zij ook de kans krijgt dit  
werk blijvend waar te maken is een zaak waarover de overheid het  
laatste woord heeft.



ISBN 90 6665 004 4

Opbouwwerk in de tachtiger jaren

Andries de Jong / Paul Kuypers / Theo Schuyt

OPBOUWWERK  
IN DE  
TACHTIGER  
JAREN

# opbouwwerk in de tachtiger jaren

andries de jong  
paul kuypers  
theo schuyt

m.m.v.

koos vos, jan mul, maarten snel,  
jaap hillman, dr. g. hendriks



Paul van Os.

**OPBOUWERK-REEKS 1**

**CIP-GEGEVENS**

Jong, Andries de

Opbouwwerk in de tachtiger jaren/Andries de Jong, Paul Kuypers, Theo Schuyt; m.m.v. Koos Vos... (et al.; red. Paul Roosenstein).

- Utrecht: Stichting Welzijns Publikaties. - (Opbouwwerkreeks; 1)

ISBN 90-6665-004-4

SISO 321.5 UDC 364.4

Trefw.: opbouwwerk.

Copyright © 1983 Stichting Welzijns Publikaties, Utrecht.

Niets uit deze publikatie mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, geluidstape of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

**Inhoudsopgave**

|  |     |
|--|-----|
| Inleiding<br><i>Theo Schuyt</i>  | 7   |
| <b>DEEL I</b>  |     |
| Opbouwwerk: een vreemde vogel in de sociaal-<br>kulturele bijt?<br><i>Koos Vos</i>   | 12  |
| Opbouwwerk op de snijtafel<br><i>Maarten Snel</i>                                    | 23  |
| Het opbouwwerk in 1982<br><i>Jan Mul</i>   | 52  |
| <b>DEEL II</b>   |     |
| Inleiding konferentie Woudschoten 1982<br><i>dr. G. Hendriks</i>                     | 78  |
| Inleiding: Samenwerken met de mensen in<br>Groningen<br><i>Jaap Hillman</i>          | 98  |
| Verslag konferentie Woudschoten<br><i>Andries de Jong</i>                            | 107 |
| <b>DEEL III</b>  |     |
| Feitelijke veranderingen in het lokale opbouwwerk<br><i>Paul Kuypers/Theo Schuyt</i> | 124 |
| Perspektieven van het opbouwwerk<br><i>Paul Kuypers/Theo Schuyt</i>                  | 131 |



|  |     |
|--|-----|
| De auteurs                                     | 143 |
| De Nederlandse Organisatie van Welzijnswerkers | 146 |
| Kolofon  | 151 |

## INLEIDING

Dit is een bundel naar aanleiding van een werkkongres van de sectie opbouwwerkers van de Nederlandse Organisatie van Welzijnswerkers (NOW) in samenwerking met het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO) die gehouden is in maart 1982. Het kongres had als thema "Ontwikkelingen in, en perspectieven van het opbouwwerk in de jaren '80". Deze bijeenkomst was een voorlopig eindpunt van een reeks discussies die in de laatste jaren rond dit thema hebben plaatsgevonden (1). De lijnen van de afgelopen jaren zijn duidelijker geworden en daarmee ook de richting voor de komende tijd. Het was een realistisch kongres, zo typeert Andries de Jong deze bijeenkomst: De Nederlandse opbouwwerkers weten waarvoor en voor wie ze staan.

Van de rijksoverheid valt voor de werksoort opbouwwerk en de opbouwwerfunktie weinig heil te verwachten. Men heeft landelijk de afgelopen zeven jaar weinig visie ontwikkeld. Het opbouwwerk heeft ook geen plek in het landelijke krachtenspel van politieke en ambtelijke toppen. Deze situatie maakt het opbouwwerk afhankelijk van een gedeeltelijk financieel verantwoordelijke landelijke overheid die het inhoudelijk niet meer weet en van beleidsvoerende lokale overheden die inhoudelijk nog richtingen moeten bepalen.

De lokale overheden in het algemeen, maar zeker de lokale politiek, hebben weinig zicht op het opbouwwerk. Er is een sfeer van onbekendheid en onwetendheid. De toenemende bezuinigingen dwingen lokale overheden beslissingen te nemen die onvoldoende gedragen worden door politieke visies. Deze onduidelijkheid rond de inhoud van het opbouwwerk, in vergelijking met bijvoorbeeld de gezinsverzorging, brengen de opbouwwerfunktie in gevaar. De inwisselbaarheid of afschaffing ligt op de loer.

Het opbouwwerk wordt op lokaal nivo gekonfronteerd met problemen voortkomend uit de economische teruggang, welke onder meer leiden tot verscherpte tegenstellingen tussen groepen, verzwaring van de woonlasten, financiële problemen, huisvestingstekorten, enz.

Daarnaast valt er in buurten en wijken een toename van sociaal-emotionele kwesties te constateren. Vragen rond de positie van minderheden, veiligheid (kleine criminaliteit) en eenzaamheid zijn aktueel.

Het opbouwwerk ondersteunt bevolkingsgroepen bij het aanpakken van die problemen in de woon- en leefomgeving. Dat is een korte definitie. Opbouwwerkers zijn deskundig in het begeleiden van groepen bewoners. De aanpak is algemeen en structureel; bevolkingsproblemen staan voorop en deze laten zich niet opdelen in ambtelijke diensten, subsidieregelingen en welzijnsvoorzieningen. Het is daarom dat opbouwwerk een generale functie heet te zijn. Het opbouwwerk heeft een verplichtende relatie naar bevolkingsgroepen toe, het is een vak dat deskundig moet worden uitgevoerd, én het opbouwwerk wordt door de overheid betaald. Het opbouwwerk is nuttig voor de overheid én nuttig voor bevolkingsgroepen. Het laat zich evenwel niet gelijkschakelen met bevolkingsgroepen - opbouwwerk is namelijk beroepsmatige ondersteuning - en nog minder laat het zich vereenzelvigen met die overheid. Het opbouwwerk beweegt zich voortdurend ergens in het steeds wisselende spanningsveld tussen overheid en bevolking, waarbij de doelstelling is het ondersteunen van bevolkingsgroepen.

Uit deze positie vloeit voor het opbouwwerk de plicht voort zich duidelijk naar bevolkingsgroepen te profileren én de verrichte werkzaamheden helder aan de subsidiërende overheid te tonen. Deze strategie is voor de toekomst van het grootste belang gezien de onzekere opstelling van de landelijke en lokale overheid.

Kijkend naar de taken voor het opbouwwerk in de toekomst, dan kunnen drie tendenties onderscheiden worden. Ten eerste is opbouwwerk een basisfunctie of basisvoorziening voor groepen in noodsituaties. Ten tweede heeft opbouwwerk een functie in de noodzakelijke versterking van de lokale democratie. Ten derde heeft het opbouwwerk een steunfunctie voor het (nieuwe) partikuliere initiatief en bevolkingsgroepen bij het bureaucratische lokale welzijnsbeleid.

De koers van het opbouwwerk is hiermee aangegeven. De zin van de opbouwwerfunktie moet helaas te vaak verdedigd worden met no-

ta's en verhalen. De werkelijke kracht van deze functie ligt echter in de maatschappelijke ontwikkelingen zelf. Vrouwenbewegingen, werkgelegenheidsprojekten, minderheidsgroepen en kraakbewegingen bijvoorbeeld werpen nieuwe vragen op, die een uitdaging vormen voor de bestaande organisaties.

Er ontstaan nieuwe groepen en organisatievormen, met wie de bestaande organisaties (overheden, ambtelijke diensten, enz.) in kontakt moeten komen. In deze kontaktlegging tussen nieuwe initiatieven, overheden en bestaande organisaties speelt het opbouwwerk een rol dat het de positie van de bevolking ondersteunt.

### **Deze bundel bestaat uit drie delen.**

Ter voorbereiding van het kongres schreven Koos Vos, Maarten Snel en Jan Mul elk een artikel. Deze artikelen vormen het eerste deel.

Het tweede deel doet verslag van het kongres:

De inleiding van dr. G. Hendriks is een poging de lijnen van het opbouwwerk in de toekomst uit te zetten.

Jaap Hillman geeft in zijn bijdrage aan hoe het opbouwwerk zich op lokaal nivo naar bewoners en overheid toe kan legitimeren.

Andries de Jong, tot slot, geeft de belangrijkste resultaten van het kongres weer.

Het derde deel gaat in op de feitelijke ontwikkelingen zoals deze zich in het lokale opbouwwerk beginnen af te tekenen.

De bundel wordt afgesloten met een aantal perspectieven en scenario's die van de hand zijn van Paul Kuypers en Theo Schuyt.

### **Advies bij het lezen van de bundel.**

Wanneer de tijd ontbreekt om het boek compleet te lezen is het verstandig minimaal het verslag van de konferentie te lezen (hierin worden een aantal inleidingen samengevat) en het deel drie waarin de feitelijke ontwikkelingen en perspectieven.

Het deel I en de opgenomen inleidingen in deel II vormen ondersteunend en achtergrondmateriaal.



## Noten

- (1) • In augustus 1980 werd de discussie weergegeven in een themanummer over opbouwwerk van het Tijdschrift voor Agologie.
- In september 1980 werd in Utrecht een groot opbouwwerkkongres gehouden met de titel: Opbouwwerk, methodiek of emancipatie.
  - April 1981 organiseerde de Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland een kongres met de titel: Opbouwwerk, een instrument in handen voor bevolkingsgroepen.

# Opbouwwerk: een vreemde vogel in de sociaal kulturele bijt?

**Koos Vos**

## OPBOUWWERK: EEN VREEMDE VOGEL IN DE SOCIAAL-KULTURELE BIJT?

**Koos Vos\***

(eerder gepubliceerd in "Kontakt")

### Wat is opbouwwerk?

Wat is opbouwwerk? Er waren tijden waarin deze vraag werd beantwoord met: 'Opbouwwerk is' wat opbouwwerkers doen'. Sommigen zullen staande houden dat deze uitspraak thans nog steeds geldig is. In de grote verscheidenheid aan activiteiten die opbouwwerkers verrichten, lijkt soms geen gemeenschappelijke noemer te ontdekken. Toch laat onderstaand betoog zien hoe de vraag beantwoord kan worden.

Om alvast een voorproefje te geven:

Opbouwwerk is het beroepsmatig ondersteunen van bewoners(-groepen) die zich willen organiseren om kollektieve belangen in hun directe woon-, werk- en leefmilieu te behartigen. Anders gezegd: opbouwwerkers verlenen diensten aan mensen, die proberen meer invloed uit te oefenen op beslissingen die in hoge mate hun levensvoorwaarden bepalen. Dat streven van mensen wordt op allerlei terreinen en in velerlei vormen duidelijk. Bijvoorbeeld in:

- \* Het werken aan de verhoging van verkeersveiligheid in de buurt.
- \* Het verwerven van speelvoorzieningen en ruimtelijke faciliteiten voor wijkactiviteiten.
- \* Het gevecht van kleine dorpen om meer woningbouw en de lantaarnpaal op een onoverzichtelijk kruispunt.
- \* Akties voor betaalbare huren van buurtkomité's in stadsvernieuwingengebieden.
- \* Het pogen van ouderkommissies om over meer mee te praten dan het schoolreisje.
- \* De activiteiten van huurders die meer greep willen krijgen op beheer en onderhoud van hun huizen.

\* Ik ben dank verschuldigd aan Maarten Snel, wiens grondige commentaar tot enkele tekstverbeteringen heeft geleid.



Opbouwwerkers proberen hun ondersteuning zo in te richten, dat niet alleen een bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van een concreet, lokaal samenlevingsprobleem. Maar ook dat de bewonersgroep er wat van leert. Zo kan men in het vervolg zelf (beter) de situatie aan en het beleidsbepalende systeem (vaak de lokale overheid) veranderen.

### Opbouwwerk als instrument

Volgens een bij de behandeling van de CRM-begroting 1981 gedane uitspraak van de staatssecretaris mevr. Kraaijeveld-Wouters, is het opbouwwerk **een instrument van de bevolking dat probleemgericht werkt en de zelforganisatie bevordert**. Daarmee is haars inziens 'duidelijkheid geschapen over de taak van deze werksoort' (1).

Met deze karakteristiek sluit de bewindsvrouw aan bij een opvatting die in toenemende mate door opbouwwerkinstellingen en beroepskrachten wordt onderschreven.

Zo noemt in een in 1979 uitgevoerd landelijk onderzoek meer dan 70% van de ondervraagde opbouwwerkinstellingen **drie taken** het meest **kenmerkend**:

1. Het verlenen van diensten aan bewonersgroepen bij het werken aan de door hen ervaren kollektieve belangen en problemen in hun directe woon- en leefomgeving.
2. Het geven van de nodige voorlichting/informatie aan bewonersgroepen om invloed uit te kunnen oefenen op beslissingen die hen direkt aangaan.
3. Het opbouwen en ondersteunen van bewoners-/buurtorganisaties (2).

'Het adviseren aan de (gemeentelijke) overheid' wordt slechts door 25% als kenmerkende taak genoemd. Het onderscheid tussen functies ten dienste van de overheid en ten dienste van bevolkingsgroepen wordt ook zichtbaar in de ontwikkeling binnen de Stedelijke Raden van Overleg en Advies (ROA's), die in de loop van de jaren zeventig plaatsheeft. Op sommige plaatsen wordt het vanuit een ROA bedreven opbouwwerk in een afzonderlijke stichting ondergebracht. De overige activiteiten van deze ROA's worden gerangschikt onder de noemer democratische planning. In Groningen, Amsterdam, Rot-

terdam en Apeldoorn heeft een dergelijke ontwikkeling zich voorgedaan. Voorts is er het verschijnsel van plaatselijke opbouwwerkpraktijken die zich hebben verenigd in het zogenaamde Platform Opbouwwerk. Door informatie-uitwisseling, samenwerking en belang-enbehartiging tracht het Platform plaatselijke opbouwwerkpraktijken te versterken. Eén van de uitgangspunten luidt: opbouwwerkers handelen in opdracht van bewonersgroepen of -organisaties. Aan deze groepen legt de opbouwwerker verantwoording af. Het Platform noemt opbouwwerk een instrument van bewonersgroepen 'niet alleen omdat de opbouwwerker diensten verleent aan bewoners, maar eerst en vooral omdat opbouwprocessen per definitie activiteiten van bewoners zijn' (3).

Tenslotte verwijzen de uitkomsten van een in april 1981 gehouden symposium over opbouwwerk eveneens naar de opvatting dat opbouwwerk zijn bestaansrecht slechts kan ontleen aan een dienstverlenende relatie met bewonersorganisaties. Aan het symposium namen niet alleen opbouwwerkers, begeleiders en onderzoekers deel, maar ook vertegenwoordigers van lokale overheden, zowel bestuurders als ambtenaren (4).

De konklusie kan niet anders luiden: opbouwwerk kiest (in toenemende mate) voor de zijde van de bewoners. De oude optie: 'opbouwwerk als intermediair tussen overheid en bevolking' is definitief verlaten.

Voert het opbouwwerk dan onverkort uit wat het door bewonersgroepen krijgt opgedragen? En kiest het opbouwwerk hoe dan ook tegen de lokale overheid?

De beantwoording van de zojuist gestelde vragen vraagt enige toelichting op de opvatting van het opbouwwerk als instrument van bevolkingsgroepen. Om te beginnen vormen de door bewoners(groepen) ervaren problemen in woon-, werk- en leefmilieu het uitgangspunt voor het opbouwwerk. De daarin schuilende onvrede vormt als het ware de motor van een opbouwproces waarin de bewoners(groep) zelf oplossingen voor hun problemen nastreven en hun eigen belangen trachten te behartigen.

De door bewoners geformuleerde prioriteiten en doeleinden zijn richtinggevend voor het handelen van de opbouwwerker.



Laat het voorstaande geen misverstand wekken: hiermee is niet gezegd dat de opbouwwerker non-direktief is. Deze mythe uit de zestiger jaren is in de praktijk achterhaald. Een opbouwwerker bevordert niet slechts 'het proces' maar heeft wel degelijk oog voor het bereiken van concrete resultaten. Als duidelijke strategische adviezen daar naar zijn inschatting een bijdrage toe kunnen leveren, dan zal hij niet schromen de bewoners daarvan te voorzien. Bij die inschatting hoort een peiling van de capaciteiten van de bewonersgroep op dat moment. Wil de opbouwwerker de groep verder laten springen dan de polsstok van de groep lang is, dan gaat hij de mist in. De stuurcapaciteit van de opbouwwerker vindt haar grens in het ontwikkelingsstadium van de bewonersgroep (5). Daar waar zich al groepen of organisaties van bewoners hebben gevormd, kan de opbouwwerker aansluiting zoeken en de versterking van die organisatie bevorderen. Er zijn echter situaties waarin bewoners weliswaar problemen ervaren, maar (nog) niet tot groeps- of organisatievorming zijn geraakt. Dan ligt er voor de opbouwwerker de taak om zodanige middelen te kiezen dat door het formuleren van eigen problemen en het verduidelijken van hun belangen bewoners worden gemobiliseerd.

Noch de door de staatssecretaris gebezigde uitdrukking 'instrument van de bevolking', noch de formulering 'instrument van bewonersgroepen' is toereikend om de binnen het opbouwwerk heersende zienswijze weer te geven. De eerste zinsnede suggereert dat opbouwwerk zijn diensten verleent aan onverschillig wie. De tweede specificeert wel dat het om groepen gaat, maar evenmin welke categorie bewoners het betreft. Hoewel de concrete keuze van plaats tot plaats kan variëren, tekent de hoofdlijn zich wel af: opbouwwerk zet zich bij voorrang in voor groepen bewoners wier stem tot nu toe niet of verhoudingsgewijs zwak werd gehoord in politieke en ambtelijke besluitvorming, terwijl deze besluitvorming belangrijke gevolgen heeft voor de woon-, werk- en leefkondities van die groepen. Anders gezegd: opbouwwerk bevordert de vorming van nieuwe belangengroepen in de beleidsarena, zodat organen als bijvoorbeeld de gemeenteraad nieuwe en andere belangen in hun afweging moeten meenemen.

De keuze vóór het bewonersperspektief betekent niet dat opbouwwerk hoe dan ook tégen de gemeente kiest. Integendeel, wanneer

prioriteiten van bewonersgroepen sporen met de door de gemeente gestelde prioriteit, dan ligt een overlegsituatie voor de hand. In zo'n geval kunnen bewonersgroep en gemeente als koalitiepartners samen optrekken, bijvoorbeeld tegen hogere overheden. Voorbeelden daarvan zijn bekend, zowel uit de grote steden als van het platteland. Staan de prioriteiten van bewoners en gemeente haaks op elkaar dan zal opbouwwerk primair steun verlenen aan de bewoners in hun pogen de gemeente 'om' te krijgen. Daarbij geldt als stelregel dat opbouwwerk niet 'namens' bewonersgroepen optreedt.

Deze regel houdt verband met doeleinden van het opbouwwerk. Opbouwwerk levert een bijdrage aan het proces waarin bewonersgroepen door de behartiging van hun belangen concrete problemen oplossen al of niet met behulp van derden. Na 'het vergader-opbouwwerk' uit de zestiger jaren was er in de jaren zeventig een tijd lang een stevige nadruk op probleemoplossing te bespeuren. Imiddels is er opnieuw aandacht voor (politiek) leren en vormen in opbouwprocessen. De bedoelde leer- en vormingsprocessen zijn gekoppeld aan de activiteiten gericht op probleemoplossing; langs die weg wordt het zelfvertrouwen, de competentie van bewonersgroepen versterkt, worden sluimerende vermogens tot leven gewekt en neemt het organisatievermogen toe. In de mate waarin dit lukt is tevens voldaan aan een voorwaarde om duurzame veranderingen te bewerkstelligen in de relatie tussen bewonersgroepen en beleidsbepalende instanties. Opbouwwerk maakt gebruik van methoden en technieken, die binnen de bovengenoemde uitgangspunten bruikbaar zijn voor zaken als mobiliseren (vormen van bewoners(zelf)onderzoek), organisatie (organisatie- en kommunikatietechnieken), leren en vorming (onder meer groepswork), steun aan bewoners bij onderhandelingen en actie (onderhandelings- en actie-vuistregels). Bovendien is kennis van regelingen en instanties onontbeerlijk die bij de oplossing van bewonersproblemen een rol spelen.

Er is reeds gesproken over opbouwwerk als een instrument van bewonersgroepen; dat wil zeggen dat opbouwwerk zich niet laat leiden door almachtsfantasieën. Bij veel bewonersproblemen is de inschakeling van andere hulpbronnen door bewonersgroepen onontbeer-



lijk. Daarbij valt niet in de eerste plaats te denken aan andere welzijnswerksoorten, al zijn verbindingen met bijvoorbeeld maatschappelijk werk en vormingswerk soms adequaat. Veeleer gaat het om deskundigheid op het gebied van bouwen, ruimtelijke ordening, wetgeving e.d.

In veel opbouwwerkprojecten wordt derhalve samengewerkt met eigen bewoners-deskundigen, zoals bouwkundigen, architecten, juristen. Deze bewonersdeskundigen zijn vaak in staat om op grond van andere uitgangspunten met waardevolle (tegen-)plannen te komen. Tenslotte, er is in het opbouwwerk een streven merkbaar om de typeering 'opbouwwerk als instrument van bewonersgroepen' concreet te maken door met andere bewonersorganisaties samenwerkingsovereenkomsten te sluiten. Daarin worden de verantwoordelijkheden, taken en tijdsinvestering van de betreffende opbouwwerkers geregeld opdat voor de bewonersgroep de inzet van de opbouwwerker controleerbaar wordt.

Soms is de praktijk sterker dan de leer, een oud menselijk tekort. Maar opbouwwerkers zijn niet de enigen voor wie dit opgaat.

#### **Opbouwwerk: géén specifieke welzijnswerksoort**

Historisch gezien is opbouwwerk te rangschikken onder de werksoorten die zich bewegen op wat nu het terrein van specifiek welzijn. Globaal gesproken wordt deze sektor gekonfronteerd met 'onwelzijn' van mensen, dat in andere sectoren van het maatschappelijk leven wordt veroorzaakt. Opbouwwerk speelde bijvoorbeeld een rol in het opvangen van sociale gevolgen die voortvloeiden uit de na-oorlogse industrialisatiepolitiek. De overwegend agrarische plattelandsbevolking moest zich omschakelen. Om dat proces zonder al te grote brokken -sociale onrust bijvoorbeeld- te laten verlopen, vervulde het opbouwwerk vanuit de overheid bekeken een nuttige functie. De nadruk viel op het behoud van plaatselijke gemeenschappen die destijds een verzuilde pluriformiteit kenden. Onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen in de zestiger jaren heeft zich een kentering in het opbouwwerkveld voorgedaan.

In de twee voorafgaande paragrafen is daarvan de neerslag weergegeven. Zoals betoogd, kenmerkend voor opbouwwerk is het aangrij-

pingspunt: problemen van bewonersgroepen in de sfeer van wonen, werken, onderwijs en gezondheid. Die problemen worden door bewoners doorgaans niet gedefinieerd in termen van een specifieke welzijnssector.

Een goed thuis, een veilige buurt, op je kinderen afgestemd onderwijs enz. staan voorop. Opbouwwerk wil aan de bevordering van die kondities integraal een bijdrage leveren. Dat blijkt onder meer uit de probleemvelden waarop opbouwwerkinstellingen hun activiteiten ontplooiën. Centraal daarin zijn, zo blijkt uit eerder geciteerd onderzoek, projecten op het gebied van:

#### **\* Woningen en woonomgeving;**

het gaat onder meer om stadsvernieuwing, leefbaarheid kleine dorpen, nieuwe wijken-problematiek, bestemmingsplannen.

#### **\* Onderwijs en vorming;**

bijvoorbeeld gericht op de aansluiting school-buurt, kleine scholen, alfabetisering, open school, onderwijs buitenlandse werknemers.

#### **\* Arbeid en werkgelegenheid;**

hieronder ressorteren onder meer projecten 'mensen zonder werk', WAO/AAW-groepen (7).

Daarnaast zijn er projecten die zich bewegen op het veld van maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg en sociaal-kultureel werk. De specifieke bemoeienis van opbouwwerk is in die gevallen gericht op een betere afstemming van de dienstverlenende instituten, op de eisen en wensen van degenen aan wie de diensten worden verleend.

Samenvattend: Niet problemen van specifiek welzijn, maar problemen in het leven van alledag vormen het uitgangspunt van opbouwwerk, vooral op die terreinen welke direkt de kwaliteit van het bestaan bepalen.

#### **Opbouwwerk en de Rijksbijdrageregeling**

Opbouwwerk is als werksoort onder de werkingssfeer van de RBR sociaal-kultureel werk gebracht. Past het opbouwwerk daar wel in?

Artikel 2.2. van de RBR luidt: 'De sociaal-kulturele activiteiten sluiten aan bij initiatieven en behoeften van de bevolking of groepen daaruit....'



Aan deze voorwaarde voldoet het opbouwwerk (zie boven). Valt het opbouwwerk binnen de definitie van sociaal-kulturele activiteiten? In artikel 2.1.b. werden als zodanig opgevat 'activiteiten gericht op...b. het bevorderen van bewustwording van de bevolking en groepen daaruit van de eigen woon-, werk- en leefsituatie en de daarin voorkomende waarden en normen en het ondersteunen van actieve en kritische betrokkenheid bij een vormgeving aan de samenleving'. Deze enigszins vage bewering wordt in de toelichting aangescherpt. Daar lezen wij over deze categorie: Het zijn 'activiteiten waarbij het accent ligt op het vormingsproces en waaraan groepen (en individuen) deelnemen met het oog op vernieuwing en verandering van hun eigen woon-, leef- en werksituatie, respectievelijk hun maatschappelijke of kulturele positie'. Als voorbeelden van dergelijke activiteiten noemt de toelichting onder meer: 'Participatie van een buurtbevolking in een stadsvernieuwingsplan, participatie in acties ter verbetering van de verkeersveiligheid in de woonomgeving ...acties gericht op het behoud van de leefbaarheid en een redelijke infrastructuur in kleine plattelandsgemeenten'. Ook worden genoemd: 'Vrouwengroepen en -organisaties, belangengroepen en anderen die verbetering trachten te realiseren in de eigen maatschappelijke en kulturele positie'.

Hoewel uit verschillende hoeken steun aan deze activiteiten wordt verleend erkent de toelichting dat vooral opbouwwerkers in deze ondersteunend optreden. Tot zover lijkt er geen vuiltje aan de lucht. De tekst van de RBR sociaal-kultureel werk betreffende opbouwwerk en de hier gepresenteerde opvatting over opbouwwerk lopen aardig parallel. Maar de tekst simplificeert de werkelijkheid.

In de praktijk zal het meer dan eens voorkomen, dat in het kader van de hierboven omschreven sociaal-kulturele activiteiten, een bewonersgroep op gespannen voet komt te staan met de lokale overheid. Zo doen zich in de stadsvernieuwing regelmatig situaties voor waar een bewonersgroep het grondig oneens is met het gemeentelijk beleid en met de consequenties daarvan. Wanneer een dergelijke groep ondersteund wordt door een opbouwwerker, bevindt ook deze laatste zich in een moeilijk parket. Hij verricht zijn werk binnen de doelen zoals boven omschreven, maar vindt door dat werk de lokale overheid die tevens subsidiënt is van zijn werk op zijn weg. Op grond

van de doelen en taken die aan het opbouwwerk worden toegedacht ('instrument in handen van groepen uit de bevolking') zal hij aan de bewonersgroep ondersteuning (blijven) bieden, maar de subsidiëring loopt gevaar. Dat dit geen theoretische situatie is blijkt thans in vele gemeenten, waar het opbouwwerk op onduidelijke argumenten danwel zonder beleidsprioriteiten, en dikwijls eenzijdig door de lokale overheid in de tang genomen wordt.

Naarmate het opbouwwerk krachtiger is geworteld in bewonersgroepen, naar die mate zal het gemakkelijker staande blijven ten behoeve van de ondersteuning van de strijd van bewonersgroepen om de kwaliteit van het bestaan. Die worteling vergt echter tijd, zeker daar waar bewoners nog niet op eigen kracht tot groeps- en organisatievorming konden overgaan. In die gevallen zal de gemeente bereid moeten zijn om het opbouwwerk zijn mobiliserende functie te laten vervullen. Krachtens het parlementair-demokratisch systeem behoort een gemeente bij haar bestuur alle belangen af te wegen. Opbouwwerk levert via de geschetste werkwijze een bijdrage aan het beter functioneren van het stelsel door op (nog) niet verwoorde belangen de nadruk te leggen. Het zou van goed gemeentelijk bestuur getuigen, wanneer een lokale overheid bereid zou zijn de oppositie binnen haar territorium mogelijk te maken en van professionele ondersteuning te voorzien.

Koos Vos.



# Opbouwwerk op de snijtafel

**Maarten Snel**

## Noten

1. Trefpunt, februari 1981, 2, pag. 10.
2. Lie, Chr., e.a. Opbouwwerk in Nederland; een overzicht. 's Hertogenbosch, NIMO, 1979, pag. 11.
3. Bouwstenen van een beleidsplan, Platform Opbouwwerk i.o. Nijmegen, 1980, pag. 1.
4. Symposium 'Doelstellingen en taken van lokaal opbouwwerk' (april 1981), WONN, Drachten, verslag in voorbereiding, gereed in december 1981.
5. Zie G. de Kleijn, e.a. Thematische analyse Opbouwwerk, Den Haag, Ideeën-centrale stadsvernieuwing, 1978, pag. 43.
6. De in deze paragraaf gepresenteerde gedachten treft men in verwante vorm ook aan in de onder 3 en 4 genoemde stukken.  
Zie voorts:  
W. v.d. Leur (red.), Opbouwwerk en gemeentelijk welzijnsbeleid, Alphen a/d Rijn, Samsom/WONN, 1979.  
Werkplan 1980, paragraaf 1, NIMO, 's Hertogenbosch, 1979.  
Lie, Chr. en J. Mul, De organisatie van het opbouwwerk, 's Hertogenbosch, NIMO, 1981.  
Nieborg, S. en K. Vos, Leren in Opbouwwerk, Marge, 4, 12, pag. 389-397.
7. Zie noot 2: Lie e.a. 1979, pag. 16-18 en 64-67.

## OPBOUWERK OP DE SNIJTAFEL

### Inleiding

In aansluiting op het voorafgaande artikel van Koos Vos probeer ik een aantal uitspraken, formuleringen en omschrijvingen over opbouwwerk te scherpen. Waar Koos Vos 'verhalend' was over het opbouwwerk, zal ik de nadruk leggen op een 'analyserende' benadering. Overlappingsen zijn mogelijk, evenals accentverschillen in zijn benadering van wat opbouwwerk is of zou moeten zijn en de mijne. Een belangrijke overeenkomst is, dat zowel hij als ik spreken over opbouwwerk, dat bepaalde bevolkingsgroepen ondersteunt. Daarmee is door ons beiden de democratische planning (ook wel genoemd 'opbouwwerk ten dienste van beleidsinstanties') met opzet buiten beeld gelaten.

Wat mij betreft: democratische planning, of al dat werk dat primair aan beleidsinstanties ten goede komt danwel voor deze instanties ondersteunende activiteiten onderneemt, is géén opbouwwerk.

Wat opbouwwerk wel is, is heel wat moeilijker te zeggen. De staatssecretaris van CRM deed tijdens de begrotingsbehandeling in februari 1981 in de Tweede Kamer de uitspraak dat 'opbouwwerk een instrument (is) in handen van de bevolking, dat het probleemgericht werkt en de zelforganisatie bevordert'. In werk- en beleidsplannen van diverse instellingen die opbouwwerk uitvoeren wordt gesteld dat 'opbouwwerk de belangenbehartiging door betrokkenen zelf ondersteunt'.

De praktijk van het opbouwwerk is zeer veelvormig. Zo worden groepen van bewoners in een stadsvernieuwingswijk begeleid in het formuleren van hun wensen en belangen, worden vergaderingen tussen huurders en een woningcorporatie gezamenlijk voorbereid en nabesproken op de behaalde resultaten, worden politieke avonden georganiseerd, worden WAO-ers bijeengebracht om gezamenlijk hun belangen te behartigen, wordt een vrouwengroep georganiseerd om een eigen activiteitencentrum in de wijk te creëren, worden vergaderkursussen georganiseerd, worden acties voor een veiliger oversteekplaats voorbereid, etc.

In al deze voorbeelden gaat het om bestaande of nog maar nauwelijks gevormde groepen van mensen die begeleiding of ondersteuning wensen bij het oplossen van hun materiële dan wel immateriële problemen. Door die begeleiding of ondersteuning te bieden wordt naast oplossing van het betreffende probleem -uiteindelijk door betrokkenen zelf- de toename van de mondigheid en weerbaarheid van bevolkingsgroepen nagestreefd. Het bevorderen van de mondigheid en weerbaarheid van de bevolking, en dan met name van die groepen die het minst in staat zijn voor hun rechten op te komen, is een noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van onze samenleving. Vanuit dat perspectief bezien is het dan ook niet vreemd dat de overheid die ondersteuning en begeleiding in de vorm van onder meer het opbouwwerk financiert. Een ander aspect van overheidsverantwoordelijkheid is het verzekeren van recht op ondersteuning voor die bevolkingsgroepen die dat het hardst nodig hebben. In paragraaf m. kom ik nader op deze legitimatiebasis voor het opbouwwerk terug.

