



mededelingen opbouwwerk

het opbouwwerk door een gemeentelijke bril bekeken

scriptie van welzijnsambtenaar Evert Jan Smook

commentaar op de scriptie door H. Broekman

verslag ronde-tafel-gesprek met opbouwwerkers

themanummer

februari '88
7e jaargang
nummer 62

Inhoud

Het opbouwwerk door een gemeentelijke bril bekeken afstudeerscriptie opbouwwerk Evert Jan Smook, Agogische 'Academie Friesland, Leeuwarden 1987	
	pag.
<i>Hoofdstuk I, Inleiding</i>	
1.1 De aanleiding	3
1.2 De probleemstelling	3
1.3 De opzet/werkwijze	3
<i>Hoofdstuk II, Decentralisatie van het welzijnsbeleid</i>	
2.1 Inleiding	5
2.2 Het memorandum	5
2.3 De knelpuntennota	5
2.4 De Kaderwet Specifiek Welzijn	5
2.5 De Welzijnswet	6
<i>Hoofdstuk III, Het opbouwwerk nader bekeken</i>	
3.1 De functie	7
3.2 De taakstelling	7
3.3 De werkwijze	8
3.4 Opbouwwerk – een specifieke functie	8
3.5 De gewenste organisatie	9
3.6 De organisatorische vormgeving	9
3.7 De financieringsvorm	9
3.8 Het profileren en presenteren	9
<i>Hoofdstuk IV, De gemeentelijke overheid</i>	
4.1 Inleiding	11
4.2 Globale schets werkgemeente Zuidwolde	11
4.3 Mijn ambtelijke praktijk	11
4.4 De keuze van beleidstype	11
4.5 Beïnvloeding van de beeldvorming over het welzijnsbeleid	12
4.6 Mijn rol en positie als welzijnsambtenaar	13
4.7 De aan een welzijnsambtenaar te stellen eisen	16
<i>Hoofdstuk V, De maatschappelijke ontwikkelingen vanaf de jaren zestig</i>	
5.1 De landelijke situatie	17
5.2 De Drentse situatie	17
5.3 Het actuele beeld van maatschappelijke ontwikkelingen	18
<i>Hoofdstuk VI, De koppeling tussen gemeentelijk welzijnsbeleid en opbouwwerk</i>	
6.1 De koppeling	19
6.2 De positie van de welzijnsambtenaar	20
6.3 Een heroriëntatie op de positie van het opbouwwerk	20
Noten	21
Verslag van een ronde-tafel-gesprek met opbouwwerkers	22
Commentaar op de scriptie door H. Broekman	27

MeMO

Reflectie op de verhouding 'opbouwwerk en gemeente' vindt in opbouwwerk-kring logischerwijs plaats vanuit de optiek van het opbouwwerk. Daarbuiten zijn het met name sociologen en een enkele journalist die aan dit thema enige denkkracht wijden op gezette tijden.

Zelden wordt in ambtelijke kring meer fundamenteel over de relatie opbouwwerk en gemeente nagedacht en geschreven. "Het opbouwwerk door een gemeentelijke bril bekeken", geschreven door de gemeenteambtenaar E.J. Smook, is alleen daarom al opvallend te noemen. De reden om aan zijn werkstuk een thema-nummer te wijden, is evenwel ook dat het voor opbouwwerkers gemiddeld maar ingewikkeld is zichzelf door gemeentelijke 'bril' te zien. En in dat verband is het alleen maar prettig dat de redactie van M.O. toestemming kreeg om de 'bril' en daarmee de optiek van gemeenteambtenaar E.J. Smook te 'lenen' voor publikatie.

Dat betekent geenszins dat het hier voorliggende werkstuk 'model' staat of zelfs maar zou kunnen staan voor wat de 'modale' gemeenteambtenaar over dit thema te zeggen heeft. Allereerst bestaat in die zin de modale beleidsambtenaar natuurlijk niet, bovendien bestaat er uiteraard heel wat verschil in visie op een aantal punten (zo acht Smook het relevant opbouwwerk tot een gemeentelijke basisvoorziening te verklaren; een gezichtspunt dat in de kring van gemeentelijke beleidsambtenaren denklijk toch goed zou zijn voor menige discussie).

Tenslotte heeft het werkstuk wel de pretentie door een 'gemeentelijke bril' te kijken, maar de oplettende lezer komt er al spoedig achter dat door een 'ambtelijke bril' gekeken wordt. Het Gemeentebestuur, Raad en College komen er niet aan te pas. Voorliggend verhaal heeft – samengevat – dus zo zijn beperkingen voor wie naar volledigheid en algemene geldigheid zoekt. De schrijver geeft die beperking zelf ook aan, waar hij (in het niet in M.O. opgenomen voorwoord) zijn produkt aankondigt als 'verslag' van zijn reflecties over de door hem opgedane ervaringen rond de decentralisatie van het welzijnsbeleid. De redactie van M.O. is Evert-Jan Smook dan ook zeer denkbaar, dat hij – in de wetenschap dat zo'n werkstuk over-gretig tot Kop-van-Jut gemaakt kan worden door wie daar op uit is – toestemming voor integrale publikatie heeft gegeven.

Het verslag van een 'kring-bespreking' met enkele vakgenoten en een 'commentaar' van dr. Harry Broekman completeren dit themanummer. ■

Hoofdstuk 1 Inleiding

Deze scriptie draagt als titel: "Opbouwwerk door een gemeentelijke bril bekeken".

Vanwaar deze titel?

De volgende argumenten liggen hieraan ten grondslag.

1.1. De aanleiding

In het verleden (voor 1978) werd het lokale welzijnswerk, waaronder het opbouwwerk, door het rijk en de gemeenten gezamenlijk gesubsidieerd.

Doordat het rijk in de meeste gevallen 90% van het subsidie voor zijn rekening nam, stelden de gemeenten zich in het algemeen bescheiden op en conformeerden zich aan de besluitvorming van het rijk en het particulier initiatief. In die tijd werd dus in feite tot op grote hoogte door het rijk bepaald welke voorzieningen er op lokaal niveau tot stand kwamen.

De gedachte is toen opgekomen om dit systeem drastisch te veranderen vanuit de veronderstelling dat de gemeenten beter in staat zijn te bepalen of er wel of niet welzijnsvoorzieningen moesten komen in buurt, dorp of wijk.

Met deze zogenaamde decentralisatie van het welzijnswerk (overheveling van taken en bevoegdheden van rijk naar gemeenten) kregen gemeenten greep op de hiermee gepaard gaande geldmiddelen. Via allerlei wegen trachtten de gemeenten met name de mogelijkheden en/of taakstellingen van het opbouwwerk te beïnvloeden. Opbouwwerkers in Nederland zijn altijd in dienst van organisaties en werken derhalve vanuit bepaalde organisatorische kaders. De vormgeving en inrichting van een organisatie behoort tot een van de vele factoren die het functioneren van het opbouwwerk beïnvloeden, bevorderen dan wel belemmeren. Met de inwerkingtreding van de Welzijnswet per 1 januari 1987 is de positie van het opbouwwerk wel bijzonder actueel geworden, omdat de rijksbemoediging per die datum in zijn geheel komt te vervallen. Het opbouwwerk is dan uitsluitend een bestuurlijke aangelegenheid geworden van de gemeenten.

Ik denk dan ook dat vele plaatselijke opbouwwerkorganisaties voor grote problemen, die betrekking hebben op de handhaving van het opbouwwerk als zelfstandige professie, komen te staan.

De huidige slechte economische situatie leidde reeds tot allerlei bezuinigingen, die in veel gemeenten steeds meer een negatieve invloed uitoefenden en nog zullen uitoefenen op het gedecentraliseerd welzijnsbeleid.

Een gevaar is aanwezig dat formatieplaatsen, waaronder die van opbouwwerk, worden weg bezuinigd om de gemeentelijke begroting sluitend te kunnen krijgen.

1.2 De probleemstelling

Bovenstaande ontwikkelingen brengen mij tot de volgende probleemstelling.

"Het lokale welzijnswerk, waaronder ook het opbouwwerk, is ernstig in gevaar gekomen door de decentralisatie van het welzijnsbeleid en wordt nog versterkt door de inwerkingtreding van de Welzijnswet. Als gevolg van de slechte economische situatie dreigt ook het opbouwwerk de dupe te worden van gemeentelijke bezuinigingen. Genoemde ontwikkelingen dwingen de lokale overheid en het opbouwwerk zich te bezinnen op de positie van het opbouwwerk in het spanningsveld tussen burgers en de lokale overheid.

Een heroriëntatie op die positie en het inzichtelijk maken van de betekenis daarvan voor de taken, plaatsbepaling en organisatievorm van het opbouwwerk en de keuze van rol en positie daarbinnen van de gemeentelijke welzijnsambtenaar kunnen leiden tot handhaving van het opbouwwerk als professie".

1.3 De opzet/werkwijze

In de probleemstelling ligt de nadruk op de positie van het opbouwwerk. Ik denk dat op grond van het gestelde in "de aanleiding" het opbouwwerk zich zal moeten heroriënteren op die positie, de betekenis daarvoor voor diverse facetten van het opbouwwerk. In verband met mijn functie als "welzijnsambtenaar" in een plattelandsgemeente wil ik hieraan koppelen de keuze van rol en positie van de welzijnsambtenaar. Naar mijn idee moet gezocht worden naar een constructie, waarin de aanwezigheid van opbouwwerk in een gemeente als vanzelfsprekend wordt ervaren, hetgeen de resultaten van de belangenbehartiging ten goede komt.

Om handen en voeten aan deze denkrichting te geven, zal ik een nadere beschouwing geven over het opbouwwerk, om vervolgens een beeld te scheppen over mijn praktijkervaringen in de eigen gemeente. Ik ben mij ervan bewust, dat het nogal specifiek gericht is op mijn werkgemeente; toch kan wellicht vanuit deze bijzondere situatie een aantal algemene conclusies/aandachtspunten worden getrokken.

In hoofdstuk II heb ik gemeend iets te moeten vertellen over decentralisatie. Vervolgens geef ik in hoofdstuk III een nadere beschouwing op de specifieke functie van het opbouwwerk en de betekenis daarvan voor organisatievorm, financieringsvorm en de profilering/presentatie van het opbouwwerk. In hoofdstuk IV komt de gemeentelijke overheid aan de orde, mijn praktijkervaringen, interne beeldvorming van welzijnsbeleid in de organisatie en mijn specifieke rol en positie als welzijnsambtenaar. Onder hoofdstuk V passeren de landelijke maatschappelijke ontwikkelingen en de

ontwikkelingen in de Drentse situatie de revue om vervolgens het actuele beeld te schetsen.

In hoofdstuk VI leg ik een koppeling tussen gemeentelijk welzijnsbeleid, het opbouwwerk en de welzijnsambtenaar om

van daaruit enige conclusies te trekken om vervolgens de richting aan te geven voor de lokale overheid en het opbouwwerk om een heroriëntatie op de positie van het opbouwwerk aan te gaan.

Hoofdstuk II

Decentralisatie van het welzijnsbeleid

2.1 Inleiding

Het opbouwwerk speelde tot ongeveer 1974 een belangrijke rol bij het welzijnsbeleid van het ministerie van C.R.M. Aan het opbouwwerk werden initiërende, coördinerende alsook participatiebevorderende taken toegedacht. Het brede scala van opbouwwerkactiviteiten werd vervat in de term van "samenlevingsopbouw".

Samenlevingsopbouw omschreef men als "het met en voor de bevolking bevorderen van het op maatschappelijk en cultureel welzijn gerichte functioneren van de samenleving als zodanig door het scheppen van omstandigheden, structuren en relaties die daartoe bijdragen."

De financiering van de opbouwwerkactiviteiten werd geregeld in de "Rijkssubsidie-regeling Samenlevingsopbouw 1971".

2.2. Het memorandum

Het memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn dat in 1970 verscheen, was het eerste omvangrijke voorstel ter wetgeving op het terrein van het welzijnswerk.

De belangrijkste punten in dit voorstel betroffen: beleidsvoering, wettelijke regeling en decentralisatie. Daarbij werd vooral aandacht geschonken aan de regeling van een planmatige en systematische voorbereiding van het maatschappelijk en cultureel welzijnsbeleid op gemeentelijk, regionaal en provinciaal niveau. Het opbouwwerk speelde in deze beleidsopzet een zeer voornaam rol (overleg, inbreng van de bevolking in de beleidsvoorbereiding).

Rond 1974 verminderde de beleidsmatige geestdrift van het ministerie van C.R.M. jegens het opbouwwerk.

2.3 De knelpuntennota

Met het verschijnen van de Knelpuntennota (1) – de opvolger van het memorandum – wordt het roer omgegooid. De koppeling van het opbouwwerkbeleid en het zich ontwikkelende welzijnsbeleid wordt losgelaten. De belangrijkste wijziging is wel dat de verantwoordelijkheden voor het welzijnsbeleid in de beleidsvoorbereiding bij de lokale overheid wordt neergelegd.

De knelpuntennota maakte een diagnose van het bestaande welzijnswerk en er werden knelpunten gesignaleerd (beleid en structuur, verhouding tussen overheden, financiering, personeels- en accommodatiebeleid en democratisering).

Het devies luidt: harmonisatie van het welzijnsbeleid, coördinatie en participatie in het uitvoerende welzijnswerk en dit alles zou gerealiseerd worden door de overhe-

den die middels planning, harmonisatie en decentralisatie welzijnsbeleid gaan voeren. In de knelpuntennota waren voorts gedachten uitgewerkt om tot een samenhangend welzijnsbeleid te komen. Dit zou dan moeten uitmonden in een kaderwet die het gehele terrein zou moeten bestrijken.

2.4 De Kaderwet Specifiek Welzijn

Het welzijnswerk werd hiervoor in drie beleidsterreinen verdeeld en wel in de sectoren zorg, educatie en recreatie. De uiteindelijke doelstelling was te komen tot een zodanige samengesteld pakket aan welzijnsvoorzieningen wat overeen zou komen met de behoeften. In voorgaande jaren was sprake van een ongebreidelde groei doordat de rijksoverheid het overwicht had bij de totstandkoming van vele lokale soorten van welzijnswerk zonder dat de bevolking haar behoeften en wensen had kunnen aangeven (2).

Enerzijds was er sprake van overlappingsen en anderzijds witte vlekken. Als tweede doel werd geformuleerd: democratisering van de manier waarop het welzijnsbeleid tot stand komt. Omdat de regering van mening was dat beide doelstellingen konden worden gerealiseerd door de verantwoordelijkheid voor de omvang en samenstelling van het pakket aan welzijnsvoorzieningen bij de lokale overheid te leggen, werd daartoe in 1973 besloten. Zo verscheen in 1977 het wetsontwerp Kaderwet Specifiek Welzijn.

Onder specifiek welzijn verstaat de Kaderwet: het welbevinden en de ontplooiing van de burger, voorzover deze worden bevorderd door zorg, educatie en recreatie (3).

De belangrijkste zaken die de Kaderwet omvatte, waren:

- het vierjarenplan, vastgesteld door de gemeenteraad, bevattende de grote lijnen van het beleid en de behoefte aan voorzieningen of veranderingen in het reeds aanwezige bestel in de jaren waarop het plan betrekking heeft; tevens moest worden aangegeven welk beslag het plan legt op personele, materiële en financiële middelen;
- het jaarprogramma, vastgesteld door de gemeenteraad, bevattende de welzijnsvoorzieningen waarvan in het jaar waarop het programma betrekking heeft, de kosten volgens de Kaderwet door de gemeente zullen worden vergoed. In het programma worden alleen voorzieningen opgenomen die dienen ter vervulling van de in het vier jarenplan neergelegde behoeften aan voorzieningen. Tevens geeft het programma aan welke organisaties de welzijnsvoorzieningen uitvoeren.

