

Samenlevingsopbouw in Vlaanderen: begrip en onbegrip

Een kritische benadering van begrippen en beleid
Herman Baert

Geen pasklaar antwoord

Wat is samenlevingsopbouw? Deze elementaire vraag komt in dit artikel aan de orde. Het antwoord is echter verre van gemakkelijk te geven. Daar zijn meerdere redenen voor aan te halen.

De samenlevingsopbouw is in ons land een nog jonge werkvorm. Eerst midden zestiger jaren is een beperkt aantal initiatieven ontstaan die zich aankondigden als maatschappelijk opbouwwerk of samenlevingsopbouw. Het gedachtengoed of de theoretische basis waarop zij steunden was overigens broksgewijze ontleend aan Nederlandse voorbeelden en geïnspireerd door publicaties uit het angelsaksisch taalgebied. De initiatiefnemers van toen stonden voor de pionierstaak om mensen en middelen te vergaren om de gedachte van het systematisch opbouwen van samenlevingsverbanden ingang te doen vinden en levensvatbaarheid te geven. Dit lukte voor zover de (nationale) overheid bereid werd gevonden een beperkte financiële toelage uit te keren en er ook in andere kringen een vaak aarzelende belangstelling groeide. Vooral in het reeds oudere buurtwerk was men gevoelig geworden voor een aanpak om samen met de buurtbewoners greep te krijgen op de eigen woon- en leefomgeving. Het buurtwerk ging zich presenteren op de noemer van 'samenlevingsopbouw', zowel vanuit de opkomst van het buurtopbouwwerk, als vanuit het initiatief van de overheid om een aantal voorheen verspreide projecten in één subsidie categorie te vatten.

De inhoudelijke omschrijving van de subsidie categorie 'samenlevingsopbouw' omvatte niet veel meer dan enkele hoofdlijnen en accenten. Dat zou gedurende vele jaren zo blijven zodat het groeiend aantal gesubsidieerde initiatieven een bonte mengeling werd. Daardoor trad het profiel van de samenlevingsopbouw niet altijd duidelijk naar voren. Om daarin verbetering te brengen werd aan de in 1974 opgerichte Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw onder meer de opdracht gegeven een nadere begripsomschrijving uit te werken.

Hoewel inmiddels enig onderzoekswerk was verricht, bleef de theorievorming vanuit de Vlaamse praktijk beperkt. Een pragmatische beleidsbenadering werd voortgezet, ook al stuurden de elkaar snel opvolgende be-

* Herman Baert is doctor in de pedagogische wetenschappen (sociale pedagogiek) en stafmedewerker bij de Koning Boudewijnstichting.

voegde ministers beleidsverklaringen de wereld in. In het werkveld van de samenlevingsopbouw zelf bleef men het overigens ook oneens over de eigen aard, de functies en de methodiek(en). Behalve ideologische verschillen, zijn de versnippering van het werk, de oneigenlijke professionalisering, het gebrek aan systematisering van praktijkervaringen en bijscholing daar verantwoordelijk voor. Bovendien maakt het eigen streven van de samenlevingsopbouw, om maatschappelijke verandering én activering en toerusting tot mondige burgers, in één perspectief te plaatsen, de samenlevingsopbouw moeilijk catalogeerbaar in de bestaande indelings- en verkavelingsschema's van het sociaal-cultureel werk en het welzijnswerk. Ook de in 1982 op stapel gezette herstructurering van de sector samenlevingsopbouw heeft tot nu toe niet de consensus omtrent een operationele begripsbepaling opgeleverd die er wel eens van werd verwacht.