Dit artikel begint met een omschrijving van wat het opbouwwerk zich ten doel stelt. Vervolgens neem ik deze omschrijving onder de loep, leg hem als het ware op de snijtafel en bekijk bijna woord voor woord wat er staat en wat er bedoeld wordt. Dit wordt in de paragrafen a t/m h besproken.

Deze paragrafen zijn in drie categorieën te groeperen aan de hand van de drie volgende vragen:

- Voor wie zet het opbouwwerk zich in? (zie par. a, b, c).
- Welke problemen gaat het opbouwwerk te lijf? (zie par. d, e).
- Hoe probeert het opbouwwerk zijn doelen te bereiken? (zie par. f, g, h).

Bij de bespreking van deze drie vragen blijft één belangrijk aspect buiten beschouwing: de positie die het opbouwwerk inneemt. In drie volgende paragrafen tracht ik de vraag te beantwoorden:

- In welke positie bevindt het opbouwwerk zich ten opzichte van de verschillende betrokkenen? (zie par. j, k, l).

Dit betoog sluit ik af met een paragraaf over de wenselijkheid, respectievelijk de noodzaak om zowel aan bevolkingsgroepen als anderen (waaronder de subsidiërende overheid) te tonen wat het opbouwwerk wil, wat het doet en tot welke resultaten het komt (zie par. m).



## De centrale doelstelling

Het opbouwwerk stelt zich ten doel om problemen die groepen mensen uit de bevolking in achterstandssituaties in hun dagelijkse woon-, werk- en leefomstandigheden ervaren samen met hen op duurzame wijze op te lossen, door die groepen te ondersteunen, die eigen activiteiten (willen) ondernemen ter oplossing van hun problemen.

### a. ....groepen mensen uit de bevolking....

#### Toelichting

In de omschrijving van wat het opbouwwerk wil, wordt gesproken van 'groepen mensen uit de bevolking...'. Daarmee wordt aangegeven dat het in het opbouwwerk gaat om meerdere personen tegelijkertijd. In tegenstelling tot vele andere werksoorten, gaat het niet in de eerste plaats om een individu, niet om de problemen of belangen van één enkele 'kliënt', maar om een samenlevingsverband; een samenlevingsverband bedoeld als een formele of informele organisatie of een (nog) ongeorganiseerde groep van mensen.

Dit neemt niet weg dat in het opbouwwerk ook aandacht bestaat voor individuele problemen of belangen. Dikwijls echter, wordt op basis van individuele signalen, getracht mensen met dezelfde problemen of met dezelfde belangen bijeen te brengen. Vervolgens kunnen dan gezamenlijk gestelde doelen nagestreefd worden.

De vorming van een groep, van een formele of informele organisatie, is een wezenlijk onderdeel van het opbouwwerk. Deze groepsvorming duurt dikwijls kort en is gericht op een concreet (materieel of immaterieel) probleem of belang. Soms gaat een bestaande groep zich langere termijn doelen stellen, waarbij de aard van de groep of de aard van de organisatie dikwijls meeverandert.

In dit opzicht laat het opbouwwerk zich eerder vergelijken met organisatie-ontwikkeling en organisatieverandering dan met welzijnswerk dat in vele gevallen gericht is op individuele ontplooiing of individu-gerichte zorg.

Een belangrijk kenmerk van de groepsgerichte benadering in het opbouwwerk is verder, dat het niet alleen gaat om de problemen van de mensen die deel uitmaken van de betreffende groep. Dikwijls is er sprake van een achterban die vergelijkbare problemen of belangen heeft. Het werk van de voorhoede-groep komt ook aan hen ten goede.

#### Achtergrond:

- De op groepsvorming gerichte aanpak in het opbouwwerk is van doorslaggevend belang voor het ontwikkelen van een machtsfactor onder de bevolking. Waar het gaat om het nastreven van oplossingen waarover door anderen een beslissing genomen moet worden, staat een groep mensen sterker dan een enkel individu.
- Verder zijn onderlinge steun en stimulering belangrijk, naast het eenvoudige principe van 'twee weten meer dan één'. Bovendien is de kans op een afhankelijkheidsrelatie met de opbouwwerker kleiner wanneer de gevormde groep onderling voldoende sterkte heeft ontwikkeld.

### b. ....groepen in achterstandssituaties....

#### Toelichting

Aarzelend heb ik het begrip 'achterstandssituaties' toch in de omschrijving van het opbouwwerk opgenomen. De aarzeling zit hierin, dat het een nieteenduidig en zelfs verwarrend begrip is. Wat wordt er mee bedoeld? Gaat het om materiële of immateriële achterstand? Is er een 'schuldige' aan te wijzen voor de achterstand van de één ten opzichte van de ander?

Aarzeling ook, omdat het begrip achterstand een etiket wordt. Stigmatisering dreigt in de hand gewerkt te worden. De volgende stap is dan al bijna gezet: het neerkijken op allen die zich in een achterstandssituatie bevinden. Een derde bezwaar is, dat het een begrip is dat weinig verandering of zelfs veranderbaarheid lijkt toe te staan.

Ik introduceer dit begrip toch, omdat ik wil aangeven dat het opbouwwerk zich niet voor alle bevolkingsgroepen inzet, maar voor die



groepen die niet bij machte zijn hun eigen belangen te behartigen of hun rechten te doen gelden. Ieder begrip dat de lading beter dekt is welkom. Ik houd het bij gebrek aan beter voorlopig op 'achterstand'. Citerend uit het WONN-werkplan 1981-1983 (blz. 10):

"Noch binnen het opbouwwerk noch daarbuiten zijn ons operationele beschrijvingen van dit begrip bekend op grond waarvan de inzet van opbouwwerk bepleit c.q. gelegitimeerd kan worden. In verscheidene pogingen om dit komplekse begrip te omschrijven, beperken sommige auteurs zich -naar onze mening ten onrechte- tot objectieve maatstaven om achterstand te 'meten'. Anderen spreken van een optelsom van kwade kansen terwijl -ons inziens- ook één 'kwade kans' een grote achterstand (op meerdere gebieden) tot gevolg kan hebben.

Met zuiver subjektieve maatstaven kan het begrip achterstand naar onze overtuiging óók niet afdoende beschreven worden. Het begrip verwijst niet alleen naar een objectief vaststelbare toestand, maar ook naar de waardering van die toestand door betrokkenen. Daarbij dient bedacht te worden, dat betrokkenen niet alleen de probleemhebbers (in het opbouwwerk dikwijls: de bewoners) zijn, maar ook politici en beleidsambtenaren en last but not least het opbouwwerk zelf. Wat als achterstand wordt gezien is daarmee geworden tot het resultaat van een deels politiek proces waarin wenselijkheden en onwenselijkheden door betrokkenen worden geëxpliciteerd, op grond van feiten en waarderingen."

Achtergrond:

Een nadere aanduiding van de bevolkingsgroepen waar het opbouwwerk zich voor inzet is nodig om binnen het werk zelf tot een afbakening en prioriteitstelling te kunnen komen. Hoe zou een opbouwwerker anders in staat zijn, laat staan zich gelegitimeerd weten, om tegen andere groepen uit de bevolking 'nee' te verkopen.

Afbakening is dus voor het opbouwwerk zelf noodzakelijk. Daarnaast zal ook de subsidiërende overheid steeds nadrukkelijker vragen om verantwoording van de tijd die aan bepaalde bevolkingsgroepen wel dan niet besteed wordt. Het opbouwwerk dient daarop een gefundeerd antwoord te kunnen geven.

c. ....die eigen activiteiten (willen) ondernemen....

Toelichting

Het opbouwwerk zet zich in voor die groepen van mensen die zelf activiteiten ondernemen of willen ondernemen om hun problemen te lijf te gaan en/of om hun belangen te behartigen. Daarbij werkt het opbouwwerk niet slechts vóór die mensen, maar voor én met hen. Geen dienstverlening zonder meer, geen probleem-oplossing in opdracht van een bevolkingsgroep, niet 'U vraagt, wij draaien'. Samen met de direkt-betrokkenen de problemen aanpakken, de belangen behartigen en gezamenlijk gestelde doelen nastreven.

Dit veronderstelt bij de groepen waarmee en waarvoor het opbouwwerk werkt bereidheid zich in te zetten voor de eigen belangen en voor de oplossing van de door hen zelf ervaren problemen. Dat kost tijd en energie en die moet beschikbaar zijn.

In veel gevallen zal onder de bevolkingsgroepen waar het opbouwwerk zich voor inzet, de bereidheid om de eigen situatie aan te pakken klein zijn. Frustrerende ervaringen uit het verleden, negatieve verwachtingen tot de te behalen resultaten, negatief beeld van de eigen mogelijkheden, zijn enkele van de mogelijke oorzaken van deze geringe bereidheid. In vele gevallen is het verantwoord bedoelde bevolkingsgroepen te motiveren en te stimuleren tot het gezamenlijk ondernemen van activiteiten om de woon-, werk- of leefsituatie te wijzigen. Dikwijls zal er sprake zijn van een latente bereidheid om zelf stappen te ondernemen. Daar kan het opbouwwerk een functie hebben in het manifest maken van die bereidheid en in het bijebrengen van gelijkgestemden uit een bevolkingsgroep.

Tenslotte moet hier vermeld worden, dat de omschrijving weliswaar de nadruk legt op het werken met en vóór bepaalde bevolkingsgroepen, maar dat in het werken aan de gesignaleerde problemen ook vaak gewerkt wordt met andere groepen, organisaties en/of instanties. Voorbeelden zijn de plaatselijke overheid, woningcorporaties, partikuliere huiseigenaren, schoolbesturen, (andere) bewonersorganisaties en landelijke organisaties. Op z'n tijd kunnen al deze organisaties zowel bondgenoot als tegenstander zijn bij een bepaald probleem. Het belangrijkste is, dat het ondernemen van eigen activiteiten door bevolkingsgroepen en het ondersteunen daarvan centraal



staat voor het opbouwwerk. En ook dat deze organisatie, hoe en wanneer dan ook, een rol kunnen spelen bij de verwerkelijking van de gestelde doelen

#### Achtergrond

Een belangrijk kenmerk van opbouwwerk is dat het met betrokkenen samenwerkt. Het aantal malen dat een opbouwwerker spreekt 'namens' of een probleem oplost 'voor' een groep, moet tot het uiterste beperkt blijven. Eerder zal de eigen aanpak gestimuleerd moeten worden, waarbij de opbouwwerker ondersteunend kan werken. Daarbij moet geen (nieuwe) afhankelijkheid (van de opbouwwerker) ontstaan.

#### *d. ....problemen in de dagelijkse woon-, werk- en leefomstandigheden....*

#### Toelichting

Het terrein waarop de problemen liggen en waaraan door het opbouwwerk gewerkt wordt, wordt doorgaans aangeduid met dat van de woon-, werk- en leefomstandigheden.

Naast de konstatering dat deze aanduiding weinig zegt (immers, wat valt er niet onder?) moet hier vermeld worden, dat er van zowel materiële als immateriële problemen sprake kan zijn. Het kan zowel gaan om onderhoud van woningen, als om het betrekken van ouders bij het onderwijs van hun kinderen. Zowel om een gevaarlijke verkeerssituatie, als om de eenzaamheid van een bepaalde groep mensen in een wijk. Daarbij werd en wordt in verhouding veel aandacht geschonken aan problemen die te maken hebben met de woning en woonomgeving. Daarnaast zijn de beleidsterreinen onderwijs en gezondheidszorg al enkele jaren van belang. De laatste tijd wordt het opbouwwerk in toenemende mate gericht op problemen m.b.t. werkgelegenheid buitenlanders en op vrouwenprojecten. Belangrijker dan de aanduiding van de problemen in de woon-, werk- en leefomstandigheden is de toevoeging dat het gaat om dagelijkse zaken.

Problemen waar mensen dagelijks tegenaan lopen, belangen die zij aangeven omdat zij er dagelijks mee in aanraking komen, vormen uitgangspunt voor opbouwwerk.

Daaraan kunnen worden toegevoegd de problemen waarmee zij gekonfronteerd dreigen te worden en die als dreiging door hen ervaren worden. Het ervaren van een dreigend probleem door een bevolkingsgroep kan ook als uitgangspunt voor opbouwwerk gelden. **Vooraf dient gesteld te worden, dat macro-verschijnselen en macro-problemen niet door het opbouwwerk kunnen worden opgelost**, evenmin als dit overigens door ambtenaren, hoofden van dienst, wethouders of landelijke politici gedaan kan worden.

Het verminderen van sociale ongelijkheid en het bevorderen van de emancipatie zijn doelen die verband houden met verschijnselen die door het opbouwwerk niet of nauwelijks (en zeker niet aantoonbaar) beïnvloed kunnen worden.

Dit alles ontslaat de opbouwwerker niet van de plicht om in het uitvoerend werk doelen te formuleren die verbonden zijn aan macro-doelstellingen en die ook in dat kader geplaatst kunnen worden.

Door het opbouwwerk kan er een (bescheiden) bijdrage geleverd worden aan maatschappelijke ontwikkelingen en aan de verandering van machtsverhoudingen, door in opbouwwerkprojecten bevolkingsgroepen te ondersteunen, hun weerbaarheid te vergroten, aan hen vaardigheden over te dragen, e.d.

Het opbouwwerk bevindt zich dus in het **spanningsveld** tussen de **alledaagse concrete problemen en de haalbare korte-termijn-oplossingen enerzijds en de macro-problemen en het nastreven van duurzame oplossingen in het kader van een bredere maatschappelijke doelstelling anderzijds.**

Dit is een positie die ligt tussen het accepteren van beperkingen die aan opbouwwerk verbonden zijn, mede gegeven de andere -dikwijls grotere- maatschappelijke krachten enerzijds, en het trachten bestaande grenzen beetje bij beetje te verleggen anderzijds. Welke doelen het opbouwwerk zich ook stelt, **het werk moet aansluiten bij de problemen die groepen mensen in de dagelijkse woon-, werk- en leefomstandigheden ervaren.**



## Achtergrond

In het verleden heeft het opbouwwerk zich dikwijls opgetuigd, danwel zich door anderen laten optuigen, met fraaie algemene doelstellingen: opbouw van de samenleving, democratisering, participatie, emancipatie, decentralisatie en zelforganisatie zouden door het opbouwwerk gerealiseerd of bevorderd moeten worden. We moeten constateren dat dit even fraai-klinkende als onhaalbare pretenties bleken te zijn. Het opbouwwerk komt steeds meer van die hoge pretenties terug en stelt zich doelen die binnen het bereik van het opbouwwerk liggen of die daarbinnen gebracht kunnen worden.

*e. ....problemen die door groepen mensen ervaren worden....*

### Toelichting

Het ervaren van een bepaald probleem is een individuele aangelegenheid. En dikwijls zal de signalering ervan allereerst via één individu de opbouwwerker bereiken. Maar deze laatste zal trachten meerdere personen die hetzelfde probleem hebben of die voor eenzelfde belang staan, bijeen te brengen.

De opbouwwerker zoekt naar gezamenlijkheid, overeenkomstige verschijnselen, gemeenschappelijke achtergronden, structurele oorzaken achter het probleem zoals zich dat voordoet. Dikwijls is de samenhang met andere problemen aan te geven. Zo wordt geprobeerd om van de beleving van een bepaald probleem de kollektieve aspecten te belichten en op grond daarvan mensen bijeen te brengen en een groep te vormen.

Deze kollektieve aanpak is van belang omdat het maatschappelijke problemen betreft die niet geïndividualiseerd moeten worden; daardoor immers zouden structurele belangentegenstellingen uit beeld verdwijnen.

Meer dan ook is het dan ook nog zo, dat meer mensen met hetzelfde probleem gekonfronteerd worden, maar dat deze niet in staat of bereid zijn er zelf veel tijd en energie in te steken. De resultaten van het werk van de actieve groep (al dan niet met ondersteuning door een opbouwwerker) komen ook hen ten goede en kunnen verandering brengen in de door hen ervaren problemen.

## Achtergrond

Het opbouwwerk is gericht op gezamenlijke aanpak door de direct-betrokkenen van problemen die door hen ervaren worden. Vandaar de nadruk op de kollektieve aspecten (achtergronden, oorzaken) van de problematiek en op de vorming van groepen of organisaties bestaande uit meerdere personen met dezelfde problemen of belangen. Daardoor wordt de vorming van een eigen machtsfaktor versterkt. Die is nodig om beslissingen kollektief te kunnen nemen, danwel beslissingen van anderen te kunnen beïnvloeden. Ook voor het stimuleren van een gezamenlijk leerproces ter vergroting van eigen kennis, inzicht en vaardigheden (zie onder g) is het belangrijk uit te gaan van gezamenlijke ervaringen.

*f. ....samen met betrokkenen problemen op te lossen....*

### Toelichting

Eén van de doelen van het opbouwwerk -tevens de centrale activiteit van deze werksoort- is het leveren van bijdragen aan de oplossing van door groepen mensen ervaren problemen.

Het kenmerkende van opbouwwerk is daarbij, dat het deze bijdragen levert door samen met hen die het probleem ervaren, aan de oplossing ervan te werken. Het gaat niet om het aandragen of realiseren van oplossingen ten dienste van de direct-betrokkenen (wat op zich een nuttige en verdienstelijke activiteit kan zijn), maar om het ondersteunen van groepen die zélf ook een bijdrage willen leveren aan de oplossing van het door hen ervaren probleem.

Het samenwerken met betrokkenen betekent dat een opbouwwerker zelden of nooit zal optreden namens de groep waarmee en waarvoor hij werkt, en al helemaal niet dat hij over de hoofden van de betrokkenen heen aan oplossingen werkt. Het betekent, dat de opbouwwerker op enigerlei wijze aan de direct-betrokkenen verantwoording moet kunnen afleggen over de door hem ondernomen activiteiten. In paragraaf j. kom ik hierop terug.

In de samenwerking tussen bevolkingsgroep en opbouwwerker om gezamenlijke doelen te bereiken, dient de opbouwwerker niet alleen



aan te sluiten bij de probleembeleving (zie paragraaf e), maar ook bij de mogelijkheden en vaardigheden en bij de beperkingen die de groep heeft.

Wanneer aan bepaalde oplossingen gewerkt wordt die de betreffende bevolkingsgroep niet 'draagt', of als gewerkt wordt aan het vergroten van kennis, inzicht en vaardigheden of aan de beïnvloeding van beleid zonder dat dit nog aansluit bij de mensen in de groep waarmee en waarvoor een opbouwwerker werkt, dan streeft hij zijn doel voorbij.

Dit betekent allerm minst dat een opbouwwerker alleen maar volgt wat er in een groep gebeurt, er 'achter' staat, onverkort en altijd solidair is, of hoe het dan ook genoemd kan worden. Meer dan eens zal een opbouwwerker de groep konfronter en met zijn ideeën, doelen en inzichten, en die zullen niet altijd stroken met de ideeën, doelen en inzichten van de groep. Met andere woorden, het gaat er niet om dat opbouwwerker en bevolkingsgroep het altijd met elkaar eens zijn, of dat de opbouwwerker zich altijd zou moeten aanpassen. Het gaat er wél om, dat de beroepskracht aansluit bij wat er leeft in de groep, dat hij probeert die groep op een aantal punten een stap verder te helpen en in het kader daarvan de groep zijn diensten aanbiedt.

#### Achtergrond

Waar het mij in deze paragraaf om gaat is, dat de activiteiten van de opbouwwerker aansluiten bij de groep en dat hij hooguit één of twee stappen vooruit kan zijn (en moet zijn). Het oplossen van een probleem zonder de probleemhebbers erbij te betrekken kan nuttig zijn maar heeft met opbouwwerk niet veel te maken.

#### *g. ....het op duurzame wijze op te lossen....*

#### Toelichting

In de beschrijving van wat het opbouwwerk wil, verdient het begrip 'op duurzame wijze' speciale aandacht. In het opbouwwerk gaat het niet om een eenmalige ad-hoc-oplossing van een individueel of kollektief probleem. Natuurlijk is zo'n oplossing in vele gevallen een hele vooruitgang en een stimulans om verder te gaan.

Maar het opbouwwerk stelt zich nadrukkelijk ten doel om verder te komen, en om naast de konkrete probleemoplossing ook anderssoortige resultaten te bereiken, zodat in een vergelijkbare situatie betrokkenen zonder hulp of met minder hulp van anderen hun probleem zelf kunnen aanpakken.

Naast probleemoplossing stelt het opbouwwerk zich twee doelen die gericht zijn op de duurzaamheid van de probleemoplossende activiteit:

- Het vergroten van kennis, inzicht en vaardigheden van personen uit de groep waarmee en waarvoor een opbouwwerker werkt.
- het samen met de bevolkingsgroep beïnvloeden van instanties die beleidsbeslissingen nemen over het betreffende probleem.

Vaak is het zo dat de bewoners vooral geïnteresseerd zijn in de oplossing van hun konkrete (materiële of immateriële) probleem, en/of daar vooral hun belang bij hebben. Het is de taak van een opbouwwerker om, al werkend aan de oplossing van het probleem, ook de twee andere doelen na te streven en het evenwicht tussen deze drie opbouwwerkdoelen te bewaken.

De activiteit rond de oplossing van een bepaald probleem (het probleemoplossingsproces) is de continue onderstroom. Daarin worden de drie opbouwwerkdoelen ingebracht om een duurzame verandering van de probleemsituatie te bereiken.

Over het belang van de drie doelen en over de samenhang hierin in het kader van de probleemsituatie, moet tussen de opbouwwerker en de groep waarmee en waarvoor hij werkt, overeenstemming bestaan. Er zijn ook opbouwwerkprocessen denkbaar waarbij deze overeenstemming over de drie opbouwwerkdoelen gaandeweg ontstaat. Het is aan de beroepskracht dit te bewaken.

#### Achtergrond

De hierboven vermelde drie opbouwwerkdoelen zijn niet nieuw. Ze worden al jaren als sub-doelen van de centrale doelstelling van opbouwwerk genoemd.

Wél nieuw is, dat er in 'Lokaal opbouwwerk' een sociaal-wetenschappelijke fundering aan wordt gegeven. (Zie 'Lokaal Opbouwwerk', artikel van N.M.H. van Dijk, WONN/Samsom 1981). In het verleden werd in de praktijk vooral aan het eerste opbouwwerkdoel,



de probleemoplossing, aandacht gegeven. Het werd wel als het centrale doel geformuleerd. In de hier beschreven opvatting is het proces van probleemoplossing wel de centrale activiteit maar is probleemoplossing zelf één van de drie gelijkwaardige doelen.

De laatste jaren neemt de aandacht voor het leerproces in het opbouwwerk (tweede doel) toe; in mindere mate geldt dit ook voor het derde opbouwwerkdoel: de beïnvloeding van beleidsinstanties. Aan de operationalisering van deze beide doelen wordt op diverse plaatsen gewerkt. (zie onder meer: WONN-Werkplan 1981-1983)

#### *h. ....op duurzame wijze op te lossen....*

##### Toelichting

In het kader van de duurzaamheid van de probleemoplossende activiteiten, vullen de in de vorige paragraaf genoemde drie opbouwwerkdoelen elkaar goed aan. Maar in de dagelijkse praktijk van het werk staat het werken aan de concrete probleemoplossing dikwijls op gespannen voet met activiteiten die het leerproces stimuleren of gericht zijn op beleidsbeïnvloeding.

Over de beschreven doelen van het opbouwwerk en over de onderlinge samenhang waarin deze moeten worden nagestreefd bestaat in grote mate overeenstemming. De situatie doet zich echter voor, dat deze overeenstemming alom met de mond beleden wordt, maar op gespannen voet staan met de opbouwwerkpraktijk.

In de praktijk is maar al te vaak geen sprake van samenhang of evenwicht tussen de doelen probleemoplossing, vergroting probleemoplossend vermogen en beleidsbeïnvloeding.

Aan het eerste doel wordt methodisch gewerkt, het tweede en derde worden dikwijls verwaarloosd. Eventuele resultaten op dit gebied zijn veelal 'toevallig', althans niet het resultaat van methodisch werken. Deze gespannen verhouding tussen theorie en praktijk doet geen afbreuk aan de theorie, maar onderstreept veeleer het belang van haar praktische werking.

Wat is de situatie? De opbouwwerker wordt gekonfronteerd met één of meerdere door een groep bewoners gesignaleerde problemen. In deze bewonersgroep is een zekere oplossingsvaardigheid aanwezig.

Ook is er dikwijls wel enige beleidsruimte aanwezig om (een deel van) het probleem tot een aanvaardbare oplossing te brengen. Voor de opbouwwerker is de verleiding nu groot deze beleidsruimte en de aanwezige vaardigheden als gegeven te accepteren en deze te benutten, respectievelijk met het eigen instrumentarium aan te vullen.

Tijdsdruk (of: vermeende tijdsdruk) en de drang om tot concrete resultaten te komen versterken de neiging om binnen bestaande randvoorwaarden tot een aanvaardbare oplossing te komen. De acceptatie van aanwezige vaardigheden en bestaande beleidsruimte als randvoorwaarden voor de oplossing van een gesignaleerd probleem leidt tot een onderwaardering en niet-realiseren van de doelstellingen 'vergroten probleemoplossend vermogen' en beïnvloeden van beleidsinstanties'.

In de engelstalige literatuur is dit verschijnsel bekend onder de naam 'problem solution' strategie. Met deze beschrijving wil niet gezegd zijn dat in het opbouwwerk nooit sprake is van nieuw geleerd gedrag, van nieuwe vaardigheden of van veranderd beleidshandelen. Het zijn echter eerder gunstige maar onbedoelde neveneffecten, dan gevolgen van het methodisch handelen van de opbouwwerker.

Haaks hierop staat een werkwijze, waarin de kondities waaronder een concreet probleem moet worden opgelost, beschouwd worden als onderdelen van dat probleem. De leermomenten in het proces van probleemoplossing worden expliciet benut om een vergroting van het probleemoplossend vermogen te bewerkstelligen. Men tracht in het contact met beleidsinstanties tot procedurele vernieuwingen te komen. In de engelstalige literatuur staat dit bekend als een 'problem solving' strategie. De hier gehuldigde opvatting van wat opbouwwerk is laat zich als een 'problem solving' strategie omschrijven.

##### Achtergrond

Tussen de concrete probleemoplossing enerzijds en de twee andere opbouwwerkdoelen anderzijds bestaat, zoals boven beschreven, een wat gespannen verhouding. Het is zaak deze spanning niet uit het opbouwwerk weg te redeneren, maar deze juist productief te maken.



Dat kan wellicht door het proces van probleemoplossing te beschouwen als de konstante faktor in het opbouwwerk. Dit proces is dan het vliegwiel dat de zaak in beweging houdt. Aan dat proces worden drie doelen gekoppeld. Daar is de oplossing van het betreffende probleem er één van.

Tot zover de nadere analyse van een omschrijving van wat opbouwwerk zich ten doel stelt. De positie van deze werksoort is nog onbesproken gebleven en komt nu aan de orde.

### **Positie van het opbouwwerk**

Sinds het bestaan van het opbouwwerk, aanvankelijk onder de naam samenlevingsopbouw en maatschappelijk opbouwwerk, is de functie en positie van dit werk ter discussie gesteld. Hoe kan het ook anders bij een werksoort die betaald wordt door de overheid met als 'opdracht' de samenleving op te bouwen en daarbij vooral aandacht te schenken aan de naar verhouding zwakke bevolkingsgroepen. Wanneer in deze konstruktie en bij deze 'opdracht' de belangen van genoemde doelgroep niet sporen met die van de formele opdrachtgever, de subsidiënt, zal zowel de functie als de positie van het opbouwwerk ter discussie gesteld worden.

Opbouwwerk kan, als functie opgevat, door vele personen in verschillende posities worden uitgevoerd. In de praktijk blijkt dit ook te gebeuren. Zowel in partikuliere organisaties (architectenburo's, ziekenhuizen, vakbonden) als in overheids en semi-overheidsinstellingen (gemeenten, korporaties) worden mensen aangesteld met agogische kwaliteiten om bijvoorbeeld de inspraak van leden c.q. werknemers c.q. cliënten te organiseren. En ook in vrijwilligersgroepen worden functies als mobiliseren, een tijdsplanning maken en bewaken, informatie-overdracht, mensen motiveren, door leden van de groep vervuld. Het specifieke van het door beroepskrachten uitgevoerde opbouwwerk is, dat het dergelijke functies vervult vanuit een zelfstandige positie en daarbij een eigen werkwijze heeft; bovendien heeft het een verantwoordingsplicht primair ten opzichte van de bevolkingsgroep waarmee en waarvoor het werkt (instrument in hun

handen) en daarnaast ook ten opzichte van kollega's (instrument met eigen verantwoordelijkheden). Ten opzichte van de subsidiënt ten slotte, dient het opbouwwerk verantwoording af te leggen over de bestede gelden.

In dit artikel wordt met opbouwwerk steeds bedoeld op deze vorm van door beroepskrachten uitgevoerd opbouwwerk. In het navolgende wordt de positie van deze werksoort nader toegelicht.

Het opbouwwerk bevindt zich in een spanningsveld tussen verschillende betrokkenen: diverse bevolkingsgroepen, partikuliere instanties, overheids- en semi-overheidsinstellingen en diverse werksoorten in welzijnland. De twee polen van dit spanningsveld worden meestal gevormd door aan de ene kant de subsidiërende overheid en aan de andere kant de te ondersteunen bevolkingsgroep(en). In de loop der jaren hebben opbouwwerkers in dit spanningsveld verschillende posities trachten in te nemen, of werden zij door anderen in verschillende posities geplaatst.

### **Ontwikkelingen**

In de zeventiger jaren zijn veel bewonersgroepen in stadsvernieuwingengebieden door opbouwwerkers begeleid. Meer dan eens door aan inspraakprocedures of organisatievormen deel te nemen waarvan het belangrijkste resultaat bleek te zijn, dat het overheidsbeleid erdoor werd gelegitimeerd terwijl de belangen van de bewonersgroepen onder tafel verdwenen.

In de periode die al enkele jaren achter ons ligt, werd het opbouwwerk dikwijls een intermediaire positie toegedacht. Daarbij zou het een brievenbus- of vertaalfunctie moeten hebben, zowel voor bevolkingsgroepen als voor de overheid. Dubbele doelstellingen, onherkenbaarheid en ongeloofwaardigheid waren dikwijls de gevolgen ervan. Duidelijk werd, dat deze intermediaire positie meestal niet in het belang was, noch kón zijn, van de bevolkingsgroepen waarmee en waarvoor het opbouwwerk werkt.

Bovendien kon het opbouwwerk in deze intermediaire positie niet duidelijk maken welke belangen en/of welke partij het ondersteunde. Doordat het opbouwwerk in een onduidelijke positie verkeerde en



bovendien vaag was in zijn doelstellingen, bleek het vaak een voor alle partijen ongrijpbare werksoort.

Om uit de intermediaire positie te geraken, ondernam het opbouwwerk pogingen om onvoorwaardelijk solidair te zijn met bevolkingsgroepen in achterstandssituaties en vanuit die positie te werken. Daarbij werd de eigen verantwoordelijkheid weggeredeneerd, ofwel verborgen achter 'de groep'. Ook deze positiekeuze blijkt niet te handhaven, omdat het opbouwwerk wel degelijk een eigen verantwoordelijkheid heeft, hoewel die niet of nauwelijks omschreven is.

### **Instrument met eigen verantwoordelijkheden**

Terwijl enerzijds sprake is van opbouwwerk dat een intermediaire rol meent (meende) te kunnen spelen tussen overheid en bewonersorganisatie, is anderzijds sprake van opbouwwerk dat zich onvoorwaardelijk met bewoners zegt te solidariseren. Daarnaast zijn er altijd, juist in het Noorden van Nederland, voorstanders geweest van een benadering waarbij het opbouwwerk wordt gezien als een 'instrument in handen van bewoners'. Een instrument dat echter duidelijke eigen verantwoordelijkheden heeft. Deze laatste benadering, die zich kenmerkt door duidelijkheid en openheid over na te streven doelen, wint veld.

Dit betekent bijvoorbeeld dat democratische planning en opbouwwerk gezien worden als van elkaar te onderscheiden activiteiten, waarbij democratische planning wat mij betreft niet als opbouwwerk dient te worden aangemerkt.

Hier moet dan wel worden vermeld dat, vooral in kleinere gemeenten, historisch gegroeide situaties voorkomen die een praktische realisering van dit wenselijk geachte onderscheid niet onmogelijk mogen maken.

Het belang van deze ontwikkeling is, dat een grote mate van overeenstemming blijkt te bestaan, zowel onder opbouwwerkers (a), als in beleidskaders (b) alsook onder theoretici en 'tweedelijners' (c), over het feit dat opbouwwerk allereerst ten doel heeft bewonersgroepen te ondersteunen:

- a. Vele opbouwwerkinstellingen kiezen primair voor het ondersteunen van bevolkingsgroepen in hun streven de eigen woon-, werk-

en leefsituatie te verbeteren wanneer deze groepen daartoe zelf onvoldoende in staat zijn. Eventuele deelname aan inspraak- of planningsprocedures van de (lokale) overheid wordt nadrukkelijk afgewogen tegen de vraag hoever deze deelname dienstbaar is aan de primaire, ondersteunende taak van het opbouwwerk.