De ombuiging van gecentraliseerd naar gedecentraliseerd welzijnsbeleid werd

voorschans in de praktijk gebracht door een systeem van rijksbijdrageregelingen. De inhoudelijke voorschriften van deze regelingen stemmen nagenoeg overeen met die vermeld in de Kaderwet.

Zo verschenen onder meer:

- rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel en educatief werk;
- rijksbijdrageregeling kinderdagverblijven;
- rijksbijdrageregeling gecoördineerd bejaardenwerk;
- rijksbijdrageregeling algemeen maatschappelijk werk.

Of de doelstellingen van de Kaderwet Specifiek Welzijn te hoog gesteld waren, zullen we nooit te weten komen. Met de komst van het kabinet Lubbers is de afbraak van het omvangrijke, maar vooral fundamentele decentralisatieproces in een stroomversnelling geraakt. Bij de ontmanteling en uiteindelijke ondergang van de Kaderwet kunnen de volgende fasen onderscheiden worden:

- in januari 1983 werd de Kaderwet belangrijk vereenvoudigd;
- in juli 1983 werd de reikwijdte van de Kaderwet beperkt tot terreinen van maatschappelijk en cultureel welzijn;
- in september 1983 ziet het kabinet af van de invoering van de Kaderwet.

Aanvankelijk lag het in de bedoeling van het ministerie van WVC diverse terreinen, zoals het sociaal-cultureel werk, het bibliotheekwerk, het gecoördineerd bejaardenwerk en emancipatiewerk enz. in één keer onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid te brengen onder gelijktijdige overheveling van de betreffende uitkeringen naar het gemeentefonds. Voor dit laatste heeft de Tweede Kamer een stokje gestoken, hetgeen geresulteerd heeft in een haastig in elkaar gezette Welzijnswet. Na een ruim tienjarige periode van onduidelijkheden en onzekerheden is thans de totstandkoming van welzijnswetgeving (voorlopig) afgesloten.

2.5 De welzijnswet

Met deze wet wordt het begrip "het maatschappelijk en sociaal-cultureel welzijn" geïntroduceerd. Hieronder wordt verstaan het welbevinden van personen en groepen in de samenleving, waarvan ontplooiing, het dragen van verantwoordelijkheden voor zichzelf en anderen en actieve maatschappelijke deelname aspecten zijn. De wet is van toepassing op:

- openbaar bibliotheekwerk
- emancipatiewerk en opbouwwerk
- vorming en sociaal-cultureel werk
- maatschappelijke opvang en hulpverlening
- sport en sportieve recreatie.

De welzijnswet is op 1 januari 1987 in werking getreden. De gemeente dient een plan vast te stellen waarin de beleidsvoornemens ten aanzien van de tot haar bevoegdheid behorende voorzieningen worden weergegeven. Verder zal de gemeente jaarlijks vaststellen welke van deze voorzieningen voor bekostiging in aanmerking komen. Tenslotte zullen nog een subsidieverordening en een procedure-verordening moeten worden vastgesteld.

De Welzijnswet heeft tot gevolg dat de gemeente voortaan geheel zelfstandig beslist over de vraag welke voorzieningen, die in de wet genoemd worden, voor subsidie in aanmerking komen en aan welke eisen deze voorzieningen moeten voldoen.

Met de invoering van de welzijnswet zal er een geleidelijke verandering komen in de wijze en hoogte van de financiering. Tot nu toe waren gelden voor bijv. het sociaal-cultureel werk en opbouwwerk geoormerkt en konden dus alleen hieraan besteed worden. Thans is er echter sprake van een zogeheten brede doeluitkering. Dit houdt in dat het rijk een bedrag overmaakt aan de gemeente via een bepaalde verdeelsleutel en dat de gemeente dit bedrag naar eigen inzicht kan besteden aan die sectoren die onder de Welzijnswet vallen.

Zo kunnen geldmiddelen, oorspronkelijk bestemd voor het sociaal-cultureel werk of opbouwwerk thans besteed worden aan het openbaar bibliotheekwerk of aan het gecoördineerde bejaardenwerk, maar uiteraard ook het omgekeerde is mogelijk. Vanaf 1991 zullen de geldmiddelen niet meer in een brede doeluitkering komen, maar rechtstreeks worden gestort in het gemeentefonds. De gelden oorspronkelijk bedoeld voor welzijnsvoorzieningen kunnen dan ook besteed worden aan andere beleidssectoren, zoals onderwijs, openbare werken, brandweer of huisvesting.

In dit hoofdstuk is een beeld geschetst van de ontwikkelingen op het terrein van welzijnswetgeving.

Gezien de inhoud en strekking van de in werking getreden Welzijnswet is de conclusie gerechtvaardigd, dat "het opbouwwerk" ernstig in gevaar is gekomen. In het volgende hoofdstuk wil ik het opbouwwerk nader belichten, waarbij tevens zal worden aangegeven op welke wijze de positie van het opbouwwerk kan worden versterkt.

Hoofdstuk III

Het opbouwwerk nader bekeken

3.1 De functie

Opbouwwerk wordt meestal lokaal ingezet. In principe kunnen de verwachtingen ten aanzien van de mogelijkheden van het opbouwwerk dus ook niet verder reiken dan het lokale systeem (1).

Verder is het opbouwwerk erop gericht iets op te bouwen, iets te veranderen. Daarbij kun je je afvragen waarom en voor wie iets dient te worden veranderd.

Een bijzonder kenmerk voor het opbouwwerk is zijn georiënteerdheid op de samenhang en het samenspel tussen mensen die bepaalde problemen hebben of belangen nastreven én de sociale omgeving waarin die mensen verkeren.

Sommigen leggen daarbij het accent op het feit dat de mensen zelf moeten veranderen (bewustworden, vergroting probleemoplossend vermogen, zelfwerkzaamheid en zelfontplooiing).

Anderen accentueren meer de omgevingsfactoren en formuleren daartoe doelstellingen als het totstandbrengen van voorzieningen, het democratiseren van organisaties, het ondersteunen van bewonersgroepen. Weer anderen hanteren een mixture van beide. De keuze wordt afhankelijk gesteld van de concrete situatie.

Het "waartoe" van de verandering heeft te maken met het vage begrip "bevordering van het welzijn". Ik denk dat hierbij het begrip zeer ruim moet worden geïnterpreteerd. Ruim, omdat het opbouwwerk zich niet moet en kan beperken tot de specifieke welzijnssectoren, doch evenzeer actief moet kunnen zijn op sociaal-cultureel, politiek, economisch en ruimtelijk terrein.

In het algemeen wordt gesteld dat het opbouwwerk voor het welzijn van burgers is ingesteld. Hierbij kunnen twee stromingen worden onderscheiden:

- het opbouwwerk is ten bate van de totale bevolking, c.q. alle inwoners in buurt, dorp, wijk of gemeente;
- het opbouwwerk is er ten behoeve van met name die groepen van mensen, die niet bij machte zijn hun eigen belangen te behartigen of voor hun rechten op te komen.

Bij het laatste gaat het om de minst weerbare groep. In de afgelopen jaren is de tendens in de richting van de laatste stroming.

Uit de literatuur komen een viertal functies naar voren:

1. Het bevorderen van de samenhang, de toegankelijkheid en kwaliteit van lokale voorzieningen (afstemming van voorzieningen op elkaar en op de behoefte van de bevolking).

2. Het bevorderen van inspraak en participatie bij beleidsvormingsprocessen.
3. Het bevorderen van zelfwerkzaamheid en samenhang tussen groepen (gemeenschapontwikkeling, relatieverbetering).
4. Het ondersteunen van bevolkingsgroepen in hun pogingen greep te krijgen op de eigen woon-, werk-, en leefomgeving (probleemoplossing, belangenbehartiging).

Uit de eigen praktijkervaring weet ik dat de functies 1 en 2 voor de lokale overheid van belang zijn, terwijl de functies 3 en 4 voor bevolkingsgroepen van belang zijn. Ik acht het van zeer groot belang dat er duidelijkheid ontstaat ten aanzien van de optiek van waaruit het opbouwwerk zou moeten werken. Zowel het instellingsbestuur als de opbouwwerker moeten een antwoord formuleren op de vraag of men het opbouwwerk ziet als:

- een instrument van bevolkingsgroepen, of als
- een instrument van beleidsinstanties.

Wanneer daarbij bedacht wordt, dat bij het grootste deel van instellingen uitvoerend opbouwwerk wordt verricht naast andere uitvoerende activiteiten (club- en buurthuiswerk), dan wel gesproken kan worden van "ingebouwd" opbouwwerk waarin tevens meer sprake is van "opbouwwerkachtig" bezig zijn, kan de vraag gesteld worden of het hedentendage in de literatuur zo bepleite "opbouwwerk, een instrument van bevolkingsgroepen", wel wortel heeft geschoten in de dagelijkse praktijk.

Mijn inziens dient het opbouwwerk nadrukkelijk te kiezen voor het opbouwwerk als instrument van bevolkingsgroepen om hen te ondersteunen in hun pogingen weer greep te krijgen op hun eigen woon-, werk- en leefsituatie.

Resumerend betekent dit voor de functie van het opbouwwerk:

"het zodanig ondersteunen van bevolkingsgroepen, dat zij in staat gesteld worden zelf hun belangen te behartigen en daardoor te bereiken dat deze bevolkingsgroepen zelf op de door hen gewenste wijze kunnen werken aan de eigen levensomstandigheden, ter oplossing van de door hen ervaren problemen."

Eventuele inschakeling van het opbouwwerk bij de eerder genoemde functies 1 en 2 dient altijd vooraf te worden afgewogen vanuit de belangen en behoeften van de bevolkingsgroepen.

3.2 De taakstelling

De hierboven aangegeven functie van het opbouwwerk - mensen te ondersteunen bij hun processen van belangenbehartiging - betekent dat de betrokken bevolking

zelf leert op te komen voor hun belangen. Een leerproces is daarmee een belangrijk onderdeel van een opbouwwerkproces, hetgeen blijkt uit:

- het vergroten van inzicht in de eigen situatie
- het vergroten van het strategisch probleemoplossend vermogen van de betrokken bevolkingsgroep.

Het opbouwwerk komt tot stand door een coalitie tussen bevolkingsgroep en opbouwwerker. Het opbouwwerk is gericht op het sluiten van coalities.

Bevolkingsgroepen zijn derhalve geen "cliënten" noch vrijwilligers. Zij zijn "promumenten". Enerzijds zijn zij producent van de verbetering van hun levensomstandigheden en anderzijds consument van verbeteringen (2).

Dit gegeven brengt tevens met zich mee, dat een concreet takenpakket van de opbouwwerker moeilijk vooraf is vast te stellen, omdat het voor een deel afhankelijk is van de samenwerkingsovereenkomst tussen opbouwwerker en de bevolkingsgroep.

Globaal kunnen we echter vier taken van het opbouwwerk onderscheiden:

- Het identificeren en mobiliseren van groepen die nog net op eigen kracht in staat zijn hun belangen te behartigen.
- Het ondersteunen van deze groepen in hun processen van belangenbehartiging.
- Het bevorderen van het probleemoplossend vermogen zodat de bevolkingsgroep ter zijner tijd weer in staat is zelfstandig en op eigen kracht de belangen kan behartigen.
- Het bevorderen dat de verworven belangen en de wijze waarop die behartigd kunnen worden ook meer duurzaam zijn veilig gesteld.

3.3 De werkwijze

Een tweetal aspecten acht ik bijzonder belangrijk in de werkwijze van het opbouwwerk.

Het eerste aspect is dat gewerkt wordt in directe relatie met bevolkingsgroepen. In gezamenlijkheid wordt bepaald aan welke facetten gewerkt zal moeten worden om te komen tot een goed woon-, werk- en leefklimaat. Essentieel hierbij is de coalitie tussen opbouwwerker en de promumenten. Verder moet er sprake zijn van een integrale benadering. Onze samenleving is zeer complex en gespecialiseerd. Bevolkingsgroepen beleven problemen integraal. Om het totaal van de problematiek meer zichtbaar te maken is integraal werken een eerste vereiste. Het opbouwwerk kan zich niet beperken tot een bepaald soort probleem. De problemen moeten worden gezien in samenhang met elkaar.

3.4 Opbouwwerk, een specifieke functie

Op grond van de hiervoor beschreven functie, taakstelling en werkwijze van het opbouwwerk constateer ik, dat het opbouwwerk een heel specifieke functie is. Het behartigen van belangen van bevolkingsgroepen kan op een veelheid van terreinen zijn gelegen, zoals op de terreinen van het specifieke welzijn (zorg, educatie en recreatie) doch evenzeer op terreinen van onderwijs, huisvesting, werken, verkeersveiligheid enz. Zolang hieraan geen beperkingen worden opgelegd door de lokale overheid of instellingen, dan is er sprake van een specifieke functie van het opbouwwerk.

Dit brengt tevens met zich mee specifieke condities ten aanzien van de organisatorische voorwaarden en financiering.

3.5 De gewenste organisatie

Omdat het opbouwwerk een geheel eigen specifieke functie vervult, dient de organisatie van het opbouwwerk hiervan afgeleid te worden. Dit kan echter niet los worden gezien van de per 1 januari 1987 ingevoerde Welzijnswet. Verder is in onderdeel 3.1 van dit hoofdstuk de ontwikkeling aangegeven, waarbij het opbouwwerk gezien moet worden als een instrument in handen van bevolkingsgroepen met een eigen verantwoordelijkheid. Hoe moet nu het opbouwwerk georganiseerd worden in deze elkaar gedeeltelijk tegenstrevende ontwikkelingen.

Ik denk, dat de gemeente en het opbouwwerk een consensus moeten zien te bereiken over de "algemene" doelstellingen van het opbouwwerk. Ik besef dat dit heel moeilijk zal zijn, wanneer bij concrete praktijken de lokale overheid en de bevolkingsgroepen tegenovergestelde doelen hebben. Timing en het juiste klimaat creëren waarbinnen een overlegsituatie over een te bereiken consensus moeten gestart is uitermate belangrijk. Op basis van deze consensus wordt dan het opbouwwerk gesubsidieerd door de lokale overheid.

In het overleg over een te bereiken consensus moeten naar mijn mening het volgende worden bereikt:

- De vormgeving van een organisatie voor opbouwwerk dient zodanig te zijn, dat de betrokken bevolkingsgroepen een wezenlijke invloed kunnen hebben op de organisatie van en beleidsbepaling met betrekking tot de functie van het opbouwwerk.
- Inherent aan de taakstelling van het opbouwwerk (een op het sluiten van een coalitie gerichte functie) heeft het opbouwwerk een eigen verantwoordelijkheid.
- Uitvoering van het opbouwwerk kan alleen plaatsvinden door deskundige beroepskrachten (opbouwwerk als professie).

- Aan het opbouwwerk worden geen beperkingen opgelegd ten aanzien van de groepen die het opbouwwerk wenst te ondersteunen, de belangen die de groepen willen behartigen alsmede de gekozen werkwijze.
- Aan het opbouwwerk worden de nodige middelen verschaft.

3.6 De organisatorische vormgeving

De hiervoor genoemde te bereiken consensus zal moeten leiden tot het onderschrijven van de noodzakelijkheid van een specifieke opbouwwerkorganisatie. Een publiekrechtelijke organisatievorm ex artikel 61 van de gemeentewet moet ongewenst worden geacht. Voorkomen moet worden dat een instrument van bevolkingsgroepen beheerst wordt door de lokale overheid en is tevens ook in strijd met het specifieke karakter van het opbouwwerk, temeer daar bewonersgroepen nogal eens tegenover de lokale overheid staan. Bovendien blijkt uit diverse praktijksituaties dat de mogelijkheden voor opbouwwerkers om coalities te sluiten met bevolkingsgroepen verkleind worden in situaties waarin de gemeente een dominante invloed heeft. Er is nl. bij bevolkingsgroepen een á priori wantrouwen. In deze visie is het uitsluiten van een publiekrechtelijke organisatievorm een logische consequentie. Gekozen dient derhalve te worden voor een privaatrechtelijke organisatievorm, hetzij in de vorm van een stichting, dan wel in de vorm van een vereniging.