De lezer zal begrijpen dat het dus niet mogelijk en niet zinvol is te vertrekken van dé definitie van samenlevingsopbouw en vervolgens een beeld te schetsen van de daarmee bedoelde realiteit. We zullen daarentegen een aanloop moeten nemen met een beknopte schets van ontwikkelingsmomenten in de praktijk. Die moet ons toelaten een sprong te wagen naar een duiding van het maatschappelijk perspectief en de typerende sociaal-agogische benadering van de samenlevingsopbouw. We zullen er echter mee belanden in een aantal actuele discussiepunten die we tot slot op een rijtje zetten. De beperkte omvang van het artikel dwingt er ons toe een en ander slechts in zijn hoofdlijnen te schetsen.

Momentopnamen

Begin van de zestiger jaren groeit er in sommige kringen van het sociaal-cultureel werk belangstelling voor de mogelijkheden van het *maatschappelijk opbouwwerk*. Met name in het gedachtegoed van het volkshogeschoolwerk, dat bij ons vooral opgenomen werd in de Stichting Lodewijk De Raet, stonden zowel het streven naar gemeenschapsopbouw als naar persoonlijke ontplooiing centraal. De werkelijkheid van toen – en in hoever is het nu anders? – was echter gekenmerkt door een achterstand of achterstelling van de Vlaamse gemeenschap als geheel en van bepaalde streken in het bijzonder. Op het achterblijven van sommige regio's werd sedert het eind van de jaren vijftig ingespeeld door wetten en initiatieven voor regionale economische expansie. De onvolledigheid en de eenzijdig op stijging van de welvaart gerichte maatregelen werden ook in sociaal-culturele verenigingen opgemerkt. Het bereiken van een redelijk welzijnspeil voor iedereen onderstelt behalve een economische, ook een sociaal-culturele ontwikkeling. Het werken aan de mentaliteitsverandering en de actieve betrokkenheid van de bevolking werd dan ook als een dwingende opgave ervaren. Vandaar dat op tal van plaatsen studiedagen en gespreksbijeenkomsten over problemen van de streek werden gehouden. Daaruit

ontstonden niet meteen projecten van samenlevingsopbouw, maar een zekere gevoeligheid daarvoor werd wel gewekt.

Het is door de contacten met Nederland dat de eerste plannen voor opbouwwerk bij ons zijn gerijpt. Daar was reeds pionierswerk verricht in de achtergebleven veen- en zandprovincie Drenthe, door de in 1926 opgerichte 'Centrale Vereniging voor den Opbouw van Drenthe'. In de daaruit gegroeide Stichting Opbouw Drenthe is door mej. J. Boer het methodisch organiseren van samenlevingsverbanden door middel van de zelfwerkzame bedrijvigheid van vertegenwoordigers van bevolkingsgroepen, ingevoerd. Hiermee bracht ze een vertaling in Nederlandse verhoudingen van de Amerikaanse community organization-aanpak in de praktijk. In dit spoor werden door de Nederlandse overheid provinciale opbouworganen in het leven geroepen om na de tweede wereldoorlog de wederopbouw te behartigen.

Het overheidsinitiatief inzake samenlevingsopbouw vormt een wezenlijk onderscheid tussen Nederland en Vlaanderen. Bij ons is het eerste initiatief van particuliere zijde gekomen. Het was Jan Hardeman die in 1965-1966 als eerste met zijn Opbouwwerk Heuvelland een project van samenlevingsopbouw van enige omvang en met een professionele aanpak startte. Zowel bij de lokale als bij de nationale overheden moest voor begrip en middelen worden gepleit. Die kwamen er slechts met mondjesmaat.

Op de redenen daarvoor en op de verdere evolutie van wat eerst het maatschappelijk opbouwwerk en later het *territoriaal opbouwwerk* zou worden genoemd, kunnen we hier niet ingaan. We signaleren alleen dat het initiatief in het Heuvelland navolging heeft gekregen, mede gestimuleerd door contacten onder meer met het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw. Vanuit bepaalde intercommunales voor streekontwikkeling hebben zich 'Welvaartsstichtingen' ontwikkeld, waarbij vertegenwoordigers van bevolkingsgroepen en gemandateerden vanuit de overheids-sfeer op een of andere wijze betrokken waren.