- b. In de CRM-brochure 'Opbouwwerk en stadsvernieuwing' (1977) waren de eerste tekenen waarneembaar om het opbouwwerk aan de zijde van bewoners(-organisaties) te plaatsen. Begin 1981 deed de toenmalige staatssecretaris van CRM, J.G. Kraaijeveld-Wouters, tijdens de begrotingsbehandeling van CRM de belangwekkende uitspraak dat 'opbouwwerk een instrument (is) in handen van de bevolking, dat het probleemgericht werkt en de zelforganisatie bevordert'.

Deze uitspraak bevestigt de tendens op landelijk beleidsniveau dat opbouwwerk een verworvenheid is of zou moeten zijn voor bepaalde bevolkingsgroepen zoals bijvoorbeeld de gratis rechtshulp dat ook is.

- c. Op het door WONN georganiseerde symposium over 'Doelstellingen en taken van lokaal opbouwwerk' (april 1981) bleken veel deelnemers zich te kunnen vinden in de stellingname, dat opbouwwerk een instrument is in handen van bewonersgroepen.

Dit werd nader uitgewerkt naar positie en doelen van het opbouwwerk. Daarbij werd gesteld dat opbouwwerk meer doet en moet doen dan zich zuiver dienstverlenend opstellen ('U vraagt, wij draaien') voor bevolkingsgroepen in achterstandssituaties. Naast doelen van bewonersorganisaties is het opbouwwerk gelegitimeerd eigen -nadrukkelijk te expliciteren- doelstellingen in te brengen in het opbouwwerkproces. (Zie ook "Lokaal Opbouwwerk", verslag van dit symposium: Praktijkreeks, WONN/Samsom, 1981).

### **Positie kiezen**

Het is van groot belang dat het opbouwwerk een duidelijke positie kiest. Van daaruit kan de centrale doelstelling worden bereikt. De plaatsing van het opbouwwerk als instrument in handen van bewo-



nersgroepen in achterstandssituaties, is in dat kader een goede ontwikkeling. Die ontwikkeling heeft echter wel een uitwerking nodig, met name op het punt van de eigen verantwoordelijkheid van het opbouwwerk. Het feit dat deze ontwikkeling op landelijk beleidsniveau gesteund en gelegitimeerd wordt, geeft daaraan ekstra kracht.

### Decentralisatie

Tegelijkertijd met de zojuist beschreven beleidsontwikkeling wordt het opbouwwerk gekonfronteerd met de gevolgen van decentralisatie van het welzijnsbeleid. Deze lijken meer dan eens haaks te staan op de zojuist besproken positiekeuze (instrument in handen van bewonersgroepen) en eerder een positie als verlengstuk van de (lokale) overheid tot gevolg hebben....

De decentralisatie van het welzijnsbeleid is een samenstel van beleidsmaatregelen die voor het opbouwwerk vóórgaande konsekventies kan hebben. Nu de gemeente de instantie is, die over de verdeling van de schaarse subsidiemiddelen beschikt, heeft het opbouwwerk op tweeërlei manieren met de lokale overheid van doen.

Eenzijds is de gemeente dikwijls één van de betrokken partijen in het opbouwwerkproces, bijvoorbeeld in een stadsvernieuwingsplan, een woonomgevingsplan of een onderwijsproject. Meer dan eens is de verhouding tussen gemeentelijke overheid en opbouwwerk in een dergelijk proces gespannen. Namelijk op die momenten dat de doelen van de door het opbouwwerk ondersteunde bevolkingsgroep en de lokale overheid uiteenlopen of zelfs diametraal tegenover elkaar staan.

Anderzijds is het opbouwwerk van de gemeente afhankelijk voor wat betreft het voortbestaan. De gemeente kan immers beslissen over het al dan niet verlenen van subsidies aan plaatselijke instellingen voor opbouwwerk, zonder dat aan een dergelijk besluit duidelijke voorwaarden of wederzijds geaccepteerde criteria ten grondslag liggen. Bovendien kan door gemeenten -naar gebleken is- met de subsidiebudget in de hand de inhoud van het opbouwwerk bijgebogen en/of diepgaand beïnvloed worden. De eerste voorbeelden van deze voor het opbouwwerk ongunstige ontwikkelingen liggen er al.

### Positie van het opbouwwerk, maatregelen

Uit bovenstaande zal duidelijk geworden zijn, dat twee ontwikkelingen de positie van het opbouwwerk grotendeels bepalen. Enerzijds de ontwikkeling waarbij opbouwwerk (in het kort) geformuleerd wordt als instrument in handen van bewoners en waarbij het een eigen verantwoordelijkheid claimt. Anderzijds de decentralisatie van het welzijnsbeleid waardoor het opbouwwerk soms een instrument in handen van de lokale overheid lijkt.

In deze elkaar gedeeltelijk tegenstrevende ontwikkelingen dient het opbouwwerk een eigen positie te kiezen. Vervolgens moet het maatregelen treffen die deze keuze uitvoerbaar maken. Op enkele van die maatregelen ga ik in de hier op volgende paragrafen nader in:

- j. opbouwwerk op kontraktbasis
- k. consensus over algemene doelstelling
- l. organisatorische vormgeving.

Dit hoofdstuk beëindig ik met een pleidooi voor het presenteren door opbouwwerkers van wat zij zich in hun werk ten doel stellen, hoe zij werken, welke resultaten zij bereiken, en dergelijke. De laatste paragraaf, m, over verantwoording tegenover betrokkenen, zal gewijd worden aan dit pleidooi voor presentatie. De Conferentie Opbouwwerk in het Noorden is overigens zelf één van de vormen waarin dat gebeuren kan.

#### *j. ....opbouwwerk op kontraktbasis....*

Bij een nadere uitwerking van 'instrument in handen van bevolkingsgroepen, maar dan wel met eigen verantwoordelijkheden' zullen allereerst afspraken gemaakt moeten worden waaruit zowel de dienstverlening als de eigen verantwoordelijkheden blijken. Allereerst gaat het om afspraken met de bevolkingsgroep(en) waarmee en waarvoor het opbouwwerk werkt (voor relatie met subsidiënt, zie par. k.).

Met de betreffende bevolkingsgroep(en) worden afspraken gemaakt over de doelstellingen, de te volgen werkwijze, de tijdsperiode waarin en ander zich dient af te spelen. Ook over de wijze waarop het opbouwwerk verantwoording aflegt over zijn doen en laten.



Het gaat hier nadrukkelijk om het formuleren van operationele doelstellingen, concrete begrippen, duidelijke termijnen. Beide betrokken partijen (bevolkingsgroep en opbouwwerker, c.q. opbouwwerkinstelling) brengen hierbij hun doelstellingen in. Die moeten uitgewerkt zijn tot op het niveau van concrete projecten. Zowel wat betreft de doelen van een bevolkingsgroep, als voor eigen doelen van het opbouwwerk. Alleen dan maakt het opbouwwerk zich voor de betreffende bevolkingsgroep aanspreekbaar en controleerbaar. En dat is een belangrijke stap op weg naar de positie van instrument in handen van de bevolking.

Bij voorkeur worden de afspraken schriftelijk vastgelegd. In enkele steden zijn goede ervaringen opgedaan met contracten tussen een opbouwwerker (c.q. zijn instelling) en een bevolkingsgroep. Het nut van een dergelijke schriftelijk vastgelegde afspraak is, dat diverse betrokkenen weten wat ze van elkaar wel en niet te verwachten hebben, waar het werk op gericht is en welke termijnen voor bepaalde doelen gedacht worden. In de afspraak over een regelmatige verantwoording van het opbouwwerk aan de groep waarmee het werkt, wordt gekoncretiseerd dat het opbouwwerk primair een relatie heeft met een bevolkingsgroep.

*k. ....konsensus over algemene doelstellingen....*

Het in de vorige paragraaf bepleite afsluiten van contracten tussen bevolkingsgroep(en) en opbouwwerk is alleen mogelijk wanneer opbouwwerk bestaat. In de Nederlandse traditie, anders dan bijvoorbeeld de Amerikaanse en -dichterbij- de Belgische, wordt opbouwwerk op redelijke schaal mogelijk gemaakt door gereguleerde subsidiëring van overheidswege. De basis daarvoor is gelegen in een algemene overeenstemming over wat de doelstelling van het opbouwwerk is. Over de gewenste resultaten lopen de meningen wellicht uiteen, maar dat neemt niet weg, dat op het niveau van algemene doelstellingen consensus bestaat of te bereiken is. Op basis van deze consensus wordt het opbouwwerk gesubsidieerd. Dit geldt zowel in de situatie van subsidiëring door de landelijke als door de lokale overheid. In het laatste geval, sinds de decentralisatie, zal het moeilijker zijn dan enkele jaren geleden om wilsovereenstemming op het

niveau van algemene doelstellingen te bereiken, respectievelijk te behouden, wanneer op het niveau van concrete projecten overheid en bevolkingsgroepen tegenovergestelde doelen hebben, of wanneer een door het opbouwwerk ondersteunde bevolkingsgroep resultaten nastreeft die zich slechts verhouden tot het lokale beleid. Aan het verslag van het WONN-symposium ontleen ik het volgende:

"Nu de decentralisatie van het welzijnsbeleid een feit is, is de lokale overheid de instantie die over het toekennen van subsidie aan het opbouwwerk beschikt. Gegeven het primaat dat gelegd wordt bij de relatie van het opbouwwerk met groepen uit de bevolking in een achterstandssituatie, zal een relatie met de subsidiërende overheid niet eenvoudig zijn. Meer dan eens zal het ondersteunen van bedoelde bevolkingsgroep(en) een doorkruising dan wel een oppositionele opstelling ten aanzien van het overheidsbeleid impliceren. Het opbouwwerk moet de ruimte hebben om ondersteuning te bieden aan bevolkingsgroepen, ook als deze groepen opponenten van overheidsbeleid blijken te zijn. (.....)

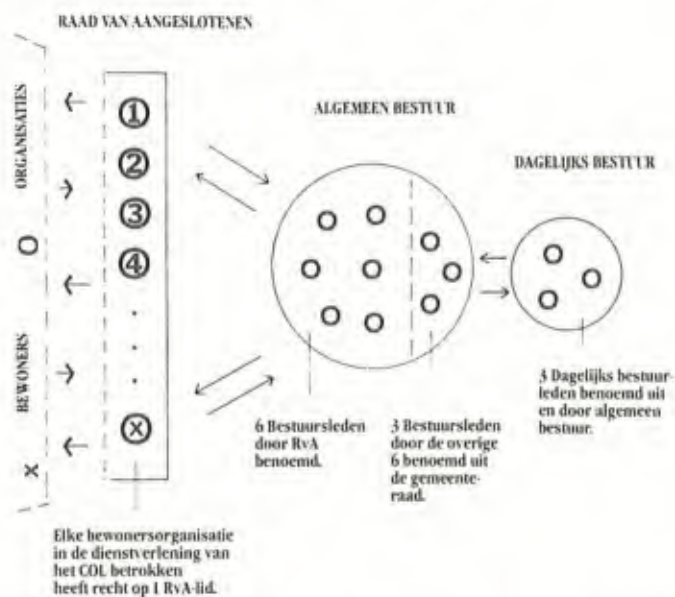
Dit alles is slechts mogelijk, wanneer met de subsidiënt afspraken gemaakt zijn over de doelen die het opbouwwerk op een algemeen beleidsniveau nastreeft. Gegeven een te verwachten consensus op dit doelstellingsniveau (waarden en normen; beleidsuitgangspunten), lijkt het mogelijk om op dit niveau tot afspraken met de (lokale) overheid te komen.

Het is vooralsnog de vraag of dat in aparte contracten tussen opbouwwerk en lokale overheid geregeld moet worden, of dat er beter sprake kan zijn van landelijke beleidsuitgangspunten met betrekking tot het opbouwwerk. (.....) Een belangrijke voorwaarde voor het opbouwwerk om te kunnen opereren is, dat het een zekere vrije ruimte krijgt om binnen de afspraken op algemeen (beleids-)niveau doelen op projectniveau te kunnen nastreven. Daartoe dient, zoals gesteld, het algemene beleidskader aangegeven te zijn en dienen afspraken over de subsidievoorwaarden tussen lokale overheid en opbouwwerk te zijn vastgelegd. Er zijn op dit punt enkele voorbeelden bekend van subsidiëringsafspraken tussen opbouwwerk en gemeente, maar er kan zeker nog niet van een algemeen geldende gedragslijn gesproken worden". (einde citaat)



1. ....organisatorische vormgeving....

Het kiezen van een positie temidden van verschillende partijen dient ook organisatorisch vormgegeven te worden. De in september 1981 verschenen "Diskussienota organisatie opbouwwerk" van het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO) geeft een overzicht van een vijftal mogelijke konstrukties die met voorbeelden worden toegelicht. Eén daarvan neem ik in deze paragraaf over. Niet alleen omdat het een Noord-Nederlands voorbeeld is, maar vooral omdat het om een organisatorische konstruktie gaat die grotendeels getoetst komt aan het hierboven beschrevene.



Opn. 1. het COL werkt in opdracht van bewonersorganisaties;  
2. de bewonersorganisaties voeren een eigen huishoudelijk beleid;  
3. het stichtingsbestuur legt

verantwoording af aan de Raad van Aangeslotenen;  
4. de beroepskrachten zijn in dienst van de Stichting.

In Leeuwarden bestaat een stedelijke instelling voor opbouwwerk, het Centraal Orgaan Leeuwarden (COL). Deze instelling is erin geslaagd een stedelijke opbouwwerkorganisatie van onderaf op te bouwen. Op wijkniveau werkt een opbouwwerker ten dienste van een bewonersorganisatie. Vanuit de verschillende wijken neemt een vertegenwoordiger van de wijkorganisatie deel aan de Raad van Aangeslotenen; uit deze Raad worden zes van de negen bestuursleden gekozen. In het schema op pagina 46 ziet deze organisatie er als volgt uit (zie NIMO-nota blz. 9 e.v.).

Bij dit organisatie-model kunnen uiteraard kanttekeningen gemaakt worden. Wat mij betreft komt één belangrijk punt, voortvloeiend uit wat in de voorafgaande paragrafen werd gezegd over de eigen verantwoordelijkheden van het opbouwwerk, te weinig in het organisatie-model van het COL naar voren. De bewaking van het tweede en derde opbouwwerkdoel (vergroten probleemoplossend vermogen, duurzame beleidsbeïnvloeding) is in deze konstruktie naar mijn mening te weinig expliciet aanwezig. Het eerste doel (probleemoplossing) zal via de wijkvertegenwoordigers voldoende aandacht krijgen. In de COL-organisatie zou, in het verlengde van wat in vorige paragrafen gezegd is, meer specifieke opbouwwerkdeskundigheid in de organisatie ingebracht moeten worden, bijvoorbeeld in het Algemeen Bestuur. In een andere stedelijke opbouwwerkorganisatie in het Noorden, te weten het Groninger Samenwerkings Verband Opbouwwerk (SVO) is dit verzekerd door 'opbouwwerk-deskundigen' in de Begeleidingskommissie op te nemen.

(zie NIMO: Diskussienota organisatie opbouwwerk, pag. 14 e.d.)

m. ....verantwoording tegenover betrokkenen....

Het opbouwwerk kent een algemene doelstelling, heeft een drietal subdoelen en formuleert op uitvoeringsniveau projectdoelen. Het voert werkzaamheden uit die al dan niet resultaten opleveren die in meerdere of mindere mate zichtbaar zijn. Zowel voor diegene waarmee en waarvoor het opbouwwerk werkt, als voor diegenen die in deze werk-



soort werkzaam zijn, is het noodzakelijk om geregeld de bereikte resultaten te bezien en af te meten aan de oorspronkelijke doelen. Dit is nodig zowel om het nut van het verrichte werk naar eigen maatstaven te beoordelen, als om aan de hand van bereikte resultaten te kunnen zien waar alle inspanningen toe leiden en daardoor gemotiveerd te blijven.

Om de groep mensen die bij het werk betrokken is te vergroten, verdient het aanbeveling om bijvoorbeeld eens per jaar het verrichte werk te presenteren op een voor mede-wijkbewoners en andere belanghebbenden aantrekkelijke en aanschouwelijke manier. Zowel voor deze -relatieve- buitenstaanders als voor de direkt-betrokkenen geeft dit een legitimatie van de geld en menskracht vergende activiteit die opbouwwerk heet.

In het kader van het gedecentraliseerde welzijnsbeleid is er nog een tweede reden om resultaten en werkwijzen van het opbouwwerk te presenteren. Deze reden komt voort uit de noodzaak voor het opbouwwerk zich te legitimeren ten opzichte van diegene die het opbouwwerk betaalt. Temeer omdat de lokale overheid als subsidiënt van het opbouwwerk ook één van de belangrijke partijen is in het opbouwwerkproces.

Het leggen van een hechte legitimatiebasis kan naar mijn mening op vier manieren gebeuren, waarvan de derde sterk mijn voorkeur heeft.

- a. Als er een duidelijke behoefte aan opbouwwerk bestaat, is het bestaan van het opbouwwerk daarmee te legitimeren.
- b. Legitimatie kan ook ontleend worden aan het feit dat een werksoort een volwaardige professie is.
- c. Een werksoort kan zijn legitimatie ontleenen aan duidelijk herkenbare (materiële of immateriële) produkten.
- d. Van andere orde is de legitimatie die gelegen is in de bewering dat bepaalde bevolkingsgroepen recht hebben op ondersteuning.

#### ad a. Behoeftte aan opbouwwerk.

Wanneer aangetoond kan worden dat vanuit bewonersorganisaties behoefte is aan opbouwwerk, dan is daarmee een legitimatiebasis voor het werk aanwezig. Wanneer bijvoorbeeld een opbouwwerk-

funktie uit een wijk dreigt te worden weggehaald door een subsidie-stop en de buurt verzet zich daartegen ('Piet moet blijven') dan is dat een moment waarop de opbouwwerker weet dat er behoefte is aan zijn inbreng.

In minder crisisachtige situaties is zo'n behoefte veel minder duidelijk. In de meeste gevallen zal het zo zijn, dat er niet of nauwelijks gesproken kan worden van een direkte, manifeste behoefte aan opbouwwerk.

Dat is niet verwonderlijk en zelfs niet zo verontrustend, wanneer je als taak voor het opbouwwerk formuleert: het richten van bewoners-activiteiten op lange-termijn-doelen. Immers, de direkte ondersteuning van een activiteit van bewoners is veel eerder en direkter een behoefte van bewonerszijde dan bijvoorbeeld het 'leren aan de klus' (ooit) een ekspliciete behoefte zal zijn. Is hiermee niet vergelijkbaar de spanning binnen het onderwijs tussen de behoefte om het papiertje te halen, en het doel normen en waarden over te dragen, denkwijzen bij te brengen?

#### ad b. Opbouwwerk als professie

Wanneer een beroep dat zich in een benarde positie bevindt, kan aantonen dat het om een 'serieuze professie' gaat, dan is daarmee de legitimatievraag veelal afdoende beantwoord. Dat het opbouwwerk (voorlopig nog) niet voldoet aan de criteria waaraan een professie getoetst wordt, mag blijken uit een vergelijking met de kenmerken die Roessingh aan een volwaardig professie toekent: (zie K.H. Roessingh: 'Institutionalisering en professionalisering' in 'Andragogie' van B. van Gent en T.T. ten Have (red.))

1. een consistent geheel van kennis en theorievorming
2. vaardigheden die daarop berusten en die toepasbaar zijn op konkrete levenssituaties
3. een beroepskode en
4. onderlinge controle en verantwoording aan kollega's.

In het opbouwwerk is wel sprake van vaardigheden gericht op het veranderen van een bepaalde sociale werkelijkheid, maar het is moeilijk vol te houden dat die berusten op of afgeleid kunnen worden uit een consistent geheel van kennis en theorie. Er zal nog heel wat aan de weg getimmerd moeten worden voordat het zover is. Het ont-



werpen van theorieën die bruikbaar zijn voor de praktijk en het ontwikkelen van praktijktheorie zijn taken die in de komende jaren het opbouwwerk verder kunnen helpen.

Ook beschikt het opbouwwerk niet over een beroepskode volgens welke de werkers aan elkaar verantwoording kunnen afleggen.

En het is de vraag of het opbouwwerk zich primair in de richting van onderlinge verantwoording zou moeten ontwikkelen. Eerder zou gezocht moeten worden naar verantwoordingskaders onder de bevolking in het werkgebied (wijk, buurt of dorp).

In de richting van professie-verklaring moet het opbouwwerk zijn legitimatiebasis naar mijn mening op dit moment niet zoeken.

#### ad c. Produkten

Wat doet het opbouwwerk, welke produkten levert het, wat pretendeert het, wat stelt het zich ten doel en wat wordt daarvan in de praktijk waargemaakt? Als ik met een kapotte auto naar de garage ga en de volgende dag rijdt die weer, ben ik tevreden (afgezien van de rekening) en zal ik niet verder vragen naar de legitimatiebasis van het beroep automonteur. Hetzelfde zou voor het opbouwwerk kunnen gelden, hoewel het daar uit de aard van het werk wel iets ingewikkelder ligt. Maar er zijn toch in Nederland geslaagde opbouwwerkprojecten, waarvan te beschrijven is in hoeverre de gestelde doelen gerealiseerd zijn? (Of niet soms?) Het presenteren van produkten, gekoppeld aan de doelstellingen van het werk zelf, is een onderontwikkelde activiteit in het opbouwwerk. Er zou in deze richting gewerkt moeten worden om het opbouwwerk aan de hand van de eigen produkten en resultaten een duidelijker gezicht, en daarmee een hechte legitimatiebasis te verschaffen.

Mij lijkt het op dit moment de beste manier waarop het opbouwwerk zich kan legitimeren.

#### ad d. Recht op ondersteuning

Naast het presenteren van het eigen werk bestaat er mijns inziens een legitimatiebasis van heel andere orde voor het opbouwwerk. Steeds meer wordt bepleit, dat bepaalde bevolkingsgroepen (zie onder paragraaf b) recht hebben op deskundige ondersteuning. Daarbij

kan onder meer aan opbouwwerk gedacht worden. De overheid dient de mogelijkheden tot deze ondersteuning te bieden. In deze benadering bestaat er een parallel tussen opbouwwerk en de gratis rechtshulp voor bepaalde groepen uit de bevolking. De vergelijking met de rechtshulp houdt ook stand, waar het het werkterrein van de rechtshulp en het opbouwwerk betreft: in beide gevallen gaat het om konfliktierende belangen tussen (grosso modo) enerzijds een persoon of een groep en anderzijds een andere persoon, instanties of overheidsinstellingen. In een dergelijke konfliktituatie dient de ondersteuner (advokaat pro deo, c.q. opbouwwerker) onafhankelijk van de hem betalende instantie, de overheid, te kunnen opereren. Het verdient mijns inziens aanbeveling om aan te dringen op een wettelijk verankerd recht op ondersteuning voor groepen in onze samenleving die tot op heden hun rechten te weinig hebben kunnen doen gelden. Door beroepskrachten uitgevoerd opbouwwerk is één van de vormen waarin die ondersteuning geboden kan worden.

Een eerdere versie van deze tekst heb ik bijgesteld naar aanleiding van commentaren van Koos Vos en de sectie opbouwwerkers van de NOW, waarvoor ik hen bij deze dank.



# Het opbouwwerk in 1982

**Jan Mul**

HET OPBOUWWERK IN 1982 - aanzet tot discussies. J.P. Mul,  
februari 1982, op persoonlijke titel

## 1. Inleiding

Voorondersteld wordt, dat de deelnemers aan dit kongres ervan uitgaan, dat kansarme groepen beter in staat gesteld dienen te worden om voor hun belangen op te komen.

Voorondersteld wordt tevens, dat alle deelnemers het opbouwwerk zien als instrument van die groepen. Een instrument dat overigens kwa werkmethoediek terughoudend wordt aangeboden: dat, wat de groepen zelf kunnen doen, dient ook door hen zelf gedaan te worden.

Vanuit deze gezamenlijkheid in opvatting kunnen we in dit kongres nagaan, wat er zowel door opbouwwerkers als beleidsfunktionarissen gedaan kan worden, om die belangenbehartiging beter mogelijk te maken.

Ik wil beginnen met een korte schets van huidige maatschappelijke ontwikkelingen. Daarna wordt ingegaan op de konsekwenties, die deze ontwikkelingen hebben voor het welzijnswerk in het algemeen en het opbouwwerk in het bijzonder. Op basis van deze gezichtspunten wordt dan de vraag gesteld, hoe we met die konsekwenties om willen en kunnen gaan.

Bovenstaande aanpak kan nauwelijks in een beperkt aantal pagina's volledig genuanceerd en bovendien nog gefundeerd worden uitgewerkt. De stijl is dan ook soms erg generaliserend. Daarvoor vraag ik de lezers begrip.



## 2. Maatschappelijke ontwikkelingen

### 2.1 Vanuit een economisch perspectief

De economische situatie is weinig rooskleurig. De verzorgingsstaat wankelt. De tendens om de sociale zekerheid aan te tasten wordt steeds sterker.

Er kan worden vastgesteld, dat de konsekventies van de zorgelijke economische situatie in steeds verder gaande mate worden afgewenteld op de zwaksten in onze samenleving. Deze afgewenteling vindt vanuit een aantal sectoren plaats. Het kumulatieve effect daarvan is echter voor degenen, die nauwelijks nog ruimte hadden, funest. Het Sociaal en Cultureel Planbureau stelt vast, dat 8,4% van de huishoudens door de bodem van de verzorgingsstaat is gezakt, terwijl de daarop volgende 22,4% er nauwelijks beter voor staat. En zo spreken we over ruim 30% van alle huishoudens. (Zie ook Buut, 10-02-1982)

Over de onafwendbaarheid van deze ontwikkelingen kan men van mening verschillen. De vraag in bijv., in hoeverre onmacht wordt aangepraat. Er is nog wel degelijk sturingsruimte en wel in drieërlei opzicht:

- De inkomenskant.  
Ik denk aan de geluiden m.b.t. de winsten op aardgas of de belastingfraude door bedrijven, om een tweetal bekende voorbeelden te noemen.
- De uitgavenkant.  
Ik denk aan de geluiden over duurmakende bureaucratistische systemen en procedures, de mogelijkheden andere politieke prioriteiten te stellen (bijv. de Brede Maatschappelijke Diskussie m.b.t. kern-energie) of om per beleidssector een ander beleid te voeren (bijv. de aardgasprijzen). En tenslotte
- de benaderingswijze.  
Ik denk aan de mogelijkheden, het afwentelen op een andere manier te doen plaatsvinden. Een wat meer integrale en minder sektorale benadering zou dikwijls aanzienlijk efficiënter zijn.

Onbegrijpelijk is, dat het uitkeringsgerechtigden (bijna) verboden wordt, vrijwilligerswerk te doen en gelijktijdig te spreken over het verplicht stellen van vrijwilligerswerk op straffe van kortingen in de uitkeringen.

Hoe men deze onafwendbaarheid ook beziet, het probleem zelf valt niet te ontkennen, zeker niet als men demografische en technologische ontwikkelingen in de beschouwingen betreft. Er zullen meer bejaarden komen. Er zal meer geautomatiseerd en gerobotiseerd worden. De problemen liggen structureel.

Te verwachten is dan ook, dat de spanningen tussen aktieven en niet-aktieven steeds meer zullen toenemen. Ditzelfde geldt voor spanningen binnen deze twee kategoriën. Ik denk aan inkomensniveleeringsproblemen tussen de aktieven. Ik denk aan de onderlinge verdelingen tussen de WW, WWV, WAO/AOW, bijstands- en ziektewet-groepen.

### 2.2 Vanuit een breder maatschappelijk perspectief

Steeds duidelijker wordt dat het gaat om meer dan een economisch probleem. Naast het economische probleem zijn tevens relevant:

- verschillen in visie m.b.t. de prioriteiten, die men hecht aan energie, sociale zekerheid, mensenrechten, wonen, werk, onderwijs, milieu etc. etc.;
- verschillen in visie m.b.t. de wijze waarop men de problemen wil aanpakken. Aspecten daarbij zijn:
  - het tijdsperspectief. Korte, middellange of lange termijn
  - het geografisch perspectief. Centraal/decentraal, en vanuit welke eenheid dan: de buurt, de wijk, de stad, de regio, de provincie, de Nederlandse staat, Europa of mondiaal?
  - de wijze waarop deze meningsverschillen gehanteerd dienen te worden.

Deelvragen daarbij zijn de mate waarin men het gerechtvaardigd acht voor de eigen belangen op te komen, de wijze waarop men de eigen belangen naar voren mag brengen of de vraag, hoe uiteindelijk de beslissing dient te vallen.



Het laatste verschil in visie wil ik nog even kort toelichten. De vraag, hoe lang men mag vasthouden aan het eigen standpunt wordt steeds vaker gesteld. Ik denk bijv. aan discussies n.a.v. de kortingen op het ziektegeld, of de 'gewetensvragen' m.b.t. zaken als abortus, emancipatiewet of dienstplicht.

De wijze, waarop men de eigen belangen mag behartigen, associeer ik bijv. met de maatschappelijke waardering voor buitenparlementaire aktie en de pressiemiddelen, die men daarbij mag gebruiken, vergeleken met de maatschappelijke waardering voor promoten, lobbyen, en de visie op de daarbij gehanteerde pressiemiddelen.

Konkreet, een terrein blokkeren is onaanvaardbaar, kapitaal uit Nederland brengen of bedrijven verplaatsen is acceptabel.

De vraag, hoe uiteindelijk de beslissing dient te vallen associeer ik met de twijfels aan het parlementair democratische systeem en een stap verder met hernieuwd opkomende fascistische groepen.

Parlementariërs staan voor de taak om belangen af te wegen. Zij doen dit onder invloed van pressiegroepen. Te konstateren valt:

- dat de afweging systematisch ten voordele uitvalt van degenen, die er ook nu reeds het beste voorstaan;
- dat steeds meer groepen op basis daarvan nauwelijks meer succes verwachten van hun inzet, daar iets tegen te doen. De bereidheid zelf te proberen pressie uit te oefenen neemt dan ook navenant af.
- dat steeds meer mensen het gevoel hebben, dat democratische beslissingen noch democratisch noch rechtvaardig zijn en
- dat 'gezag' ontleend aan democratische beslissingen steeds minder aanvaard wordt.

Velen maken zich hierover ongerust. De demonstraties tegen de munitie-akties in Groningen zijn een voorbeeld.

Ook de overheid is verontrust over de afname van de legitimiteit van haar handelen.

Er wordt een nationale ombudsman benoemd, die tot taak heeft, onrechtvaardige behandelingswijzen door de overheid te onderzoeken en aan de kaak te stellen. Overigens is dat typisch een voorbeeld van denken in termen van de verzorgingsstaat. Mensen deponeren hun klacht; de ombudsman gaat aan het werk.

Tegen deze achtergrond opereert m.i. het opbouwwerk, dat er van uitgaat, dat het zinvol is, op te komen voor de eigen belangen, en groepen wil ondersteunen, die daartoe op eigen kracht onvoldoende toe in staat zijn, vanuit de konditie, dat deze groepen het uiteindelijk zelf moeten doen.

Opmerkelijk is dat dit inzicht steeds meer door welzijnswerkers in andere disciplines gedeeld wordt. Steeds meer welzijnswerkers weigeren te accepteren zonder meer gekonfronteerd te worden met afwentelingsverschijnselen. Ook zij proberen samen met mensen de belangenbehartigingsfunctie als deel van hun taak en werkwijze te zien. Het verzet hiertegen 'welzijnswerkers moeten doen waarvoor zij betaald worden' neemt eveneens toe.

### 3. Konsekwenties van deze ontwikkelingen

Genoemde ontwikkelingen hebben vanzelfsprekend konsekwenties voor het welzijnswerk in het algemeen en het opbouwwerk in het bijzonder.

Zo neemt enerzijds de hoeveelheid werk t.g.v. afwentelingsverschijnselen in aanzienlijke mate toe, en anderzijds nemen de middelen om het werk te doen, af, als gevolg van de noodzaak tot bezuinigen.

Dit dwingt tot accentverschuivingen binnen het werk. Naast goed werk leveren wordt duidelijk maken wat je doet minstens zo belangrijk. Zo niet, dat val je immers bij de prioriteitsstelling uit de boot. En degenen aan wie je dat duidelijk moet maken zijn nu eenmaal niet degenen die feitelijk beleven wat je doet. Er ontstaat een 'konkurrentie' strijd tussen verschillende werksoorten en sectoren, hetgeen leidt tot kritiek over en weer. 'Jij kunt daar toch nog bezuinigen'. En dat wordt dan weer aangegrepen, om het werk publicitair in diskrediet te brengen, op basis waarvan bezuinigingen versterkt kunnen worden doorgezet.



Voor sommigen eveneens als reactie op de noodzaak tot bezuinigen, voor anderen om werkinhoudelijke argumenten, speelt de decentra- lisatie, gekoppeld aan de noodzaak, een geheel nieuw steunfunctie- beleid te ontwikkelen.

Een ander effect van bezuinigen is, dat in toenemende mate niet- welzijnswerkers zich met het welzijnswerk bemoeien. Zo wordt het z.g. actieve welzijnsbegrip gepropageerd 'Mensen moeten meer mondig en weerbaar worden. De duur betaalde welzijnswerkers hou- den hen daar maar van af'. Bovendien wordt gesproken over het in- voeren van het profijtbeginsel.