3.7 De financieringsvorm

Nu de Welzijnswet per 1 januari 1987 in werking is getreden en derhalve de gemeente zelfstandig beslist over het al dan niet subsidiëren van het opbouwwerk is de gewenste financieringsvorm bijzonder actueel geworden. Ik acht het juist, dat het budget voor het opbouwwerk politiek wordt vastgesteld. Daarbij dient echter wel te worden opgemerkt, dat de politieke beslissing gebaseerd moet zijn op de hiervoor genoemde consensus (dus erkenning van de functie van het opbouwwerk en de visie op de noodzaak ervan). Verder is het van belang te constateren dat activiteiten in het kader van het opbouwwerk in het algemeen niet vooruit zijn te plannen. (Ten behoeve van de voorbereiding van het gemeentelijke welzijnsplan dient soms 1½ jaar van te voren op papier aan gegeven te worden waar problemen worden verwacht, de doelgroepen, enz.) Het budget voor het opbouwwerk dient evenmin jaarlijks te worden vastgesteld, maar voor een periode dat overeenkomt met het gemeentelijk vierjarenplan, waarbij voldoende ruimte wordt geschapen ten behoeve van latere geconstateerde dan wel vermoede behoeften van bevolkingsgroepen.

3.8 Het profileren en presenteren

Het profileren en presenteren van het beleid en de activiteiten van het opbouwwerk is een onderontwikkelde activiteit. Als gevolg van de invoering van de Welzijnswet is de noodzaak aanwezig om het opbouwwerk een herkenbaar gezicht te geven en daarmee tevens een betere en hechtere legitimatiebasis te verschaffen. Hierna zal ik globaal trachten een aantal aspecten aan te geven aan de hand waarvan het opbouwwerk zichzelf nader zou kunnen profileren en presenteren.

Profileren moet worden opgevat als een nadere invulling van het beleid en het werkplan van de opbouwwerkorganisatie, zowel op beleids- als op uitvoerend niveau. Op beleidsniveau wordt dan aangegeven welke doelen het opbouwwerk zichzelf in de komende jaren stelt ter oplossing van de door bevolkingsgroepen ervaren problemen.

Deze doelen, c.q. beleidsvoornemens worden vervat in het beleidsplan. Een dergelijk plan geldt dan voor een periode van vier jaren, synchroon aan het gemeentelijk vierjarenplan.

Op uitvoerend niveau zal de profilering kunnen geschieden aan de hand van een op basis van het beleidsplan op te stellen werkplan. Het werkplan geeft dan aan wat het opbouwwerk het komend jaar gaat doen om bepaalde beleidsvoornemens uit te voeren. Wel moet het werkplan altijd ruimte bieden voor plotseling opkomende nieuwe problemen van bevolkingsgroepen.

Bij presentatie gaat het om de doelen en de positie van het opbouwwerk weer te geven.

Deze presentatie is belangrijk, teneinde te kunnen bewerkstelligen waarvoor de bewoners in buurt, wijk of dorp een beroep kunnen doen op het opbouwwerk. Hieruit blijkt al dat presentatie niet uitsluitend gezien moet worden als een overlevingsstrategie.

Het beste is mijns inziens dat er een afzonderlijk plan voor de presentatie van het opbouwwerk wordt opgesteld. Daarin zouden de volgende aspecten tot uitdrukking kunnen worden gebracht:

- wat is het doel van de presentatie
- op wie richt zich de presentatie
- welke aspecten/informatie moet worden overgebracht
- welk medium moet worden gebruikt
- de wijze van organisatie, wie doet wat, tijdstippen van presentatie, de financiering.

Enkele voorbeelden waaraan gedacht zou kunnen worden bij de uitvoering van de presentatie:

- huis aan huis informatiefolder over opbouwwerk

- verspreiden en bespreken van beleids- en werkplan
- informatie-stand over opbouwwerk
- artikelen over activiteiten schrijven en publiceren
- maken en vertonen van eigen video- en diaproducties.

De legitimatie van het opbouwwerk wint bovendien nog aan kracht indien de presentatie zoveel mogelijk gekoppeld wordt aan eigen produkten en resultaten.

Hoofdstuk IV

De gemeentelijke overheid

4.1 Inleiding

In de lokale gemeentelijke welzijnsplanning gaat de aandacht voor het grootste deel uit naar de welzijnsinstellingen die te maken krijgen met gemeentelijke bezuinigingen en gemeentelijke prioriteitsstellingen.

Dit leidt er veelal toe dat de instellingen en organisaties zich meer zorgen maken om hun inhoudelijke vrijheid en niet over hun voortbestaan.

Uit allerlei situaties blijkt, dat aandacht voor het laatste bittere noodzaak is geworden.

Het lijkt mij daarom zinvol vanuit mijn dagelijkse (ambtelijke) praktijksituatie mijn plaats en werkwijze in de eigen gemeentelijke organisatie te belichten in relatie tot het opbouwwerk en meer in het algemeen het verzamelde welzijnswerk.

4.2 Globale schets werkgemeente (gemeente Zuidwolde)

De gemeente Zuidwolde bestaat uit de hoofdkern Zuidwolde en een zestal kleine dorpen. Het aantal inwoners bedraagt bijna 10.000. De plaats Zuidwolde is gelegen in Zuid-West Drenthe en kan worden gekarakteriseerd als een oorspronkelijk agrarische gemeente met een veelal nog typisch "plattelands" cultuurpatroon.

Het college van burgemeester en wethouders bestaat naast de burgemeester en secretaris uit een VVD-wethouder (portefeuille van welzijnszaken) en een CDA-wethouder. De gemeenteraad is als volgt samengesteld: vier leden CDA, twee leden VVD, drie leden PvdA, een lid D'66 en een lid Gemeentebelangen.

4.3 Mijn (ambtelijke) praktijk

Na eerst werkzaam te zijn geweest in een drietal andere gemeenten trad ik in 1975 in dienst van de gemeente Zuidwolde als plv. chef afdeling Financiën en was onder meer belast met de opstelling van de gemeentebegroting en gemeenterekening. Specifieke opleidingen heb ik gevolgd aan de diverse Bestuurscholen.

Destijds nodigde het college van Burgemeester en Wethouders mij uit te rapporteren omtrent het toendertijd in gang gezette decentralisatieproces. In een door mij opgestelde nota stelde de gemeenteraad van Zuidwolde, op voorstel van het college, in hoofdlijnen vast op welke wijzen het gemeentelijke welzijnsbeleid zou kunnen worden opgebouwd. Dit betekende onder meer dat de coördinatie/planning zou moeten geschieden door een nieuw te creëren bureau welzijnszaken (incl. sport).

Gezien de inmiddels opgebouwde kennis en inzicht van het decentralisatiebeleid en mijn grote belangstelling voor deze nieuwe verantwoordelijkheden en taken benoemde het college mij tot welzijnsambtenaar. De hieruit voortvloeiende werkzaamheden kunnen grofweg als volgt worden ingedeeld:

beleidsvoorbereidende- en adviserende werkzaamheden en

beleidsuitvoerende en besluitsvoorbereidende werkzaamheden.

4.4 De keuze van beleidstype

Veel gemeenten zijn systemen die vreemd zijn van de mensen waarvoor ze zijn ingesteld. In een dergelijk systeem was en is het nog vaak zo dat "welzijn" een vreemde eend in de bijt is. Het is nl. niet "concreet" en "financieel" hard te maken. Het gemeentelijk systeem is bovendien hiërarchisch opgebouwd en er heerst een bureaucratie; hetgeen onder meer blijkt uit een strikte ideologische scheiding tussen politiek en beleidsvoorbereiding en het laten prevaleren van middelen boven doeleinden. Als je dit wilt doorbreken moet je dit in de structuur van het gemeentelijk welzijnsbeleid tot uitdrukking brengen. In het ene geval kun je het welzijnsbeleid zodanig structureren dat de gemeente in wezen het welzijnswerk bepaalt. Op deze basis zal de gemeente de menskracht en middelen voor het welzijnsbeleid bepalen en verdelen. Indien het noodzakelijk is, vinden er ook organisatorische veranderingen plaats. In concreto betekent dit, dat de gemeente taken overneemt van besturen van welzijnsinstellingen; de laatsten hoeven er slechts voor te zorgen dat het welzijnswerk zo goed mogelijk wordt uitgevoerd. Het particulier initiatief wordt hiermede een verlengstuk van de gemeentelijke overheid (lees: de heersende macht). Hierin doet zich trouwens een paradoxale situatie voor: als je de welzijnsplannen van vele gemeenten bestudeert, kun je vorenstaande beleidstype duidelijk constateren, terwijl de gemeenten in diezelfde plannen "de eigen verantwoordelijkheid" van het particulier initiatief benadrukken.

Daar mag niet aan getornd worden. Het particulier initiatief wordt in die plannen heilig verklaard, rechtstreeks de hemel in geprezen en dat is voor die gemeenten dan wel prettig, want dan kunnen zij zelf hier op de aarde de zaakjes een beetje regelen.

Het welzijnswerk wordt zo een instrument ten behoeve van het bereiken van bepaalde doelen van de heersende macht. Het lastige welzijnswerk wordt dan op een democratische wijze op een ondergeschikte plaats gezet en boet aan invloed in. Al werkende, studerende en discussiërend in de eigen gemeentelijke organisatie en daarbuiten heb ik bewust gekozen voor de

werkelijke doelen van het welzijnswerk (bewustwording, weerbaar maken, bevrijden uit vastgeroeste rollenpatronen, zelfontplooiing). Deze doelen passen (lang) niet altijd in het politieke kraampje van bestuurders en politici voor wie de wil tot overleven (lees: herverkiezing) doorgaans zwaarder weegt dan inhoudelijke integriteit. De meeste bestuurders kiezen net als honderd jaar geleden voor rust, orde en niet teveel veranderingen. Dat is het beeld van de heersende macht, ook in 1987.

Ik heb daarom gekozen voor een ander beleidstype. In dit beleidstype worden de behoeften van gebruikers tot uitgangspunt gekozen van het beleid. Onder bepaalde randvoorwaarden wordt aan het welzijnswerk overgelaten op deze behoeften in te gaan. Bij de welzijnsinstellingen ligt het zwaartepunt.

Zij krijgen ruimte om een eigen beleid te vormen waardoor gemakkelijker op allerlei actuele ontwikkelingen in de samenleving ingespeeld kan worden. Uiteraard zal bij deze vrijheid van het p.i. wel de vinger aan de pols worden gehouden door de gemeente t.a.v. samenwerking, maatschappelijke relevantie van beleid en activiteiten.

4.5 Beïnvloeding van de beeldvorming over het welzijnsbeleid

Met de invoering destijds van de rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten werd de gemeente gedwongen planmatig te werken, hetgeen inhield:

- inventarisatie en onderzoek verrichten
- planningsmethodieken leren
- onderhandelingen voeren
- het politieke krachtenveld leren kennen
- vechten op ambtelijk en bestuurlijk niveau om financiële middelen, enz.

Ik had daarbij te maken met de concurrentie om de middelen ten opzichte van de reeds jaren bestaande "harde" afdelingen (huisvesting, onderwijs, financiën, openbare werken e.d.).

Deze afdelingen hadden ook meer aanzien bij gemeenteraad en het college. Ik heb me toen expliciet de vraag gesteld op welke wijzen kan ik bewerkstelligen dat de politiek (college en gemeenteraad) zich medeverantwoordelijk c.q. medeplichtig gaat voelen voor het lokale welzijnswerk, zowel in beleidsvoorbereidende als in beleidsuitvoerende zin.

Allereerst meende ik dat het noodzakelijk zou zijn een tegenwicht te vormen ten aanzien van de visie en besluitvorming van college en gemeenteraad door de instelling van een Welzijnsraad, een commissie ex artikel 61 van de gemeentewet. Het zonder meer lanceren van dit idee had mijns inziens geen kans van slagen. Daarvoor verkeerde het gemeentelijk welzijnsbeleid nog in een te pril stadium. Op mijn voorstel besloot het college de

voorbereiding van het eerste gemeentelijk welzijnsplan op te dragen aan een in te stellen werkgroep. Deze werkgroep bestond uit beroepskrachten van welzijnsinstellingen en het ambtelijk apparaat en vertegenwoordigers van andere plaatselijke instellingen. Om de betrokkenheid van het college en de gemeenteraad te vergroten, namen ook de portefeuillehouder van welzijnszaken en twee raadslieden zitting in de werkgroep.

De werkgroep gemeentelijke welzijnsplanning ging zich in eerste instantie bemoeien met het inventariseren van bestaande voorzieningen en bestaand beleid en met de behoefte en wensen van de bevolking. In een tussentijds rapport deed de werkgroep verslag van de eerste inventarisatie. Later werden de uitkomsten van het leefbaarheidsonderzoek gepubliceerd. Als gevolg van de hieruit voortvloeiende bijeenkomsten, hoorzittingen, discussies binnen het gemeentelijk apparaat, in het college en uiteindelijk in de gemeenteraad, alsmede de vele publicaties in de kranten ontstond bij genoemde organen een veel positievere houding t.o.v. het welzijnsbeleid en zeer zeker ook bij de bevolking. De relaties met name naar de bevolking toe, werden enorm geïntensiveerd.

Toen was ook het politieke klimaat zover om te worden geconfronteerd met een voorstel tot instelling van een welzijnsraad. Het werkterrein van de Welzijnsraad omvat thans globaal alle beleidsvoornemens met welzijnsaspecten. De Welzijnsraad is een permanent beleidsvoorbereidend orgaan. Aan de raad werden dan ook alle bevoegdheden overgedragen die normaal het college bezit in de beleidsvoorbereidende fase. Om het hele brede welzijnsterrein enigszins in te delen en toegankelijk te maken zijn de volgende beleidssectoren vastgesteld:

- educatie
- opbouwwerk
- (openlucht)recreatie
- cultuur
- jeugd en jongeren
- ouderen
- maatschappelijke dienstverlening
- volksgezondheid

Voor iedere beleidssector benoemen burgemeester en wethouders een inwoner uit de gemeente als lid van de Welzijnsraad. Kandidaten hiervoor worden voorgedragen door organisaties binnen een beleidssector, waarna verkiezingen worden gehouden.

De welzijnsraad is verder nog aangevuld met twee raadslieden en de portefeuillehouder van welzijnszaken. Als ambtelijk secretaris verricht ik het nodige voorwerk.

Gezien de werkwijze en de totstandkoming van plannen, programma's, verordeningen

alsmede het ontwikkelen van nieuwe ideeën in de Welzijnsraad, durf ik te stellen dat de beeldvorming over het welzijnsbeleid bijzonder positief is beïnvloed bij de politieke organen en binnen het ambtelijk apparaat.

Toch was dit voor mij niet voldoende. Het gemeentelijk welzijnsbeleid was in mijn ogen nog niet gelijkwaardig aan de hardere sectoren binnen de organisatie.

Mijn invloed en macht namen met de tijd echter steeds toe. Bureau welzijnszaken was in de gemeentelijke organisatie nog ondergebracht bij de afdeling financiën. In mijn streven naar gelijkwaardigheid paste de realisatie van een eigen herkenbare afdeling welzijnszaken, aangevuld met de sector onderwijs (samenhang). Met de plannen voor nieuwbouw van het gemeentehuis kon ik bereiken dat er rekening werd gehouden met een eigen afdeling welzijnszaken. Hierdoor kon dan tevens het welzijnsbeleid zich nog meer als voorheen profileren en versterken.