Het territoriaal opbouwwerk op streekschaal telde in 1982 14 erkende en gesubsidieerde organisaties, die ongelijk gespreid zijn over Vlaanderen en Brussel-Hoofdstad. Zowel naar de problematiek waarop ze zich richten (sociaal-economische ontwikkeling, socio-culturele infrastructuur, welzijnsbeleid, leefmilieu, ruimtelijke ordening, toerisme, ...) als naar de gehanteerde methoden (onderzoek, overleg, inspraakbegeleiding, activering, sociale actie, sensibilisering, ...) vertonen de zogenaamde streekopbouwwerken een zekere verscheidenheid.¹

1. De Agglomeratieraad voor Plaatselijk Sociaal-cultureel Werk in Brussel, gegroeid uit het Centrum voor Samenlevingsopbouw, neemt een aparte plaats in dit geheel in. De opbouw van een Vlaamse gemeenschap in Brussel, vanuit de sociaal-culturele invalshoek, is een zeer eigen verschijnsel, dat vanuit een aparte overheidsinstantie, de Nederlandse Cultuurcommissie is ondersteund. In Vlaanderen is dit werk en zijn betekenis als samenlevingsopbouw onvoldoende gekend.

Deze diversiteit is ook terug te vinden bij de zogenaamde *gemeentelijke opbouwwerken* met andere woorden de initiatieven voor samenlevingsopbouw op mesoschaal. Tussen de 8 in 1982 erkende en gesubsidieerde en de enkele niet-officieel erkende organisaties, valt bovendien de beklemtoning van het politiserend werken op zoals die door Samenlevingsopbouw Alken wordt gelegd. Voor wat traditioneel het territoriaal opbouwwerk werd genoemd gaat het schaalverschil tussen macro en meso, gepaard met een verschil in rechtstreekse betrokkenheid van de plaatselijke bevolking. Op streekniveau betreft men doorgaans vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen bij het opbouwwerk, terwijl in opbouwwerken op gemeentelijke schaal vaak in direct contact met de bevolking en met vrijwilligers projecten worden uitgewerkt. In dat opzicht vertonen ze enige gelijkenis met het buurt(opbouw)werk, waarvan we nu enkele kenmerken schetsen.

De indeling van het *buurtwerk* bij het territoriaal opbouwwerk namelijk als samenlevingsopbouw op micro-vlak is nog maar 10 jaar oud en is overigens niet vanzelfsprekend.

De allereerste initiatieven dateren van 1949, nog voor er in Vlaanderen sprake was van samenlevingsopbouw en opbouwwerk. Vanuit hun sociale bewogenheid en pastorale bekommernis gingen religieuzen wonen in oude volks- of achterbuurten van grote steden. Ze trokken zich het lot aan van de talrijke 'miserie-mensen' en probeerden noden te lenigen, het isolement te doorbreken en bij te dragen tot sociale en culturele verheffing van de buurtbewoners. De aanpak was informeel, niet gesystematiseerd, maar gesteund op een houding van geloof in de waarde en de mogelijkheden van de eenvoudige volksmensen.

Waar in Nederland het club- en buurthuiswerk reeds van voor de tweede wereldoorlog ruim verspreid en betoelaagd was, kwam bij ons het buurtwerk pas in de jaren 1960 echt in de belangstelling. Talrijke initiatiefgroepen, die met wisselend succes aan de slag gingen, zorgden er voor dat Vlaanderen in 1968 een 30-tal initiatieven telde. Buurtwerkers zochten contact met elkaar om ervaringen uit te wisselen en te systematiseren. Ze richtten een federatie op (1967) en kregen methodische ondersteuning vanuit enkele sociale scholen. Ook vanuit overheidskringen die zich met de volksontwikkeling inlieten kwamen impulsen. Er werd een inventarisatieonderzoek naar de 'bijzondere volksontwikkeling door buurtwerk' opgezet (C. D'Aes) en een gelijknamige Commissie ontwierp een eerste regeling voor erkenning en subsidiëring van buurtwerken.