Tenslotte hebben de ontwikkelingen nog specifieke konsekventies voor het opbouwwerk.

Ten gevolge van de economische malaise is de kans op succesvolle belangenbehartiging door de zwakste groepen in onze samenleving steeds kleiner geworden. Bovendien wordt op allerlei manieren ge- tracht het aantal groepen, dat mee kan doen in de discussies over verdelingsprocessen, te beperken. Daarmee vallen de kansarme groepen bijna reeds bij voorbaat uit de boot.

Er speelt dus nogal wat. Tegen deze achtergrond kan het geen ver- bazing wekken dat het opbouwwerk in de verdrukking komt. Gesig- naleerd wordt:

- dat gehele stichtingen worden opgeheven;
- dat gewerkt wordt met vakaturestops c.q. dat moet worden afge- bouwd;
- dat het budget verminderd wordt;
- dat de functie wordt overgeheveld c.q. wordt ondergebracht bij het buurt- en clubhuiswerk (soms met een heel duidelijke minder- opbouwwerk-gerichte taakstelling);
- dat de functie wordt overgebracht naar een gemeentelijke dienst, met een wijziging in de taakinhoud;
- dat -om overheveling c.q. afbouw te voorkomen- het opbouwwerk minder geladen doelgroepen en thema's kiest.

Als meest gehanteerde argumenten worden genoemd:

- bezuinigingen;

- het overbodig achten van de functie, omdat er geen sprake (meer) is van achterstandssituaties;
- het te lastig, te horzelig zijn van het opbouwwerk, hoewel dit zel- den direkt gezegd wordt;
- het geen aantoonbare effecten hebben van het opbouwwerk c.q. onvrede met de kwaliteit van het werk.

Gesignaleerd wordt echter ook:

- dat waar het opbouwwerk politiek ter discussie is gesteld, het ze- ker niet verzwakt uit de strijd komt (hoewel mij niet precies bekend is waar);
- dat de opbouwwerkbenadering steeds meer veld wint en met name ook v.w.b. de aanpak van huisvestingsproblemen, onderwijspro- blemen en werkgelegenheidsproblemen, en dat
- juist het feit dat opbouwwerk zoveel discussies oproept, ook gezien kan worden als een indicatie, dat dat opbouwwerk iets op gang brengt.

Als voorbeeld van dit laatste wordt bijv. gewezen op de bijna histori- sche doorbraak, die bereikt is n.a.v. de wet op de stadsvernieuwing. Voor het eerst heeft het welzijnswerk politiek stelling genomen t.a.v. een andere sektor en daarmee nog iets bereikt ook.

Een totale afweging is moeilijk te maken. Statistische gegevens zijn nauwelijks voorhanden en als ze er al waren, zijn ze tegen voorgaan- de achtergrond moeilijk interpreteerbaar. Vastgesteld kan wel wor- den dat het opbouwwerk als eerste een eigen antwoord heeft gevon- den op een aantal van de geschetste maatschappelijke ontwikkelin- gen. Daarop zullen we ingaan in de volgende paragraaf.

#### 4. Wat kan er gedaan worden?

De vraag wat er gedaan kan worden willen we niet bezien vanuit het opbouwwerk alleen. Het gaat erom, dat bevolkingsgroepen beter in staat gesteld worden hun belangen m.b.t. concrete problemen te behartigen.



Van het welzijnswerk wordt wel gezegd dat er 3 functies zijn, de zorg-functie, de rekreatieve functie en de edukatiefunctie. Minimaal is er echter ook de signaalfunctie: naar de maatschappij signaleren, waar het ècht fout gaat. Steeds meer wordt door de belangenbehartigingsfunctie aan toegevoegd. En deze laatste functie wordt in de praktijk niet alleen door opbouwwerkers vervuld.

Om de vraag te beantwoorden, wat er gedaan kan worden, wil ik de verschillende gezichtspunten systematisch langslopen.

#### 4.1 Afwentelen en bezuinigen

Alle verhalen van Achterhuis cs. ten spijt, duidelijk is, dat het toenemend beroep op welzijnswerkers niet zonder meer verklaard kan worden uit het feit dat welzijnswerkers hun eigen werk scheppen.

Het verband tussen wonen en gezondheid, werkgelegenheid en criminaliteit, om enkele voorbeelden te noemen is algemeen bekend.

De toevloed van de behoefte aan welzijnswerk wordt voornamelijk bepaald in de z.g. hardere sectoren (bijv. WAO). De hardere sectoren kunnen dit 'ongestraft' doen op dit moment. De gevolgen voor de samenleving vormen een integraal probleem. Iedere beleidsfiguur staat echter voor zijn sektorale problemen. Het welzijnswerk vormt dan het vuilnisvat.

Een konklusie voor dit kongres zou kunnen zijn, dat het dringend noodzakelijk wordt, aan deze afwentelingsprocessen een prijskaartje te hangen. Of moeten we als welzijnswerkers zonder meer aksepteren, dat de toename van het werk kan plaatsvinden, zonder dat er enige inbreng is op uit te oefenen?

Met name opbouwwerkers hebben het ontbreken van dit prijskaartje gesignaleerd. Zij wijzen op de negatieve effecten van een sektorale aanpak. Zij bepleiten een integrale aanpak.

Het voorgaande leidt mij tot 4 stelling voor dit kongres:

1. *Bevolkingsgroepen moeten meer dan tot nu toe in staat gesteld worden, hun belangen te behartigen. Dit geldt met name de meest kansarmen, die daarbij recht hebben op ondersteuning. Budgettair moeten daar de mogelijkheden voor gekreëerd worden.*

2. *Bij sectoraal beleid dienen meer dan tot nu toe de konsekwenties voor het welzijn van de bevolking in financiële termen zichtbaar gemaakt worden. Er dient een taxatie gemaakt te worden van de te verwachten effecten voor het welzijn van de mensen en de te maken kosten om die effecten op te vangen.*

3. *Mede op basis van de verkregen inzichten in de kosten van de afwenteling dient meer dan tot nu toe, ofwel gestreefd te worden naar het toepassen van het principe 'de vervuiler betaalt' dan wel gestreefd te worden naar een meer integrale aanpak.*

#### 4.2 Spanningen tussen aktieven en niet-aktieven

De toename van deze spanningen wordt allerwegen gesignaleerd. Desalniettemin, bij het ontwikkelen van een economisch en werkgelegenheidsbeleid staat het verminderen van deze spanning niet voorop.

Met name het sociaal-kulturele werk wordt bij voortduring met deze spanningen gekonfronteerd. Dit leidt enerzijds tot discussies over het arbeidsethos, discussies tussen aktieven en niet-aktieven, maar anderzijds ook tot pogingen er iets aan te doen. Te denken valt bijv. aan pogingen tot kleinschalige werkgelegenheidsprojekten, of experimenten om een taakverdeling tot stand te brengen tussen degenen die een baan hebben en degenen die vrijwilligerswerk doen. De makro-economische betekenis daarvan wordt soms zeer laag aangeslagen. De sociaal-emotionele betekenis kan echter zeer hoog worden gewaardeerd. Dit leidt mij tot stelling 4.

4. *In het te voeren innovatiebeleid dienen plaatselijk pogingen, om spanningen tussen aktieven en niet-aktieven te hanteren, een zeer hoge prioriteit te krijgen. Thans geldende beperkende bepalingen dienen zo spoedig mogelijk te worden opgeheven.*

Bij optredende spanningen in financieel opzicht tussen groepen onderling dienen welzijnswerkers en welzijnsbeleidsfunctionarissen zich uitdrukkelijk op te stellen aan de kant van de meest zwakken in de samenleving. Stelling 5 luidt dan ook:



5. *Het wordt hoog tijd, dat het welzijnswerk duidelijk positie kiest m.b.t. economische verdelingsvraagstukken ten gunste van de meest zwakken in de samenleving. Met name van de departementen van WVC en Volksgezondheid wordt ruggesteun in dit opzicht verwacht.*

#### 4.3 Verschillen in visie

Een aantal verschillen in visie werden gesignaleerd, op basis waarvan ik stelde, dat er van meer dan een economisch probleem sprake is.

Voor wat betreft de verschillen in prioriteiten tussen de maatschappelijke sectoren bepleit het opbouwwerk de integrale benadering. Naarmate meer aspecten in het beslissingsproces betrokken worden, is de kans op afwentelingsverschijnselen kleiner geworden. Dit geldt des te meer als aan iedere faktor het prijskaartje m.b.t. welzijn wordt gehangen, waarover ik reeds sprak.

Voor wat betreft het tijdsperspectief is het veelal zo, dat mensen die direkt problemen ervaren, deze liever vandaag dan morgen zien opgelost. Het opbouwwerk wil hen daarin steunen op voorwaarde, dat het belangenbehartigingsproces zo wordt ingericht, dat betrokkenen in de toekomst beter in staat zullen zijn, zelfstandig die belangen te kunnen behartigen. De praktijk laat zien, dat m.b.t. problemen het accent toch veelal ligt op de korte termijn.

Voor wat betreft het geografische perspectief kiest het opbouwwerk voor lokaal gesitueerde situaties. Vandaaruit wordt gestreefd naar samenwerking met andere lokale situaties om samen één sterker front te vormen.

Bovenstaande gezichtspunten leiden gezamenlijk vooral tot een pluriform beeld, waarbij het oplossen van direkt beleefde problemen in de lokale situatie voorop staat, gekoppeld aan het versterken van de positie van de groepen.

Dit leidt tot de konklusie:

6. *Een vernieuwingsbeleid dient daarom vooral gericht te worden op het vergroten van de lokale oplossingsruimte, door het ter beschikking stellen van middelen en het wegnemen van barrières. Pluriformiteit verdient verre de voorkeur boven uniforme, centraal gekreëerde oplossingen.*

Vanuit deze gezichtspunten is een versneld doorzetten van het decentralisatieproces bijzonder wenselijk. Steeds duidelijker wordt, dat de hardere sectoren, van grote invloed op het welzijn, niet of nauwelijks gedecentraliseerd zijn. Dat houdt in, dat de oplossingsruimte op lokaal nivo te beperken is.

7. *Vanuit WVC dient zo sterk mogelijk gestreefd te worden naar een versneld doorzetten van het decentralisatieproces, niet zozeer van de kaderwet zelf, maar juist van andere beleidssectoren.*

Decentralisatie brengt verder met zich mee, dat beperkingen worden opgelegd aan het buiten de direkte eigen gemeente werken, hetgeen voor goede belangenbehartiging, bijv. voor het vormen van coalities, noodzakelijk is. Decentralisatie brengt ook met zich mee, dat regionale instellingen problemen ervaren. Dit in feite bestuurlijke probleem blijkt onvoldoende te zijn opgelost en speelt ook buiten het welzijnswerk.

Decentralisatie impliceert het overdragen van bevoegdheden en kan gezien worden als een delegatieproces. Het blijkt dat er altijd situaties zijn, waarin de betrokkenen deze bevoegdheden onvoldoende blijken aan te kunnen. Niet iedere gemeente geeft nu eenmaal een voorbeeld van goed lokaal bestuur. De bij een delegatieproces normale controle blijkt onvoldoende gerealiseerd te worden via procedurele toetsing. Gehele functies verdwijnen.

Decentralisatie impliceert ook het overdragen van middelen, naast die van verantwoordelijkheden. Ten gevolge van bezuinigen (op het sociaal-kulturele werk en op de z.g. integratie-faktor sociale zorg) dan wel via het budgettair neutrale vereveningsproces tussen gemeenten blijkt, dat vele gemeenten minder middelen ontvangen.

Bovenstaande heeft nauwelijks of niets van doen met specifieke welzijnsproblematiek of opbouwwerkproblematiek. Bovenstaande heeft echter wel geleid tot veel extra, onnodige inspanning van veel wel-

zijnswerkers, ten koste van de tijd en aandacht die aan de groepen zelf besteed kan worden, ja zelfs tot algehele afbouw van instellingen. En dit proces zet zich nog steeds voort. Het mag dan ook geen verbazing wekken, dat, hoe positief de decentralisatie vanuit opbouwwerkperspektief ook beoordeeld mag worden, de beslissing WVC op dit gebied voorloper te doen zijn, het welzijnswerk geen goed heeft gedaan.

Op basis hiervan mag in alle redelijkheid van WVC verwacht worden, dat duidelijke hulp geboden wordt aan welzijnsinstellingen, die aantoonbaar t.g.v. de genoemde factoren in de problemen komen. Dit speelt met name m.b.t.:

- het afbouwen van gehele functies. Als er slecht werk geleverd wordt, moet daar dringend iets aan gedaan worden. Dat is echter iets geheel anders dan functies afbouwen. Dat is slecht bestuur.
- het bovenlokaal kunnen werken;
- regionale instellingsproblematiek.

Het moet als onterecht beschouwd worden, als in een groot aantal plaatsen dezelfde problemen spelen en opgelost dienen te worden, die vanuit een centraal nivo veroorzaakt worden.

Stelling 8 voor dit kongres kan dan ook luiden:

8. *Van WVC en van Biza wordt prioriteit verlangd in het meehelpen oplossen van de konsekwenties van louter bestuurlijke problemen. Het moet onjuist geacht worden, dat welzijnswerkers hun tijd besteden aan bestuurlijke problemen, of gemangeld worden in een budgettaire strijd tussen rijk, provincies en gemeenten.*

#### 4.4 Het actieve welzijnsbegrip

Vroeger werden alle arbeiders lui genoemd. Nu wordt gezegd, dat iedereen door de verzorgingsstaat verzorgd wil worden. Hetzelfde verhaal in eigentijdse kontekst.

Het opbouwwerk biedt bevolkingsgroepen ondersteuning aan in hun processen van belangenbehartiging, op voorwaarde, dat deze mensen zichzelf actief daarvoor willen inzetten.

Je kunt veel van het opbouwwerk zeggen, maar niet, dat het geen groot voorstander is van het actieve welzijnsbegrip. Het jezelf overbodig maken is binnen het opbouwwerk nauwelijks een probleem. Er ligt zo ontzettend veel werk, dat iedere opbouwwerker blij is, als bepaalde groepen dingen geleerd hebben en nu zelf kunnen doen. De bedreiging die daarvan uitgaat voor de eigen werkgelegenheid is vooral theoretisch. Door middel van samenwerkingsovereenkomsten wordt zo duidelijk mogelijk gemaakt, welke ondersteuning een groep geboden wordt.

Vanuit die duidelijke positie kan het opbouwwerk echter wel het een en ander zeggen over dit actieve welzijnsbegrip.

Het is bijna een gotspe als mensen, die geen enkele invloed kunnen uitoefenen op hun huisvesting, hun werkgelegenheid, hun inkomen etc., ja zelfs, op de eigen gezondheid t.g.v. het 'verplicht gekonfronteerd worden met lucht en milieuverontreiniging, als deze afhankelijk gemaakte mensen gekonfronteerd worden met zoiets als een actief welzijnsbegrip.

Gebeurt dat wel, dan worden emancipatorische doelstellingen misbruikt, om bezuinigingsoperaties door te voeren.

Het is echter werkelijk een gotspe als diezelfde mensen gekonfronteerd worden met geluiden, dat zelfontplooiing, emancipatie, democratisering enz. onbetaalbare luxe geworden zijn.

Ofwel we kiezen voor het systeem van het verzorgen, en dan moeten we er ook voor betalen, ofwel we kiezen ervoor, mensen zoveel mogelijk zelf te laten doen, maar dan dienen begrippen als ontplooiing, emancipatie, enz. hoog in aanzien te staan, met prijskaartje!

Maken we de laatste keuze, dan moet duidelijk zijn, dat de voorwaarden daartoe voor vele groepen niet vervuld zijn. Sommige mensen hebben nog slechts behoefte aan zorg, edukatie, en recreatie. Anderen willen in een groep, waarin ze zich vertrouwd voelen, weer langzaam trachten op de been te komen. En weer anderen zijn zover, dat ze met ondersteuning kunnen laten zien, dat ze er zijn, en kunnen weer enigzins voor de eigen belangen opkomen. In een emancipatieproces zijn duidelijke factoren te onderscheiden.

Bovenstaande leidt mij tot de stelling:



9. *De politiek-ekonomische konsekwenties van verschillende visies op het opbouwwerk moeten meer dan tot nu toe zichtbaar gemaakt worden.*

Tevens dient de vraag gesteld te worden, of ondanks de logische fasen-gewijzen ontwikkeling van een emancipatieproces er toch geen andere organisatorische eisen gesteld moeten worden aan de verschillende fasen. Om een voorbeeld te geven: iedere zich emanciperende groep vergt een zekere beslotenheid. Dit leidt voor de verschillende groepen tot een zeer gedifferentieerd aanbod. Als de groepen echter zover ontwikkeld zijn, dat zij hun belangen willen gaan behartigen, dan is onderlinge afstemming wel vereist, om te voorkomen, dat deze kansarme groepen elkaar onderling bevechten, c.q. tegen elkaar worden uitgespeeld. Maar:

10. *Het vraagstuk, hoe een gedifferentieerd sociaal-kultureel aanbod zich verhoudt tot een gezamenlijk belangenbehartigingsproces van de groepen, als de laatste fase in het emancipatieproces, is tot nu toe nog nauwelijks inzichtelijk.*

Wat echter wel duidelijk is, is dat door publicitaire en financieel organisatorische macht deze laatste fase in het emancipatieproces geblokkeerd dreigt te worden.

Aantoonbaar is, dat groepen in achterstandssituaties vanuit verschillende beleidssectoren in afwegingsprocessen systematisch te kort worden gedaan. Aantoonbaar is ook, dat zij door de minimum norm zijn gezakt. Zij kunnen niet verder bezuinigen. Dit leidt mij tot de stelling:

11. *Kritiek op groepen in achterstandssituaties, dat zij slechts oog hebben voor het eigen belang is onrechtvaardig. Van welzijns-werkers en welzijnsfunktionarissen van gemeenten, provincies en rijk, maar in het bijzonder van de Minister van WVC, mag in die gevallen een duidelijke reactie verwacht worden.*

Het z.g. ego-tijdperk heeft voor deze groepen nog nooit bestaan.

Waar mensen voor zichzelf kunnen opkomen, is geen ondersteuning nodig. Waar mensen dat niet kunnen, is dat dringend noodzakelijk, zeker met het oog op de toenemende concurrentiestrijd tussen groepen. Die ondersteuning dient geboden te worden, niet als een zoethoudertje, een nieuwe variant in de technieken van repressieve tolerantie of het kreëren van schijndemocratie.

Minimaal mag daarom als konditie gesteld worden, dat deze groepen zelf kunnen bepalen, aan welke problemen wordt gewerkt. Minimaal mag tevens verwacht worden, dat er een reële kans bestaat op het rekening kunnen houden met de belangen van betrokkenen.

In vele gevallen is aan deze minimale kondities niet voldaan. Desalniettemin worden 'mislukte projecten' op het conto van het opbouwwerk geschreven. Dit is onrechtvaardig.

Dit leidt mij tot de volgende stellingen:

12. *Van de (landelijke) overheid die geld ter beschikking stelt aan kansarme bevolkingsgroepen ter ondersteuning van hun processen van belangenbehartiging mag worden verwacht, dat deze duidelijk uitspreekt, dat deze groepen zelf kunnen aangeven, aan welke problemen wordt gewerkt.*
13. *Als er kritiek uitgeoefend wordt op opbouwwerk, instrument van bevolkingsgroepen in hun processen van belangenbehartiging, is deze kritiek slechts dan gerechtvaardigd, als men er zich van verzekerd heeft, dat het falen van dit instrument te wijten was aan slecht werk, i.p.v. aan andere factoren. Zo niet, dan moet deze kritiek gezien worden als een politieke manipulatie, om kansarme groepen buiten spel te zetten.*

#### 4.5 Het profijtbeginsel/een eigen bijdrage

Niets voor niets, een gezonde stellingname. Het "do ut des" dateert reeds uit de Romeinse tijd. Ongetwijfeld bestond het ruilverkeer zelfs reeds veel eerder. Er is dus niets tegen het profijtbeginsel op zich.

Maar, om ondersteund te worden door het opbouwwerk, dienen bevolkingsgroepen reeds bereid te zijn, zich in te zetten voor de eigen belangen, dienen bevolkingsgroepen reeds bereid te zijn, deze inzet niet alleen te zien als een eenmalige zaak, maar als een aanzet om leerervaringen op te doen.

Degene, die zich realiseert, hoe moeizaam opbouwwerkprocessen soms verlopen, welke langdurige processen dit met zich meebrengt en welke inzet dit kost om alle frustraties op te vangen die zich voordoen als men probeert de eigen belangen te behartigen, die zal het duidelijk zijn, dat er voor het opbouwwerk door de groepen een zeer hoge immateriële prijs wordt betaald.

Als men zich dan bovendien nog realiseert, dat het opbouwwerk praktisch altijd werkt met de allerlaagste inkomensgroepen, dan is het duidelijk, dat het vragen van een eigen financiële bijdrage onverantwoord is.

En daar komt bij, dat dankzij deze inzet ook de overheid profiteert van deze inbreng.

Opbouwwerk is voortgekomen uit de behoefte de afstand tussen overheid en bevolkingsgroepen te verkleinen. Inmiddels is duidelijk geworden, dat dat kan vanuit drie posities. Vanuit de positie van de overheid, die behoefte heeft aan inspraak, vanuit een intermediaire positie, en vanuit een perspectief van bevolkingsgroepen. Opbouwwerk werkt mijns inziens vanuit dit laatste perspectief. Maar -getuige ook die historische oorsprong- duidelijk is dat ook de overheid behoefte heeft aan opbouwwerk, om de afstand tussen haar en die bevolkingsgroepen te verkleinen.

Het is duidelijk dat die overheid die inbreng wenst ten aanzien van bepaalde thema's en ten aanzien van andere thema's niet. Maar de overheid moet daarin kiezen. Of wel of niet. Het is strategisch mijns inziens onjuist niet te aksentueren, dat ook de overheid baat kan hebben bij het opbouwwerk.

In de Discussienota Organisatie Opbouwwerk ga ik een stap verder. Wil een regering en/of een gemeenteraad inderdaad pretenderen dat zij alle belangen evenwichtig tegen elkaar afwegen, dan moeten zij die kennen en dat vereist, dat de bevolkingsgroepen die ook naar voren hebben kunnen brengen. Een procedureel argument weliswaar, maar toch.

Dit leidt mij tot de volgende konklusies:

14. *Het profijtbeginsel is wel van toepassing op het opbouwwerk, een eigen bijdrage in financiële zin door de bevolkingsgroepen niet.*
15. *Gezien het profijt dat de overheid heeft bij inbreng van bevolkingsgroepen, ligt het voor de hand, dat de overheid ook voor die inbreng betaalt, in casu door het instrument van die bevolkingsgroepen te subsidiëren.*

#### 4.6 Bezuinigen

Ook het welzijnswerk zal er niet aan ontkomen, prioriteiten te stellen. En dat is ook terecht.

Stelling 9 luidde: de politiek-ekonomische konsekventies van de verschillende visies op het welzijnswerk moeten meer dan tot nu toe zichtbaar gemaakt worden.

Het gaat mijns inziens om een keuze tussen:

- het bieden van zorg, edukatie en rekreatie;
- het bieden van bovenstaande, maar dan gekoppeld aan pogingen, de mensen zelf weer te aktiveren en emancipatieprocessen te bevorderen, dan wel
- het pogen problemen meer structureel te benaderen.  
De individueel gerichte preventie is bekend. Maar meer structurele benaderingswijzen zijn tevens mogelijk. Door verbeterde huisvesting en werkgelegenheid wordt een effectieve bijdrage geboden aan de gezondheid van mensen, de kriminaliteit vermindert, etc. etc.

De derde genoemde taak wordt dikwijls aangeduid met de signaalfunctie van het welzijnswerk. Maar, er is meer nodig dan een signaal. Het gaat om het kunnen behartigen van belangen, die deze groepen hebben bij huisvesting, werk, etc. etc.



Dit laatste leidt zowel tot minder afwentelingsverschijnselen, en dus tot minder ellende als wel tot een minder verre gaande verschraling van onze maatschappij. De vrijheid te kunnen zeggen wat je denkt, de vrijheid om voor je belangen te mogen opkomen, is een letterlijk tot op de dood bevochten goed. Welzijnswerk is ook mensen daarbij ondersteuning aanbieden.

De politieke keuze kan er nooit één zijn van of of. Het is een èn èn keuze. Alle drie de vormen hebben bestaansrecht.

Maar, wel kan gesteld worden, dat de laatsten, het mensen kunnen ondersteunen in hun processen van belangenbehartiging, juist t.g.v. de te verwachten weerstand door andere machtige pressiegroepen, het extra moeilijk heeft en nog moeilijker zal krijgen.

Dit leidt mij tot de stelling:

16. *Het kunnen ondersteunen van groepen mensen in hun belangenbehartiging, die daar op eigen kracht niet toe in staat zijn, dient een hogere politieke prioriteit te krijgen:*

- omdat het kunnen opkomen voor je eigen belangen op zich waardevol is;
- omdat het ertoe leidt, dat deze maatschappij vooral ten tijde van bezuinigingen tot rechtvaardige beslissingen kan komen, en
- omdat de overheid ter legitimering van het eigen handelen zelf belang heeft bij een bevolking, die een inbreng kan geven bij het oplossen van de problemen.

#### 4.7 Duidelijk maken wat je doet

Bezuinigen is een kwestie van kiezen. Het is logisch, dat degenen die moeten kiezen, behoefte hebben aan duidelijkheid over de alternatieven. Vastgesteld kan worden, dat de duidelijkheid over het opbouwwerk beperkt is. De oorzaak kan zowel liggen in de zender, het opbouwwerk, dat onduidelijk is, als in de ontvanger. Hoe dan ook, nagegaan zal moeten worden, wat er gedaan kan worden, om dit

probleem te ondervangen. Uitdrukkelijker moet gewezen worden op de risico's, die een onjuiste beeldvorming over het opbouwwerk met zich mee kunnen brengen.

Het opbouwwerk richt zich op groepen, die onvoldoende in staat zijn, hun belangen te behartigen en daarbij ondersteuning wensen. Dit wordt veelal aangeduid met 'groepen in achterstandssituaties', een aanduiding die echter onvolledig is.

Eén van de redenen, waarom opbouwwerk wordt afgebouwd is de stelling, dat sommige groepen die het opbouwwerk wil ondersteunen niet binnen de gangbare criteria vallen.

Als dit argument gehanteerd wordt, wordt veelal uitgegaan van de achterstandskriteria, zoals ontwikkeld door het Sociaal-Cultureel Planbureau. Het zou best wel eens zo kunnen zijn, dat deze criteria inmiddels zijn achterhaald. Op dit moment wordt er gewerkt aan nieuwe criteria om het geld voor het sociaal-kulturele werk op een 'meer objectieve manier' te verdelen over de gemeenten.

Een gemeenschappelijk inzicht in de door opbouwwerkinstellingen gehanteerde criteria ontbreekt. Wanneer zijn bevolkingsgroepen actief en mondig genoeg om niet meer voor ondersteuning in aanmerking te komen?

Feit is ook, dat het opbouwwerk zich te veel geïdentificeerd heeft met 'achterstandskriteria'. Achterstandskriteria behoeven niet identiek te zijn met criteria voor de mate, waarin mensen in staat zijn de eigen belangen te behartigen. Zo vallen nu bijvoorbeeld 'nieuwbouw-wijken' uit de boot.

Desalniettemin zijn mensen in bijvoorbeeld nieuwbouwwijken waar men elkaar nauwelijks kent, niet in staat om gezamenlijk hun problemen aan te pakken. Het lijkt daarom zinvol, dat het opbouwwerk nader probeert aan te geven, welke situaties vragen om inzet van het opbouwwerk.

Opbouwwerkers èn de mensen met wie samengewerkt wordt, ervaren dagelijks de zinvolheid van dat werk. Op basis daarvan wordt getracht, dit werk te verdedigen.

Degenen, die echter over financiering beslissen zijn nu echter juist degenen die dat niet ervaren. De beslissers zijn immers niet-degenen die hun belangen niet kunnen behartigen.

Op basis van dit gebrek aan ervaring van de waarde van het werk, komen veel pleidooien voor opbouwwerk over, als pleidooien voor het eigen werk. Nu is daar op zich niets op tegen, maar te weinig wordt daarmee zichtbaar gemaakt dat het erom gaat, een minder verschaalde, meer rechtvaardiger samenleving op te bouwen.

De konklusie is simpel:

17. *Bij het duidelijk maken wat opbouwwerk doet en kan dient het opbouwwerkveld zich de negatieve konsekwenties van een onjuiste profilering meer bewust te worden!*

en

18. *Samenwerking tussen opbouwwerkers is het duidelijk maken, wat opbouwwerk inhoudt, is efficiënter en meer effectief.*

Maar, hier moeten wel een paar kanttekeningen bij gemaakt worden. Een duidelijk profileren en promoten heeft slechts dan zin, indien dit werk ook inhoud heeft.

Te vaak worden goed werkende opbouwwerkers 'gekonfronteerd' met een voorbeeld van 'slecht opbouwwerk'. Een inhoudelijk uitstekend en juist verhaal wordt strategisch doorgeprikt met één enkel negatief voorbeeld. Daar 99 goede voorbeelden tegenover te stellen blijkt weinig effectief te zijn.

Dit leidt mij ertoe het volgende te stellen:

19. *De eigen kwaliteitsbewaking binnen het opbouwwerkveld heeft duidelijk verbetering.*

(Daarmee verzet ik me tevens tegen de stroming, alles wat maar enigzins lijkt op ondersteuning bij belangenbehartiging, opbouwwerk te noemen).

#### 4.8 De hand in eigen boezem

Hoe goed het opbouwwerk ook werkt, negatieve publiciteit zal er altijd zijn. Er zijn mensen die er belang bij hebben daarmee te kunnen voorkomen, dat er een prijskaartje wordt gehangen op afwentelingsverschijnselen en dat zwakke groepen beter hun belangen kunnen behartigen. Een neveneffect is tevens, dat bij mislukte processen de oorzaak gelegd kan worden bij een van de actoren, het opbouwwerk, waardoor de aandacht wordt afgeleid van andere actoren, zoals bijvoorbeeld de stellingname van politieke partijen m.b.t. het concrete probleem waar het om ging.

Maar het kan ook zijn, dat er inderdaad slecht werk geleverd wordt. Als dat het geval is, moet daar iets aan gedaan worden. Hoe eerder, hoe beter.

Dit dwingt tot een analyse, en niet tot een zonder meer afbouwen. Een analyse kan leiden tot kwaliteitsverbetering. Zonder meer afbouwen slechts tot bezuinigen en het verloren gaan van essentiële functies.

'Slecht werk' als beoordeling kan zich voordoen in 3 gevallen:

- een verschil in verwachtingen
- er wordt slecht werk geleverd
- er wordt optimaal gewerkt, maar de middelen zijn ontoereikend.

Een verschil in verwachtingen?

Voor wat betreft het opbouwwerk heeft het verschil in verwachtingen duidelijk een rol gespeeld: opbouwwerk als instrument van beleidsinstanties, als intermediair, als instrument van de bevolking en als instrument om samenhang te brengen in welzijnsvoorzieningen. Op dit moment is deze discussie inmiddels wel achterhaald. Opbouwwerk is een instrument t.b.v. bevolkingsgroepen.

Kan er beter gewerkt worden?

Het zou kunnen zijn, dat dit inderdaad het geval is. In ieder geval kunnen er een aantal vraagtekens gezet worden, zoals:

- Wordt er voldoende tijd en aandacht besteed aan kwaliteitsbewaking? Is er voldoende onderling overleg, onderlinge consultatie?



- Wordt er voldoende tijd en aandacht besteed aan kwaliteitsontwikkeling? Lezen, theorieverdieping, studie?
- Wordt er voldoende aangesloten op de behoeften van bevolkingsgroepen? De grootste problemen liggen in de hardere sectoren. Hebben we daar voldoende oog voor?
- Wordt er voldoende gezocht naar nieuwe mogelijkheden? Bijvoorbeeld naar wat er gaande is in de zogenaamde alternatieve circuits of in het buitenland? Zijn we daarvan voldoende op de hoogte?
- Worden onze doelgroepen niet teveel bepaald door organisatorische omstandigheden, zoals territoriale en kategoriale organisaties, waardoor langs elkaar heen gewerkt kan worden en andere zwakke groepen, zoals gedetineerden, kinderen in kinderbeschermingsinstituten, psychiatrische patiënten, etc. buiten ons gezichtsveld vallen?

Dit leidt mij tot de stelling:

20. *Praktijkinstellingen, werkplaatsen, Platform, sectie Opbouwwerk NOW, Opleidingen en NIMO dienen meer dan tot nu toe gezamenlijk na te gaan, wat er gedaan kan worden om de kwaliteit van het werk te verbeteren.*

Zijn de middelen toereikend?

Ongetwijfeld is dat niet het geval. We wezen reeds op de invloed van de bezuinigingen, de oplossingsruimte op lokaal nivo t.g.v. het feit, dat vele beleidssectoren nog niet gedecentraliseerd zijn, de onvolkomenheden in het huidige decentralisatieproces, zowel v.w.b. subsidiesystematiek, als voor wat betreft de mogelijkheden bovenlokaal te worden, zowel kwa instelling als t.o.v. samenwerkingsverbanden m.b.t. concrete problemen.