Om het welzijnsbeleid nog steviger te verankeren in het totale gemeentelijk gebeuren en dus een integraal onderdeel te laten worden van het gemeentelijk beleid heb ik enkele jaren terug bij diverse prominente politieke figuren in de gemeente gepleit voor de instelling van een raadscommissie Welzijn, naast de reeds bestaande commissie Financiën, Openbare Werken, Sociale Zaken/Huisvesting en Algemene Bestuurlijke Aangelegenheden/Ruimtelijke ordening. Dit heeft inmiddels zijn beslag gekregen en daardoor is de positie van het welzijnsbeleid organisatorisch veilig gesteld en daarnaar moet iedereen zich richten. Ook de ambtenaren en bestuurders uit de zgn. hardere sectoren.

4.6 Mijn rol en positie als ambtenaar

Welzijnsambtenaren zijn op de eerste plaats ambtenaren. Ambtenaren hebben veel kennis van formele regelingen, van procedures, van kanalen waarlangs bepaalde zaken kunnen worden geregeld.

Verder worden welzijnsambtenaren opgenomen in een krachtenveld, bestaande uit secretarie-afdelingen, het college van burgemeester en wethouders, raadsleden, belangorganisaties, welzijnsinstellingen, enz.

In sommige gevallen komt zelfs de welzijnsambtenaar tussen de bestuurder en burger te staan. De welzijnsambtenaar krijgt soms zelfs een bestuurlijke pet op. Dr. Ph.A. Idenburg, oud-voorzitter van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid (1):

"Vanouds was de bestuurder van nature de man die voor de bevolking spreekt, daarmee contact heeft. Maar hier is ineens een ambtenaar die veel beter weet wat die burger beroert dan uitgerekend die burger, die wethouder. Je krijgt een rollenome-

ring. De technocraat, die wordt de bestuurder."

Hieruit moge blijken dat de positie van de welzijnsambtenaar fundamenteel is gewijzigd.

Hoe je het ook wendt of keert, er komt een moment waarop je je als welzijnsambtenaar een aantal zaken moet afvragen voor het formuleren van een welzijnsbeleid.

Voor mij betekent dat een maatschappelijke doelstelling met bepaalde middelen wordt nagestreefd. De basis voor het formuleren van de doelstelling is je eigen maatschappelijke visie. Afhankelijk van je eigen opvatting over hoe de samenleving er uit zal moeten zijn zien en hoe je dat denkt te bereiken, worden de doelstellingen voor het welzijnsbeleid ingevuld, terwijl de maatschappelijke ontwikkelingen, de financiële middelen en het bereiken van een consensus hierover de concretisering van de doelstelling sterk beïnvloeden. Met de doelstelling van het welzijnsbeleid wens ik duidelijk te maken wat noodzakelijk wordt geacht (welke mensen met welke problemen krijgen voorrang). Met deze duidelijkheid voor de toekomst is het van belang de "feitelijkheden" van het heden vast te stellen.

Het ontwikkelen van een welzijnsbeleid heb ik als een proces ondergaan. Soms vooruitgang, soms een paar stappen terug, maar vooral leren van eigen fouten en steeds vragen stellen. Waar ben ik mee bezig? Voor wie doe ik dit allemaal? Waarom doe ik het?

Langzamerhand had ik zeer goede contacten en relaties opgebouwd met local leaders, instellingsbesturen, beroepskrachten en bevolking. Regelmatig werd ik uitgenodigd om uitleg te geven over allerlei regeltjes, mee te denken en mee te praten over toekomstig beleid. Ook gemeentelijke bestuurders constateerden dat ik een heel goede ingang had bij burgers, instellingen en organisaties.

Langzamerhand was mijn invloed en macht binnen de eigen organisatie enorm gegroeid. Invloed en macht vind ik ook niet per definitie verkeerd. Ik zie macht dan ook niet als een doel op zicht, maar als middel c.q. hefboom om sociale veranderingen te bewerkstelligen. Bezit je als welzijnsambtenaar geen macht dan leert de ervaring, dat bij bijv. bezuinigingen je sector eerder moet inleveren en buitenspel gezet wordt door de hardere sectoren.

Wel moet ik me bewust blijven van die macht en me daarbij steeds afvragen voor wie ik werk en waarvoor ik die macht uitoefen. Voor mezelf, voor het werk of voor de heersende macht.

De huidige financieel-economische crisis leidt ertoe dat bij veel gemeenten moet worden bezuinigd.

Ook het opbouwwerk zal evenals andere

MEDEDELINGEN OPBOUWERK

Errata themanummer

"Het opbouwwerk door een gemeentelijke bril bekeken"

7e jaargang, nummer 62, februari 1988

- * Bij de cursieve ondertekening van de scriptie op pag. 21, linker kolom, dient in plaats van E.J. Smock gelezen te worden: E.J. Smook.

- * In het commentaar van de hand van Dr. H. Broekman dient op pag. 27 rechts onderaan de 2e alinea te luiden:

Het is, gelet op deze snorkende onzin, niet alleen verfrissend, maar ook van groot belang kennis te nemen van de scriptie van Evert Jan Smook. Tegenover de apodictische uitspraken van Wierenga van de VNG staat de succesvolle praktijk van deze volhardende welzijnsambtenaar. Met zijn innovatieve vormen van "public private partnership in welzijn", weet hij niet alleen het voorzieningenniveau op peil te houden, maar ook te verbreden, o.a. door het aantrekken van extern geld. Het is niet zozeer de praktijk, als wel enkele van de reflecties van Smook die vragen aan het vak impliceren.

beleidssectoren moeten bezuinigen. Daar valt vermoedelijk niet aan te ontkomen.

Mijns inziens wordt het gemakkelijk voor de lokale politiek te bezuinigen op het opbouwwerk en andere welzijnssectoren als de politiek een onjuiste voorstelling heeft van de werkelijke gang van zaken als gevolg waarvan allerlei vooroordelen kunnen heersen.

Regelmatig pleeg ik overleg met beroepskrachten van plaatselijke instellingen om te bezien wanneer en op welke wijze de affiniteit met het opbouwwerk c.a. bij raadsleden en het college kan worden vergroot. Zij moeten een juist beeld hebben over wat het werk in de eigen gemeente voorstelt. Wanneer er gesproken wordt over bezuinigingen, afslanking, heroverweging bestaand beleid moet steeds benadrukt worden dat het gaat om hun eigen mensen, hun eigen dorpen of buurten, hun eigen gemeente. Vandaar dat het particulier initiatief en ik steeds trachten de politiek naar het werk te lokken om de sfeer te proeven en om hun met de neus op de feiten te drukken. Ik denk dat de politiek wel uitkijkt te snijden in de diverse werksoorten als bewonersgroepen, deelnemers, vrijwilligers wanneer de buurt of het dorp het welzijnswerk echt op prijs stelt. Mijn ervaringen met het bovenstaande zijn alleen maar positief.

Een aantal voorbeelden uit de praktijk: Voor welzijnsinstellingen met beroepskrachten worden een of twee raadsleden aangewezen die zitting zullen nemen in het bestuur van de instelling. Ofschoon dit systeem eigenlijk de bedoeling heeft het gemeentelijk belang in de gaten te houden, blijkt dit als zodanig niet te werken. Ik constateer duidelijk dat zij gaan participeren in de beleidsvoorbereiding binnen de organisatie en eveneens deskundiger worden in de desbetreffende werksoort. De raadsleden/bestuurders gaan zich identificeren met het beleid van de instelling (rolvervaging).

Bovenlokale organisaties (regionale instellingen c.q. gemeenschappelijke regelingen) genieten weinig vertrouwen in de lokale politiek, zeker waar het gaat om regionale welzijnsinstellingen. De effecten van deze organisaties kan en wenst men niet te onderkennen. Er is een zekere natuurlijke aversie aanwezig.

Dit betekent tevens dat waar er mogelijkheden zijn "beleid en uitvoering" plaatselijk moeten worden georganiseerd. Onlangs nog werd onze gemeente onder druk gezet door provinciale organisaties en buurgemeenten om de basiseducatie regionaal te organiseren. Gezien opgedane negatieve ervaringen met bovenlokale organisaties én de gelieerdheid in onze visie van de basiseducatie aan het sociaal-cultureel werk is in onze gemeente thans de basiseducatie

(volwasseneneducatie) plaatselijk georganiseerd (eigen stichting met beroepskrachten).

Bijna ieder dorp in onze gemeente heeft een raadslid in de gemeenteraad. Bij initiatieven van bewonersgroepen pleit ik er soms voor het desbetreffende raadslid in het dorp op te nemen in de initiatiefgroep. Dit werkt meestal uitstekend. In dit geval wordt selectief gebruik gemaakt van de politiek, die electoraal graag wenst te scoren.

In veel gemeenten (zie de perspublicaties hierover) wordt ontzettend vaak en lang in raadsvergaderingen of in commissies gesproken over het slechte financiële reilen en zeilen van diverse welzijnsorganisaties. De inhoud en de betekenis van het werk staan niet meer centraal, maar de financiën, terwijl het welzijnswerk in toeneemende mate aan kritiek onderhevig is. Dit wenste ik in mijn eigen gemeente te voorkomen. Toen de situatie ontstond, dat een nieuwe administrateur moest worden benoemd bij de plaatselijke welzijnsinstelling (sociaal-cultureel werk en opbouwwerk) heb ik het bestuur toegezegd, dat ik mij ervoor zal inzetten om de nieuw aan te stellen administrateur in de hoogste CAO-schaal te plaatsen bij gebleken deskundigheid en indien overeengekomen zou kunnen worden dat de administrateur verantwoordelijk is voor de tijdige opstelling en indien van begrotingen en financiële verslagen onder overlegging van accountantsrapporten van alle vijf dorpsbuizen, de Stichting Welzijn Ouderen en de eigen welzijnsstichting en bovendien nog de personeelsadministratie zou verzorgen van alle peuterspeelzalen. Dit is inmiddels geëffectueerd en het werkt op een voor alle partijen bevredigende wijze.

Het in mijn gemeente geïnitieerde driejarig leer- en werkervaringsproject voor jeugdige werklozen, waarin het accent lag op het opdoen van administratieve ervaring, omgang met moderne kantoorapparatuur, zoals computers, had als doel de kansen van werkloze jongeren te vergroten om een plaatsje te veroveren op de arbeidsmarkt. Regelmatig werd het college, de gemeenteraad en de welzijnsraad uitgenodigd om de effecten hiervan zelf te constateren. Deze bijeenkomsten werden zeer goed bezocht. Het geheel werd gelardeerd met dia-series, gesprekken met werkloze jongeren en de projectleider. Een zeer positieve houding omtrent de opzet, de inzet van middelen en de gestelde doelen waren het gevolg.

De gemeenteraad ging zelfs meedenken. Men vroeg nl. eveneens aandacht voor werkloze ouderen die graag met hun handen willen werken (ambachtelijk werk), waarin de aspecten van scholing, werk-

ervaring en loonvorming centraal zouden moeten staan.

De plaatselijke opbouwwerker en ik hebben hiervoor een projectplan opgesteld. Het Gewestelijk Arbeidsbureau heeft voor de uitvoering van het plan inmiddels f 230.000,- beschikbaar gesteld. De gemeenteraad van Zuidwolde voteerde f 120.000,-. Het wachten is nu nog op een provinciale subsidie van f 100.000,-.

De welzijnsambtenaar kan in de gemeente ook een dynamiserende c.q. "ontstroevende" rol vervullen. Twee praktijkvoorbeelden.

In de Hoofdlijnen van Beleid, het bestuursprogramma van het college van burgemeester en wethouders voor de huidige zittingsperiode, staat expliciet vermeld dat geen nota zal verschijnen inzake "emancipatiebeleid". Als loyale ambtenaar kun je dit accepteren of proberen op een andere wijze toch een politieke discussie en dus een gemeentelijke standpuntbepaling uit te lokken. Ik heb gekozen voor dit laatste. Bij de voorbereiding over de te subsidiëren emancipatie-activiteiten in 1987, heb ik overleg gevoerd met plaatselijke vrouwenorganisaties over in hoeverre een door hen in te stellen werkgroep, aangevuld met externe deskundigen, zelf niet een emancipatie-nota zou kunnen opstellen. Wel moest de aard van de hiermee gepaard gaande activiteiten ingepast kunnen worden in de huidige emancipatieregeling. Op een creatieve wijze is hieraan uitvoering gegeven. Via de emancipatieregeling subsidieert de gemeente nu de kosten verbonden aan de opstelling van de emancipatienota. Deze nota zal binnenkort verschijnen en aangeboden worden aan het college met het verzoek hierover een standpunt in te nemen. Uiteindelijk zal de nota en de visie van het college erop, behandeld worden in de gemeenteraad.

Het andere voorbeeld betreft de Ontwikkelingssamenwerking.

Burgemeester en wethouders wensten niet een gemeentelijk beleid te ontwikkelen/formuleren voor dit terrein. Deze houding kan worden ondergraven door raadsleden/leden van de Welzijnsraad hierover te informeren. Door informatie aan raadsleden te verstrekken werden over dit onderwerp bij de behandeling van de begroting en beleidsnota 1987 schriftelijke indringende vragen gesteld. Na schriftelijke beantwoording van het college besloot de gemeenteraad uiteindelijk het college op te dragen beleidsvoornemens op dit punt te ontwikkelen.

Verder heb ik getracht een gezondere en hechtere financiële basis voor het werkveld te realiseren. Ook hierover geef ik twee voorbeelden.

Om te voorkomen dat jaarlijks bij de begrotingsperikelen door andere afdelingen en de politiek onevenredig veel geknabbel wordt aan de geldmiddelen voor het welzijnswerk, heeft de Welzijnsraad de politieke organen in 1981 voorgesteld een zgn. welzijnsbudget in te stellen. Alle al dan niet versluierde subsidies voor een scala van werksoorten en activiteiten werden derhalve niet alleen planmatig, maar ook financieel op een hoop geveegd die tezamen het welzijnsbudget zouden vormen. Het budget van een jaar werd daarbij gebaseerd op het budget van het afgelopen jaar, eventueel vermeerderd met een accrès en de middelen als gevolg van nieuwe beleidsinitiatieven die door de gemeenteraad zijn vastgesteld. Het welzijnsbudget werd hierdoor duidelijk gekoppeld aan de inhoud van het welzijnsprogramma. Tot op heden heb ik de indruk dat het systeem uitstekend werkt.

Bovendien zal in het geval dat de gelden van het budget niet helemaal benut worden, het geld niet terugvloeiën naar de algemene middelen van de gemeente, maar behouden blijven voor de welzijnssector. Niet bestede gelden worden gestort in de zgn. Reserve Specifiek Welzijn, waarop door instellingen voor uiteenlopende zaken op het gebied van welzijn een beroep kan worden gedaan.

Ter verhoging van de flexibiliteit van het gemeentelijk planningsproces wordt tevens in het welzijnsprogramma 1% van het welzijnsbudget afgezonderd ten behoeve van de zgn. Incidentenpot om snel en flexibel te kunnen inspelen op actuele ontwikkelingen. Instellingen behoeven dan niet eerst de hele planningscyclus te doorlopen. Op deze wijze kan de Welzijnsraad alert reageren op behoeften van instellingen en gelden ter beschikking stellen.

Het tweede voorbeeld heeft betrekking op de gewenste vergroting van de rechtszekerheid van instellingen. Dit is onder meer gerealiseerd door de vaststelling van de Algemene Subsidieverordening. Kerngedachte van de verordening is, dat instellingen die voldoen aan de vastgestelde regels "recht" hebben op subsidie van de gemeente.

De Algemene Subsidieverordening, een soort raamwerk, bevat de algemene regels waaraan de instellingen en de gemeente zich dienen te houden. De grondslagen en maatstaven van subsidiëring zijn uitgewerkt in de verschillende hoofdstukken bij de verordening, die een integraal onderdeel vormen van de verordening.