Terwijl de specifieke gerichtheid naar volksbuurten een constante blijkt te zijn, is het voor deze periode kenmerkend dat het zien van de noden en behoeften van buurtbewoners, gepaard gaat met een toenemende waardering van de volkscultuur. Eerder dan de solidariteit van de buitenstaander die in een volksbuurt komt wonen, trad stilaan de stimulering van de zelfwerkzaamheid van de buurtbewoner op de voorgrond. Individuele

hulpverlening en animerende en recreatieve activiteiten werden aangevuld door elementen van zelfhulp, vorming en bevordering van de eigen verantwoordelijkheid. Er werd gezocht naar geëigende methodieken om deze bedoelingen waar te maken: sociale dienstverlening met een zo laag mogelijke drempel, ontmoetingskansen en groepsactiviteiten in het buurthuis.

Vanaf 1972-1973 voltrekt zich een min of meer ingrijpende evolutie in het buurtwerk. De reeds genoemde Commissie Buurtwerk had – althans op papier – de doelstellingen open getrokken naar het opsporen van de belemmerende factoren in de woon- en leefsituatie, deze formuleren en bespreekbaar maken met bewoners en probleembetrokken instanties.

Terwijl het bestaande buurtwerk in de praktijk niet steeds goed raad wist met de verruimde doelbepaling, meldden nieuwe initiatiefnemers zich aan met het zogenoemde buurtopbouwwerk. In de lijn van de maatschappijkritiek en de democratiserings- en participatiebeweging van 1968, wezen zij op de structurele bepaaldheid van de problemen van volksbuurtbewoners. Met de spraakmakende term 'kansarmoede' werden de opeenstapeling van probleemfactoren en de collectieve dimensie van de buurtproblematiek belicht. Vooral de problemen inzake huisvesting, ruimtelijke ordening (onder meer verkeer, speel- en groenvoorzieningen) vormden het terrein voor het mobiliseren van de bevolking en het voeren van acties. Zich afzettend tegen een 'charitatieve aanpak', wilden de buurtopbouwwerkers structureel-gericht werken. Daartoe werd getracht bewoners te verzamelen rond door hen ervaren problemen, een proces van probleemformulering en bewustwording op gang te brengen en kleine en grote acties op het getouw te zetten om druk uit te oefenen op verantwoordelijke instanties en beleidsbeslissingen te beïnvloeden.

Al gauw moest men ervaren en erkennen dat buurtopbouwwerk pas aansluiting vindt bij de doelgroep van kansarm genoemde buurtbewoners, wanneer een vertrouwensband is kunnen groeien en wegen van geleidelijkheid in de aanpak worden bewandeld. Vernieuwingspogingen in langer bestaande buurtwerken en evoluties in kringen van het buurtopbouwwerk – een tijd lang gegroepeerd in de Bond van Buurtopbouwwerken (1975-1980) – zorgden voor een overbrugging van de aanvankelijke accentverschillen.

Op theoretisch vlak is omstreeks 1980 consensus gegroeid rond de omschrijving van buurtwerk als een '(des)kundig begeleid proces ter oplossing van door buurtbewoners gemeenschappelijk ervaren moeilijkheden, om door middel van zelfwerkzaamheid en zelfverantwoordelijkheid van de buurtbevolking uiteindelijk te komen tot participatie aan en inspraak bij de vormgeving van het eigen woon-, werk- en leefmilieu' (I. Van Dingenen, B.I. 17a., p.3). En ook in de praktijk is een zekere gemeenschappelijkheid merkbaar inzake de methodiek. Sociale dienstverlening, groepswerk (buurthuiswerk) en opbouwwerk op buurtniveau worden in combinaties

samengebracht om zodoende een integrale benadering te bewerkstelligen.