Een aantal van deze kwesties dienen lokaal aangepakt te worden, een aantal anderen betreft meer algemene problematiek. Dat laatste vindt op dit moment nauwelijks plaats. Dit leidt mij tot de stelling:

21. *Het is te gek, dat het opbouwwerk zijn eigen belangenbehartiging zo slecht heeft georganiseerd.*

Maar het is ook duidelijk, dat er middelen bestaan die tot nu toe onvoldoende benut zijn door het opbouwwerk. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan coalitie- of samenwerkingsmogelijkheden met andere belangenorganisaties als huurdersbond, werknemersorganisaties etc., of met andere mogelijke hulpbronnen als een advocatenkollektief, een wetwinkel, een informatiecentrale, persmedia, deskundigen op specifieke terreinen als volkshuisvesting, gezondheidszorg etc.

Dit leidt mij tot de volgende stellingen:

22. *Meer dan tot nu toe dient het opbouwwerk na te gaan, waar en hoe en onder welke condities met anderen kan worden samengewerkt.*
23. *Bij het vorm geven van het steunfunctiebeleid c.q. de reorganisatie van de koepelstructuren, is het voor belangenbehartigende groepen, al dan niet met opbouwwerk, van groot belang, dat daarin ook bovenplaatselijk gespecialiseerde hulpbronnen tot stand komen.*

#### 4.9 Specifieke opbouwwerk-problematiek

Grote groepen van de bevolking zijn niet meer bereid, pogingen te ondernemen om hun eigen belangen te behartigen. Zij achten dit zinloos, gebaseerd op een taxatie van het te verwachten resultaat. Opbouwwerkers trachten hen te motiveren.

Maar ook opbouwwerkers zien, dat de oplossingsruimte steeds kleiner wordt. Ook opbouwwerkers zien, dat beleidssystemen een steeds betere techniek ontwikkeld hebben om dit soort pogingen te doen mislukken. En ambtenaren, die in hun werk nog wel positie kiezen t.g.v. deze groepen, houden dit slechts een beperkte tijd vol.

En ook opbouwwerkers zien, dat de oude benaderingswijze van kapitaal in loonarbeid onvoldoende de maatschappelijke werkelijkheid weerspiegelt. Binnen een wijk kan geheel verschillend gedacht worden over verkeersveiligheidsproblematiek, of bestaan heel duidelijke tegenstellingen tussen subgroepen.

De algemene maatschappelijke problemen, die meer vergen dan een ekonomendebat, spelen eveneens in de buurten en de wijken.

De moedeloosheid en skepsis bekruipt ook het opbouwwerk. De voortdurende miskenning van de inzet eist zijn tol. Het verloop is dan ook groot, terwijl dit werk juist een hechte vertrouwensband met die bevolkingsgroepen vergt.

*24. Solidair zijn met kansarme groepen brengt kennelijk met zich mee, dat je 'zelf ook gepakt wordt'*

Desalniettemin, als een handjevol werkers zoveel hebben weten te bereiken - en de voorbeelden liggen er, de vele publiciteit erover wijst erop, dan is duidelijk, dat de goede koers gevonden is. Opbouwwerk staat voor meer rechtvaardig verdelen aan de ene kant, en opkomen voor het principe, dat in Nederland mensen hun belangen kunnen en mogen behartigen, aan de andere kant. Dat zijn belangrijke kulturele verworvenheden.

Vanzelfsprekend zijn en worden er ook in het opbouwwerk fouten gemaakt.

Vanzelfsprekend is daar kritiek op en terecht. Maar

*25. Het zou met name de Minister van Cultuur sieren, als hij zich, naast negatief, ook eens publiekelijk positief uitsprak over de betekenis van deze kulturele verworvenheden, de noodzaak bepaalde groepen daarbij ondersteuning aan te bieden, en de waarde van het opbouwwerk in dit verband. Zo niet, dan is hij vooral verantwoordelijk, dat kansarme groepen buiten spel gezet worden.*



# Inleiding konferentie Woudschoten 1982

**Dr. G. Hendriks**

INLEIDING gehouden door Dr. G. Hendriks, Directeur-Generaal voor Maatschappelijke Ontwikkeling van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk voor de konferentie "Opbouwwerk in de jaren tachtig" op vrijdag 12 maart 1982 te Woudschoten.

Graag betuig ik mijn waardering voor het initiatief dat is genomen om met een aantal geïnteresseerde en betrokkenen van gedachten te wisselen over de positie van het opbouwwerk in de Nederlandse samenleving. De vragen, welke met betrekking tot de plaats en de taken van het opbouwwerk naar voren zijn gekomen en zullen komen, staan naar mijn mening niet op zichzelf. Zij houden meer verband met de algemene discussies, welke de laatste jaren plaatsvinden over ons welzijnsbestel en de verzorgingsstaat in het algemeen. Ik behoef in deze kring van ingewijden niet in te gaan op de verschillende factoren, welke aan deze discussie ten grondslag liggen.

Ik geloof evenwel, dat ik mij in mijn introductie vooral moet richten op de specifieke vragen welke in die discussie met betrekking tot **het opbouwwerk als zodanig** naar voren kunnen worden gebracht.

Het zou ook van belang kunnen zijn een historische analyse te geven hoe in enkele decennia het opbouwwerk zich nationaal en internationaal heeft ontwikkeld. Ook dat zou een interessant thema zijn voor een gesprek, maar zou ons te ver wegvoeren van het doel en thema voor deze studiedagen. Wel zal ik in het kort **op het verleden ingaan**, maar vooral waar dat adequaat is voor de positiebepaling van het opbouwwerk nu en in de toekomst.

Vervolgens stel ik mij voor de belangrijkste punten aan te geven van mijn inleiding voor de konferentie van de ICSW (1980) "Terug naar de mensen<sup>1/4</sup>".

<sup>1/4</sup> "Terug naar de mensen", rede voor de International Council on Social Welfare 1980 te Hong Kong, door Dr. G. Hendriks.

Wat dat betekent in de huidige Nederlandse situatie heb ik ook deze week getracht uiteen te zetten in Limburg, op de studiedagen over decentralisatie en vernieuwing<sup>1/4</sup>.

Tenslotte wil ik een poging doen aan te geven wat o.a. van Rijkswegen kan worden gedaan om het opbouwwerk in de tachtiger jaren de nodige ondersteuning te blijven geven.

Ongeveer 5 decennia geleden kwam de term Opbouwwerk in gebruik (Community Development).

Het opbouwwerk is ontstaan in de ontwikkelingslanden. Daar werden economische ontwikkelingsprogramma's gekoppeld aan een benadering die "community organization" werd genoemd. Inschakeling van de bevolking bij de opzet en uitvoering, waarbij ervaringen van "community organization" werden gebruikt; zodoende vindt de combinatie plaats van community en development tot community development.

Deze community development werd gekenmerkt door zijn gerichtheid op de concrete, vooral materiële behoefte van de bevolking, behoefte als werkgelegenheid, produktie van eten en drinken, huisvesting e.d. Een tweede kenmerk komt voort uit de omstandigheid dat ontwikkelingslanden geen netwerk van voorzieningen en een infrastructuur kennen zoals deze in de westerse landen tot ontwikkeling zijn gekomen. Dit had tot gevolg dat, als er al iets tot stand kon komen, dit gedaan zou moeten worden door de bevolking zelf.

Dit fenomeen is aangeduid met de term zelfwerkzaamheid. Deze gedachte komen we in de meer ontwikkelde landen in de twintiger jaren tegen bij de zogenaamde "play-ground movement" in de Verenigde Staten. Een derde kenmerk van de community development is het centraal stellen van de sociaal-kulturele kontekst, waarbinnen de community development zich afspeelt. De community development ging uit van de lokale situatie, waarin de bevolking zich bevond, de lokale organisatiestructuur, en de plaatselijke tradities, normen en waarden.

<sup>1/4</sup> "Decentralisatie en vernieuwing", studiedag over structurele problemen in het Zuidlimburgse welzijnswerk op 10 maart 1982.

De introductie van het opbouwwerk in Nederland bracht mee, dat het oorspronkelijke opbouwwerk geplaatst moest worden in een Nederlandse kontekst.

Ik zal hier niet uitvoerig op ingaan en volstaan met een korte karakteristiek. Deze karakteristiek heb ik nodig voor een goed verstaan van de ontwikkelingen, die in het opbouwwerk in Nederland hebben plaatsgevonden.

Dit inzicht biedt naar mijn mening ook belangrijke aanknopingspunten van het opbouwwerk in de tachtiger jaren.

De periode 1950 tot 1970 kan nu gekarakteriseerd worden door het feit, dat de opbouw van een verzorgingsstaat één van de centrale thema's was in de Nederlandse samenleving. De volgende oriëntaties speelden hierbij een belangrijke rol.

De **eerste** oriëntatie, die ik zou willen noemen is de **zorg-oriëntatie**. Wanneer er in onze samenleving individuen of groepen waren, die (te) veel problemen hadden, dan moest voor hen gezorgd worden. Dit geschiedde vanuit verschillende invalshoeken. Ik denk hierbij aan charitas, diakonie en solidariteit, die niet alleen gepraktiseerd werden door overheden en maatschappelijke organisaties, maar ook door politieke partijen als uitgangspunt werden genomen van het politiek handelen.

Een **tweede** oriëntatie ging uit van **overleg**. Teruggrijpend op de oorlogservaringen, werd er gewerkt aan de wederopbouw. Het samenwerken aan de opbouw van de samenleving stond zodanig centraal, dat tegenstellingen ondergeschikt werden gemaakt aan het samenwerken en samen overleggen. De overleg-oriëntatie is dan ook in deze periode een belangrijke norm voor het met elkaar omgaan.

Een **derde** oriëntatie hangt nauw samen met de ontwikkeling die onze samenleving reeds doorgemaakt had. Er waren allerlei instituties (instellingen), die belast waren met of die zich tot taak hadden gesteld te voorzien in de behoeften van de bevolking en op deze manier de zorg-oriëntatie, die ik reeds memoreerde, handen en voeten dienden te geven. Ik doel hier op de institutionalisering.



Een vierde oriëntatie die in deze periode tot ontwikkeling kwam en die in de zeventiger jaren gemeengoed werd, was de opvatting dat het oplossen van erg veel problemen een taak was, die de krachten en de mogelijkheden van de spontane burger te boven ging en dat het daarom noodzakelijk was de uitvoering van de taken die de samenleving zich stelde in handen te leggen van de beroepskracht.

U kunt zich voorstellen, dat in deze kulturele kontekst de oorspronkelijke grondgedachten van het opbouwwerk, dat uitging van de **doe-het-zelf-oriëntatie**, diepgaand heeft beïnvloed en bepalend is geweest voor de wijze waarop de community development in het Nederlandse opbouwwerk vorm en inhoud heeft gekregen. Onder invloed van de zorg-oriëntatie ontstonden taakstellingen als: inspekteren, superviseren, ondersteunen, etc.

Er was een spanningsveld tussen het werken vóór de bevolking en het stimuleren van de zelfwerkzaamheid.

Onder invloed van de overleg-oriëntatie kwamen projecten tot ontwikkeling, die tot doel hadden het scheppen van overleg-fora. De intermediaire rol, die aan het opbouwwerk werd toegekend, hangt duidelijk samen met deze oriëntatie.

Onder invloed van de institutionele oriëntatie kreeg het opbouwwerk een coördinatietaak toebedeeld tussen de verschillende maatschappelijke organisaties. Dit mondde o.a. uit in het concept van de sociale planning.

Met betrekking tot de professionele oriëntatie is er steeds een spanning geweest tussen afhankelijke overheidsrelaties en het stimuleren van het zelf doen, de zelfbepaling en de zelfstandigheid van de deelnemers in opbouwprocessen.

De hier aangegeven oriëntaties - die ik zeer in het algemeen maar heb kunnen aangeven - hebben ook hun weerslag gehad op het overheidsbeleid.

Het opbouwwerk werd ingezet in zorggebieden en categorieën van burgers, die bijzondere zorg behoeften.

Een voorbeeld hiervan is het maatschappelijke opbouwwerk in de stimuleringsregio's en het opbouwwerk in bijzondere situaties. De provinciale en stedelijke raden voor overleg en advies hebben de over-

leg-oriëntatie heel uitdrukkelijk in hun naam staan vanwege de waarde, die aan het overleg werd toegekend.

Dezelfde opvatting ligt ten grondslag aan het beleid van de sociale wijkopbouw.

De rijkssubsidieregeling voor de samenlevingsopbouw kan gezien worden als neerslag én samenvatting van alle door mij genoemde oriëntaties.

Het is geen toeval, dat ook in de Knelpuntennota een weerslag is te vinden van de haken en ogen die nu eenmaal voortkomen uit de oriëntaties waarover ik sprak. Ook is van belang, dat de oorsprong van de community development niet uit het oog verloren is en dat de grondgedachten steeds opnieuw door zijn blijven klinken in het overheidsbeleid t.a.v. het opbouwwerk. Echter de mate waarin dit geschiedde werd steeds mede bepaald door de oriëntatie in de samenleving zelf.

#### Wijzigingen in de oriëntaties

Ik meen te moeten vaststellen, dat er de laatste jaren - en dit signaal wordt nog steeds sterker - **zich diepgaande wijzigingen voltrekken in de oriëntaties, die ik heb aangegeven.**

Omdat deze veranderingen een wezenlijk onderdeel zijn van de sociaal-kulturele situatie in Nederland, hebben deze veranderingen tot effect, dat de Nederlandse samenleving zelf bezig is met een heroriëntatie. Ook hier kan ik niet uitpuittend zijn en moet ik volstaan met het aangeven van tendenzen en het noemen van enkele voorbeelden.

Het zorgen voor is niet meer een vanzelfsprekende zaak. Het is opvallend, dat deze vanzelfsprekendheid opgeheven wordt en ter discussie wordt gesteld, niet door de verzorgers, maar door de burger zelf. De burger, die zich tekort voelt gedaan.

Er is een trend te bespeuren naar een **recht-hebben-op oriëntatie.**

Een recent voorbeeld is de instelling van het instituut van een landelijke ombudsman. De wetswinkels, waar veel burgers een beroep op doen, en het toenemende aantal beroepszaken. In de dienstverlening en ook het opbouwwerk zien we een trend van vooraf de rechten en plichten regelen door middel van overeenkomsten en contracten.

De overleg-oriëntatie boet eveneens aan betekenis in. De overleg-situatie wordt een **onderhandelingsituatie** waar de belangentegenstellingen centraal staan.

De bestaande instituties kunnen zich niet meer alléén legitimeren op grond van een taakstelling.

Van binnenuit eisen cliënten en gebruikers het recht van **medezegenschap** op. Tegelijkertijd zien we dat los van bestaande instellingen zich sociale bewegingen ontwikkelen, die iedere vorm van institutionalisering afwijzen en wanneer er al sprake is van enigerlei vorm van institutionalisering, men vast wil houden aan een zo minimaal mogelijke vorm.

Ook de **professionele oriëntatie verliest terrein**. Steeds meer mensen komen tot vormen van zelfhulp en proberen als het even kan, zonder professional te komen tot probleemoplossingen.

Wanneer ik deze processen van heroriëntering zie in onze samenleving en als ik daaraan toevoeg signalen, die wijzen op heroriënteringen en die betrekking hebben op nagenoeg alle maatschappelijke terreinen, van de economie, bestuursvormen enz., dan vraag ik me af: is er wel een "CRISIS"?

Ik heb dan ook de neiging de vraag te stellen:

Waarom wordt er zo weinig aandacht besteed aan de andere kant, aan de processen van heroriëntatie die zich volop aan het ontwikkelen zijn?

Hierop meen ik, en naar mijn gevoel is dat de rode draad die ik proef in de vele nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen, is het noodzakelijk, dat we voor het oplossen van de problemen en vragen waar we voor staan, **terug zullen moeten naar de bevolking zelf**.

Daarvoor is de plaatselijke ontwikkeling belangrijk. Immers daar treffen we de mensen aan in hun eigen sociale en kulturele situatie en met hun behoeften en strevingen.

Zelfwerkzaamheid van de mensen kan daarvan niet los worden gezien. Deze is in belangrijke mate evenwel situationeel bepaald. Bij die plaatselijke ontwikkeling en zelfwerkzaamheid van de bevolking kunnen naast de overheid ook partikuliere organisaties, met name die op maatschappelijk terrein, een belangrijke ondersteunende rol vervullen.

In de westerse landen zien we vaak een democratische staatsvorm, een zeer uitgebreid en verdergroeïend overheidsapparaat en vele diensten en instellingen geleid door professionele krachten.

De invloed van de burger in de besluitvorming en het beter beheer van voorzieningen, worden steeds geringer. Allerlei groepen van mensen tekenen hiertegen verzet aan. Men wil deel hebben aan de planning en het beheer van voorzieningen, welke voor hen zijn opgezet.

Door middel ook van allerlei acties en organisaties proberen de mensen de besluitvorming en de dagelijkse gang van zaken te beïnvloeden. Ondanks de materiële ruimte en welvaart is er bij de mensen een toenemend onbehagen. Men voelt zich niet meer bij de eigen woon-, leef- en werksituatie betrokken. Mensen willen meer gelegenheid krijgen die situatie te beïnvloeden en daaraan zelf iets te doen.

Welke pogingen zien we in West-Europa om daaraan tegemoet te komen?

- Grotere invloed van de burger op de gang van zaken in belangrijke gevestigde kaders. Ik noem hier de Universiteit, de partikuliere onderneming en de grote partikuliere organisaties.
- Meer invloed van de cliënten zelf, de vrijwilligers en de beroepskrachten op het functioneren van maatschappelijke welzijnsorganisaties.
- Meer mogelijkheden voor burgers om vorm en inhoud te geven aan eigen welzijnsbehoeften en activiteiten (zelforganisatie).
- Het ontwikkelen van een beleid om burgers meer te motiveren zich als vrijwilligers in de lokale samenleving in te zetten.
- Decentralisatie van bevoegdheden en financiële middelen van het nationale naar het lokale nivo (U.K., Denemarken, Polen, Nederland).

Dit komt voor veel mensen nog onvoldoende tegemoet aan hun behoeften. Men wil vaak **zèlf** op het plaatselijke vlak bezig zijn in plaats van alleen mee te praten en commentaar te geven. Daárvóór zal men de mensen dan wel meer vrijheid van handelen moeten geven. De materiële omstandigheden zijn vaak aanwezig.



Regelingen van de overheid en het vrijwel volledige verzorgingsniveau geven de mensen echter onvoldoende gelegenheid voor eigen inbreng en het zelf dragen van verantwoordelijkheid.

Wanneer ik de heroriëntatie combineer met de situatie die sociaal en economisch is ontstaan, dan zou ik de volgende uitgangspunten m.b.t. plaatselijke ontwikkeling **door** de mensen willen formuleren:

- De plaatselijke ontwikkeling, door de mensen zelf bewerkstelligd, zal vooral gericht moeten zijn op door hen gevoelde levensbehoeften.
- Gezien de schaarse c.q. kostbare kapitaalgoederen dient ook gebruik te worden gemaakt van de eigen inspanning, technische kennis en ervaring (appropriate technology).
- Er moet daarom worden uitgegaan van de ideeën en behoeften van de mensen zelf (zelfbeslissing).
- Aard van de projecten en het ritme van de uitvoering dienen door de mensen zelf te worden bepaald.
- De rol van specifieke groepen in de plaatselijke samenleving, zoals van de jeugd en de vrouw, kan veel meer worden gestimuleerd.
- De kennis en ervaring met community development programmes, opgedaan in zeer verschillende situaties, moet meer worden benut en verder uitgebuit. Daarbij zal ook van moderne communicatiemiddelen gebruik kunnen worden gemaakt.

De gedachten, welke door mij met betrekking tot de zelfwerkzaamheid van de mensen en de lokale ontwikkeling naar voren zijn gebracht, hebben overigens in verschillende delen van de wereld al ingang gevonden. Ik geef u in de reeds genoemde inleiding "Terug naar de mensen" daarvan verschillende voorbeelden.

In de woon- en leefsituatie doen zich allerlei ontwikkelingen voor, die zich voor een belangrijk deel voltrekken buiten het gezichtsveld van de burger. Hier heeft hij nauwelijks invloed op. Wel vindt er in het dagelijks leven een confrontatie plaats tussen de effecten van deze ontwikkelingen en de burger.

Willen we werkelijk terugkeren tot de burger zelf, dan is een nieuwe **benadering van de burger in het welzijnsbeleid noodzakelijk waarin**

**recht wordt gedaan aan de burger als persoon met behoeften, behoeften en idealen, die hij wil verwerkelijken door zelf activiteiten te ontwikkelen en door gezamenlijke actie met anderen.**

Essentieel acht ik het respect van deskundigen, beroepskrachten en overheden dat gevraagd dient te worden voor de eigen initiatieven, voor de wijze waarop de burger haar problemen verwoordt.

We gaan aan de burger voorbij wanneer de beroepskracht meent de "real needs" te kunnen formuleren.

Deze benadering staat haaks op werkwijzen en beleidsuitgangspunten, die de burger zien als object ten behoeve waarvan maatregelen genomen moeten worden en voor wie voorzieningen in stand gehouden moeten worden.

Het zal niet eenvoudig blijken om deze benadering consequent om te zetten in de praktijk, **maar ik denk dat er géén andere weg is.** Dit blijkt mijns inziens uit de signalen, die ik waarneem in bijna alle levensgebieden van de burger. Dit lijkt me ook de boodschap die doorklinkt bij het emancipatieproces van de vrouw, de milieubewegingen, groepen die zich inzetten voor vrede en veiligheid, ontwikkelingen in het onderwijs en welzijnswerk die als uitgangspunt nemen de dagelijkse ervaringen van de burger, het ontstaan van basisgemeenten in de Nederlandse kerken, de zelfhulpgroepen en doe-het-zelf projecten in het kader van de volkshuisvesting.

Ook de heroriëntatie, die plaatsvindt met betrekking tot het handelen van de overheid, het decentralisatieproces, zie ik als een onderdeel van de aanpak die de hierboven geschetste benadering dichterbij kan brengen. Hiermee kom ik dan ook bij het derde deel van mijn inleiding.

We mogen ons niet laten ontmoedigen door de financieel-economische omstandigheden om een vernieuwingsbeleid van de grond te tillen, dat past binnen de financiële mogelijkheden en beperkingen van de eerstkomende jaren.

Wij zullen nauw bij de mensen en hun problemen en leefsituatie dienen aan te sluiten.

Hoe is de decentralisatie tot nu toe verlopen?<sup>1/4</sup>

Welke problemen en knelpunten tot nu toe?

Dan kijk ik, met u, ook graag even vooruit.

Hoe kunnen we het beste de decentralisatiekoers voor de toekomst bepalen? En wel zodanig, dat vernieuwing van beleid en praktijk concreet betekenis gaat krijgen?

Wat heeft deze welzijnsplanning tot nu toe te zien gegeven?

Het beeld van de welzijnsplanning op plaatselijk vlak stemt tot dusverre niet tot vreugde, wanneer ik de beschrijvingen en beschouwingen daarover lees.

In hoeverre heeft de welzijnsplanning ons dichter gebracht bij doelen van harmonisatie en democratisering?

Wat betreft de **harmonisatie** mag gesteld worden, dat de **kokers**, waarbinnen het welzijnswerk zich ontwikkeld heeft, nog niet **doorbroken** zijn; ook niet op gemeentelijk vlak. Ook speelt hier de verdeling van verantwoordelijkheden over wethouders én sekretarie-afdelingen evenzeer een rol als tussen welzijnsdepartementen en binnen die departementen. De gewenste harmonisatie kon daardoor niet op gang komen. Het bestaande aanbod van structuren in administratieve zin bepaalde de planning: planning als ordening van het bestaande.

Ik ben tot nu toe vrij somber gestemd over de geringe resultaten van pogingen om het bestaande aanbod beter af te stemmen op prioriteiten in verband met de woon- en leefsituatie, de werkgelegenheids-situatie en andere dringende vraagstukken, die door de mensen als van primair belang voor hun welzijn ervaren worden.

De **democratisering**: de welzijnsplanning slaat niet aan bij de bevolking. Voor vrijwilligers en "onorganiseerde burgers" is het allemaal gewoon veel te moeilijk. De bevolkingsinspraak stelt trouwens ook niet zoveel voor. Bezoekers van hearings e.d. klagen achteraf over gebrek aan "gehoor" en dus hun gebrek aan invloed. Gemeenteraadsleden raken niet geïnspireerd door de planning: houden liever hun handen vrij.

<sup>1/4</sup> Zie lezing: "Decentralisatie en vernieuwing", Dr. G. Hendriks, 10 maart 1982.

Er is geen durf om politieke risico's te nemen. De planning dreigt zo een bureaucratische aangelegenheid te worden. Aan de oorspronkelijke bedoelingen van de inspraak wordt niet tegemoet gekomen. De mensen laten het dan afweten, want hun ideeën, problemen en belangen zijn niet het uitgangspunt in de planning geworden.

**Resumerend**: de plaatselijke welzijnsplanning is tot nu toe een zaak van teveel regels, procedures, structuren en verordeningen. Dat was ook de konklusie van het interim-rapport van het S.C.P. over de Kaderwet-Ontwikkelingsprojecten. Het S.C.P.-rapport karakteriseert de bevolkingsrespons als "lethargie".

De bevolking treft echter geen verwijt.

Overheid en P.I. mogen het zich aanrekenen én ook het Rijk gaat niet vrijuit. Als ekskuus kan ik aanvoeren, dat we met elkaar nog weinig **ervaring** hadden én hebben met decentralisatie op een breder terrein. In de afgelopen jaren zijn we mijns inziens **te sterk afgedwaald van de koers van de Knelpuntennota**.

Wat zou er dan op **gemeentelijk/regionaal** nivo moeten gebeuren?

Als we teveel met de uitwerking en administratieve buro's van decentralisatie en planning bezig zijn, komen we in feite niet toe aan een beantwoording van **belangrijker vragen als**:

- Hoe kunnen we hier ter plaatse (in onze gemeente of regio) het welzijnsbestel vernieuwen door de mensen/kliënten en deelnemers zelf een grotere invloed te geven?
- Is het welzijnswerk, zoals dat tot nu toe gegroeid is, wèl het welzijnswerk waaraan **echt behoefte** bestaat?
- Krijgen (groepen) mensen in probleem- en noodsituaties, die elkaar proberen te helpen, wel de erkenning, die zij als zelfhulpgroepen in de eerste plaats nodig hebben, ook in financieel/materieel opzicht?
- Welke invloed hebben in feite de belangengroepen van kliënten (in met name de gezondheidszorg), van kulturele minderheden, gehandicapten, bejaarden, verslaafden, jongeren?

Dit soort vragen en vele andere zouden dan centraal gesteld moeten worden in de plaatselijke welzijnsplanning.



In de eerste plaats zullen op lokaal nivo de welzijnsactiviteiten en -voorzieningen, behoeften weer aan moeten sluiten bij de feitelijke problemen, behoeften en omstandigheden van de mensen zelf.

Dit vergt **het maken van nieuwe keuzen**, zoals we dat misschien nog niet gewend zijn.

De voorzieningen en activiteiten, die in de toekomst blijven bestaan, omdat ze in een manifeste behoefte voorzien, zullen ook zoveel mogelijk **onder beheer van de mensen zelf** gebracht moeten worden: een grotere mate van zelfwerkzaamheid van de deelnemers, een effectievere organisatievorm, een grotere inbreng van vrijwilligers in bestuur, beleid en uitvoering.

Dit betekent, dat de belangenorganisaties van die mensen (voor wie het welzijnswerk bedoeld is) veel meer invloed zouden moeten krijgen in het bestuur van welzijnsinstellingen en in beheer en uitvoering van welzijnsvoorzieningen en activiteiten. Een keuze voor zo'n benadering maakt het mogelijk verkokering en te ver doorgeschoten professionalisering te relativeren; anders zal er van vernieuwing van welzijnsbeleid en -werk maar weinig terecht komen.

**Alleen vanuit een reële betrokkenheid van de direkt belanghebbende mensen zelf kan een stuk welzijnsplanning van de grond komen.**

Ook het toekomstig landelijk steunfunctie-aanbod zal moeten stoelen in plaatselijk ontwikkelings- of vernieuwingsbeleid.

Daarnaast kan de rijksoverheid bijdragen door:

**Eksperimenten en ontwikkelingsprojekten** te bevorderen die in een **ontwikkelingsbeleid**, een ontwikkelingsstrategie moeten passen.

Eigenlijk zijn we daar al mee bezig binnen mijn eigen Direktorat-Generaal en binnen WVC: dan denk ik vooral aan vrijwilligersbeleid en vrijwilligerswerk naast andere zaken als beleid - jongerenopvang, ouderenbeleid.

Bij eksperimenten en projekten denk ik in de eerste plaats aan **"het teruggeven van het welzijnswerk aan de mensen zelf"**, want dat is voor mij het kernpunt in mijn betoog.

Voorals langs de weg van zelforganisatie, zelfbestuur en -beheer van voorzieningen en activiteiten. Alleen wanneer we de primaire rol van burgers in het welzijnswerk erkennen, zullen we er in slagen de huidige problemen en moeilijkheden te boven te komen.

Als mijn veronderstellingen juist zijn m.b.t. de richting, waarin de maatschappelijke ontwikkeling zich bezig is te voltrekken, zie ik voor het opbouwwerk als proces en/of methode ter ondersteuning van de uitwerking van de eigen verlangens van de mensen én de centrale rol van de mensen bij de uitvoering, een belangrijke taak in de tachtiger jaren weggelegd.

Hiermee ben ik gekomen aan het **laatste deel van mijn bijdrage aan uw kongres over het opbouwwerk in de tachtiger jaren.**

Mijn benadering van het opbouwwerk in Nederland vloeit voort uit de tendenzen die ik reeds gesignaleerd heb m.b.t. de processen van heroriëntatie die in onze samenleving plaatsvinden en mijn overtuiging dat we terug moeten keren tot de burger zelf.

De groeiende overeenstemming over de inhoud van het opbouwwerk, zoals ik die meen te bespeuren in de publikaties van de afgelopen twee jaar, geven aanleiding tot optimisme.

Mevrouw J.G. Kraayeveld-Wouters, de voormalige staatssekretaris van C.R.M. heeft bij de beantwoording van vragen van het Kamerlid W. Meyer gesteld, dat het opbouwwerk een instrument is van de bevolking, dat gekenmerkt wordt door probleemgericht werken en het bevorderen van de zelforganisatie van burgers. Op haar visie wil ik nu nader ingaan.

#### **Spontane opbouwwerkprocessen.**

Op de eerste plaats wil ik ingaan op de vele spontane opbouwwerkprocessen, die zich nu op tal van terreinen in de samenleving ontwikkelen. Bij deze processen is voor het merendeel geen sprake van begeleiding door beroepskracht.

Het zijn burgers, die zelf hun problemen onderkennen, en mogelijkheden zien om te komen tot oplossingen.

Hiervoor zoeken ze medestanders, organiseren zij zelf en leggen grote vindingrijkheid aan de dag bij het ontwikkelen van een breed scala van allerlei activiteiten.

Het beleid dat de overheid t.a.v. deze activiteiten van burgers dient te voeren, zou een actief beleid moeten zijn.

De overheid, politici en ambtenaren dienen positief te staan t.o.v. deze initiatieven van de burgers zelf.

Het beleid dat hierbij aansluit zou als kenmerk dienen te hebben om binnen de noodzakelijke randvoorwaarden aan deze initiatieven zoveel mogelijk ruimte te geven en medewerking bij het tot stand komen van oplossingen.

Ik ben van mening dat deze spontane processen ondergewaardeerd zijn en dat er op dit terrein nog nauwelijks sprake is van enigerlei vorm van onderzoek, al zijn er gelukkig uitzonderingen.

Ook het professionele opbouwwerk heeft tot nu toe onvoldoende geleerd van de ervaringen in de spontane projecten.

De voornemens die de werkplaatsen op dit punt hebben geformuleerd wil ik hier nadrukkelijk onderstrepen.

Op de tweede plaats wil ik nu ingaan op opbouwwerkprocessen, die tot stand zijn gekomen doordat de overheid middelen beschikbaar heeft gesteld om deze processen te bevorderen. Want naast de leden van onze samenleving die zelf actief zijn, en dat waarschijnlijk ook blijven, kennen we in onze samenleving burgers, die om welke reden dan ook, niet in staat zijn om zich te organiseren, en de problemen die zij ervaren om te buigen tot oplossingen.

Te vaak wordt aan deze groep medeburgers een of andere vorm van persoonlijk falen toegeschreven, terwijl de belemmeringen vooral voortkomen uit de situatie waarin zij leven, en de wijze waarop onze samenleving functioneert.

Het voeren van een actief beleid en het beschikbaar stellen van middelen om deze groepen hun bijdrage te laten leveren aan onze samenleving is een taakstelling, die principieel gegeven is met het bestaan van een democratische samenleving.

In dit soort situaties is en dient het opbouwwerk een instrument van de bevolking te zijn.