Met deze verordening wordt bereikt dat instellingen zelf vooraf kunnen berekenen of en in welke mate zij beslag kunnen leggen op subsidiegelden voor de verschillende kostensoorten. Om de rechtszekerheid van personeel bij deze instellingen te vergroten

subsidieert de gemeente deze kosten voor 100%. Met de huidige structuur heeft de gemeente tevens een goed inzicht in het financiële reilen en zeilen van de instelling. Het voorkomt financiële missers. Subsidie geldt echter nog steeds voor een jaar. Om de instellingen ook op langere termijn meer zekerheid te geven en om hun beleid op middellange termijn te kunnen ontwikkelen, streef ik er naar dat bij instellingen met beroepskrachten gedurende de planperiode (vier jaar) de omvang van de formatieplaatsen (bijv. bij tussentijdse vacatures, bezuinigingen) niet wordt aangetast. Om de liquiditeitspositie van instellingen te vergroten, hebben zij het recht een werkvermogen te creëren ten bedrage van 10% van de laatste begroting, met een minimum van f 500,- en een maximum van f 50.000,-. Verder kunnen zij nog na goedkeuring van de Welzijnsraad en gemeente bestemmingsreserves realiseren.

4.7 De aan een welzijnsambtenaar te stellen eisen

Uit de vele contacten die ik onderhoud met agogische beroepskrachten in de provincie en collega-ambtenaren in andere gemeenten, merk ik dat bestuurders van instellingen en organisaties, de burgers en de agogische beroepskrachten vaak te maken hebben met inhoudelijk niet geïnteresseerde ambtenaren, die echter wel de weg weten in het woud van regelingen en wetten.

Dit is ook niet zo verwonderlijk als men bedenkt dat ambtenaren veelal hun opleiding krijgen via eigen bestuursscholen/instituten gericht en toegesneden op het functioneren van het ambtelijk apparaat.

Uit eigen ervaringen weet ik dat de opleidingen aan de Bestuursscholen meer gericht zijn op kennisoverdracht dan op andere aspecten die voor een welzijnsambtenaar van bijzonder belang kunnen zijn (sociale vaardigheden, inhoudelijke kennis en inzicht in het welzijnswerk, maatschappelijke visies, maatschappij-analyse).

Dat laatste heb ik als een gemis ervaren en ik heb dan ook het college van burgemeester en wethouders verzocht akkoord te gaan met mijn voornemen een agogische opleiding te volgen en daarvoor de middelen ter beschikking te stellen.

Gezien het unieke van deze situatie (full-time ambtenaar die een agogische opleiding wilde volgen) ging dit niet zonder slag of stoot. Evenwel kon ik het college overtuigen van de aanwezigheid van een gemeenschappelijk belang, te weten het gemeentelijk en het persoonlijk belang. Na vier jaar durf ik te stellen dat deze stap destijds voor alle partijen bijzonder vruchtbaar is geweest en zeker in andere gemeente navolging verdient. Naar mijn mening moet hedentendage een welzijnsambtenaar aan de volgende eisen voldoen:

- ambtelijke- en inhoudelijke kennis (kennis van de gemeente administratie en kennis van het welzijnswerk);
- op de hoogte zijn van maatschappelijke ontwikkelingen;
- kennis van het eigen politieke krachtenveld;
- kennis van groepsdynamica, van maatschappij analyses;
- kennis van onderzoek, organisatieontwikkeling, strategie en actie-opzet, bewonersparticipatie;
- sociale- en technische vaardigheden (communicatie, waarneming, vergaderen discussietechniek, onderhandelingsvaardigheden);
- financieel inzicht;
- en last but not least "betrokkenheid".

Hoofdstuk V

De maatschappelijke ontwikkelingen vanaf de jaren zestig

5.1 De landelijke situatie

In de zestiger jaren volgden technische ontwikkelingen elkaar snel op en een periode van economische groei stond voor de deur. Dat gaf ook een impuls tot het uitbouwen van de verzorgingsstaat.

In de zestiger jaren deed tevens een periode van democratisering haar intrede. Dit heeft zijn weerslag gehad op alle geledingen van de maatschappij. Er kwam een jeugdcultuur op. Het primaat van ouderen kwam in het gedrang. Jongeren wensten medezeggenschap in allerlei zaken. Gesloten instituten - jarenlang geleid op strakke manier - gingen ook mee in deze veranderingsgolf. In allerlei kringen werd gediscussieerd over de ontwikkelingen, over ideologieën, over vrijheid.

Bewegingen als provo en kabouters verkondigden een nieuwe maatschappij. In deze woelige, stormachtige ontwikkelingen konden velen van de oudere generatie niet meekomen. Door de hoge snelheid waarmee de veranderingen zich voltrokken raakten ze op grote achterstand. Er kwamen dan in deze periode ook ontwikkelingen op gang, waarbij het functioneren van de maatschappij werd onderzocht. Het inzicht brak door dat het niet functioneren in de maatschappij van sommige individuen en groepen minder bij henzelf gezocht moest worden, maar meer bij het functioneren van de samenleving (1).

Het werd duidelijk dat veel van de in de maatschappij op gang gebrachte ontwikkelingen en veranderingen een aantal ongewenste en zelfs schadelijke neveneffecten met zich mee brachten. Daarnaast werd het steeds duidelijker dat door deze ontwikkelingen de maatschappij steeds ingewikkelder werd, waardoor ambtenaren en politici niet alleen het overzicht kwijtraakten, maar ook het contact met de mensen voor wie het beleid bedoeld is, verloren hebben (2). Bij de burger groeide in deze situatie het gevoel dat het beleid buiten hem om tot stand kwam en steeds minder aansloot bij zijn behoeften. Bij grote delen van de bevolking ontstond hierdoor een desoriëntatie, als gevolg waarvan de burger geen deel meer heeft aan de democratische besluitvorming. Hiermee kwam de parlementaire democratie op losse schroeven te staan. Voornoemde democratie is immers gebaseerd op het principe dat elk individu een gelijkwaardige invloed op de besluitvorming kan uitoefenen. Naast dit punt is er nog een reden om bezorgd te zijn, t.w.

de rechtvaardige verdeling van middelen (3). Doordat de parlementaire democratie een indirecte vorm van democratie is kan de burger niet rechtstreeks aan de besluitvorming deelnemen. Dat doen de door hen gekozen volksvertegenwoordigers. Er wordt verondersteld dat deze in staat zijn de middelen in overeenstemming met de behoeften van de burgers in te zetten. In de praktijk blijkt dit echter vrijwel onmogelijk omdat de volksvertegenwoordigers in een grootschalige maatschappij nauwelijks voldoende inzicht in concrete behoeften kunnen krijgen. Voor de burger blijkt het omgekeerde het geval. Hij kan heel moeilijk zijn concrete behoeften aangeven. Dit leidt veelal tot apathie ten aanzien van het overheidsbeleid. Eén keer in de vier jaar mag de burger zijn stem uitbrengen. Zijn invloed is dan ook te verwaarlozen. De verdeling van de middelen geschiedt zonder de burger.

Om het vorenstaande enigszins te corrigeren is door de overheid in het begin van de zestiger jaren een hulpmechanisme ingeschakeld en wel het opbouwwerk. Het ministerie van CRM is de stuwende kracht geweest achter het opbouwwerk. Aanvankelijk was het werk gericht op vooral achterstandsgebieden of op bepaalde groepen. Later kwam de hele samenleving in het vizier, waarbij participatie en zelfwerkzaamheid de leuzen waren.

Onder steeds wisselende opdrachten werd het opbouwwerk ingeschakeld. Het kwam er steeds weer op neer, dat het opbouwwerk werd opgedragen om de voorwaarden te scheppen voor de participatie van de burger aan de beleidsvoorbereiding van de overheid(4).

5.2 De Drentse situatie

Omdat ik werkzaam ben in een Drentse gemeente, wil ik de maatschappelijke veranderingen die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden eveneens toespitsen op de Drentse gemeenten.

5.2.1 De openlegging

De statische, besloten samenlevingen van de kleinschalige agrarische zanddorpen, de kleine steden, de jongere veendorpen zijn opengelegd na de tweede wereldoorlog.

De lokale gemeenschappen zijn opgebroken, bedrijviger en dynamischer geworden. Er kwam een groei naar grootschaligheid, een uitstoot van arbeidskrachten uit de landbouw.

De agrarische samenleving werd een burgersamenleving. Automatisering en mechanisatie brachten werkloosheid. Nieuwe inwoners van buiten, informatie via de massamedia haalden de Drentse dorpen en gemeenten uit hun isolement.

5.2.2 Sociale en individuele emancipatie

In het oude Drenthe werd een bepaalde mate van standsverschil en kansongelijkheid als een normaal gegeven aanvaard. De eigenerfde boeren en de meiers, de boerenarbeiders, de notabelen en de middenstanders hadden een eigen kring en eigen kansen op opleiding.

Na de tweede wereldoorlog is een proces op gang gekomen van streven naar gelijkwaardigheid, van een vergroting van kansen, nivellering van inkomens, enz. In de confrontatie met nieuw ingekomenen in de Drentse gemeenten dreigde het gevaar van het ontstaan van een nieuwe kaste van autochtonen, die zich uit schaamte voor eigen afkomst en milieu losmaakte van zijn wortels. Wil deze groep zich niet volledig verliezen dan zou een eigen emancipatie wel eens broodnodig kunnen zijn.

Naast de emancipatie van sociale groepen heeft ook het individu zich meer en meer bevrijd van de dorpse wet ondergeschikt te zijn aan de gemeenschap (het onopvallend zijn, geen "ik" durven zeggen, geen afwijkende mening naar voren durven brengen, geen afwijkend leefpatroon mogen vertonen).

Thans is ook in Drenthe het ik-tijdperk aanbroken. Zelfontplooiing, scholing, vorming hebben de weerbaarheid en de mondigheid vergroot, ook al is men door een geringere verbale traditie in verhouding tot de nieuw-ingekomenen nog lang niet weerbaar en mondig genoeg.

5.2.3 Verandering in het patroon van hulp en zorg

In Drenthe was sprake van Naoberhulp, die tegelijkertijd Naoberplicht was: een object van ruilhandel binnen de eigen buurt en eigen stand. Door de latere particuliere verzekeringen en professionele welzijnsinstellingen is deze hulp grotendeels verdwenen.

Naar andere standen toe vond hulp en zorg plaats als een soort liefdadigheid: door de diaconie, de notabelen, die in tegenstelling tot de eigenerfde boeren grensverleggend durfden te zijn.

Het professioneel welzijnswerk nam de grensverleggende, vernieuwende rol in de zestiger jaren over.

5.3 Het actuele beeld van de maatschappelijke ontwikkelingen

Als we de huidige problematiek in de maatschappij onder de loupe nemen, dan ziet het er niet rooskleurig uit. De economische teruggang laat overal haar sporen na. We kunnen een uitstoot van arbeidskrachten bij bedrijven constateren als gevolg van automatisering.

Op het ogenblik zijn er meer dan 700.000 werklozen, de verborgen werkloosheid niet meegerekend. Ook voor de toekomst

moeten wij rekening houden met een omvangrijke groep mensen die geen werk heeft. Wie dat zullen zijn, laat zich niet moeilijk raden. Het zijn de arbeidsongeschikten, de oudere werklozen, de bijstandsgerechtigden. Degenen met de laagste en afgebroken opleidingen en zgn. allochtonen, mensen van buitenlandse afkomst.

Zelfzorg en zorg van gezinnen en familie (mantelzorg), privatisering in plaats van overheidsbemoeienis zijn geliefde oplossingen voor de onontwarheid waarin het voorzieningstelsel zou zijn geraakt (5). Deze roep past in het denken van de Thachers en de Reagans, met daaraan gekoppeld een "terugtrekkende overheid", hetgeen niets anders betekent dan: sobere, bestuurlijke pretenties of concreet gezegd: bezuinigingen op collectieve uitgaven, deregulering, privatisering en bevordering van het profijtbeginnsel.

Samengevat: de ontmanteling van de voorzieningen van de verzorgingsstaat.

De problemen zullen nog verder worden verscherpt door de vergrijzing van de bevolking. In 1990 zullen er vermoedelijk twee miljoen bejaarden zijn.

Bovendien hebben gezinnen het steeds moeilijker om de eindjes aan elkaar te knopen. Daarnaast is het dagelijks leven is huis ernstig verstoord als de echtgenoot de hele dag thuis is, hetgeen vaak leidt tot grote psychische klachten en grote spanningen teweeg brengt in huwelijk en gezin.

De schijnbaar uitzichtloze situatie waarin velen verkeren kan leiden tot toename van criminaliteit, druggebruik, eenzaamheid en zelfmoord.

Nederland kent ook de problematiek van de grote verscheidenheid aan ethnische groeperingen, ieder met een eigen geloof en cultuur. We zien hier botsingen van culturen en opvattingen.

In het volgende hoofdstuk wil ik trachten de aspecten uit de vorige hoofdstukken bij elkaar te brengen en van daaruit enige conclusies te trekken.

Vervolgens wil ik trachten de richting aan te geven voor lokale overheden en het opbouwwerk om een heroriëntatie op de positie van het opbouwwerk aan te gaan.

Hoofdstuk VI Koppeling tussen gemeentelijk welzijnsbeleid en opbouwwerk

6.1 De koppeling

In de afgelopen jaren is bij de rijksoverheid sprake van een discontinue opvolgende reeks van geformuleerde doelstellingen.

Het memorandum had het over "het bewaren en verbeteren van de leefbaarheid van de samenleving. De CRM-begroting van 1979 sprak over "de bekommernis om mensen in verdrukking en van de eerbiediging en ondersteuning van verantwoordelijkheid van mensen voor eigen en elkaars welzijn. De Kaderwet had het over het welbevinden en de ontplooiing van de burgers voorzover deze worden bevorderd door zorg, educatie en recreatie.

Thans, in 1987, zijn wij via het financieringsstekort aangeland bij de "zorgzame samenleving".

Moeten we niet constateren en concluderen dat de politiek in Den Haag vervreemd is van de samenleving. Teveel zocht Den Haag naar technisch-procedurele oplossingen en niet meer naar wijzen waarop mensen geholpen kunnen worden.

Gezien de diversiteit van problemen waarmee de mensen én de instellingen én de gemeenten worden geconfronteerd ligt het voor de hand het welzijnswerk, waaronder het opbouwwerk, te beschouwen als een zaak die plaatselijk moet worden geklaard. Met de invoering per 1 januari 1987 van de Welzijnswet is hiervoor gelukkig de eerste aanzet gegeven.

In hoofdstuk V is uitvoerig ingegaan op de huidige problemen in de samenleving.

Thans is sprake van economische teruggang en worden de gemeenten en de instellingen gedwongen te praten over terugdraaien van voorzieningen.

Nu kan het door de welvaart op hol geslagen paard best tot stilstand worden gebracht, maar wel dienen met name de gemeenten ervan doordrongen te worden dat het spoor van vernielingen zichtbaar blijft en dat de personen die van de wagen zijn gevallen een lange tijd van herstel nodig hebben, om nog maar te zwijgen van de mensen die onder de wielen zijn gekomen. Soms hoor ik menig "stoute" bestuurder wel eens denken: ze worden wel opgevangen in de zorgsector (psychiatrische afdelingen, MOB's, consultatiebureau voor drug en alcohol). Het kost de gemeente dan geen cent.

Al is probleemoplossend werken dan mis-

schien in sommige gevallen zichtbaarder, dankbaarder en electoraal ook beter te verkopen dan het preventieve, probleemvoorkomende werk, de gemeenten dienen zich er van bewust te zijn of te worden dat het opbouwwerk het instrument bij uitstek is om de eigen plaatselijke bevolking in buurt, dorp of wijk te helpen staande te blijven in de snel veranderende samenleving.