Het buurtwerk gaf met dit alles de contouren aan van een eigen profiel, minstens als een te onderscheiden werksoort. Daarop inspelend en vertrekkend van bepaalde beleidsprioriteiten zijn er initiatieven genomen om een afzonderlijk decreet voor het buurtwerk uit te werken (senator C. Smitt, staatssecretaris R. Steyaert). Later is geopteerd voor een globale decretaire regeling voor de samenlevingsopbouw met inbegrip van het buurtwerk. Deze optie ligt weliswaar in de lijn van de eerste beleidsnota voor de samenlevingsopbouw (R. De Backer, 1974), waarin geen fundamenteel onderscheid werd gemaakt tussen (streek- en gemeentelijk) opbouwwerk en buurtwerk.

De bewering uit de beleidsnota dat het slechts om nuanceringen gaat, die grotendeels te herleiden zijn tot schaalverschillen, is echter betwistbaar op inhoudelijke gronden. Zo kan worden aangevoerd dat de hulpverlening een belangrijke plaats in het buurtwerk inneemt. Dit is tot uitdrukking gebracht door het buurtwerk in een geëcheloneerde welzijnszorg te presenteren als een nuldelijnsvoorziening (Eloy, 1979, p.14). Het is wel zo dat de hulpverlening niet als kernfunctie werd opgevat, maar als een methodische instap voor het opbouwwerk. In de praktijk nochtans ging en gaat een ruim deel van de inzet van tijd en middelen naar de hulpverlening, zeker wanneer in de huidige tijd van crisis en besparingen de hulpbehoeften in kansarme buurten flink toenemen. En bovendien is het soms moeilijk om het opbouwperspectief in de geleverde hulp en diensten in te bouwen of ontbreekt het soms aan visie en deskundigheid ter zake. Maar evenzeer kan van het buurtwerk worden gezegd dat het veel gemeen heeft met het vormingswerk, maar dan een type dat gekenmerkt is door de specificiteit van zijn doelgroep. Mobilisering van en activeren met – ook educatief achtergestelde – bewoners van oude volksbuurten, vergt immers een uitgebreid en intensief proces van motivering, bewustwording en bevordering van de handelingsbekwaamheid. Zoals de hulpverlening kost ook dit bijzondere aandacht en veel tijd, terwijl de schakeling van vorming(sactiviteiten) en buurtopbouw(werk) niet steeds makkelijk is en/of intentioneel werd nagestreefd.

Op de feitelijkheid van gedeeltelijke overlapping naar werkterreinen en een zekere heterogeniteit in de werksoort is grosso modo optwee manieren gereageerd. Er zijn inspanningen geleverd om een visie op het buurtwerk te formuleren als een multifunctionele voorziening met vijf functies (dienstverlening, animatie, recreatie, vorming en bewonersorganisatie) in het perspectief van buurtopbouw, en tegelijk aan methodiekontwikkeling ter zake te doen. (Centrum voor Sociaal-Agogisch Onderzoek, in opdracht van het Ministerie van Nederlandse Cultuur.) Tevens heeft er touwtrekkerij plaatsgevonden over de bevoegdheidsverdeling binnen de Vlaamse Deelregering, later de Vlaamse Executieve. Eind 1983 stond het zover dat het

buurtwerk – als samenlevingsopbouw gedefinieerd – onder de politieke bevoegdheid valt van de Gemeenschapsminister van Cultuur en onder de administratie ressorteert van Gezin en Welzijnszorg. Of de bepaling van het buurtwerk en de samenlevingsopbouw als culturele dan wel als welzijnsmaterie een inhoudelijke weerslag zal krijgen is vooralsnog niet uit te maken. Het buurtwerk en de gemeentelijke en streekopbouwwerken zelf beklemtonen echter de culturele aard van hun werk en vrezende opvang- of restfuncties toebedeeld te krijgen wanneer ze zich volledig in de welzijnszorg zouden moeten inpassen.

Enigszins anders is het gesteld met wat tot 1983 toe categoriaal en functioneel opbouwwerk werden genoemd.