Het opbouwwerk heeft dan ook tot taak om de burgers te stimuleren om **zelf** hun woon-, leef- en werksituatie te verbeteren en **zelf** hun belangen te verwoorden en te behartigen en in concrete werkzaamheden om te zetten. In de nieuwe terminologie drukt men dat uit door het begrip "Eco-development". Dat wil zeggen géén verkokerde maar een geïntegreerde aanpak. De verantwoordelijkheid en het zelf richting geven aan de bewoners staat voorop.

De middelen die het opbouwwerk hierbij aanwendt zijn mijns inziens gebaseerd op de volgende ingangen:

**Het versterken van de positie van de betrokkenen** door het ondersteunen van diverse vormen van zelf-organisatie, door het vormen van coalities met medestanders en het aangeven van beschikbare hulpbronnen.

**Het vergroten van het eigen inzicht in de problematiek en het komen tot oplossingsmogelijkheden.**

Deze edukatieve aspecten van het werk kunnen verschillende vormen krijgen als "learning by participation". Ook expliciete leerprocessen in cursusverband kunnen bijdragen tot een situatie, dat de burger eigen inzicht ontwikkelt en tot beslissingen komt die bijdragen aan het proces van zelfbepaling.

Dit kan ook gezegd worden van activiteiten, die er op gericht zijn het handelingsvermogen te vergroten.

In situaties, waarin de bewoners ondersteuning krijgen in hun opbouwprocessen, is het essentieel dat de betrokkenen het beheer over het opbouwwerk voeren door hun deelname in opbouworganisaties, door het contact dat groepen burgers met de toegevoegde opbouwwerker sluiten.



De lokale kontekst en situatie van de burger is van grote invloed op de wijze waarop het opbouwwerk concreet gestalte krijgt. Naar mate het opbouwwerk er meer in slaagt om recht te doen aan deze cultureel bepaalde situatie, zal het proces van zelfwerkzaamheid en zelfbepaling beter tot ontwikkeling komen.

Het komt mij voor dat op dit punt het Nederlandse opbouwwerk onderontwikkeld is. Onvoldoende wordt namelijk rekening gehouden met de consequenties die de lokale traditie heeft voor de vormen van zelforganisatie, voor de wijze waarop leerprocessen ontwikkeld kunnen worden en de manieren waarop burgers handelen.

Ik kan er in uw midden niet aan voorbij gaan om ook iets te zeggen over de relatie gemeentelijke overheid en opbouwwerk. Een relatie die aanleiding is geweest tot veel misverstanden, konfliktierende verwachtingen. Te vaak is onvoldoende duidelijk **op welk punt** opbouwwerk en gemeentelijke overheid dienen overeen te stemmen. Dit werk en cruciale aspect heb ik reeds vermeld bij de waarde die opbouwprocessen hebben voor de kwaliteit van onze samenleving. De grondgedachte, dat het een taak is van de overheid om de deelname van zoveel mogelijk leden van de samenleving aan het functioneren van dezelfde samenleving te bevorderen, stemt principieel overeen met de opdracht van het opbouwwerk om de burgers te ondersteunen in de eigen deelname aan de samenleving, en de stimulering tot de behartiging van de eigen belangen.

In deze inhoudelijk onlosmakelijk verbonden taken ligt de legitimering voor de overheid om middelen voor deze ondersteuningsvorm te stellen.

Dat de doelstellingen van groepen van burgers en de lokale overheid tegengesteld kunnen zijn, wordt ten onrechte soms opgevat als een tegenstelling tussen opbouwwerk en lokale overheid. Deze opvattingen, die onjuist zijn, komt men zowel tegen bij besturen van opbouwwerkinstellingen, opbouwwerkers als bij de lokale overheid.

Het opbouwwerk zelf en de lokale overheid dienen op dit belangrijke punt met elkaar in gesprek te gaan en te blijven, omdat onduidelijkheden op dit punt in de grond onnodig aanleiding zijn tot veel misvattingen en uiteindelijk ten koste gaan van de mogelijkheden die de burger heeft om zelf mede inhoud en vorm te geven aan zijn woon-, leef- en werksituatie.

Een van de middelen, die het opbouwwerk zelf kan hanteren om haar bijdrage aan het proces van wat ik noemde **humanisering** van de samenleving te verduidelijken, is het zichtbaar maken van wat de resultaten van het werk zijn: in welke mate is er een zelforganisatie tot stand gekomen, welke coalities zijn aangegaan door de bevolkingsgroep, welke hulpbronnen zijn gebruikt.

De overeenstemming die ik men te hebben gekonstateerd in de ontwikkeling van het Nederlandse opbouwwerk houdt naar mijn gevoel een heroriëntatie in.

De zorg-oriëntatie is gewijzigd in het inzicht dat de burgers recht hebben op kwalitatief goed opbouwwerk, dat de zelfbepaling en de zelfwerkzaamheid bevordert.

De overleg-oriëntatie is gewijzigd in een oriëntatie die meer onderhandelingsgericht is.

Eenzijds worden belangentegenstellingen duidelijker onderkend, tegelijkertijd wordt onderkend dat coalitievorming met anderen noodzakelijk is om te komen tot oplossingen.

De institutionele oriëntatie is zich aan het wijzigen. Als voorbeeld noem ik het beheer door de betrokkenen zelf. Ook m.b.t. het functioneren van andere institutionele organisaties is er een tendens om in opbouwprocessen te komen tot tijdelijke coalities, die in het kader van probleemoplossingen door burgers en hun organisaties met deze institutionele organen worden aangegaan.

Ik kom nu even terug op de vraag of er een **crisis** is in de samenleving; vanuit een financieel-ekonomisch oogpunt zeker! Helaas spelen in deze discussies alleen de ekonomen en financiers de eerste viool, zonder het overigens vaak met elkaar eens te worden! Vanuit een menselijk oogpunt gezien zijn er evenwel allerlei positieve aspecten die ons hoop geven. We zijn bezig de weg terug te vinden naar de mensen zelf, dezen au serieux te nemen, verantwoordelijk te doen zijn voor hun eigen welzijn, het reilen en zeilen van het eigen woon- en leefmilieu. We zijn ook op weg diezelfde mensen meer te horen bij en te kennen in te nemen beslissingen; een plaats in te nemen in bestuur en beheer; de zelforganisatie van die mensen ook te erkennen; emancipatieprogramma's te ontwikkelen, waar mensen achterblijven waardoor hun participatie in de samenleving tekortschiet.

Welnu, dit zijn ontwikkelingen, waarvan we 20 jaar geleden niet hadden durven dromen. Zo zijn we de tachtiger jaren ingegaan, waarbij ik ter ondersteuning van deze processen een taak voor het opbouwwerk weggelegd zie.

### Het beleid van WVC t.a.v. het opbouwwerk

Het beleid dat WVC de komende jaren zal gaan voeren, zal vorm en inhoud krijgen d.m.v. het rijksplan en -programma. In dat kader zal het beleid op de eerste plaats gekenmerkt worden door een probleemgerichte benadering.

Belangrijke onderwerpen als emancipatie, minderheden, onderwijs- en buurtproblematiek, werkgelegenheid en het woon- en leefmilieu zullen in dit plan benaderd worden vanuit het perspectief dat mogelijkheden ontwikkeld dienen te worden om de burger meer ruimte en gelegenheid te bieden om naar eigen inzicht, overtuiging en beleving zelf activiteiten te laten ontwikkelen en deze zelf vorm en inhoud te geven. Door middel van het ontwikkelingsbeleid en de ontwikkelingsstrategie waarover ik reeds sprak zal dit beleid gekoncretiseerd worden. Belangrijke middelen in deze zijn: de landelijke organisaties die een ontwikkelingsfunctie vervullen.

Op landelijk nivo functioneren naast de vier werkplaatsen voor opbouwwerk, ook het NIMO en de Kommissie Oriënteringsdagen in het kader van de Begeleidingskommissie Ontwikkelingsprojecten. Wanneer het beleid dit nodig acht zal er tevens ruimte zijn voor andere mogelijkheden zoals dit reeds het geval is met de WAO-zelforganisatie-eksperimenten.

Het distribueren van informatie door studiedagen en congressen acht ik een belangrijk middel om op landelijk nivo plaatselijke initiatieven te stimuleren en om informatie-uitwisseling mogelijk te maken.

In dit kader heeft WVC de studiedagen "zelfwerkzaamheid in de volkshuisvesting" mogelijk gemaakt.

Het centrum voor Research and Training in Social Welfare te Wenen belegt weer regelmatig werkconferenties in Europa. Zo bijvoorbeeld in oktober in Spanje over "Community development in deprived urban areas" en Getting back to People" in september 1982 in Nederland.

In onze samenleving zijn ingrijpende veranderingen op komst. De huidige maatschappelijke ontwikkelingen eisen het inslaan van nieuwe wegen en paden. Het opbouwwerk, dat in Nederland tot nu toe met name steeds gezien is als een onderdeel van een verzorgingsstaat, met een onbegrensde groei, staat voor een nieuwe taak en tevens te bewijzen dat haar weliswaar bescheiden bijdrage, voldoende maatschappelijk relevant is, om gekontinueerd te worden als een van de middelen die mede leiden tot de vermenselijking van onze samenleving en bijdragen aan de kwaliteit van ons democratisch bestel<sup>1/4</sup>.

<sup>1/4</sup> Aan de kollegae van de Afdeling Opbouwwerk zeg ik dank voor hun bijdragen aan deze lezing.



# **Inleiding: samenwerken met de mensen in Groningen**

**Jaap Hillman**

## **Samenwerken met de mensen in Groningen.**

Onder de opbouwwerkers in Nederland kan men de laatste tijd horen dat het crisis is in hun vak.

Het Ministerie voor Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur heeft in het kader van de decentralisatie de verantwoordelijkheid voor het opbouwwerk overgedragen aan de gemeentebesturen. Grote en kleine. Vooruitstrevende en behoudende. Gemeenten met veel sociale problemen en gemeenten met welvaart.

Opbouwwerkers moeten sinds die tijd voor hun salaris bij de lokale bestuurders aankloppen. Het zijn dezelfde bestuurders die zij ook vaak tegenkomen bij de bewonersakties in hun gemeente.

Veel bestuurders vinden dat niet prettig en proberen het opbouwwerk te stoppen door de subsidiekraan dicht te draaien. In veel gemeenten bestaan grote maatschappelijke problemen. Ook hieraan willen gemeentebestuurders medewerken om deze problemen tot een oplossing te brengen. Daar hebben ze vaak dan weer de opbouwwerkers voor nodig.

## **Hoe begon het in Groningen?**

Om de positie van het opbouwwerk binnen de gemeente Groningen goed te kunnen beoordelen is het nodig om de ontwikkeling van het opbouwwerk met name in het Noorden te bezien.

De bittere noodzaak om verbetering aan te brengen in de situatie van de arbeidersbevolking in de Drentse en Friese veengebieden rond de eerste wereldoorlog, leidde tot het zogenaamde buurtwerk. De toen ontwikkelde manier van werken is jarenlang overheersend geweest. Door belangrijke financiële impulsen, die in de zestiger jaren door het ministerie van CRM gegeven werden, kon het opbouwwerk in het gehele Noorden zich snel ontwikkelen. Dit werk in het Noorden was te herkennen door de sterke doelgerichtheid en systematische aanpak van het buurtwerk op weg naar "professioneel opbouwwerk".

In overeenstemming met deze ontwikkeling was het niet toevallig dat juist in het Noorden in 1970 de eerste werkplaats opbouwwerk (WONN) te Drachten werd opgericht.



Het systematisch uitwerken van een probleem-projectgerichte aanpak door deze instelling vond uiteindelijk zijn erkenning in de nota "Nadere beleidsbepaling inzake samenlevingsopbouw" (1975) van het ministerie van CRM. Deze denkbeelden zijn nog steeds maatgevend voor de opbouwwerkers in het Noorden.

Het is opmerkelijk dat deze ontwikkeling in het agrarische gebied in het Noorden praktisch geheel aan de stad Groningen voorbij ging. In de stad Groningen waren het vooral organisaties met meer kerkelijke achtergrond welke zich op het sociaal-kultureel werk richtten. Werkend vanuit een diakonale opdracht "naar de wereld" werd in diverse klubhuizen de verheffing en/of bekering van de (arbeiders-) jeugd centraal gesteld. Roomskatholieke parochies en diverse hervormde gemeenten eksploiteerden een tiental klubhuizen.

De vernieuwing in het sociaal-kultureel werk in de zestiger jaren verliep in Groningen via een geheel andere lijn. Door de opkomst van de zogenaamde Provo/Provdja-beweging in Amsterdam zochten jongeren in het Noorden contact met deze ontwikkeling. In de stad Groningen (als universiteitsstad) werd een klimaat gevonden voor een eigen alternatieve jeugdkultuur. Enkele nieuw-opgerichte stichtingen speelden in op deze ontwikkelingen door het openen van jeugdkafé's, eethuisjes, alternatieve baantjesburo's en ontmoetingsruimten. Deze alternatieve jongerenorganisaties en de traditionele klubhuizen hebben elkaar nooit kunnen vinden.

Door de sterke politisering van het gemeentelijk beleid in de stad Groningen in het begin van de jaren zeventig had het gemeentebestuur interesse ontwikkeld voor taakvelden als stadsvernieuwing, onderwijsstimulering, democratisering en participatie van bewoners. Er waren opbouwwerkers nodig om dit beleid in de diverse buurten en wijken gestalte te geven.

Het gemeentebestuur wilde niet wachten op de ontwikkelingen binnen het klubhuiswerk en kwam met een geheel eigen aanpak.

Er zouden geen opbouwwerkers meer bij buurtstichtingen aangesteld worden, maar er zou één stedelijk samenwerkingsverband moeten komen (een pool) waar vanuit een centrale regie opbouwwerkers, op basis van duidelijk omschreven projecten, voor beperkte tijd inge-

zet zouden kunnen worden. Hiermee voltrok de ontwikkeling in het sociaal-kultureel werkveld zich in de stad Groningen in een versneld tempo vergeleken met andere plaatsen in Nederland. Een ontwikkeling die bij de meeste welzijnswerkers en bewonersorganisaties op weinig sympathie kon rekenen. Men was vooral bevreesd voor het feit dat het welzijnswerk en speciaal het opbouwwerk in deze gepoolde vorm als politiek instrument misbruikt zou worden.

Door de afgelopen jaren samen te werken met een groot aantal bewonersgroepen en daarbij de gemeentelijke overheid voortdurend te wijzen op haar eigen verantwoordelijkheid heeft het Samenwerkingsverband Opbouwwerk bewezen aan de kant van de bewoners te kunnen staan zonder het contact met de plaatselijke politiek te verliezen.

De kern van de problematiek zoals die zich afspeelt binnen het opbouwwerk in Nederland moet getypeerd worden als een legitimeringsvraag. Vanuit het diakonale werk, dat met veel enthousiasme in de vijftiger jaren door de landelijke overheid gesubsidieerd werd, was het niet nodig om te vragen waar deze subsidiegelden allemaal wel goed voor waren en wat het zou bijdragen aan de oplossing van de konkrete problemen van mensen. Men ging er vanuit dat het werk in zich een goede zaak was. Op dit moment is de aktuele vraag: "wat kan een opbouwwerker bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen?"

Maatschappelijke problemen waar veel mensen in Nederland mee te kampen hebben:

- stijgende woonlasten
- de angst voor het kleine geweld en de kleine kriminaliteit in de buurt
- de werkloosheid
- het beknibbelen op uitkeringen en ziekengeld.

Voor de lokale politikus is dan de vraag snel gesteld: "wat krijg ik aan produkt voor mijn subsidiecenten?"

Natuurlijk is de decentralisatie van het welzijnswerk in Nederland niet een mooi voorbeeld van herverdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden maar in principe is de decentralisatie voor de meeste opbouwwerkers de juiste konsekventie vanuit een democratische visie op het lokale bestuur. Het is dan ook geheel juist dat de lokale politici vragen kunnen stellen aan het "subsidiariaat". Bij het stellen



van de lokale prioriteiten is het een actuele vraag of het opbouwwerk concreet iets kan bijdragen aan de oplossing van de actuele maatschappelijke vragen die door de politiek gesignaleerd worden en waar de lokale politiek geld wil investeren om deze problemen tot een oplossing te brengen. Het vraagt van de instellingen voor opbouwwerk, dat zij de lokale politiek de gelegenheid bieden om hun politieke prioriteiten te stellen en dienen hen ook inzicht te geven op welke wijze het opbouwwerk wel en geen oplossing kan aandragen. In de lokale politiek zullen daar criteria voor geformuleerd moeten worden.

Voor de meeste lokale politici is het welzijnswerk te veelvormig. Het is daarom noodzakelijk dat het opbouwwerk zich profileert. Dat brengt opbouwwerk in een concurrentie met kollega-welzijnswerksoorten. Voor de lokale politici gaat het niet in de eerste plaats om de likwidatie van de functie opbouwwerk maar om de keus voor het juiste middel ter oplossing van maatschappelijke problemen. De keus is dan een jeugdleider of een opbouwwerker, een maatschappelijk werker of een sociaal raadsman. Het is daarom goed dat een opbouwwerker kan vertellen dat hij vanuit zijn opleiding en ervaring beter in staat is om met bijvoorbeeld een groep bijstandsmoeders te werken dan een maatschappelijk werker die veel individueler gericht is. Het opbouwwerk moet ook in zijn werkdoelen duidelijk zijn. Niet slechts vage termen als: stimulering, bewustwording, vorming, emancipatie, aktie enz. Hier kan de lokale politikus niets mee. Veel helderder is het om te vertellen hoe je werkt en wat jouw specifieke opbouwwerkinbreng is in het proces. Opbouwwerkers moeten dan ook zorgen dat hun jaarverslagen niet een verslag van de buurt zijn, maar een verslag over wat de opbouwwerkinbreng in het proces geweest is en wat de opbouwwerker daaraan zelf gedaan heeft.

Een tiental jaren geleden was de groep opbouwwerkers in Nederland nog klein. Opbouwwerkers kenden elkaar onderling, hielpen elkaar en korrigeerden elkaar. Voor opbouwwerkers onderling bestond er een soort informele kode. Zeker de opbouwwerkers in het Noorden hadden een nauwe samenwerkingsrelatie met elkaar.

Onder invloed van een sterke financiële impuls van het ministerie van CRM is de groep opbouwwerkers de laatste jaren explosief gegroeid.

Veel amateuragogen noemen zich ook opbouwwerkers. Naast de reeds bekende slechte huisartsen, slechte kruideniers en slechte politici, bestaan er nu ook slechte opbouwwerkers. Dat is jammer maar waar. Op dit moment bestaat er geen totaal-beroepsbeeld meer voor opbouwwerkers in Nederland. De beroepsorganisatie verdedigt dan ook een aantal goede praktijksituaties. Praktijksituaties waar gewerkt wordt met mensen, gebonden aan een maatschappelijk relevant probleem en aangepakt op een open en systematische wijze met een voor ieder duidelijk controleerbaar resultaat.

Als men lokale politici vraagt naar het beeld dat men van opbouwwerkers heeft dan krijg je iets lacherigs te horen. Het opmerkelijke is dat als je vraagt "wat vond je van opbouwwerker A in projekt X?" je positieve antwoorden krijgt! Dan weet men ineens waar het over gaat en op welke wijze men het werk moet beoordelen.

Het opbouwwerk in Nederland heeft nog lang niet aan belang ingeboet. Het gaat nog steeds om problemen van groepen mensen die door hunzelf ervaren worden en waarvan de oplossing binnen hun eigen bereik ligt op het nivo van buurt of gemeente. De opbouwwerkers in de stad Groningen hebben de revolutie nog even uitgesteld. Aan de directe oplossing van de werkloosheid kunnen ze niets bijdragen. De Surinamers en buitenlandse gastarbeiders blijven gewoon naar Groningen komen, ondanks het opbouwwerk.

De vraag is dan gerechtvaardigd, wat de kern van het produkt, de vaardigheden die de opbouwwerker te bieden heeft, is. De opbouwwerker moet in staat zijn om maatschappelijke problemen te analyseren, een sociale kaart te maken van de lokale situatie met de mensen zelf. Een analyse van objectieve gegevens welke door de mensen zelf beleefd en genoemd worden.

Het opbouwwerk heeft daarbij een door de overheid, kollega-instellingen, instituties (als woningbouwverenigingen) en bewonersgroepen een zeer gewaardeerde signaleringsfunctie. Opbouwwerk geeft informatie en overziet situaties op buurt- en stedelijk nivo.

Op basis van de informatie uit de sociale kaart is het opbouwwerk goed in staat om de samenhang van problemen aan te geven, en te adviseren over de onderlinge afstemming van oplossingsmogelijkhe-



den. Elke discipline heeft een specifieke invalshoek en vaardigheid om problemen op te lossen. Opbouwwerk kan ten aanzien van deze middelen op buurnivo zeer goed coördineren en organiseren. Wel zal het opbouwwerk altijd zijn referentiepunt moeten vinden bij de betrokken bewonersgroepen en moet een kontrakt bestaan tussen de mensen die het betreft en de opbouwwerker. Het onderbrengen van opbouwwerkers bij bv. woningbouwverenigingen of een afdeling voorlichting van de gemeente lijkt daarom ook haaks te staan op de werkmethode van een opbouwwerker. De opbouwwerker helpt bij de formulering van de methode, de werkdoelen en het uiteindelijke doel.

Het is zaak voor de opbouwwerker om te zorgen dat er voldoende zichtbare resultaten in zijn projekt zitten. Deze markeren het agogische proces en maken het toetsbaar voor de betrokkenen en voor buitenstaanders.

Kern blijft de konkrete probleemoplossing. Het is onjuist om te stellen, dat bijvoorbeeld de renovatie van een aantal woningen mislukt is, maar dat de bewoners elkaar toch hebben leren kennen. Dit soort agogische kletspraat nemen mensen in de stad Groningen niet meer. Ook de politici accepteren dit soort praatjes niet.

Naast dit thema van de konkrete probleemoplossing worden er in het opbouwwerk nog een tweetal thema's genoemd. Namelijk

1. de verhoging van het probleemoplossend vermogen
2. de duurzame beleidsbeïnvloeding.

Bij de verhoging van het probleemoplossend vermogen gaat het om veel minder zichtbare zaken. Het gaat hierbij om de betrokkene te laten leren aan de aktie. Vaardigheden die men zich met de opbouwwerker heeft eigengemaakt kan men later bruikbaar maken in school of beroep.

Duurzame beleidsbeïnvloeding. Het gaat hierbij om die beïnvloeding van het beleid door de betrokkenen zodat niet telkens opnieuw de akties overnieuw gedaan moeten worden door dezelfde problemen, doch dat organisaties en instellingen zelf rekening houden met het ontstaan van nieuwe problemen en daar maatregelen voor nemen. Bv. de woningbouwverenigingen in Nederland zijn zeer doordrongen

van het punt van stadsvernieuwing, hoewel dit enige jaren geleden een aktiviteit was, die bij de meeste woningbouwverenigingen bevochten moest worden.

In het Nederlandse opbouwwerk is een duidelijke verschuiving in thema's. Het opbouwwerk is van een generale "samenlevingsopbouw"-functie op het terrein van de gemeenschapsvorming gegaan naar een meer specifieke projektmatige werkwijze in stadsvernieuwing en in de relatie buurt - school. Op dit moment ontwikkelt het werk zich meer naar een generale probleemgerichte opbouwwerkfunctie. Hierin wordt meer samenhang aangebracht in de problemen van mensen aangezien de plaats waar je woont, het soort werk dat je hebt alles te maken heeft met de positie die je in de samenleving inneemt.

Nieuwe maatschappelijke vraagstukken vragen nieuwe creatieve oplossingen op basis van reeds beproefde werkmethoden. Naast het werken in oude wijken wordt er nu ook gewerkt in zogenaamde nieuwbouwwijken of de "nieuwe arbeidersbuurten".

Het opbouwwerk wordt steeds sterker gekonfronteerd met de sociaal-ekonomische problemen. Problemen met een zichtbaar karakter als: de hoge energieprijzen, de verkrotting van woningen, werkloosheid, het ontbreken van een relatie met het onderwijs van je kinderen, de kleine diefstallen door je druggebruikende buurman of je uitkering die op de tocht staat. Steeds meer krijgen opbouwwerkers ook te maken met sociaal-emotionele problemen met een onzichtbaar karakter. Het betreft hier problemen rond de angst voor de kleine kriminaliteit in de buurt, de eenzaamheid, de problemen van alleenstaande ouders, mooi opgeknapte buurt, maar het ontbreken van de gezelligheid van vroeger.

Ook bij deze sociaal-emotionele problemen proberen de opbouwwerkers in Groningen te werken vanuit de drieslag:

- probleemoplossing
- verhoging probleemoplossend vermogen
- duurzame beleidsbeïnvloeding.

Het gaat daarbij dan steeds om de analyse van de doelgroep, hen hulp aanbieden bij organisatie en mobilisatie en het met hen samen



ontwikkelen van een oplossingsroute en de werkdoelen. In Groningen wordt heel concreet aan deze thema's gewerkt. We proberen daarbij ook inzicht te geven in wat we doen en wat daarbij de criteria zijn. Wat vaag blijft is ook binnen de politiek heel moeilijk hard te maken. Als bijvoorbeeld mensen uit een buurt niet zeggen dat ze er wat van geleerd hebben of er beter van zijn geworden dan zijn ze de volgende keer niet meer bereid om hun vrije tijd in dit soort opbouwwerkactiviteiten te stoppen.

Ook proberen we in Groningen nieuwe samenwerkingskoalities te sluiten met beroepsgroepen die niet zo direkt bij het traditionele opbouwwerk betrokken zijn. Zo worden er cursussen voor gemeentelijke welzijnsambtenaren georganiseerd, worden er trainingen voor wijkverpleegkundigen gegeven en worden er cursussen voor wijkagenten gegeven vanuit het opbouwwerk. Bewonersgroepen in de wijken zien dat dit soort investeringen hun eigen activiteiten ook rechtstreeks ten goede komen.

Met de ontwikkeling van zelfhulpgroepen en vrijwilligersorganisaties in de gezondheidszorg worden op dit moment in Groningen projecten opgezet om ook vanuit het opbouwwerk een bijdrage aan deze ontwikkeling te kunnen geven. Hoewel veel mensen stellen dat zelfhulpgroepen spontaan tot organisatie komen betekent dit dat het in hoofdzaak vrij elitaire groepen zijn die deze zelfstandige organisatievorm weten te vinden. Vanuit het opbouwwerk wordt er juist naar gestreefd om ook deze principes van zelfhulp beschikbaar te krijgen voor grotere groepen vrijwilligers.

## **Verslag conferentie Woudschoten**

**Andries de Jong**

"We moeten vaststellen dat de verhoudingen binnen buurten, tussen groepen en met overheden zich verscherpen. De problemen van buurtbewoners en verschillende bevolkingsgroepen krijgen een grimmiger karakter. Tegelijkertijd worden de mogelijkheden om met buurtbewoners problemen tot een oplossing te brengen geringer. De crisis in de samenleving dwingt ons te erkennen dat we onvoldoende, in het bijzonder lokale overheden informeren wat opbouwwerkers te bieden hebben. Daarmee lopen we de kans mee te werken aan de afbraak van opbouwwerkfunkties in het bijzonder in noodsituaties zonder dat beseft wordt wat afgebroken wordt."

"Opbouwwerk in de jaren tachtig" was het thema van een tweedaagse studiekonferentie op 12 en 13 maart 1982 in het conferentieoord Woudschoten bij Zeist. Het initiatief tot deze werkkonferentie werd genomen door de sectie Opbouwwerk van de Nederlandse Organisatie van Welzijnswerkers (NOW) in samenwerking met het onderzoeksinstituut NIMO.

De conferentie gaf aanleiding bij de zeventig, meest uitvoerende, opbouwwerkers een "beraadsgroep opbouwwerk" onder auspiciën van de NOW in te stellen.

Realisme kenmerkt de inleidingen en discussies, zowel met betrekking tot de perspectieven van deze werksoort, als met betrekking tot wat men wel en niet te bieden heeft aan buurtbewoners, bevolkingsgroepen en overheden.

"Wij staan", zo werd gesteld, "met lege handen als bijvoorbeeld de problematiek van de werkloosheid en de positie van buitenlanders aan de orde is. Als het om oplossingen gaat vertellen wij ons daaraan. Wij kunnen ook slechts zelden een oplossing bieden in bijvoorbeeld de verhouding tussen krakers in de buurt en buurtbewoners. Je kunt sympathie hebben voor de kraakbeweging, maar wat te doen als de buurt te hoop loopt, omdat zij in de winter de sneeuw niet van de stoep verwijderen?"

Noot:

Andries de Jong is andragoog, werkte tot 1 januari 1982 als redakteur bij het Welzijnsweekblad en is nu beleidsmedewerker bij de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid.

En wat kunnen wij doen tegen de stijgende kleine kriminaliteit in de buurt? Wat te doen als het verkeer de straat voor kinderen onveilig maakt? Vroeger kwam er na kort of lang aandringen wel een verkeerslicht. Zelfs dat is niet meer zeker. Wat te doen als overheden brieven van mensen al niet meer beantwoorden? Wat te doen als je ziet dat de buurt geld moet inleveren en kwaad wordt omdat er wel geld en faciliteiten voor buitenlanders beschikbaar komen?

Kortom, hoe kun je aantonen dat de zestigduizend gulden die een opbouwwerker per jaar kost een meerwaarde oplevert die de moeite waard is voor buurt en overheid?"

Opbouwwerkers staan om verschillende redenen onder grote druk om de taken die ze te doen hebben waar te maken.

Landelijk zijn ze maar zeer matig aanwezig om aan te geven welke kernfuncties vervuld worden en welk produkt geleverd wordt. Het verzorgingsstelsel in Nederland vereist dat je daar aanwezig bent. Om met André van der Louw in het Vrije Volk te spreken: "... ik geef toe, wie hard roept bereikt meer dan wie zwijgt. Zo werkt de democratie nu eenmaal".

Dit klemt temeer, omdat het departement van WVC in de afgelopen zes jaar inhoudelijk weinig of geen bijdrage aan de ontwikkeling van opbouwwerk geleverd heeft. Een konstatering die door vertegenwoordigers van dit departement zelf naar voren werd gebracht.

Bovendien raken opbouwwerkers plaatselijk in een concurrentieslag met andere welzijnswerkers wanneer de middelen van de gemeentelijke overheid uitgeput raken.

De gemeentelijke overheid kan voor het dilemma komen te staan te moeten kiezen voor bijvoorbeeld een 'sociaal raadsman' of een 'opbouwwerker', een 'maatschappelijk werker' of een 'opbouwwerker'. De gemeentelijke overheid moet zich dan een oordeel vormen, bijvoorbeeld of bijstandsmoeders beter af zijn met een opbouwwerker of met een maatschappelijk werker. Veelal zijn lokale overheden te weinig bekend met de mogelijkheden van het werk; is een inhoudelijke oordeelsvorming vrijwel uitgesloten. Dan is veel afhankelijk van de relaties die men heeft onderhouden met bestuurders.

Tijdens deze conferentie deden de medewerkers van de Vrije Universiteit in Amsterdam, Dirk Harmsen en Theo Schuyt van de vakgroep Sociologie van de Hulpverlening en Koos Vos van het onderzoeksinstituut NIMO, verslag van een onderzoek.



Uit een daarop aansluitende telefonische ronde onder 23 instellingen voor opbouwwerk verscheen het volgende sombere beeld.

De bezuinigingsmaatregelen van de zijde van de overheid hebben het effect, dat alle instellingen in de fase zijn beland van 'zuinig aandoen' naar 'struktureel' bezuinigen. Drie instellingen hebben fors ingegrepen op hun activiteiten- en huisvestingskosten. Vijf instellingen zijn gaan bezuinigen op personeel, zowel uitvoerende werkers, staffunktionarissen, als administratief personeel. De aanzetten naar verschraling en ontmanteling zijn zichtbaar aan het worden. De politiek van gemeenten komt neer op het 'verdelen van de armoede' en wat dat betreft zal dit beeld ook voor andere werksoorten gelden. De indruk bestaat dat gemeenten nauwelijks ideeën hebben over wat voorrang moet krijgen en waarom. En juist dat gebrek aan politieke koers, aan politieke criteria lijkt voor de functie opbouwwerk fnuikend. Zeker in een periode waarin landelijk een karikatuurbeeld van opbouwwerkers geschetst wordt.

In dat verband werd de toenmalige minister van CRM -André van der Louw- geciteerd. In het Vrije Volk verwoordde hij zijn aversie voor opbouwwerkers als volgt: "Ik vind het niet zo erg dat een bepaald type welzijnswerker wat tegenspel krijgt. Ik heb ook de mensen in wijken gehoord die tegen me zeiden: haal alsjeblieft die vent weg die ons elke dag komt vertellen hoe ongelukkig we wel niet zijn. We moeten overal actie voor voeren en 's avonds vertrekt meneer weer met zijn gammele eendje naar zijn verbouwde boerderijtje. We willen alleen maar een klein speeltuintje voor de kinderen en we zijn mans genoeg om daar zelf voor te knokken".