Verder heeft de emancipatie van groepen en personen nog lang niet een bevredigend eindpunt bereikt. De mensen met de minste kansen zijn het laatst over de drempel gekomen of staan er zelfs nog voor. Die staan nog maar op de eerste sport van de ladder naar zelfontplooiing, naar doorbreking van kansloosheid of zoals in Drenthe naar het doorbreken van een collectief minderwaardigheidsgevoel.

Die mensen kun je het niet aandoen om die ladder ineens weg te nemen of de sporten door te zagen.

Het welzijnswerk, en vooral het opbouwwerk, is een wapen om die groepen van bewoners die te lijden hebben van een optelsom van slechte kansen te ondersteunen. Hierin schuilt dan ook het gemeenschappelijk belang van de gemeenten en het opbouwwerk; de doelen van beide partijen kunnen heel duidelijk met elkaar stroken. Tenslotte gaat het om de eigen mensen in de gemeente; het behartigen van hun belangen teneinde een zo optimaal mogelijk welzijn bij hen te realiseren. Een verantwoordelijkheid voor zowel de gemeenten als het opbouwwerk.

Er moet tevens geconstateerd worden dat er geen sprake is van à priori tegengestelde belangen; het omgekeerde is eerder het geval.

Het is wel wenselijk te zoeken naar normen en waarden die het opbouwwerk en gemeente met elkaar verbinden en welke hen scheiden.

Toch moet ook niet weer ontkend worden dat op projektniveau de doelen van de gemeente en het opbouwwerk (en uiteraard de bewoners) nogal eens strijdig kunnen zijn (1).

Het opbouwwerk zou zijn positie aanmerkelijk versterken wanneer het duidelijk kan aangegeven waar de doelen overeenkomen en waar ze verschillen.

Contractvorming tussen het opbouwwerk en de gemeente en tussen het opbouwwerk en bewonersgroepen over de gemeenschappelijke doelen is een vorm waarin deze verduidelijking kan plaatsvinden. Daarin kan tevens de noodzakelijke ruimte voor het opbouwwerk om doelen op projektniveau te kunnen na streven verankerd worden (2).

6.2 De positie van de welzijnsambtenaar

Een welzijnsambtenaar werkt in een hiërarchische structuur met een enorme bureau-

cratie, die bovendien nog ondemocratisch werkt.

Van solidariteit met bepaalde bevolkingsgroepen is geen sprake. In plaats van "met en voor de bevolking", is eerder sprake van "over de bevolking". Uiteraard heeft dat heeft niets met welzijn te maken.

De ambtelijke adviezen/rapporten zijn van grote invloed op de politieke besluitvorming. Ambtenaren kunnen alles onderbouwen en uitleggen. Zelfs als de politiek een besluit neemt dat afwijkt van het ambtelijk advies, wordt verwacht dat een loyale ambtenaar, als dienaar van de gemeente, het besluit onderbouwt, uitlegt of zelfs verdedigt.

Hierdoor kan voor de welzijnsambtenaar een spanningsveld ontstaan. Kies je voor jezelf, voor het werk, de mensen of voor de heersende macht.

Ik kies voor mijn verantwoordelijkheden en taken als welzijnsambtenaar én de mensen én voor het welzijnswerk en tracht mij iedere keer weer te concentreren op de werkelijke doelen van het welzijnswerk en deze aan de orde te stellen.

Juist deze wellicht dissidente houding kan bijdragen tot effectuering van een opbouwproces.

Deze tweedeling kan zeer wel gecombineerd worden uitgevoerd, zeker nu sprake is van een gedecentraliseerde structuur. Op gemeentelijk niveau zijn de beslissings- en beïnvloedingslijnen relatief kort en kunnen ondoorzichtige structuren gemakkelijker zichtbaar worden gemaakt.

Steeds zal ik zelf zoeken naar elementen die mij (meer) ruimte verschaffen om met het opbouwwerk en/of bewoners de geformuleerde doelen te realiseren.

Een eenduidige positie van mijn functie kan ik echter niet geven. Soms moet ik als gevolg van politieke besluitvorming, die geen ruimte laat voor een iets andere uitleg, bepaalde zaken accepteren. Is dit echter niet het geval dan zal ik de ruimte benutten om voor het opbouwwerk en de mensen het meest gunstige resultaat eruit te halen. Ik zal derhalve niet zonder meer berusten in de politieke keuzes die gemaakt worden.

Omtrent de positie van mijn persoon heerste aanvankelijk ook verwarring bij de opbouwwerker. Komt de welzijnsambtenaar inspecteren of meedenken? Wat zijn verborgen agendapunten? Dergelijke problemen werden in de loop van de tijd voor beide partijen inzichtelijker en duidelijker door kennis te nemen van elkaars visies, doelen en methoden.

Daardoor is thans veel eerder sprake van gemeenschappelijke zorg voor het werk, onderlinge solidariteit en wederzijds begrip voor elkaars positie.

Het vorenstaande heeft mijns inziens geleid tot versterking van het gehele welzijnswerk.

Inmiddels zijn het college van burgemeester en wethouders en met name de portefeuillehouder van welzijnszaken en de gemeenteraad tot de overtuiging gekomen dat de functie van welzijnsambtenaar een specifieke functie is. Op grond daarvan krijg ik ten behoeve van een goede uitoefening van deze functie alle ruimte, in zowel beleidsvoorbereidende als in beleidsuitvoerende zin.

6.3 Een heroriëntatie op de positie van het opbouwwerk

In voorgaande hoofdstukken is het nodige geschreven over zowel het opbouwwerk als de gemeentelijke overheid.

In hoofdstuk VI is ingegaan op het gemeenschappelijk belang en zorg van de lokale overheid en het opbouwwerk of m.a.w. de gezamenlijke zorg voor de behartiging van de belangen van de eigen inwoners met als doel een goed woon-, werk- en leefklimaat.

Uit het vorenstaande kan duidelijk worden gedestilleerd dat ik van mening ben dat voor de gemeenten het opbouwwerk belangrijke functies in zich herbergt.

Ik wil dan ook gaarne onderstrepen dat in iedere gemeente opbouwwerk beschikbaar zou moeten zijn, al dan niet op full-time basis. Het opbouwwerk zal, naast andere reguliere voorzieningen als bijvoorbeeld onderwijs, een vanzelfsprekende voorziening in iedere gemeente moeten zijn.

Om dit doel te bereiken moet wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan, zoals:

- duidelijkheid scheppen naar de gemeenten toe ten aanzien van de doelen van het opbouwwerk, die vaak synchron zijn aan die van het gemeentebestuur;
- het aangaan van contracten tussen opbouwwerk, gemeente en bewonersgroepen bij gemeenschappelijke doelen;
- de gemeenschappelijke zorg beklemtonen ten aanzien van de kwaliteit van het bestaan voor de eigen bewoners;
- het accentueren van de specifieke functie van het opbouwwerk en het belang daarvan voor de inwoners van de gemeente;
- acceptatie door de gemeente van de specifieke, eigenstandige functie van het opbouwwerk (opbouwwerk als professie) en derhalve geen beperkingen opleggend op het punt van beleid en uitvoering;
- op middellange termijn de benodigde middelen beschikbaar stellen;
- opbouwwerk past niet binnen de gemeentelijke werkwijze, op grond waarvan publiekrechtelijke organisatie moet worden afgewezen;
- meer aandacht voor de opleiding van welzijnsambtenaren;

- het meer profileren/presenteren van het opbouwwerk. Wellicht eveneens een taak voor landelijke organisaties.

Met deze punten als aanzet tot het vinden van een steviger positie en de betekenis daarvan voor het opbouwwerk in relatie tot de lokale overheid, wil ik deze scriptie besluiten.

Evert Jan Smock

Zuidwolde, 1987

Noten

Hoofdstuk II

1. Knelpuntennota, Rapport van de be-raadsgroep knelpunten, harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving, Staatsuitgeverij 's Gravenhage, 1974.
2. Dré Thewissen, Opbouwwerk en decen-tralisatie. Uit: Opbouwwerk in kleine dorpen, hoofdstuk 5.3.2., Sam-son/WONN Praktijkreeks.
3. Zorg, educatie en recreatie zijn de drie kernfuncties overgenomen uit de Knel-puntennota, waaromheen het beleid wordt geordend.
Zorg heeft betrekking op activiteiten en voorzieningen waarin zorg en hulpverle-ning hoofdzaak zijn.
Educatie staat voor activiteiten en voor-zieningen die gerekend kunnen worden tot onderwijs, vorming, massamedia en kunst.
Recreatie heeft betrekking op terreinen van sport en spel, openluchtrecreatie en aspecten van culturele activiteiten.

Hoofdstuk III

1. Dré Thewissen, Taak en functie van het opbouwwerk. Uit: Opbouwwerk in klei-ne dorpen, Samson/WONN Praktijk-reeds.
2. Alvin Tofler, De derde Golf, Utrecht 1981.

Hoofdstuk IV

1. T. Eyshouts, Over de nieuwe ambtenaar (gesprek gevoerd door de Amsterdamse (oud)gemeente-secretaris drs. W. Lemstra en Dr. Ph.I. Idenburg (oud-voorzitter van de Harmonisatieraad Wel-zijnsbeleid).

Hoofdstuk V

1. Dré Thewissen, Taak en functie van het opbouwwerk. Uit: opbouwwerk in klei-ne dorpen.
2. idem
3. idem
4. idem
5. Mededelingen Opbouwwerk, augustus 1982, blz. 9

Hoofdstuk VI

1. Verslag symposium over lokaal opbouw-werk (M. Snel, N. van Dijk). Uit: lokaal opbouwwerk, hoofdstuk 4, pag. 37, Sam-son/WONN Praktijkreeks.

Ronde-tafel-gesprek

De relatie tussen opbouwwerk en gemeente is uit de aard van het werk (de ondersteuning van bewonersgroepen in hun streven om greep te krijgen op de eigen leef-, woon- en werkomgeving) altijd al belangrijk geweest. Dat belang is nog groter geworden nu gemeentes het opbouwwerk rechtstreeks financieren.

Om het wat extreem te formuleren: "Wie betaalt, bepaalt". Bepaalt of er opbouwwerk is en blijft in de gemeente; wat de doelen, functies en taken van het opbouwwerk zijn en deels ook welke prioriteiten gelegd dienen te worden vanuit het gemeentelijk beleid.

Tot hoever de 'bemoeienissen' van gemeentes met het opbouwwerk zich uitstrekken, verschilt per gemeente en is van veel factoren afhankelijk. Zoals van de vraag hoe stevig bewonersorganisaties en opbouwwerk in een gemeente verankerd zijn. En aan de andere kant: welk belang kent de politiek toe aan de positie van bewonersgroepen en het instrument opbouwwerk; hecht de gemeente er aan om in bewonersgroepen een gelijkwaardige gesprekspartner te vinden; welke is de 'macht' die een welzijnsafdeling heeft binnen het gemeentelijk apparaat, enz. enz.

Als Evert Jan Smook in zijn scriptie de relatie opbouwwerk-gemeente door een gemeentelijke bril bekijkt, komt hij – vanuit dat gezichtspunt – tot een aantal interessante conclusies. Zo zou volgens Smook opbouwwerk in iedere gemeente een basisvoorziening moeten zijn, met een 'onafhankelijke' positie t.o.v. de gemeente; en kunnen beschikken over een budget dat voor vier jaar is vastgelegd.

De welzijnsafdeling dient binnen de gemeentelijke organisatie gelijkwaardig te zijn aan de hardere sectoren, bepleit Smook. En wat de welzijnsambtenaar aangaat: deze moet niet alleen op de hoogte zijn van regelingen en wetten, maar o.a. ook beschikken over sociale en technische vaardigheden, kennis van en inzicht hebben in het welzijnswerk, op de hoogte zijn van maatschappelijke ontwikkelingen, in staat zijn tot maatschappij-analyse en 'last but not least' blijf geven van betrokkenheid.

Voor de redactie van M.O. bood de scriptie van Smook enkele interessante aangrijpingspunten om een ronde-tafel-gesprek te organiseren met een aantal opbouwwerkers. Aan dit gesprek namen deel: Ruud Benne (Rotterdam), Arend de Groot (Leeuwarden), Greet Hettinga (Amsterdam-Noord), Harry Kruize (Groningen), Maarten Snel (WONN, Drachten) en Afien Valken-

borg (Roden). Van de redactie van M.O. waren aanwezig Wil van de Leur (gespreksleiding) en Charlotte Krop (verslag).

Gediscussieerd is langs een drietal hoofdlijnen, t.w. organisatie en doelen van het opbouwwerk, verhouding opbouwwerk-gemeente en financiën. Alvorens daarvan verslag te doen, worden eerst wat losse kanttekeningen vermeld die de deelnemers bij het werkstuk van Smook plaatsten.

Kanttekeningen bij de scriptie

Greet Hettinga merkt op dat de titel van de scriptie de lading niet dekt. Reëler geweest zou zijn als Smook zijn scriptie niet "Het opbouwwerk...", maar "de relatie opbouwwerk-welzijnsafdeling door een gemeentelijke bril bekeken" had genoemd. Van een diagnose van de doelstelling en plaats van het opbouwwerk is immers niet zozeer sprake. Verder stelt Greet dat je naast zo'n 'stevig' gekwalificeerde welzijnsambtenaar ook een hele goeie opbouwwerker moet hebben. De partijen moeten aan elkaar gewaagd zijn.

Volgens Ruud Benne zit er iets dubbels in de scriptie. Enerzijds pleit Smook heel duidelijk voor opbouwwerk als een basisvoorziening, die een vrije beleidsruimte moet hebben en ziet hij een heel duidelijk onderscheid tussen de lokale macht en de private bevolkingsbelangen. Anderzijds formuleert hij vervolgens dat je als goeie ambtenaar ook een heleboel kunt. Zou je daarmee niet bewerkstelligen dat 'goeie ambtenaren' zelf opbouwwerk gaan doen? Afien Valkenburg vindt dat Smook zich heel positief opstelt t.o.v. het opbouwwerk. Nou zie je zo'n positieve houding wel vaker binnen het gemeentelijk apparaat, wat niet wegneemt dat het soms mis gaat als bewonersgroepen werkelijk op de stoep staan. Dat is dan ook het positieverschil tussen de opbouwwerker en de welzijnsambtenaar. Smook geeft dat verschil niet duidelijk aan. Arend de Groot vraagt zich af hoe je zo'n positieve opstelling moet waarderen. Aan de ene kant heb je vaak belang bij een goed functionerende afdeling welzijn, die weet waar ze het over heeft en waar de belangen liggen. Aan de andere kant is dat ook bedreigend. Een goed functionerende afdeling welzijn heeft de neiging om te zeggen: "dat en dat gebeurt al, of dat en dat hoeft niet beroepsmatig geschraagd te worden". Zelf, zegt Arend, heeft hij altijd een heel dubbel gevoel bij ambtenaren die zich opwerpen als belangenbehartiger van welzijn. Als je doorvraagt na een vergadering op het stadhuis, blijkt dat de werkelijke motivatie van de betreffende ambtenaar er in ligt "als jullie er zijn, zijn wij er ook". Maarten Snel vindt dat laatste punt heel makkelijk te hanteren... het gaat dan toch immers om direct sporende belangen? "Wel", stelt Arend, "als je een 'goeie'

ambtenaar hebt, maar in situaties van krapte zal de iets 'minder goeie' amtenaar al snel zeggen dat hij het net zo goed zelf kan doen of misschien nog wel beter dan de particulier."

Volgens Greet zou Smook in dit verband juist moeten volhouden dat het opbouwwerk eventueel langer in een gemeente zou moeten blijven dan de welzijnsambtenaren. Hij beweert immers dat er in iedere gemeente opbouwwerk moet zijn.

Overigens geeft Smook niet aan hoe dat laatste kan worden bereikt. Hij noemt wel de voorwaarden waaraan opbouwwerk als basisvoorziening zou moeten voldoen, maar niet waar het initiatief ligt om die voorwaarden te scheppen.