Het jonge *functioneel opbouwwerk* in Vlaanderen is enigszins verwant met de community-organisation zoals die vanaf 1938 in de USA in de praktijk is gebracht. De bedoeling aldaar was om via coördinatie van organisaties tot een efficiëntere hulpverlening in een bepaald gebied te komen, dit evenwel in de context van een typisch welfare-bestel.

Vlaanderen heeft in de zeventiger jaren een zeer grote uitbreiding van de welzijnszorg gekend. Tal van instellingen en centra werden opgericht of vernieuwd (van COO naar OCMW in 1977). De expansie verliep echter ongecoördineerd zodat o.m. versnippering en onoverzichtelijkheid schering en inslag waren. De nood aan samenwerking en overleg tussen de welzijnswerkers werd steeds meer gevoeld vanwege de dagelijks ervaren moeilijkheden om een doeltreffende hulpverlening te verzekeren. Onder meer in het Verbond van Instellingen voor Welzijnswerk groeide de idee van samenwerking tussen welzijnswerkers (zie *Cauwelier*, 1982). Samen met plaatselijke initiatiefnemers van zogenoemde Welzijnsraden, werd medio 1977 een *'Oproep tot samenlevingsopbouw in de Welzijnszorg'* gelanceerd. Het doel van het daarin voorgestelde Overleg Welzijnswerk was: de kwaliteit van de hulpverlening en welzijnszorg in een bepaald territorium verbeteren door onder meer uitwisseling van ervaringen, verbetering van de onderlinge verwijzing, informatie over het aanbod, continu behoeftenonderzoek, overlappingsen opsporen en nieuwe noden aanpakken, participatiebevordering van het cliënteel en het vervullen van een signaalfunctie.

Nadat de initiatiefnemers geen gehoor vonden bij 'hun' ministerie (toen Volksgezondheid), kregen ze onderdak bij het departement cultuur. In haar beleidsnota had de cultuurminister (De Backer, 1977) een opbouwwerksoort voorzien die 'de welzijnsproblematiek behartigt met en vanuit organisaties en instellingen met betrekking tot bepaalde functies, zoals bv. het onderwijs, de gezondheidszorg, de huisvesting, de welzijnszorg, enz.'. Of de overlegorganen voor welzijnswerk daar op hun plaats waren is van beide kanten steeds een vraag geweest. Het opportunistisch antwoord was 'ja', want het Ministerie van Cultuur kon uit de subsidiepot van de sa-

menlevingsopbouw een beperkte toelage uitkeren. Van drie experimentele projecten, groeide het aantal erkende en gesubsidieerde initiatieven tot tien in 1982 en tot ruim twintig effectief werkende 'welzijnsraden'. Naarmate de nood aan besparingen zich deed gevoelen werd de neiging groter om het functioneel opbouwwerk² over te hevelen naar het departement Welzijnzorg 'omdat het nu eenmaal tot de taak van welzijnswerkers behoort overleg te plegen en samen te werken en dit binnen hun takenpakketten en budgetten moet worden verrekend'. Dit suggereert meteen om samenlevingsopbouw en opbouwwerk als een methodiek te beschouwen eerder dan als een eigenstandige functie, werksoort of sector. Maar hiermee werd en wordt een uitzichtloos debat geopend, waarmee het werkveld uiteindelijk in de kou zou staan. De pragmatische oplossing die nu gevonden werd bestaat erin de feitelijke bevoegdheid voor het Overleg Welzijnswerk (bij protocol) door te schuiven naar de Gemeenschapsminister voor Gezin en Welzijnzorg en 'projecten van samenlevingsopbouw' uitgaande van welzijnsraden te laten erkennen en te betoelagen door de Gemeenschapsminister van Cultuur onder wiens bevoegdheid de Samenlevingsopbouw ressorteert. De vraag luidt dan welke invulling wordt gegeven aan (projecten van) samenlevingsopbouw (zie verder).