Maar evenals opbouwwerkers weet André van der Louw dat mensen in de oude stadswijken en de 'nieuwe arbeidersbuurten' niet alleen behoefte hebben aan een speeltuintje, kan hij weten dat de problemen zich opstapelen: van stijgende woonlasten, toenemende criminaliteit, afnemende inkomens, steeds grotere afscheiding tussen buitenlanders, de problemen van en met zwervende jongeren en van in de klem geraakte alleenstaanden. Hij heeft ook kennis kunnen nemen van de onderzoeksresultaten in Amsterdam naar de samenhang van gezondheidsproblemen en de sociaal-ekonomische positie van mensen, hun huisvesting en inkomenspositie. Hij kan weten dat bijvoorbeeld de gezondheidszorg machteloos staat tegenover de dub-

bele zuigelingensterfte in deze buurten, de aantoonbare grotere opname in ziekenhuizen en de grotere omvang van WAO-ers. Hier tegenover staan de gezondheidszorgvoorzieningen nog machtelozer dan opbouwwerkers. Als een lokale overheid deze problematiek serieus wil nemen komt zij er niet met een papieren planning die niet veel meer inhoudt dan een beschrijving van het bestaande, komt men er niet met het toezenden van onleesbare nota's of het in de bus stoppen van folders.

En als landelijk de loftrompet afgestoken wordt over 'zelforganisatie', dan beseft men in de regel niet wat dat betekent, zeker niet in de permanente noodsituaties waar opbouwwerkers voor kiezen.

Als de landelijke politici op verschillende terreinen steun willen geven aan zelforganisatie van mensen van stadsvernieuwingsgroepen tot patiëntenberaden of gezondheidsvoorlichting, dan komt men er niet door alleen maar geld ter beschikking te stellen aan afzonderlijke groepen. Integendeel. Want tegelijkertijd zo werd gekonstateerd is men dan bezig met de samenhang van problemen op het gebied van huisvesting, inkomen, gezondheid, arbeid en onderwijs te ontkennen en institutioneel-burokratisch uit elkaar te rukken.

De pogingen van opbouwwerkers om dwars door alle hokjes heen de lijntjes voor mensen bij elkaar te houden dreigt dan een onmogelijke opgave te worden.

De teneur tijdens deze opbouwwerkkonferentie richtte zich deels tegen die buitenstaanders; politici die zich vervreemd tonen van de problematiek van mensen in wijken en buurten, die kennelijk niet beseffen dat de zogenaamde democratische planning van dit moment via de decentralisatie-operatie de dynamiek dreigt te smoren.

Mensen worden niet aangesproken, maar worden ingevoerd in de administratieve procedures.

Tegen deze achtergrond klinkt de konklusie geloofwaardig, dat de functie opbouwwerk niet bepaald word door inhoudelijke afwegingen ten aanzien van wat belangrijk wordt geacht, maar door politieke en institutionele krachtsverhoudingen.

In een poging bij te dragen aan het denken over de grondslagen voor opbouwwerk en de verdediging ervan stelde Piet Vreeswijk van de afdeling Opbouwwerk van CRM: "ik ben van mening dat opbouwwerkers in de discussies over de functie opbouwwerk het verband



moeten leggen met de in de grondwet verankerde principes van vrije meningsuiting, het recht op vergaderen en het recht op gelijke behandeling".

"Maar", zo vroegen skeptici zich af, "kan een beroep op deze principes de krachtsverhoudingen voldoende beïnvloeden?"

Indirekt gaf dr. G. Hendriks -Direkteur Generaal Maatschappelijke Ontwikkeling (DGMO) van het ministerie van CRM- en iemand die het opbouwwerk in het verleden sterk stimuleerde, de skeptici gelijk. Hij konstateert dat het opbouwwerk tot een heroriëntatie is gekomen die toekomst heeft, maar konkludeert tegelijkertijd dat die heroriëntatie van weinig invloed is op de besluitvorming bij de overheid.

Hij konstateert, weliswaar niet met zoveel woorden, dat dezelfde overheid, die gedurende meer dan twintig jaar de functie opbouwwerk stimuleerde zich terugtrekt. Het waarom van dit werk lijkt nauwelijks meer een rol te spelen. Hij konstateert dat met de decentralisatie bedoeld werd de eenheid in aanpak van vraagstukken op het grondvlak te bevorderen. Men is niet verder gekomen dan een poging tot administratieve beheersing.

Letterlijk zegt dr. G. Hendriks: "De zorg - oriëntatie is gewijzigd in het inzicht dat zelfbepaling en zelfwerkzaamheid bevordert dienen te worden. De overleg-oriëntatie is gewijzigd in een oriëntatie die meer onderhandelingsgericht is. Belangentegenstellingen worden duidelijker onderkend, maar ook dat coalitievorming noodzakelijk is om tot oplossingen te komen. De institutionele oriëntatie is zich aan het wijzigen ondermeer ten gunste van het beheer door betrokkenen zelf. Er is bovendien de tendens tot (tijdelijke) coalities tussen burgers en hun organisaties met instituten om tot oplossingen te komen".

Is in dit opzicht duidelijk een positieve ontwikkeling zichtbaar aan het worden, de verwachtingen omtrent de rol van de overheid in de nabije toekomst is alles behalve optimistisch.

Hendriks: "Is er niettemin sprake van een crisis? Vanuit financieel-ekonomisch oogpunt zeer zeker en helaas spelen financieel-ekonomische overwegingen maar al te zeer de eerste viool."

Hij konkludeert, zoals hij reeds eerder deed in zijn inleiding voor de 20ste Internationale konferentie voor Maatschappelijk Welzijn te Hong Kong in juli 1980, dat de sleutel voor de toekomst van het op-

bouwwerk is het principe 'Terug naar de mensen'. Hij voegt er aan toe dat dat onvoldoende is. Het opbouwwerk zal de resultaten van dit werk zichtbaar moeten maken: "Eén van de middelen die het opbouwwerk zelf kan hanteren om haar bijdrage aan het proces van humanisering van de samenleving te verduidelijken, is het zichtbaar maken van wat de resultaten van het werk zijn: in welke mate is er een zelforganisatie tot stand gekomen, welke coalities zijn aangegaan met de bevolkingsgroep, welke hulpbronnen zijn gebruikt?"

Voor Jaap Hillman -opbouwwerker in Groningen- bepleitte om duidelijker het produkt van het opbouwwerk te presenteren, lokaal en nationaal.

Jaap Hillman: "We komen er niet door te zeggen dat we achter de mensen staan, want dan is het logisch dat men ons niet ziet. We komen er niet door te zeggen dat de renovatie van een buurt mislukt is, maar dat we elkaar beter leren hebben leren kennen. Niemand heeft iets aan praatjes over stimulering, bewustwording, vorming, emancipatie en aktie. Je moet resultaten laten zien. Je moet duidelijk aangeven hoe je met mensen samenwerkt om de moeilijkheden die ze aan den lijve ondervinden aan te pakken. Je moet aangeven wat je daarin te bieden had om op een open en systematische wijze tot controleerbare resultaten te komen. Dan is het toetsbaar voor betrokkenen en buitenstaanders. Dat biedt mogelijkheden om overheden, kollega-instellingen, instituties zoals woningbouwverenigingen en uiteraard bewonersgroepen duidelijk te maken wat er aan de hand is en wat nodig is. Dat biedt ook de mogelijkheid de samenhang van problemen aan te geven en te adviseren over de oplossingsmogelijkheden.

Vanuit zijn primaire betrokkenheid bij bewonersgroepen kan de opbouwwerker de middelen tot oplossing van problemen koördineren en organiseren. Dat is zijn vaardigheid in een voortdurende gerichtheid op konkrete oplossingen voor problemen, op verhoging van zelf zaken aan kunnen pakken en tot oplossing brengen en in gerichtheid op voortdurende beleidsbeïnvloeding".

Tijdens deze werkkonferentie werd men het eens over drie functies van het opbouwwerk: opbouwwerk als basisfunctie of voorziening voor groepen in noodsituaties, opbouwwerk als noodzakelijke aanvul-



ling voor de lokale democratie en opbouwwerk als steunfunctie voor p.i. en bevolkingsgroepen ten aanzien van de welzijnsplanning.

Dries Willems, tot voor kort opbouwwerker in de verpauperde Crooswijk in Rotterdam en nu opbouwwerker in Utrecht, gaf een profiel van opbouwwerkers in noodsituaties waarin nagenoeg alle elementen van dit werk aanwezig zijn.

"Laat één ding", zo stelde hij vooraf, "duidelijk zijn. Het is niet terecht de werkelijkheid van opbouwwerk te versimpelen, te kleineren, tot een karikatuur te maken. Ik durf rustig te stellen dat ik in de Rotterdamse verpauperde wijk Crooswijk onder en ten dienste van bewonersorganisaties gewerkt heb en dat geldt voor veel Rotterdamse opbouwwerkers. En dat wil niet zeggen dat ik een loopjongen ben geweest, die maar uitvoerde wat me opgedragen werd. Ik heb zeker een eigen inbreng gehad, maar om die inbreng werd ook gevraagd." Om wat voor inbreng ging het dan? Dries Willems: "Bewoners zitten zeker in zo'n verpauperde wijk als Crooswijk zo boven op alle ellende, dat ze iemand nodig hebben die orde op zaken stelt, die hoofd- en bijzaken uit elkaar weet te houden, die ervoor zorgt dat niet alles tegelijk aangepakt wordt of iedereen door elkaar zit te kwekken, die ervoor zorgt dat de ene groep bewoners niet zit te beslissen over de andere groep, dat niet één kluppie de hele dienst uitmaakt in de wijk, die ervoor zorgt dat nieuwelingen ook aan bod komen en die ook richting aan kan geven waar het met de bewonersorganisatie heen moet. Voor dat soort dingen is er nu precies een opbouwwerker. Een opbouwwerker is een regelneef, een duizendpoot, maar daarnaast ook een bindend element tussen mensen.

Een opbouwwerker moet goede informatie kunnen geven, afschuwelijke ambtelijke nota's kunnen lezen en die omzetten in gewone Hollandse taal, een brief kunnen schrijven, de post bijhouden, een bus charteren als we weer eens met z'n allen naar het stadhuis moeten, mensen helpen die huurschulden hebben of niet weten of ze wel of niet aan de renovatie mee zullen doen, acties mee op poten zetten als het om de woonlasten in de nieuwbouw of de huren in de renovatie gaat en natuurlijk het bekende speeltuintje of de verkeerslichten op de hoek. Hij moet een vrijwilligersklub op kunnen zetten, een bewonersgroep een beetje enthousiast kunnen begeleiden, met lastige jongeren om kunnen gaan of om ze het gebouw uit te sodemieteren of om een pandje voor ze te ritselen bij de gemeente.

Hij moet met andere welzijnswerkers om kunnen gaan, conflicten of meningsverschillen tussen werkers of instellingen op tafel krijgen en aan bewoners voorleggen. Hij moet zelfs als het nodig is jongerenwerkers begeleiden of een jongerencentrum op poten zetten. En dat alles onder de strikte voorwaarde, dat bewoners weten waarmee hij bezig is en dat hij dat doet in opdracht of samen met hen."

Daarmee sluit Dries Willems aan bij wat Jaap Hillman over de benadering van opbouwwerkers stelt: "Je dient de samenhang van problemen op lokaal, op buurtniveau te erkennen en in de aanpak te honoreren."

De konsekwentie is niet gering. Kollega-instellingen, andere instituten en gemeentelijke instanties vormen niet het "referentiepunt", maar kunnen wel fungeren als (koalitie)partners vanuit het perspectief van de vraagstukken die vanuit bevolkingsgroepen aangegeven worden.

Dat betekent een uitdrukkelijke keuze voor het oorspronkelijke welzijnswerkprincipe: cliënt-georiënteerd.

Koos Vos, werkzaam bij het NIMO, trekt daaruit de konklusie dat de positie van opbouwwerkers daarmee ook eensluidender wordt: 'De oude optie: "opbouwwerk als intermediair tussen bevolking en overheid" is definitief verlaten'.

Een konklusie die op zichzelf niet nieuw is.

In zijn artikel in de bundel voor dit kongres stelt Koos Vos, dat reeds in 1979 opbouwwerkinstellingen deze weg kozen. Uit een landelijk onderzoek bleek dat vijftien procent van de organisaties 'het adviseren aan de (gemeentelijke) overheid' niet als kenmerkende taak zag.

Bij de behandeling van de CRM-begroting 1981 stelde de toenmalige staatssecretaris mevvr. J. Kraaijeveld-Wouters, dat het opbouwwerk een instrument van de bevolking is, dat probleemgericht werkt en de zelforganisatie bevordert.'

Op grond daarvan konkludeert Maarten Snel eveneens in de konferentiebundel: "... democratische planning of al dat werk dat primair aan beleidsinstanties ten goede komt dan wel voor deze instanties ondersteunende activiteiten onderneemt is géén opbouwwerk."

Tijdens de werkkonferentie werd gekonstateerd dat er sprake is van verschuiving in de thema's die aan de orde zijn in het werk.



Er is in de eerste plaats een verschuiving van renovatiewijken naar nieuwbouwwijken, wat ook wel genoemd wordt 'nieuwe arbeiderswijken'. Bovendien blijken sociaal-emotionele problemen steeds grotere aandacht op te eisen, van de problematiek van onveiligheid door kleine kriminaliteit tot de eenzaamheid van mensen in oudere wijken en in het bijzonder van alleenstaanden.

Jaap Hillman: "En zo ben je betrokken bij de pest die de mensen hebben in lekkage in hun huis tot de aandrang van mensen om deel te nemen aan de Open School. En dat betekent dat je bezig bent èn met het feitelijk oplossen van problemen èn met het vergroten van het vermogen van mensen om zaken zelf tot een oplossing te brengen èn duurzame beleidsbeïnvloeding."

Vanuit hun ervaringen in het opbouwwerk komen Dries Willems en Jaap Hillman tot de konklusie, dat een 'verplichtende' relatie met betrokkenen, met de buurt wezenlijk is en het totstandkomen van een bewonersorganisatie daartoe nagenoeg onontbeerlijk.

Maar ook bleek duidelijk dat daarmee nog niet alle dilemma's verdwenen zijn.

Je kunt dan wel een verplichtende relatie met buurtbewoners hebben, al of niet in de vorm van een werkcontract, de buurt is lang niet altijd homogeen. Er zijn groepen die niet in een bewonersorganisatie zitten, er zijn groepen die moeilijk geaccepteerd worden, er zijn vaak tegengestelde belangen. Zo is er in een aantal gevallen een dreigende ruzie tussen bijvoorbeeld autochtonen en nieuwkomers, tussen Nederlanders en buitenlanders, tussen buurtbewoners en bijvoorbeeld krakers.

Daar zijn geen standaardoplossingen voor aan te geven. Feit is dat het onmogelijk is 'alle heren te dienen'.

Jaap Hillman: "Behalve dat er een werkmethode is die een verplichtende relatie aangeeft met bewonersgroepen is er ook een tendens tot projektbenadering, bijvoorbeeld met bijstandmoeders. Maar welke methode je ook kiest het gaat altijd om probleembetrokkenen.

Daar moet een relatie mee zijn en daar moeten de afspraken mee gemaakt worden."

Wellicht nog ingewikkelder is de relatie met de subsidiërende overheid.

Landelijk bestaat nog weleens het beeld, dat opbouwwerkers bijna permanent in oorlog zijn met gemeentelijke overheden. Dat blijkt

niet juist. Er zijn zeker situaties waarin de confrontatie tussen buurten en plaatselijke overheden fors is en derhalve de opbouwwerker wrijfpaal kan worden van aanwezige spanningen. In het algemeen blijkt bij overheidsinstanties een vrij grote onbekendheid met hetgeen opbouwwerkers te bieden hebben.

Het werk viel tot enkele jaren geleden rechtstreeks onder het departement van CRM. Die situatie is zich aan het wijzigen op twee manieren. Via rijksbijdrageregelingen heeft een overdracht plaats gevonden van taken en bevoegdheden van het departement van CRM naar de gemeenten. In de tweede plaats zijn verschillende sectoren bezig opbouwwerkachtige functies in hun organisatie of aanpak in te bouwen. Bekend is dat dit gebeurd op het terrein van de gezondheidsvoorlichting (GVO), dat een expansief beleid kan voeren; het gebeurt op het gebied van stadsvernieuwing, het gecoördineerd bejaardenwerk en tenslotte bij de overheid zelf waar gebruik gemaakt wordt van instellingen en organisaties met opbouwwerk kwaliteiten ten dienste van de gemeentelijke planning van voorzieningen en activiteiten.

In zekere zin is hier sprake van 'branche'-vervaging wat het opbouwwerk als werksoort betreft. Het onvoorziene gevolg laat zich raden: grotere werksoorten of kokers absorberen verschillende disciplines onder eigen noemer, maar bedreigen daardoor ook de mogelijkheden om tot een gemeenschappelijke, probleemgerichte aanpak te komen. Gezondheidsvoorlichting houdt zich niet met huisvestingsproblematiek bezig, stadsvernieuwingsgroepen niet met gezondheidszorgproblemen of onderwijsproblemen.

De integrerende functie rond een vraagstuk verdwijnt ten gunste van werksoortzuilen. Maar los van deze ontwikkeling blijkt uit exploratieve studies van ondermeer NIMO en de Vakgroep Sociologie van de Hulpverlening van de Vrije Universiteit van Amsterdam dat de tegenstelling tussen 'opbouwwerk' kiezend voor bevolkingsgroepen en 'overheid' betrekkelijk is en zo niet bestaat.

Om te beginnen blijkt dat zowel opbouwwerk (instellingen) als gemeenten zeggen als de relatie tussen beiden ter sprake komt, dat het opbouwwerk zo 'nuttig' is voor de gemeente.

Theo Schuyt van de Vrije Universiteit konstateert dat er sprake is van een schijnbare tegenspraak: "In de theorieën lezen we en het wordt



ook vaak gezegd, dat opbouwwerk stringent verbonden is met bevolkingsgroepen. Maar als je vraagt of het nuttig is voor gemeenten zeggen zowel gemeenten als opbouwwerkinstellingen: ja. Als je dan vraagt wat het nut is, dan wordt gezegd dat het parlementair stelsel in een gemeente onvoldoende functioneert. Er is behoefte aan ondermeer informatie, er is behoefte aan legitimatie van de kant van de overheid. Men wil bijvoorbeeld graag af kunnen tasten hoe zaken in een wijk liggen, hoe bepaalde beleidsvoornemens zullen vallen."

Een eksponent van deze opvatting bleek mevrouw Van den Bosch, burgemeester van Brummen te zijn.

Letterlijk stelde zij: "Het bestuur in mijn gemeente is geïnteresseerd in opbouwwerk, omdat je samen voor moeilijke vraagstukken staat, zoals bijvoorbeeld de verhouding tussen kleine dorpen in een gemeente of de achterstand die kleine kernen opgelopen hebben.

Ik zie dat opbouwwerkers door de konfrontatie zorgen voor een vergroting van de kwaliteit van de democratie. Er worden groepen ondersteund die uit zichzelf niet verder kunnen komen zonder dat samspel."

Dat er frikties kunnen ontstaan met bestuurders en ambtelijke instanties ligt al besloten in het begrip 'konfrontatie'. Dat maakt de positie van opbouwwerkers in tijden van bezuiniging ook hachelijker. Door de deelnemers werd de konklusie als volgt getrokken: "In de spanning tussen de overheid en bevolking functioneren opbouwwerkers, kiezend voor de bevolking. Maar als de gemeente er niets meer aan heeft verdwijnt het."

En dan is het de vraag wat in een kosten en baten afweging zwaar gaat wegen.

Welke overheid heeft liever niet dat in een periode waarin zij zich steeds verfijnder met de samenleving bezig gaat houden burgers en professionals voor haar voeten lopen. Ziet men niet liever dat burgers geholpen worden zich in de burokratie te bewegen en zich daar naar te schikken.

Daar wordt volgens de deelnemers dan wel een grens van wat je van opbouwwerkers mag eisen overschreden: "Het gaat erom", zo werd gesteld, "dat overheidsinstanties gevoeliger worden voor de wensen en gedragingen van de burgers en niet andersom. Het gaat veeleer

om het verhogen van de agogische kwaliteit van bijvoorbeeld ambtenaren."

Als voortdurende beleidsbeïnvloeding noodzakelijk is om problemen van bewoners of groepen opgelost te krijgen, dan zal een opbouwwerker voortdurend met bewoners wegen moeten zoeken om zaken op de politieke agenda te krijgen, ook als politici of bestuurders dat juist niet willen.

"Realisme gebiedt", aldus Jan Mul, directeur van het NIMO, "te erkennen dat opbouwwerk een subsidiekategorie is. Het produkt en de nuttigheidswaarde moet aangetoond worden".

Eén van de konklusies luidde in dit verband: "Het is niet realistisch opbouwwerk als een kontrapunt van de overheid te beschouwen. We hebben een aantal zaken te doen, zoals onderwijzers die te doen hebben. Om dat goed te kunnen doen moeten we een aantal kondities stellen, bijvoorbeeld hoe die taken verricht worden hangt af van de groepen waarmee je werkt."

Hoe is in dit verband de bijdrage van opbouwwerk aan de decentralisatie-operatie van de overheid te beschouwen?

Harry Broekman van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP, direkt betrokken bij het onderzoek naar de ervaringen met decentralisatie in elf proefprojekten) deed een poging de bevindingen in deze ontwikkelingsprojekten bruikbaar te maken voor het werk van opbouwwerkers.

De problemen met de decentralisatie blijken legio te zijn. De zogenaamde Kaderwet Specifiek Welzijn (KSW), die over enkele jaren middels een invoeringswet in werking moet treden, heeft een groot aantal verlangens, die deels tegenstrijdig zijn, bij elkaar moeten brengen. De kaderwet dient tegemoet te komen aan de behoefte aan decentralisatie, planning van welzijnsvoorzieningen, democratisering, samenhangend beleid en het bieden van een wettelijke basis. Wat levert de machinerie die in werking is gesteld nu op. Harry Broekman constateert: een stuklopen van de operatie op de ambtelijke juridische problematiek, het overspoeld worden van betrokkenen met een hele papierwinkel, het op afstand de kat uit de boom kijken door politici, een geweldige druk op ambtenaren om ineens creatief te moeten zijn.



Het is nog de vraag of deze operatie niet meer problemen oproept dan tot oplossing brengt. En het is de vraag of die nieuwe problemen opgelost kunnen worden. Je kunt de oplossing zoeken in het terugdringen van verwachtingen en door vereenvoudiging, waardoor uitgangspunten als democratisering en samenhang weer naar de achtergrond dreigen te verschuiven. Je kunt proberen de positie van het partikulier initiatief en van bevolkingsgroepen in de gehele operatie te versterken. Tenslotte kun je streven naar een radicale decentralisatie, waarbij de landelijke overheidsbemoediging feitelijk geheel wordt teruggetrokken.

Maar waar men ook op uitkomt, er zijn een aantal uitgangspunten die volgens Broekman door opbouwwerkers overeind gehouden dienen te worden.

Volgens hem dient men primair voor kansarmen te werken (feitelijk in chronische noodsituaties), waarbij men zich niet houdt aan de grenzen van werksoorten en sectoren van het specifiek welzijn (geen onderscheid makend dus naar functionele indelingen). Volgens Broekman dient men zich voorts pluriform op te stellen in het (kleinschalig) organiseren van minderheidsgroepen, die in het overheidsbeleid en in het gevestigde partikulier initiatief weinig kansen krijgen.

Kortom: opbouwwerk dient zich niet functioneel op te stellen zoals in de welzijnssectoren gebruikelijk is voor individuele burgers, maar de totale leefbaarheid in ogenschouw te nemen vanuit het besef dat er zorgelijke situaties zijn die een kompleks van bedreigde bestaansvoorwaarden omvatten op terreinen van gezondheid, edukatie, arbeid, leefbaarheid van woongebied, huisvesting en inkomen.

Het praktisch advies van Broekman om zich vooral ook te richten op 'projekten' die maatschappelijk en politiek goed in de markt liggen ontmoette niet zozeer enthousiasme maar deed veeleer het besef toenemen, dat het opbouwwerk als werksoort politiek weinig bescherming geniet.

Er zijn in Nederland cirka veertienhonderd opbouwwerkers werkzaam. Niemand verwacht dat dit werk compleet ontmanteld zal worden, maar of het nog een wezenlijke bijdrage kan leveren aan de kwaliteit van het bestaan van kansarme groepen in de verzorgingsstaat begint onder het huidige gesternte twijfelachtig te worden.

De meeste gemeenten hebben geen behoefte aan likwidatie, zo werd gekonstateerd. Zo blijkt een gemeente als Amsterdam opbouwwerkers maar voor eigen rekening en risico in dienst te houden waar de landelijke overheid zich terugtrekt.

Maar hoelang is dit vol te houden. Staan ook gemeenten niet met de rug tegen de muur?

Gevreesd moet worden voor een sluipende likwidatie al was het maar omdat landelijk goed georganiseerde werksoorten intensievere kontakten met ambtelijke afdelingen en politici onderhouden. Likwidatie wordt dan wel niet gewild wellicht, maar wordt het resultaat van het aanwezige krachtenspel.

De drie functies: opbouwwerk als basisfunctie of basisvoorziening in noodsituaties, opbouwwerk als noodzakelijke aanvulling op de lokale democratie en opbouwwerk als steunfunctie voor (nieuw) partikulier initiatief en bevolkingsgroepen heeft inhoudelijk toekomst. Het gaat dan niet aan de verantwoordelijkheid voor het voortbestaan van deze functies te negeren of cynisch vanuit financieel-ekonomische overwegingen die op korte termijn spelen te vernietigen.

Vanuit die stelling werd een beraadsgroep opgericht om beleidsverantwoordelijke politici en ambtenaren, zowel landelijk als plaatselijk, te wijzen op hun verantwoordelijkheid om datgene in stand te houden dat rechtstreeks aan mensen in kwetsbare posities ten goede komt.

De beraadsgroep bestaat uit: Toon de Graauw, Dorine Winkels, Theo Schuyt, Frans Jacobs, Paul Roosenstein (leden van de sectie Opbouwwerk van de NOW), Wil de Leur van het Platform Opbouwwerk, Maarten Snel van de Werkplaatsen Opbouwwerk, Paul Kuypers en Bert Middel van de opbouworganen (ODP's), Jan Mul van het NIMO, Harry Broekman en Andries de Jong, publicist en medewerker van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid. Het sekretariaat berust bij de NOW in Utrecht: 030 - 334144.



---

**3**

# Feitelijke veranderingen in het lokale opbouwwerk

**Paul Kuypers**  
**Theo Schuyt**

## FEITELIJKE VERANDERINGEN IN HET LOKALE OPBOUW- WERK

### 1. Het huidige opbouwwerkbeleid van het Ministerie van WVC

Het voormalige ministerie van CRM was tot 1974 een vakdepartement; men hield zich tot dat moment bezig met de inhoudelijke ontwikkeling van het welzijnswerk. Na 1974 vervulde het ministerie een voortrekkersrol bij het decentralisatiebeleid. Dit ging gepaard met een beleidsfilosofie, die gedragen werd door de centrale begrippen 'meer participatie, een grotere coördinatie en een betere samenhang'. Met de huidige sociaal-ekonomische ontwikkelingen is deze reorganisatiefilosofie verdwenen. Van ambtelijke zijde wordt nu in het kader van de reprivativering de eigen verantwoordelijkheid van de bevolking gepropageerd. De reorganisatie-doelstelling wordt in een technische vorm, zonder participatiefilosofie, doorgezet. Het ministerie heeft op dit moment dus noch een welzijnswerkfilosofie - deze was immers door het reorganisatiebeleid verdrongen -, noch een beleidsfilosofie ten aanzien van de reorganisatie meer; wat rest is een filosofie dat 'de mensen het zelf het beste kunnen'.

Het ministerie is van conjunctureel bezuinigen overgestapt op structureel bezuinigen en samen met de reorganisatie die doorloopt, levert dit een beleid op dat ik typeer als een 'herstrukturerend bezuinigingsbeleid': onder druk van de bezuinigingen worden bepaalde onderwerpen tegelijkertijd gereorganiseerd. Het is bijvoorbeeld opvallend dat de oudere werksoorten van het specifieke welzijnswerk, te weten het algemeen maatschappelijk werk, het buurt- en clubhuiswerk en het opbouwwerk als eerste middels rijksbijdrageregelingen werden gedecentraliseerd en dat daar nu ook sterk op wordt bezuinigd. Herstrukturering en bezuinigingen lopen hier beleidsmatig in elkaar over. In het beleid van het ministerie van WVC vallen een aantal lijnen op:

- a. deprofessionalisering van exclusief agogische functies
- b. inbouw van agogische functies in 'hardere delen' van de welzijnssector en andere sectoren (volksgezondheid, de gemeentelijke sociale diensten enz).



- c. ontwikkeling van een projectenbeleid gericht op innovatie en speciale groepen
- d. reprivativering van het welzijnswerk, invoering van het marktmodel (1).

Ten aanzien van het sociaal-kultureel werk beleid van het ministerie vallen de bezuinigingen in het oog. In 1982 is er op de rijksbijdrage-regeling Sociaal-Kultureel Werk 40 miljoen bezuinigd (van 300 - 260 miljoen), terwijl er in de periode 1982 - 1986 van de overgebleven 260 miljoen 60 miljoen moet worden ingeleverd (2). Deze bezuinigingsoperatie wordt vergezeld van een beleidsvisie volgens welke het buurt- en clubhuiswerk vooral door vrijwilligers moet worden uitgevoerd, terwijl het opbouwwerk wel een zaak van opbouwwerkers blijft maar ook van andere welzijnswerkers, die meer opbouwwerk-achtig aan de slag moeten gaan.

De cirkulaire Democratische Planning is per 1 januari 1983 opgeheven. De daaronder vallende functies zijn ondergebracht bij de rijksbijdrageregeling Sociaal Kultureel Werk. Het geld van de cirkulaire is bezuinigd.

## 2. Veranderingen in het lokale opbouwwerk

### *Opbouwwerkactiviteiten*

In mei 1982 konkludeerden Harmsen en Vos dat de opbouwwerkinstellingen zich als gevolg van de welzijnsplanning niet op grote schaal met andere onderwerpen of probleemgebieden bezighouden (3). In een trendonderzoek van november 1982 onder 50 opbouwwerkinstellingen staan onder meer gegevens over de activiteiten van de instelling. De belangrijkste werkterreinen zijn (4):

1. woonomgeving: 90% van de instellingen zijn op dit terrein actief
2. werkgelegenheid/werkloosheid: 76% van de instellingen zijn op dit terrein actief
3. ethnische minderheden: 74% van de instellingen zijn op dit terrein actief
4. woningverbetering: 70% van de instellingen zijn op dit terrein actief.

'Werkgelegenheid/werkloosheid' en 'ethnische minderheden' zijn hiervan de grote stijgers. Vooral in de grote gemeenten. Het territorium blijft voor het opbouwwerk belangrijk - dat blijft het kader van waaruit gewerkt wordt - maar daarbinnen komt er méér aandacht voor speciale (kategorale) groepen (5). De aard van de opbouwwerkondersteuning gaat meer in de richting van belangenbehartiging. De opbouwwerkinstellingen doen minder aan 'algemeen werk', bijvoorbeeld wijkwerk en minder aan inspraak (6).

### *Beleidsveranderingen van lokale overheden*

In het beleid van lokale overheden naar opbouwwerkinstellingen toe zijn een aantal tendenties zichtbaar. Ten eerste neigt het beleid er soms toe de grens tussen het sociaal-kulturele werk en het opbouwwerk op te heffen. Men ziet in zulke gevallen meer in het educatieve, rekreatieve van het sociaal-kultureel werk dan in de belangenbehartiging, ondersteund door het opbouwwerk. Of men stelt wat betreft de organisatie van het werk 'pooling' voor waarbij het sociaal-kultureel werk en het opbouwwerk op één hoop worden gegooid. Ten tweede gaan gemeenten het beleid meer op doelgroepen (speciale groepen) richten, hetgeen consequenties heeft voor de opbouwwerkinstellingen. In grote gemeenten is er ook een trend van de-specialisering: men heft allerlei opbouwwerkspecialismen, zoals bijvoorbeeld onderwijsopbouwwerk en renovatie-buurtwerk, op. Het gemeentelijk beleid koerst hier weer aan op het profiel van een algemene opbouwwerker, die alles doen moet.

### *Bezuinigingen*

In het onderzoek van Harmsen en Schuyt onder 23 instellingen in mei 1982 staan de volgende gegevens, gebaseerd op de begrotingen over 1981 (7):

|                      |                                    |   |
|----------------------|------------------------------------|---|
| 9 géén bezuinigingen | 6 instellingen:<br>3 instellingen: | geringe groei of nullijn krijgen kortingen niet doorberekend in de lopende begroting; de gemeente vangt die uit eigen reserves op |
|----------------------|------------------------------------|---|



|                      |                                    |  |
|----------------------|------------------------------------|--|
| 14 wél bezuinigingen | 14 instellingen:<br>bezuinigingen: | 3 op activiteiten/ huisvesting<br>5 op personeel<br>6 nog onbekend |
|----------------------|------------------------------------|--|

De werkelijke bezuinigingsronden waarover in 1982 op rijksnivo beslist is, worden pas eind 1982 én in 1983 op lokaal nivo goed merkbaar. De bezuinigingen op de rijksbijdrageregeling Sociaal-Kultureel Werk zullen in de toekomst op lokaal nivo grote gevolgen voor het opbouwwerk hebben.