Greet: "Als hij er werkelijk zo van overtuigd is dat er in elke gemeente opbouwwerk moet zijn, zou het voor de hand liggen dat hij in zijn eigen kring dit geluid laat horen. De opbouwwerkers zullen dat zelf doen vanuit hun kijk op het opbouwwerk, maar hij zou er een rol in kunnen spelen dit bij zijn collega's in het land hard te maken. Daar zou je het meest mee geholpen zijn."

Afien vindt dat Smook's stelling dat het opbouwwerk een basisvoorziening in iedere gemeente moet zijn, niet strookt met de stelling aan het begin van zijn scriptie dat het opbouwwerk door bezuinigingen dreigt te verdwijnen. "Als je kijkt naar de huidige situatie, is het bijna niet meer haalbaar."

Opbouwwerk als basisvoorziening?

Afgezien van de vraag of dit haalbaar is, kun je je ook afvragen waarom opbouwwerk nou eigenlijk een basisvoorziening zou moeten zijn.

Wil van de Leur: "Welzijn als basisvoorziening is eigenlijk een heel oude kreet. Gedacht werd aan een buurthuis met verschillende werksoorten, een team functionarissen en een coördinator: een basis welzijnsvoorziening op een x-aantal inwoners. Je kunt het begrip ook anders opvatten en zeggen dat het opbouwwerk een basisvoorziening dient te zijn zoals het algemeen maatschappelijk werk. Wat zou er vanuit onze eigen kring voor dat laatste te zeggen zijn en welke voordelen levert dat op voor een gemeente?"

Afien: "Gezien de maatschappelijke ontwikkelingen worden de problemen van achtergestelde groepen niet kleiner, alleen maar groter. Je zou kunnen aanvoeren dat dat juist vraagt om extra inzet van opbouwwerk."

Arend: "Daar komt bij dat ondanks alle goede pogingen van lokale overheden, ze toch niet in staat blijken om veranderingen in de lokale samenleving, in de problemen die bewoners ervaren, op een adequate manier op te pakken. Daar ligt juist de

functie en de kracht van het opbouwwerk: om de snel veranderende lokale problemen in samenhang aan de orde te stellen." Arend moet trouwens wel weer even wenen aan zo'n discussie over opbouwwerk als basisvoorziening: "Die hebben we jaren niet gehad, omdat we zeiden daar kunnen we niet meer mee aankomen, dat is niet betaalbaar."

Afien is het eigenlijk ook niet met de stelling eens. Elders noemt Smook het opbouwwerk een heel specifieke functie, die zich richt op heel specifieke groepen, op een heel bepaalde manier en met een bepaalde werkwijze. Dat staat op gespannen voet met de vage doelomschrijving en vage taakstelling die hij aan opbouwwerk als basisvoorziening meegeeft. "Daar kun je politiek niet mee aankomen", aldus Afien.

"Tenzij je ervan uitgaat", zegt Greet, "dat de gemeente er belang aan hecht om gelijkwaardige gesprekspartners te hebben bij de diverse groepen in de bevolking. Dat bereik je alleen als je mensen hun eigen onafhankelijke, deskundige ondersteuning geeft. De gemeente zelf kan daar geen rol in spelen, want is nog altijd bij veel bewonersgroepen verdacht."

Greet vindt dat je vanuit die optiek wel tot de conclusie kunt komen dat opbouwwerk een basisvoorziening zou moeten zijn. Of het daarbij gaat om territoriaal of categoriaal opbouwwerk is niet zo relevant. Waar het haar om gaat is dat de functie vervuld wordt, dat bewonersgroepen een beroep kunnen doen op ondersteuning, op het verkrijgen van deskundigheid. Een alternatief voor opbouwwerk als basisvoorziening zou kunnen zijn om aan bewoners de middelen te geven om hun eigen deskundigheid in te huren, dan zou dat een basisvoorziening moeten zijn in elke gemeente. Een nadeel daarvan vindt Afien dat zo alleen georganiseerde groepen bereikt worden, groepen die al een bepaalde rechtsvorm hebben.

Daar is Greet het mee eens, daarom blijft ze voorstander van territoriaal opbouwwerk, zodat groepen die echt in de verdrukking zitten alle hulp krijgen, ook bij het zichzelf organiseren.

Territoriaal, maar ook categoriaal opbouwwerk

Ruud vindt dat je niet alleen uit moet gaan van territoriaal opbouwwerk, waarbij je je oriënteert op bevolkingsaantallen per wijk of stad. Daarmee worden nog geen dwarsverbindingen gelegd, die nodig zijn om een bepaalde problematiek, bijv. die van langdurige werkloosheid ook effectief aan te pakken. In zijn huidige functie treedt hij op als consulent van wijkopbouwwerkers en migrantenwerkers op het terrein van werkloosheid/werkgelegenheid. Ruud: "Op een gegeven moment rolt er in de

gemeente Rotterdam, na veel politieke en ambtelijke competentiestrijd weer een nieuwe vorm van werkloosheids- en werkgelegenheidsbeleid uit de koker. Dat houdt dan bijvoorbeeld in dat elke individuele, langdurig werkloze een scholings-traject kan volgen. Wat niet in beeld komt echter, zijn de – soms nog onrijpe – initiatieven die worden genomen en activiteiten die plaatsvinden in de wijken op het gebied van werkloosheidsbestrijding en opvang van werkloosheid. Belangrijk is dat – en daar heb je private ondersteuners voor nodig – aan die wijkkant de koppeling wordt gelegd tussen wijkangelegenheden, de wijkproblemen en zoiets als gemeentelijke werkloosheidsbestrijding. Daar heb je opbouwwerk-inzet voor nodig, die anders gericht is dan het territoriale opbouwwerk."

Maarten: "Als basisvoorziening of op project-basis?"

Ruud: "In dit geval zou dat prima op project-basis kunnen, waarbij het dan wel van belang is dat de opbouwwerk-inzet en -deskundigheid heel concreet geformuleerd wordt: die zit 'm vooral in het ontwikkelen van netwerken en het optreden als een soort sociaal organisatie-adviseur." *Greet* is van mening dat er toch allereerst territoriaal of buurtgericht opbouwwerk moet zijn, willen er projecten van de grond kunnen komen.

De 'maakbare' samenleving

Zijn de genoemde argumenten niet uitsluitend interessant vanuit het perspectief van een 'maakbare' samenleving? Het verzamelen en ondersteunen van mensen rond specifieke vraagstukken die de politiek belangrijk vindt, bewonersorganisaties die kunnen optreden als gelijkwaardige gesprekspartner van de overheid, het bewaken van samenhangen en het ontwikkelen van nieuwe samenhangen in de samenleving.... het zijn alle zaken die uitgaan van een overheid die hier belang aan hecht. Maar wat voor argumenten draag je aan t.o.v. een overheid of politiek die andere uitgangspunten hanteert. Die zegt dat de overheid zich moet terugtrekken. Die stelt dat juist doordat de overheid overal 'tussen zit', mensen in de verdrukking zijn gekomen. Die stelt: "laten we de belastingen maar verlagen en je zult zien hoe zelfredzaam mensen allemaal worden en ieder voor zich, maar waar nodig ook samen het leven leefbaar zullen weten te maken."

Afien: "Waar wordt dan voor gepleit.... niet voor opbouwwerk als basisvoorziening."

Wil: "Om al dan niet een basisvoorziening te blijven, ben je, zoals we het zojuist stelden, afhankelijk van een politieke coalitie, waarbij de ene partij uitgaat van de 'zorg voor het zwakke', terwijl de andere meer denkt in de zin van overheidsbeleid, meer-jarenplanning, enz. Maar als je nu eens uit-

gaat van een politiek die vindt dat het om eigen initiatieven van mensen gaat en niet om door beroepskrachten opgewerkte, niet reële behoeften?"

Arend: "Het is toch wel opmerkelijk dat de politiek zich dit soort vragen wel stelt bij het welzijnswerk, maar niet bij het aanleggen van rioleringen, het ophalen van huisvuil of het onderwijs. Ik denk dat het minder te maken heeft met een politieke visie en de 'maakbaarheid' van de samenleving, maar meer met de positie die het welzijnswerk inneemt."

Maarten vindt de politieke invalshoek wel heel wezenlijk, maar om welke politieke signatuur het ook gaat, je zult je altijd moeten afvragen wat je als opbouwwerk hebt toe te voegen aan de overheid. Daarbij komt hij eerder uit bij projectgebonden opbouwwerk dan bij opbouwwerk als basisvoorziening.

Maarten: "Wat je een basis'functie' zou kunnen noemen is het oppakken van signalen in achterstandswijken. Dat is een belangrijke functie, die de overheid zelf niet goed kan vervullen. Tjeenk Willink, die geprobeerd heeft de rijksdienst te reorganiseren, zei van de landelijke overheid dat deze een pseudo-werkelijkheid op ambtelijk niveau creëert en in feite niet meer weet wat er in de praktijk gebeurt. Op kleinere schaal zie je dat in gemeentes ook." *Wil* concludeert dat opbouwwerk als basisvoorziening niet gewenst en niet mogelijk geacht wordt. Wel dient een loutere project-formule vermeden te worden, zowel uit het oogpunt van signaal- en contactfunctie, alsook om samenlevingsaangelegenheden goed in samenhangen en effecten te kunnen blijven beoordelen.

Zelforganisatie kan prioriteiten stellen

Wil: "Een specifiek kenmerk van opbouwwerk is dat het de zelforganisatie van mensen bevordert. Maar ook hierbij kan je de vraag stellen: wat heeft een overheid in een periode van krapte aan zo'n instrument? In veel gevallen stappen die zelforganisaties immers naar 'de overheid en 'de' politiek omdat ze geld willen hebben om hun doeleinden te bereiken. Zo blijven ze beslag leggen op dezelfde of méér collectieve middelen."

Arend vindt dat in lang niet alle gevallen opgaan. De huurders, waar hij in zijn werk mee te maken heeft, pleiten regelmatig voor minder of een andere aanwending van investeringen.

Arend: "Wat mij opvalt is dat ze zich, veel meer dan verhuurders, richten op kostenbeperking en met voorstellen komen die van nut zijn voor de collectieve lastendruk."

Ook *Greet* heeft de ervaring dat het opbouwwerk groepen niet direct naar de overheid stuurt om middelen te verwerven. In Amsterdam-Noord komt bij verschillende

projecten bijvoorbeeld ook het bedrijfsleven meer in de picture.

Ruud kan zich eveneens niet herkennen in het beeld dat *Wil* schetst. De opbouwwerkinzet ten behoeve van de wao-beweging heeft niet geleid tot hogere uitkeringen. Deze is veeleer gericht op de uitvoering van de wao, met name de bejegening en behandeling van mensen door de gemeenschappelijk medische dienst en de bedrijfsvereniging. *Ruud*: "Dat is een heel belangrijk stuk van de kwaliteit van het leven van mensen, waar ik zeker niet badinerend over zou willen praten, maar het legt voor mij wel scherp op tafel dat – vanuit de optiek van de overheid – opbouwwerkinzet ook altijd een beheersingsinstrument is."

Wil voegt aan de discussie toe dat opbouwwerk, ook doordat het dingen in samenhang bekijkt, mensen in staat stelt om eigen prioriteiten te stellen. Wat moet er gezien de beschikbare budgetten het eerste gebeuren, c.q. hoe kunnen besparingen weer voor iets anders worden benut? Op de tweede plaats kan opbouwwerk met bewoners samen een keuze maken tussen wat professioneel of met eigen inzet kan worden gedaan.

Arend: "Woningbouwverenigingen zien dat al lang in. Ze zien dat bewonerskeuzen hen mogelijk geld kunnen besparen. Wat dat betreft zijn gemeentelijke afdelingen hardleerster."

Maarten: "Een gemeente waar wel ondernemingsgewijs wordt gedacht momenteel is Eindhoven. Ze gaat daar heel ver in: ambtenaren hebben bevoegdheden over miljoenen en treden in commissievergaderingen op als woordvoerder i.p.v. souffleur van de wethouder. Deze houding strookt met het ondernemingsgewijze denken en de projectmatige aanpak waar het opbouwwerk in Eindhoven voor staat."

Wil: "Dat betekent dat het politieke bestuur ook meer op het standpunt staat dat er 'targets' gehaald moeten worden...?"

Maarten: "Jazeker. En die doeleinden zijn voor de lokale overheid vaak moeilijk zelf te bereiken, omdat ze te maken heeft met een aantal beperkingen in de sfeer van toegankelijkheid, legitimatie naar bewonersgroepen, professionaliteit. Beperkingen die het opbouwwerk niet of veel minder kent."

Onafhankelijke positie bestaat niet...

Maarten: "De goede relatie met bewoners, daar staat of valt het opbouwwerk eigenlijk mee. Heb je in die zin niets toe te voegen aan het proces lokale overheid – bevolking, dan kan je het wel vergeten." De Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland doet momenteel onderzoek naar de relatie overheid-opbouwwerk, in

eerste instantie bezien door de lokale overheid, maar ook zoals het opbouwwerk en bewonersorganisaties deze zien. Uit dit onderzoek blijkt dat zowel in gemeentes, waar ze het opbouwwerk willen afschrijven, of al afgeschreven hebben, als in gemeentes waar ze het opbouwwerk heel hoog in het vaandel hebben, de goede relatie van opbouwwerk met bewoners heel essentieel vinden. Heb je dit niet, dan kan je wel verdwijnen. Een tweede punt dat men stelt, is dat het opbouwwerk verantwoording af moet leggen aan de lokale overheid, omdat zij betaalt. *Maarten*: "Ik word wat kriegel als mensen, zoals Smook dat doet, de nadruk leggen op de onafhankelijke positie van opbouwwerk. Je bent altijd afhankelijk van degene die je betaalt. Daar is niets op tegen, want er staat tegenover dat je een hoop hebt te bieden. Kijk naar het model Eindhoven, of naar Rotterdam, waar men gewoon zonder het opbouwwerk niet kan."

Organisatievorm opbouwwerk

De conclusie m.b.t. (on)afhankelijkheid relateert ook Smook's opmerking over de noodzakelijke stichtingsvorm van opbouwwerk, die als het ware een waarborg moet zijn voor particulier initiatief en voor de relatie met de bevolking.

Afien: "Sommige aspecten van onafhankelijkheid moeten wel gewaarborgd zijn, maar uiteindelijk is het zo: wie betaalt, bepaalt. Dat is de gemeente, of je nu in een stichting zit of, zoals het opbouwwerk in Roden in een commissie ex. art. 61."

In Roden is de relatie met de gemeente vrij goed. *Afien*: "We zitten ingebakken in het gemeentelijk apparaat. Iedereen weet dat we er zijn, dat we zijn ingespeeld op het ondersteunen van bewonersgroepen. In tegenstelling tot Leeuwarden, waar *Arend* over sprak, is de verstandhouding met de gemeente bij ons veel beter dan met de woningbouwvereniging. De gemeente gaat veel sneller mee in onze voorstellen dan een woningbouwvereniging." *Wil* is benieuwd naar het functioneren van de commissie; treedt zo'n commissie ook op als waakhond voor onafhankelijke professionaliteit?

Afien: "Onder de commissie Samenlevingsopbouw Roden vallen verschillende soorten welzijnswerk, waaronder het opbouwwerk. In de commissie zitten afgevaardigden van de verschillende eenheden, mensen uit de gemeenteraad. De commissie fungeert heel duidelijk als een buffer tussen de groepen en de professionele ondersteuning enerzijds en het gemeentelijk apparaat anderzijds, mocht dat nodig zijn. Er is een verordening, waarin vrij goed en gedetailleerd is beschreven hoe e.e.a. georganiseerd is. Ook is er een onafhankelijk dagelijks bestuur." Behalve dat de lijnen heel kort zijn, is een

voordeel van deze organisatievorm volgens Afien dat opbouwwerk en gemeente samen optreden richting provincie en rijk. Greet vindt dat een belangrijk punt. Juist omdat nu de provinciale of landelijke overheid bevochten moet worden, is het belangrijk dat er een goede samenwerking bestaat tussen gemeente en opbouwwerk. Greet: "Je ziet dat in die gemeenten waar die samenwerking goed is ingebed, getracht wordt tot ondershandse oplossingen te komen, bijvoorbeeld kwijschelding van belastingen aan of lagere huren voor mensen met een minimum-inkomen."

Maarten stelt in reactie op Afien, dat de korte lijnen met het gemeentelijk apparaat in Roden blijkbaar niet ten koste gaan van de lijn die opbouwwerk met de bevolking heeft. Voor een welzijnsambtenaar geldt het eerste ook, maar het laatste niet. Maarten: "Je hebt daarmee een voordeel, zonder dat je direct een nadeel in huis haalt." Volgens Wil hangt het er van af of uit de functieomschrijving duidelijk blijkt dat het gaat om het ondersteunen van initiatieven van de bevolking. Is dit niet het geval, dan kun je terecht komen in de positie van een gsd-ambtenaar, die aan de ene kant mensen moet helpen en aan de andere kant mensen moet controleren en bestraffen."

Afien: "De gemeente stelt wel voor 4 jaar vast wat in grote lijnen de prioriteiten zijn, waar opbouwwerk aan moet werken. In die zin ondersteunt het opbouwwerk de bevolking op die terreinen die de gemeente belangrijk vindt."

Voor Maarten is het dan de vraag hoe gedetailleerd de gemeente dat aangeeft; het is heel belangrijk dat er voldoende ruimte blijft.

Wil merkt op dat de stadsvernieuwing anders niet in zijn huidige vorm hebben bestaan. Die is ontstaan doordat opbouwwerk met de bewoners alternatieven vond voor het gemeentelijk beleid, dat uitging van slopen en nieuwbouw, c.q. cityvorming." De opdracht aan opbouwwerk moet, volgens Maarten dan ook niet zijn: ondersteun de bevolking in hun verweer tegen ons plan slopen; maar: ondersteun de bevolking in huisvestingsproblematiek. Dat geldt evenzeer voor andere terreinen.

Greet 'zaagt' Afien nog wat verder door: "Kun je als opbouwwerker ingezet worden om de beleidsnotities van de gemeente te verdedigen of gebruikt worden als boodschappenjongen in een lobby naar de provincie?"

In beide gevallen luidt het antwoord nee.

Afien: "Ik propageer ook niet de structuur of constructie van een art. 61 cie. Als je ervan uitgaat dat je als opbouwwerk heel nauw moet samenwerken met de gemeentelijke overheid, en daar ontkom je niet aan, dan is het één mogelijkheid tussen andere mogelijkheden."

De bemoeienis van de lokale overheid

Arend: "Afgezien van de organisatievorm, is het over het algemeen zo dat de bemoeienis van de lokale overheid toeneemt, doordat het hun eigen geld is geworden. De gemeente Leeuwarden wil in toeneemende mate bepalen waar wel en waar niet aan gewerkt wordt en zelfs op welke manier. Daarbij wordt onvoldoende rekening gehouden met verschuivende behoeften. Terwijl bewonersorganisaties en andere groepen zich inmiddels meer categoriaal en stedelijk gaan organiseren, zegt de overheid daar niet voor te willen betalen: jullie moesten zo nodig allemaal een buurthuis, nu zul je erin zitten ook."

Afien: "Loopt het opbouwwerk dan ook eerder gevaar bij bezuinigingen, omdat het niet accommodatiegebonden werkt?"

Harry: "In Groningen was de politiek al vóór de decentralisatie zeer bepalend voor wat het opbouwwerk wel en niet mocht doen. Bij de eerste bezuinigingsronde kwamen vooral de clubhuizen aan de beurt en konden de opbouwwerkers de functie van projectleider in een clubhuis overnemen. Pas in een later stadium, toen er 1,9 miljoen gulden bezuinigd moest worden, besloot de gemeente het grootste gedeelte van de bezuiniging bij het opbouwwerk neer te leggen. Van een inhoudelijke discussie was feitelijk geen sprake."

Greet: "Je ziet ook veel fusies tot stand komen met o.a. het sociaal-cultureel werk. Ik vind de positie van opbouwwerk nog minder onafhankelijk dan bijv. in een art.61 commissie binnen een lokale overheid, die ook nog altijd voor het algemeen belang staat. Ik zou een zeer fel pleidooi willen houden voor onafhankelijk opbouwwerk, waar het gaat om de relatie met andere werksoorten."

Afien: "In Roden vindt de gemeentelijke politiek het opbouwwerk wel de lastigste in het geheel. Dat neemt niet weg dat de gecombineerde instelling zelf de professe opbouwwerk juist heel belangrijk acht. Voor een project mensen-zonder-werk wordt momenteel iemand gezocht met een opbouwwerk-opleiding. Omdat het een werkwijze is die ook inzetbaar is op een heleboel andere terreinen, is zo iemand ook makkelijk inzetbaar wanneer ontwikkelingen in de samenleving daarom vragen."

Financiën

Het gesprek komt op Smook's voorstellen om uit een oogpunt van rechtszekerheid en continuïteit het budget voor opbouwwerk voor vier jaar vast te leggen. Greet zou daar een dikke streep onder willen zetten. Ook Harry vindt het een goede suggestie. De meeste projecten beslaan een periode langer dan vier jaar. Wanneer er maar financiële zekerheid voor één jaar bestaat, werkt dat ontmoedigend in op initiatieven en de voortgang van projecten. Greet vindt

het ook ethisch nauwelijks verantwoord om met een bewonersgroep te beginnen, als je denkt dat je halverwege weer op moet stappen. Wel van belang is een grote post onvoorzien in elk werkplan, zodat je vrij flexibel kunt inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Coalities sluiten

Wil brengt naar voren dat, gezien de sociaal-economische ontwikkelingen en de politiek van de terugtrekkende overheid, de positie van bewoners en de budgetruimte van de (lokale) overheid in toenemende mate bepaald wordt door andere, machtiger partijen. Het feit dat ruim baan wordt gegeven aan het bedrijfsleven brengt bekende vraagstukken in verhevigde vorm of nieuwe vraagstukken met zich mee. Wanneer het gaat om het versterken van de positie van sociaal-economisch zwakke groepen, over het kunnen optreden als gelijkwaardige gesprekspartner, is het de vraag of je alleen de overheid daar op aan moet spreken of bijvoorbeeld ook het bedrijfsleven, in zijn hoedanigheid van werkgever, veroorzaker van geluids- en milieuhinder, enz.

Arend vindt dat je in eerste instantie toch altijd pogingen moet doen om de overheid aan je kant te krijgen. Voor *Greet* hangt het ervan af waarop je het bedrijfsleven aanspreekt. "Het wijkopbouworgaan in Amsterdam-Noord", aldus *Greet*, "zocht vanwege economische ontwikkelingen contact met het bedrijfsleven. In eerste instantie werd van die zijde gezegd: bewoners...wie zijn dat? Nu zitten wijkopbouworgaan en bedrijfsleven samen om de tafel er over te delibereren of ze de overheid er wel bij willen hebben."

Ook als je je als opbouwwerker uitsluitend richt op de lokale overheid, is het van belang op wie je je richt. *Wil*: "In het begin van deze discussie werd heel sterk ingegaan op de relatie 'opbouwwerk-welzijnsafdeling'. Maar een gemeente bestaat uit veel meer subpartners, de raad, de commissies, het college, de wethouder, diensten. Uit eigen ervaring weet ik dat wanneer je stevig in de weer bent met andere componenten van het gemeentelijk apparaat, een welzijnsafdeling zich over het algemeen muisstil houdt. Als je bijvoorbeeld diensten verricht voor de dienst stadsontwikkeling, ruimtelijke ordening en volkshuisvesting en je m.b.t. dit terrein aan de orde bent in de raad, stelt een welzijnsafdeling zich meestal heel bescheiden op en probeert helemaal niet zo om greep te krijgen op de inhoud en prioriteiten van je werk."

Greet: "Dat mis ik de scriptie van Smook. Hij geeft wel het belang aan van een sterke welzijnsafdeling, maar gaat niet in op zijn eigen relatie naar andere afdelingen of op

de relaties die het opbouwwerk heeft met diverse componenten."

Arend: "Zo'n welzijnsambtenaar moet ook helemaal niet bij de dienst ruimtelijke ordening aankomen om te vertellen hoe het moet, want dan wordt hij vierkant de tent uitgezet. Voor opbouwwerkers en bewoners ligt dat wat anders; die zijn tenminste nog tegenpartij en kunnen zich tot de raad wenden. Een notitie van het hoofd welzijn gaat weliswaar via financiën naar de wethouder, en ROV-adviezen voor B&W gaan via welzijn omdat er in zo'n gebied ook ergens een buurthuis gepland is, maar meestal wordt daar alleen een paraaf bij gezet. Men bemoeit zich niet met elkaars werk. Het zijn juist de bewoners die, vanuit hun eigen belang, dat soort diensten nog enigzins coördineren."

Een aardige uitsmijter voor het verslag van dit gesprek...

Charlotte Krop

Commentaar

Spreekt het Sociaal en Cultureel Planbureau op grond van nauwgezet onderzoek zich opnieuw gunstig uit over de intermediaire rol van het opbouwwerk (1), andere stuurlij aan wal toonden zich recent minder vleidend. Zo ziet de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bij de nieuwe armoedebestrijding geen plaats voor het opbouwwerk (2). De burgemeester van Enschede, de heer Wierenga, geeft tenminste nog één argument voor zijn afwijzing. Nadat hij eerst een aantal zaken heeft geschetst die meer en meer binnen de gemeentelijke invloedssfeer zullen komen, zoals het reageren op de individualisering, massa criminaliteit en milieuvraagstukken, geeft hij aan dat er met name een taak ligt in het aanpakken van de problemen van de "lost generation" dat zijn de mensen die aanzienlijk in de problemen zitten, maatschappelijk. Dat is zo'n 10% van de bevolking volgens hem. Gemeenten hebben hier een speerpuntfunctie. In één en dezelfde ademtocht echter, bepleit hij het zich terugtrekken van gemeenten uit het clubbuurt en opbouwwerk, want: "Dit zijn impopulaire werksoorten, die alleen nog maar door beroepskrachten worden gedragen" (3).

Het is, gelet on "public private partnership in welzijn", weet hij niet alleen het voorzieningenniveau op peil te houden, maar ook te verbreden, o.a. door het aantrekken van extern geld. Het is niet zozeer de praktijk, als wel enkele van de reflecties van Smook die vragen aan het vak impliceren "public private partnership in welzijn", weet hij niet alleen het voorzieningenniveau op peil te

houden, maar ook te verbreden, o.a. door het aantrekken van extern geld. Het is niet zozeer de praktijk, als wel enkele van de reflecties van Smook die vragen aan het vak impliceren.

Zo bepleit hij herhaaldelijk "consensus" opdat opbouwwerk "vanzelfsprekend" geaccepteerd wordt. Niet alleen kun je je afvragen of zoiets haalbaar is. Het is vooral ook twijfelachtig of dit wenselijk is. Immers, het lijkt me een tandoelsoort opbouwwerk op te leveren. En, zoals Smook ook zelf aangeeft, de strevingen van bewonersgroepen gaan niet zelden tegen gevestigde machten in. Of druisen in tegen belangen die ook hun expressie vinden in de lokale politiek. Enigszins onuitgewerkt is in dit verband ook het idee dat voor vier jaar vast de financiering van het opbouwwerk af te spreken valt. Opbouwwerk, zo stelt Smook, is op zo'n lange termijn niet goed te plannen. Dus, opnieuw, deze utopie kan voor een slagvaardige eerste lijn zelfs een belemmering zijn.

Een boeiende suggestie, terloops doet Smook deze, is het naar voren schuiven van het begrip "prosumment". "Prosumptie is een combinatie van doelmatig produceren van goederen en diensten voor de eigen huishouding en het consumeren van die goederen en diensten door de leden van die huishouding." (4) Terecht zegt Smook dat de deelnemers aan een opbouwwerkproject niet te vangen zijn met de gebruikelijke welzijnswerkbegrippen als vrijwilliger of cliënt.

De vraag is echter of "prosumment" dit endemische vraagstuk oplost. Hoewel de vondst van Smook het "belanghebbend actief zijn" insluit, sluit deze toch de "achterban" of de "profijtgroep" uit. Het is meer dan een titelatuurkwestie. Zonder een ogenblikkelijk zicht op de gehele set van belanghebbende actoren, verliest de methodiek van het opbouwwerk zijn kracht en eigenheid. Daarom blijft het een handicap dat een gewoon nederlands woord voor het subject van het opbouwwerk ontbreekt. Met: "de bevolking", "actieve burgers", "bewonersorganisaties" of "strevende groepen" wordt het kenmerkende van opbouwwerk d.i. dat het resultaat beklijft en uitstijgt boven de prestaties en belangen van de actieven/ niet volledig gedekt.

Tenslotte maakte Smook me nieuwsgierig naar zijn strategie. Hoe heeft hij eigenlijk zijn lobby gevoerd. Wat waren nu de werkzame bestanddelen van zijn aanpak? Was het zijn charme, zijn informatie, zijn onderhandelingsvaardigheden, zijn vermogen om af te blijven van andermans portefeuille? Waarop, kortom, werd zijn overtuigingskracht gebaseerd en hoe overdraagbaar is een en ander naar meer gepolitiseerde gewesten dan het Drentse?

De gemeente wordt meer en meer betiteld als een proeftuin voor een zich vernieuwende democratie. Of als een laboratorium om de verhouding tussen overheid en burger in een era van terugtrek tot herformuleren. Letschert, ook een burgemeester, doch sprekend voor D'66 gaf de volgende cri de coeur: "De rol van de gemeente in de toekomst is afhankelijk van de eigen kracht die zij ontwikkelt in het mobiliseren van de bevolking". Smook laat zien dat een ambtenaar veel kan dynamiseren of "ontstroeven" (hij gebruikt hier exact die term die J.A.A. van Doorn in 1960 muntte voor de samenlevingsopbouw), maar slechts mét het opbouwwerk. Wanneer Smook het vak oproept zich scherper te profileren, dan is dat niet een voorzet voor open doel – het doel wordt te heftig bewaakt. Maar het is wel een pracht scoringskans.

H. Broekman

1. Th. Roes e.a. Gemeente, Burger, Klant. Sociaal Cultureel Planbureau, 1987. Stukwerk nr. 41, zie met name pagina 146.
2. Bij monde van het plv. hoofd afd. maatschappelijke aangelegenheden en volksgezondheid, G.J. Korterink, in Bestuurswetenschappen 41 (1987), nr. 6, blz. 452-453.
3. M. Wierenga, geciteerd op blz. 91 in "Gemeente in perspectief – bestuurders spreken zich uit". VNG studie nr. 8, Den Haag 1987, ISBN 9032217097.
4. Begeleidingscommissie Ontwikkelingsprojecten: Prosumptie in lokaal perspectief, blz. 5, DOP Den Haag 1986, ISBN 903460943X.
5. In: Bestuurswetenschappen 41 (1987) nr. 6, blz. 515. ■

is een mededelingenblad van, voor en over de lokale opbouwwerkpraktijk.
Samenstelling: Charlotte Krop, Wil van de Leur.

M.O. verschijnt ten minste 10 maal per jaar, zes gewone en vier themanummers. Een jaarabonnement kost f 38,-. Bij méér abonnementen reductie op aanvraag. Losse nummers kosten f 5,25, themanummers f 6,-, excl. porto.

Redactie en administratie:
Pr. Mauritslaan 26, 2582 LS Den Haag,
tel. 070-521354.
ISSN: 0168-06SX