Wanneer de gemeenten de beleidsruimte hebben om te schuiven met gelden binnen en buiten de sektor van het specifieke welzijnswerk dan is de ervaring in het 'proefgebied' Purmerend dat geld van het specifieke welzijnswerk (rijksbijdrageregeling Sociaal-Kultureel Werk) wordt overgeheveld naar de hardere sectoren van het 'brede welzijnswerk': gezondheidszorg, kunst en cultuur, onderwijs. Naar het opbouwwerk toe is de argumentatie dat de bewoners mondig genoeg zijn en het gemeentelijk apparaat voldoende is ingericht om de inspraak zelf te regelen.

#### *Koalitiegedrag van opbouwwerkinstellingen*

Het decentralisatiebeleid heeft de beleidsverantwoordelijkheid voor het lokale opbouwwerk in handen van de lokale overheden gelegd. Via dit gedecentraliseerde beleid komen de opdrachten tot bezuinigingen op het bureau van de lokale overheden die nu de mogelijkheid in handen hebben ook een 'herstrukturerend bezuinigingsbeleid' te gaan voeren. De lokale overheden kunnen bijvoorbeeld het oppositionele opbouwwerk financieel in de greep nemen (8).

Welke strategieën worden er op dit moment door lokale opbouwwerkinstellingen gevolgd tegen de mogelijke beleidsmatige inperkingen door lokale overheden en tegen de bezuinigingen die in aantocht zijn? Het lokale opbouwwerk overziend kan men vier soorten gedragingen onderscheiden, die elkaar overigens wederzijds geenszins uitsluiten.

- a. Aansluiten bij bevolkingsgroepen in de actieve wijkpolitiek. Dit is bijvoorbeeld bij het Instituut Opbouwwerk Rotterdam (het IOR) het geval. Het opbouwwerk is belangrijk voor het politieke kader in de oude Rotterdamse wijken. Omdat hier een belangrijk deel van de PvdA-achterban zit, laat het gemeentebestuur het IOR een relatief grote vrijheid.
- b. Aansluiten bij bevolkingsgroepen in actiegroepen. Zo ligt het bijvoorbeeld in Alkmaar. Het opbouwwerk aldaar steunt het invloedrijke aktiewezen dat op het terrein van de huisvesting actief is.
- c. Aansluiten bij de overheid; het ambtelijke apparaat. Vooral in de middelgrote gemeenten is het opbouwwerk belangrijk voor delen van het ambtelijke apparaat. Ten eerste omdat het opbouwwerk de taak van ambtenaren verlicht (werk uit handen neemt), ten tweede omdat progressieve fracties in het ambtelijk apparaat het ondersteunen van bevolkingsgroepen onderschrijven (bijvoorbeeld Hilversum).
- d. Aansluiten bij de overheid; burgemeester en wethouders. In sommige kleine gemeenten is het opbouwwerk het enig aanwezige lokale welzijnswerk. Het wordt gesteund door de burgemeester, die in deze werksoort een versterking van de lokale democratie ziet (Brummen).

Opbouwwerkinstellingen gaan inhoudelijk op de lijn zitten van de lokale politieke prioriteiten en/of modetrends. Men 'vertaalt' deze naar het uitvoerende opbouwwerk. Men maakt daarbij ook gebruik van de financiële en procedurele mogelijkheden die er zijn.



# Perspektieven van het opbouwwerk

**Paul Kuypers**  
**Theo Schuyt**

## Noten

- (1) Nauta, J., Th. Schuyt en K. Vos, Enkele beschouwingen over opbouwwerk aan onderzoeksgegevens getoetst. In: Berichten uit de verzamelplaats opbouwwerk. NIMO, 's-Hertogenbosch. 2e jaargang, nr 3, p 5-6.
- (2) In het regeerakkoord van het kabinet Lubbers (1982) staat dat er in 1984 20 miljoen moet zijn bezuinigd en in 1985 40 miljoen.
- (3) Harmsen, D. en K. Vos, Opbouwwerk en welzijnsplanning. Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO), 's-Hertogenbosch mei 1982, p 4.
- (4) Trends '83, Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO), 's-Hertogenbosch november 1982, p 6.
- (5) Trends '83, NIMO, a.w. p 12.
- (6) Trends '83, NIMO, a.w. p 15.
- (7) Harmsen, D. en Th. Schuyt, Opbouwwerk, sociale planning en lokaal welzijnsbeleid. Samenvatting. Vrije Universiteit. Vakgroep Sociologie van de Hulpverlening, maart 1982 p 26 en 27.
- (8) Om deze redenen heeft onder meer het NIMO steeds sterk ervoor gepleit het opbouwwerk buiten de rijksbijdrageregeling Sociaal-Kultureel Werk te houden. Zie discussienota Organisatie Opbouwwerk van Chr. Lie en J. Mul. NIMO, 's-Hertogenbosch september 1981.  
Aan de andere kant heeft de vroegere staatssecretaris Kraayeveld-Wouters in de 2e kamer publiekelijk verkondigd dat "het opbouwwerk een instrument in de handen van bewonersgroepen is".

## PERSPEKTIEVEN VAN HET OPBOUWWERK

In de Nederlandse verhoudingen is "het" opbouwwerk een subsidie-kategorie, een werksoort. Het wordt door de landelijke en de lokale overheid betaald met het doel de positie van de bevolking te versterken ten opzichte van die overheid en/of andere (partikuliere) organisaties c.q. instellingen.

Het opbouwwerk is in deze gedachtengang een intermediair kader; het reguleert de contacten tussen verschillende (lokale) actoren - bevolkingsgroepen, overheid, (partikuliere) instellingen - en het bevindt zich binnen de relaties tussen die actoren. Intermediair wil overigens niet zeggen dat het opbouwwerk in het midden van die relaties te lokaliseren valt.

### 1. Het opbouwwerk als één van de intermediale kaders (1)

Wat verklaart de aanwezigheid van het opbouwwerk binnen de relaties tussen de overheid, de bevolking en het Pi? Waarom zit het opbouwwerk daartussen? Het antwoord luidt:

- er zijn in de Nederlandse verhoudingen meerdere actoren (overheid, bevolking, Pi),
- die niet tot elkaar herleidbaar zijn,
- die elkaar toch tegen (moeten) komen (koördinatie-noodzaak),
- waardoor er koördinatieproblemen ontstaan;
- daartoe bestaan er koördinatieorganismen
- en het opbouwwerk is één soort koördinatiemechanisme, namelijk een intermediair kader.

Een intermediair kader is een orgaan dat door partijen in het leven wordt geroepen wanneer die partijen niet meer rechtstreeks met elkaar in contact kunnen (willen) komen. Intermediaire kaders zijn per definitie het resultaat van de aanwezigheid van één of meer machts-groepen. In Nederland bestaan heel wat van dergelijke organen, op sociaal-ekonomisch gebied bijvoorbeeld de Stichting van de Arbeid.

Het doel, de functie van deze kaders is het reguleren van maatschappelijke strijd, van spanningen. Kuypers versmalt dit doel van intermediaire kaders tot verzoening en overbrugging van tegenstellingen of conflicten' (2).

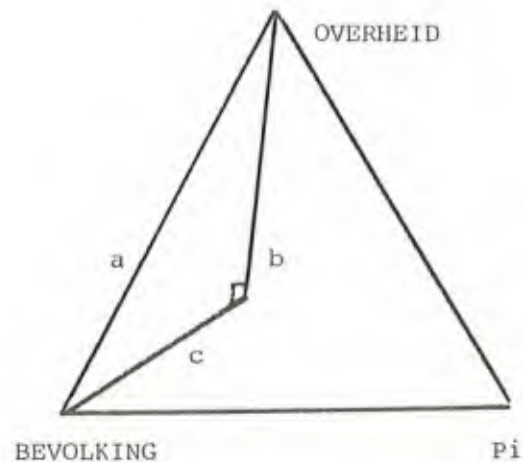
Ik zie dit maar als één van de mogelijke uitkomsten. Het reguleren van maatschappelijke strijd, van spanningen kan op meer manieren dan volgens de lijn van verzoening (konsensus) en pacifikatie. De functie van deze organen kan ook zijn dat ze middels onderhandelingen en kompromisvorming de maatschappelijke strijd tijdelijk reguleren (3).

De kern van zowel konsensusvorming als van kompromisvorming is namelijk dat partijen elkaar tegen moeten komen. Dit geldt zowel voor partijen met een harmonieuze relatie als voor partijen die een conflict hebben. Tegenstrijdige machtsgroepen bestaan bij de gratie van elkaars aanwezigheid. Machthebbende groepen bestaan niet zonder dat er machteloze groepen zijn en het omgekeerde gaat ook op. Strijdende partijen kunnen afzonderlijk slechts gekend worden door ze in relatie tot elkaar, door de verhouding als verhouding, te begrijpen (volgens Fichte: Ich und Nicht-ich).

Hoe (tegenstrijdige) machtsgroepen elkaar tegenkomen verschilt per historisch moment. Toegesneden op het welzijnswerk bepalen de maatschappelijke verhoudingen het spanningsveld tussen de overheid, de bevolking en het Pi én de wijze waarop er tussen deze actoren gekoördineerd wordt. Bij het veranderen van het spanningsveld kunnen andere koördinatiemechanismen dan intermediaire kaders worden aangewend, bijvoorbeeld een autoritaire overheid die met gebruik van macht de noodzakelijke koördinatie regelt.

Wat doen intermediaire kaders? Ten eerste zorgen ze ervoor dat partijen met elkaar in contact komen. Ze zijn echter meestal niet alleen doorgeefluik of brievenbus. Ze zorgen er namelijk ten tweede voor dat er onzekerheidsredukatie rond het contact plaatsvindt. Hiervoor staan twee middelen ter beschikking, namelijk deskundigheid en een onafhankelijke positie. Beide middelen hebben een neutraliserend, dat wil zeggen spanningsverlagend, effect. Dit wekt soms de schijn dat opbouwwerkinstellingen vrije, onafhankelijke instituten zijn (4). De speciale positie tussen de twee - of meer - partijen levert een bijdrage aan de deskundigheid van het intermediair kader. Een dergelijk kader verkleint namelijk enerzijds de afstand tot de andere partij(en), maar tegelijkertijd wordt de afstand ook vergroot. Ik zal dit met het hulpmiddel van een triade (een driehoek) visualiseren.





- het intermediair kader vergroot de afstand:  
 $a < b + c$
- het intermediair kader verkleint de afstand:  
 $c < a$

In deze afstandsregulerende functie (verkleining en vergroting van de afstand) zit een deel van de bijdrage aan het oplossen van de problemen tussen de twee (of meer) partijen. Of, anders gezegd, het kunnen variëren van de afstand is op zichzelf een methode om problemen tussen twee of meer partijen tot een oplossing te brengen. Ten derde zorgen intermediaire kaders voor transformatie van de informatie van de betrokken partijen tot 'onderhandelingspakketten' (5).

Dit laatste kenmerk raakt de algemene functie van een intermediair kader: het transformeert. Het opbouwwerk bijvoorbeeld heeft voor de overheid een informatiefunctie, terwijl het voor buurtgroepen een bundelings- of platformfunctie kan vervullen.

Omdat intermediaire kaders het resultaat zijn van de krachtenverhoudingen tussen verschillende groepen, moeten deze zich ergens in herkennen. Daarom kan het opbouwwerk nooit helemaal vóór de bevolking zijn en helemaal tegen de overheid. (Dit is hoogstens voor een bepaalde periode mogelijk wanneer aan de andere partij(en) wel een krediet in het vooruitzicht wordt gesteld (6).)

Er zijn vele intermediaire kaders maar het specifieke voor het opbouwwerk is zijn speciale positie: relatief onafhankelijk ten opzichte van de overheid, bevolking en het Pi.

## 2. De functie van intermediaire kaders

Intermediaire kaders zoals het opbouwwerk zijn een bepaald soort coördinatiemechanismen dat het contact tussen verschillende (machts)groepen tot stand brengt. Intermediaire kaders reguleren maatschappelijke strijd en/of spanningen. Ze bundelen de informatie van de verschillende betrokken partijen en ze transformeren over en weer de wisselende 'spanningen' van de informatiegevers, respectievelijk -ontvangers.

De maatschappelijke ontwikkelingen zetten de relaties tussen overheid, bevolking en partikulier initiatief onder druk en daarmee ook de intermediaire kaders die binnen dat spanningsveld opereren.

In zijn pleidooi voor het behoud van de Provinciale Opbouworganen stelt Kuypers dat deze 'tussenorganen' de intentie hebben behouden 'om een plaats van discussie en een punt van vernieuwing te zijn' (7). Juist in tijden van problemen is er behoefte 'aan nieuwe levensschema's en aan nieuwe kollektieve creativiteit'. Voor de verschillende groepen zouden de opbouworganen kunnen optreden als 'verzamelplaatsen, waar de veelvoudige inzichten en ervaringen van groepen en instellingen tot bruikbare maatschappelijke oplossingen worden verwerkt' (7).

Het terugtrekken van de overheid met de achterlating van een beheersmatige planningsstructuur is niet de methode voor de overheid om zicht te houden op de maatschappelijke ontwikkelingen. Kuypers pleit daarom voor het open houden van de paar plaatsen die nog geschikt zijn voor maatschappelijke discussie. Hij besluit zijn pleidooi: 'politieke en maatschappelijke krachten doen er daarom goed aan de openingen, die er zijn, in stand te houden. Wellicht kunnen zij daardoor voorkomen dat de bestaande antagonismen uit het maatschappelijk bewustzijn worden weggedrongen en niet meer op het nivo van de politieke en maatschappelijke instituties aan bod komen' (8).

## Noten

1. Bij het samenstellen van deze paragraaf heb ik mede gebruik gemaakt van:
  - Leene, G.J.F., Werken aan de samenleving per kontrakt. Sociaal Wetenschappelijk Instituut Vrije Universiteit, Amsterdam 1975. Daaruit hoofdstuk 21: Theoretisch perspectief, p 297-303.
  - Kuypers, P., Pleidooi voor behoud. Inleiding op het jaarverslag 1981 van het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant. Tilburg 1982, p 1-9.
2. Kuypers, P., Pleidooi voor behoud, t.a.p. p 5.
3. Deze gedachtengang is ontleend aan Alinski die in konflikt een strategie ziet om tot een betere onderhandeling te komen. Onderhandelingen verlopen via kompromissen; dit zijn adempauzes in de voortdurende maatschappelijke strijd. Onderhandelen is een totaal andere activiteit dan samenwerken. Ik trof dit aan in het boek van R.G. v.d. Veen, Maatschappelijke aktivering van achterstandskategorieën, respektievelijk p 84/85 en p 104.
4. Kuypers, P., t.a.p. p 7. 'Tussenorganen zijn niet de vrije en onafhankelijke instituten. Het specifieke van een tussenorgaan is echter dat het meer nog dan andere instituties deel uitmaakt van het bestaande maatschappelijke systeem. De bemiddelende funktie die het daarin vervult, is niet gedetermineerd door de vrijheid om zich afzijdig te houden van de geldende verhoudingen maar door de noodzaak om zich daarmee voortdurend bezig te houden. De maatschappelijke tegenstellingen houden niet op aan de grenzen van een dergelijke 'vrijplaats', zij zijn er in tegendeel uitdrukkelijk in aanwezig. Zij presenteren zich alleen onder het mom van een algemene neutraliteit, die de associatie van maatschappelijke onafhankelijkheid nodig heeft om zijn transformerende werking uit te kunnen oefenen'.
5. Het opbouwwerk kanaliseert individuele problemen. Deze problemen worden omgezet in kollektieve standpunten die als zodanig de bouwstenen voor de onderhandeling vormen.
6. Leene, G.J.F., t.a.p. p 298. 'Het is mogelijk, en dat lijkt ons het teaching point uit onze gevalsbeschrijving, om triadisch en dynamisch te werken door als professional een reeks van deelkontrakten aan te gaan met steeds één of twee van de drie partijen, als over een zekere tijdsspanne de drie partijen alle maar medebegunstigd worden'.
7. Kuypers, P., Pleidooi voor behoud. Inleiding op het jaarverslag 1981 van het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant. Tilburg 1982, p 4.
8. Kuypers, P., a.s. p 8.



## DE TOEKOMST VAN HET OPBOUWWERK; TWEE SCENARIOS

De financiële vooruitzichten zijn niet rooskleurig. CRM heeft het opbouwwerk naar de lokale overheden afgestoten en beperkt zich tot de subsidiëring van enkele experimentele projecten. Een duidelijke visie op de toekomst van het opbouwwerk is bij CRM niet meer aanwezig. Voor het ministerie is opbouwwerk een onderdeel van het sociaal-kultureel werk, naast klub- en buurthuiswerk, kindercentra, jeugd en jongerenwerk. Op gemeentelijk nivo is het beeld genuanceerder. In het kader van het gedecentraliseerd welzijnsbeleid is het opbouwwerk daar in discussie gekomen. Het wordt niet langer als een onbetwistbare voorziening beschouwd. Er zijn nogal wat gemeenten, waar het opbouwwerk het slachtoffer van deze discussie is geworden. Met het wegvallen van de regie van het rijk moeten gemeenten namelijk zelf uitmaken of zij het opbouwwerk voor eigen rekening willen nemen. Soms zijn zij daartoe niet bereid; soms willen zij het opbouwwerk laten voortbestaan, maar dan in afgesloten vorm of op projectbasis, soms bieden ze alleen nog uitzicht op een tijdelijke regeling, die een voorproefje vormt van de toekomstige liquidatie.

Zoals het er nu uitziet zal de strijd om het opbouwwerk voornamelijk op lokaal nivo worden beslecht. De oude voedster-vaders van CRM zijn alleen nog bij machte een paar hulpeloze gebeden te storten, maar in feite hebben zij weinig meer in de melk te brokkelen.

Wat zijn dan de perspectieven voor het opbouwwerk in de toekomst? Simpel gezegd zijn er twee scenario's:

- 1) de lokale overheid blijft het opbouwwerk - in afgeslankte vorm - financieel ondersteunen.
- 2) het opbouwwerk wordt als te subsidiëren werksocrt afgebouwd.

### 3.1 Het opbouwwerk blijft als subsidiekategorie bestaan

Gelet op de drie taken, die Andries de Jong in zijn samenvatting onderscheidt, zal dat waarschijnlijk de volgende konsekventies hebben.

### a) *Opbouwwerk als basisvoorziening voor groepen in noodsituaties*

Te verwachten valt, dat de lokale en provinciale overheden in dit kader vooral aanspraak zullen doen op het opbouwwerk als instrument voor de oplossing van kategoriale problemen. Indikaties daarvoor zijn te vinden in het huidige beleid, waar bijvoorbeeld wordt gestreefd naar het aanstellen van coördinatoren voor minderheden, werkloosheidsprojecten en stadsvernieuwing. Het opbouwwerk wordt dan min of meer ingevoegd in een overheidsstrategie die er op gericht is dit type problemen onder controle te krijgen. In een dergelijke strategie gaat het niet om de belangenbehartiging van de betrokken bevolkingsgroepen. Centraal staat de verwerking van politiek administratieve problemen. Het inzetten van het opbouwwerk heeft ten doel het organisatiepotentieel van de overheid te versterken. Als gevolg daarvan wordt de ruimte van het opbouwwerk beperkt. Het is met name de vraag of het nog in staat is coalities aan te gaan met belangenorganisaties in de strijd om de toeëigening van kollektieve middelen en posities.

De vraag moet worden gesteld of gemeenten en provincies de hier aangeduide lijn voor een kategoriale inzet van het opbouwwerk integraal zullen kiezen. In een aantal (grotere) steden zal het opbouwwerk waarschijnlijk als basisvoorziening in wijken met specifieke maatschappelijke problemen (vaak onder de vlag van stadsvernieuwing of etnische problemen) gehandhaafd blijven. In dat geval staat het opbouwwerk voor een dubbele uitdaging.

- 1 In de eerste plaats om los te komen van de restanten van een denken, dat gericht was op het organiseren van de relatie tussen overheid en bevolking. Het gaat meer om het organiseren van de bevolking bij het zoeken van oplossingen met betrekking tot specifiek bepaalde thema's.
- 2 In de tweede plaats om, zoals Beck en Mendel het in een recente publikatie uitdrukken, te zoeken naar nieuwe duurzame posities van bewonersorganisaties tegenover het politiek administratief apparaat.

### b) *Opbouwwerk als versterking van de lokale democratie*

Het is de vraag in hoeverre de "lokale staat" behoefte blijft houden



aan het opbouwwerk als "garant" voor de lokale democratie. Allereerst ziet men deze behoefte kleiner worden. De overheid redt zichzelf en voorziet zich van een eigen agogische deskundigheid. Extra-zekeringsbuiten de grenzen van het apparaat worden eigenlijk niet meer nodig geacht.

Burgers worden op andere manieren aan het bestuur gebonden. De administratieve procedures zijn verfijnd; onderhandelingsprocedures zijn altijd beschikbaar; en de overheid is redelijk geworden zeker voor die burgers, die hun belangen zonder geweld of straatteer in de publieke aandacht brengen. Het crisis-klimaat nodigt bovendien niet uit tot fervente actie; het apaiseert de tegenstellingen in plaats van ze te verscherpen; het laat de kwetsbaarheid zien van wat verworven is en het maakt duidelijk wat er te verliezen valt. Het moralisme van de crisis drijft bevolkingsgroepen op zichzelf terug; het maakt de democratie (in de ogen van het bestuur) niet langer tot een dwingende utopie. Efficiënt bestuur met de no-nonsense kwaliteiten van een soepele burokratie wordt het ideaal van de 80er jaren. Participatie van burgers is daarbij niet meer dan een flakkerend schimmenspel uit het verleden.

De burgers zijn rechtstreeks aangesloten op het apparaat. Zij hebben de intermediaire schakelingen van het opbouwwerk niet langer nodig. In het subsidiesysteem zal daar dan ook geen plaats meer voor overblijven.

### *c) Opbouwwerk als steunfunctie voor het (nieuwe) partikulier initiatief bij het lokale welzijnsbeleid*

De aanvankelijke euforie over de planning van het welzijnsbeleid is verstomd. Van een reële participatie van de bevolking is weinig terecht gekomen. De planning is snel en bijna overal een bureaucratisch gebeuren geworden. De financiële marges hebben deze versmalling in de hand gewerkt en de planning gereduceerd tot een verdelingsprobleem. In het ingewikkelde spel om de middelen is voor het opbouwwerk geen andere rol weggelegd dan voor de andere geïnteresseerde welzijnspartners; meedingen in de strijd om het schrale budget. Een preferent aandeel in de vorm van een ondersteuningsrol ten opzichte van het partikulier initiatief bezit het opbouwwerk niet meer. Misschien kan deze rol nog wel aan bod komen, wanneer het

lokale welzijnsbeleid een ruimer bereik heeft dan het terrein van het specifieke welzijn (sociaal-kultureel werk). Ook in dat geval zal er gezien de schaarse middelen geen sprake zijn van een breed planningsproces. Het opbouwwerk zal zijn rol dan ook moeten beperken tot het ondersteunen van groepen en initiatieven, die een plaats trachten te krijgen op de lokale politieke agenda. Het gaat daarbij vooral om problemen, waar de traditionele instellingen weinig of geen aandacht voor hebben, zoals vrijwilligerswerk, arbeidsprojecten, vormen van zelfzorg en vrouwenprojecten te bieden. Op eigen kracht zijn zij dikwijls niet in staat om de ingewikkelde weg door de (overheids)instituten af te leggen.

Er zijn twee overwegingen waarop de overheid kan besluiten het opbouwwerk voor deze inzet te subsidiëren. In de eerste plaats het gebrek aan middelen, waardoor de officiële instituten het vaak zullen moeten laten afweten; de huidige bezuinigingen leiden enerzijds tot inkrimping of afbouw van bestaande voorzieningen, terwijl zij anderzijds het gebruik van deze voorzieningen moeilijker en duurder maken. Als gevolg daarvan is de bevolking genoodzaakt om zelf weer oplossingen te zoeken, waarbij het opbouwwerk als ondersteuner kan optreden.

Een tweede overweging is de noodzaak voor de overheid om een antwoord te geven op de spanningen en knelpunten, die door de maatschappelijke crisis worden opgeroepen.

Het opbouwwerk kan in dat verband worden aangesproken op zijn functie als orgaan voor sociale planning. Dat houdt in het tot ontwikkeling brengen van nieuwe ideeën, de organisatorische vormgeving van die ideeën en de verwerking daarvan in een vernieuwd instellingenpatroon en in andere vormen van politiek bestuurlijk handelen.

### **3.2 De subsidiekategorie opbouwwerk verdwijnt**

In de Nederlandse praktijk komt het nog weinig voor dat werkloze opbouwwerkers bevolkingsgroepen ondersteunen bij de organisatie van de activiteiten. Toch kunnen zich verschillende alternatieve mogelijkheden ontwikkelen wanneer de financiering van het opbouwwerk wordt stopgezet. Aktiegroepen in grote steden maken al sinds lange tijd gebruik van externe deskundigen in de brede zin des woords (architecten, juristen, enz.).



Het is de vraag in hoeverre deze formule in de toekomst ook voor opbouwwerkers kan gelden.

Alternatieve opbouwwerkpraktijken vergelijkbaar met bijvoorbeeld advokatenkollektieven zijn tot heden niet ontstaan. Het lijkt overigens toch wel denkbaar, dat opbouwwerkers vanuit een kollektieve setting organisatorische hulp aan bewonersgroepen gaan bieden. Daarnaast is het mogelijk, dat opbouwwerkers op vrijwillige basis (werken met behoud van uitkering) aan bepaalde initiatieven meewerken. Dit laatste gebeurt op dit moment al in verschillende projecten. Het is opvallend, dat dit meestal projecten zijn, waarin beroepskrachten niet alleen op hun grond van hun opleiding een rol spelen maar ook vanwege het feit, dat zij als deelgenoot van de betrokken groepen worden beschouwd.

Vermeldenswaard zijn in dit verband vrouwengroepen, akties van minderheden en arbeidsprojecten.

Men moet er rekening mee houden, dat deze vormen van partnerschap in de toekomst steeds meer betekenis zullen krijgen.

In de opleiding zal men daarmee uitdrukkelijk rekening moeten houden.

Daarnaast moeten in de praktijk voorwaarden worden gekreëerd om de antwoorden en de vragen waarmee opbouwwerkers in dit soort verbanden te maken krijgen, in bewerking te nemen. Het gaat daarbij om vormen van uitwisseling en ondersteuning, die verder reiken en anders zijn dan de huidige begeleidingspraktijken.

Het ligt op de weg van het beschikbare opbouwwerkkader om daarvoor spoedig een geschikte kontekst te ontwikkelen.

## De auteurs

**Theo Schuyt** (1949) is wetenschappelijk medewerker bij de vakgroep sociologie van de hulpverlening van de Vrije Universiteit van Amsterdam. Heeft aan diverse publikaties meegewerkt. Daarnaast is hij actief in diverse geledingen van de Nederlandse Organisatie van Welzijnswerkers (NOW).

**Maarten Snel** (1947) is een afgestudeerd planoloog van de TH Delft. Heeft gedurende vijf jaren gewerkt bij de Werkgroep 2000 aan inspraakorganisatie en bewoners-ondersteuning in stadsvernieuwingsprocessen. Sinds 1979 projectleider van de Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland te Drachten. Daarnaast maakt hij deel uit van het sectiebestuur opbouwwerkers van de NOW.

**Paul Kuypers** (1929) is van beroep jurist; aanvankelijk werkzaam bij de Zeeuwse Culturele Raad. Sinds 1955 verbonden aan het Provinciaal Opbouworgaan Noord-Brabant; de laatste 15 jaar als directeur. Heeft deel uitgemaakt van de beraadsgroep knelpuntennota (1974). Sedert enige tijd is hij adviseur bij de reorganisatie van de Rijksdienst. Heeft talloze publikaties op zijn naam staan.

**Jaap Hillman** (1945) Na een jeugdleidersopleiding aan de sociale academie te Amsterdam werkte hij enige tijd in een OBS-project in Winschoten. In deze periode volgde hij de urgentie-opleiding opbouwwerk aan de katholieke Sociale Academie in Den Haag. Na zijn afstuderen werkte hij als regionaal opbouwwerker in Oost-Groningen en was vandaaruit betrokken bij de start van de Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland (WONN). Heeft daarin een actieve rol gespeeld bij de ontwikkeling van de probleem-project-aanpak. Sedert 1976 is hij koördinator bij de S.V.O. te Groningen.

**Dr. G. Hendriks** (1920); afgestudeerd in de sociale wetenschappen aan de Rijks Universiteit Utrecht. In 1953 gepromoveerd; daarna gewerkt als eerste sekretaris en naderhand voorzitter van de Nationale Commissie Sociale Planning in regionale ontwikkelingsgebieden. Bij het inmiddels in 1952 opgerichte ministerie van Social Welfare werkte hij daarna als directeur van de 'Social Services en Community

Organisation' in de late vijftiger- begin zestiger jaren. Hij werkte daar aan een omvangrijk programma op het gebied van Social Services en Community Work. Sedert 1965 Directeur-Generaal van het huidige ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. In 1974 benoemd als vertegenwoordiger van Nederland in de Commissie 'Social Development...' van de Verenigde Naties; in 1980 benoemd in ECOSOC, een groep van deskundigen die zich bezighoudt met de rapportage over de social development in de derde wereld.

**Jan Mul** (1939) studeerde sociale psychologie te Amsterdam en Utrecht. Was werkzaam op het Intagon (Instituut van toegepast sociaal psychologisch en agogisch onderzoek) werkte daarna free lance als organisatie adviseur. Na zijn dienstverband bij de N.O.S. als hoofd van de afdeling Organisatie ontwikkeling is hij thans directeur van het NIMO.

**Koos Vos** (1939) studeerde sociale psychologie en sociale pedagogie aan de Universiteit van Amsterdam; werkte daarna bij het Instituut van de Wetenschap der Andragogie te Amsterdam, afdeling Methoden en Technieken van Onderzoek en in de Dr. H. van der Hoeven kliniek te Utrecht als actie-onderzoeker; schreef een proefschrift over Taakgerichte groepen in een bedreigende situatie (samen met Carl Doerbecker); was aan de Werkplaats Opbouwwerk Noord Nederland te Drachten verbonden voor onderzoek naar handelen van opbouwwerkers; is thans stafmedewerker bij het NIMO te 's-Hertogenbosch.

**Andries de Jong** (1944). Andries de Jong is andragoog en publicist. Hij studeerde aan de sociale academie (maatschappelijk werk) en het IWA in Amsterdam (opbouwwerk en organisatiekunde), werkte behalve voor publiksbladen tussen 1970 en 1982 voor het IMW en Welzijnsweekblad. Publiceerde ondermeer: Meerderen, minderen, mensen, Anthos 1969 en Praten met Politie, Bruna 1972, is mede-auteur van 'De Nadagen van de Verzorgingsstaat', Meulenhoff 1983. Hij werkt momenteel als beleidsmedewerker bij de Harmonisatie-raad Welzijnsbeleid (HRWB) in Den Haag.



# De NOW

## De NOW: beroepsvereniging voor opbouwwerkers

De geschiedenis van de beroepsvereniging voor opbouwwerkers is nog jong; in 1974 werd door een aantal uitvoerende werkers 'de eenzame fietser' opgericht, als uitvloeisel van een conferentie over stadsvernieuwing. Om krachten te bundelen fuseerde de Eenzame Fietser in 1978 met de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werkers (NVMW) in de NOW.

De beroepsgroep opbouwwerk vormt nu de sectie opbouwwerkers van de NOW. De sectie is aktiever dan ooit en vervult op veel opbouwwerkterreinen een voortrekkersrol. Enkele projekten die de sectie anno 1983 in bewerking heeft zijn: a) Vrouwen en opbouwwerk; een in 1981 gestart projekt wat zich richt op het ontwikkelen van methodische handvaten voor vrouwen in het opbouwwerk die zich meer willen gaan richten op het werken met vrouwen(groepen). In 1982/1983 zijn een aantal studiebijeenkomsten georganiseerd en is het boek 'Opbouwwerk in Vrouwenhanden' uitgegeven.

b) Opbouwwerk en opkomend racisme; Een in 1983 gestart projekt wat zich uitsluitend richt op de opbouwwerk-aanpak.

c) Werkloze welzijnswerkers

d) Opbouwwerk en sociale desintegratie

e) Ruraal opbouwwerk

f) Lokaal welzijnsbeleid en bezuinigingen

g) Op het terrein van volkshuisvesting en stadsvernieuwing is het werkverband volkshuisvesting aktief op de terreinen 'Begeleide huisvesting', 'Woonlasten' waarover enkele publikaties zijn uitgebracht.

h) Opbouwwerk en werkgelegenheid

Verder neemt de sectie deel in het opbouwwerkberaad, een samenwerkingsverband van NOW, NIMO, Platform, PON en WONN die zich richt op behoud van de werksoort;

De activiteiten van de sectie worden gedragen door een betrekkelijk kleine groep aktieve leden, deels ondersteund door het buro van de NOW.

Het is daarom zaak dat zoveel mogelijk opbouwwerkers zich bij de sectie aansluiten: het samen (inhoudelijk en organisatorisch) sterk staan gaat ook voor de beroepsgroep op.

Informatie over lidmaatschap en NOW-faciliteiten is te verkrijgen bij het buro van de NOW, Oudegracht 46-bis, 3511 AR Utrecht.

Telefoon (030) 334144.