Met betrekking tot het *categoriaal opbouwwerk* kan een gelijkaardig verhaal worden geschetst, hoewel hier onmiddellijk de grote diversiteit naar doelgroepen opvalt. In de praktijk van de welzijnsbevordering van gemarginaliseerde groepen als gastarbeiders, woonwagenbewoners, ex-psi-chiatrische patiënten, ex-gedetineerden, homofielen en bejaarden bleken tal van knelpunten van structurele aard te zijn. Vandaar dat initiatieven werden genomen om niet enkel in te staan voor directe hulp en begeleiding, maar om ook de publieke opinie en het beleid te beïnvloeden en zodoende een integratie te bevorderen.

Ook deze initiatiefnemers konden aanvankelijk terecht bij de staatssecretaris van cultuur in wiens beleidsnota het begrip 'categoriaal opbouwwerk' was ingevoerd. Hiermee werd het opbouwwerk bedoeld 'dat de welzijnsproblematiek van een welbepaalde bevolkingscategorie wil behartigen'. Onder deze nogal vage omschrijving werden in 1982 dertien categoriale opbouwwerken erkend en gesubsidieerd. Of deze gevarieerde organisaties steeds de samenlevingsopbouw als kernfunctie waar maakten, is meermaals betwijfeld. Dit doet niets af aan de zin en de noodzaak van hun werk. Maar het versterkte wel de vraag of het algemene en het categoriale welzijnswerk (in engere zin) dit werk niet – letterlijk én figuurlijk – voor hun rekening moesten nemen.

2. De buurt in de Gentse Sleepstraat is een 'onderwijs-opbouwwerk' dat door de administratie in de lijst van de samenlevingsopbouw onder 'Diversen' werd gerangschikt. Men zou het als een functioneel opbouwwerk kunnen bestempelen, maar dan als het enige in zijn soort.

In het kader van de herstructurering van de samenlevingsopbouw die in 1982 door Gemeenschapsminister K. Poma is ingezet, kwam eind 1983 een gelijkaardige bevoegdheidsverdeling als voor het functioneel opbouwwerk tot stand. Onder meer door de overheveling van het functioneel en het categoriaal opbouwwerk is de door de minister bedoelde uitzuivering van de sector ingezet. Deze moet zijn beslag krijgen in omschakeling naar 'een projectmatige aanpak van de samenlevingsopbouw'. Maar wat is dan samenlevingsopbouw?

Een poging tot duiding

Het zou onterecht zijn uit het voorgaande te besluiten dat die vraag uitsluitend pragmatisch of opportunistisch is benaderd. In de officiële geboorteakte van de samenlevingsopbouw als sector (het decreet van 4 juli 1975 houdende de oprichting van de Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw) wordt samenlevingsopbouw omschreven als 'het op methodische en intentionele wijze met en door de bevolking bevorderen van het op sociaal-cultureel welzijn gericht functioneren van de samenleving als zodanig, door het scheppen van omstandigheden, structuren en relaties die bijdragen tot een grotere participatie aan en integratie in het maatschappelijk gebeuren'. Deze begripsbepaling is later overgenomen en nader uitgewerkt in de omstandige beleidsnota van R. De Backer d.d. 15 juni 1977. Algemene en zelfs doortimmerde definities als de bovenstaande blijken echter weinig richtinggevend. De schets van ontwikkelingsmomenten levert namelijk een beeld op van een uiteenlopende hoeveelheid van organisaties en experimenten, eerder dan van een duidelijk herkenbaar profiel. Tot voorzichtigheid aangespoord door de korte geschiedenis, willen we echter vooruitblikken en de opgave formuleren die een profilering van de samenlevingsopbouw inhoudt.

De term 'samenlevingsopbouw' klinkt als een programmaverklaring maar is dat niet, althans niet in de zin van een ideologie of maatschappelijke blauwdruk waarvoor men aanhang en macht probeert te verwerven. Haar uitgangspunten vindt de samenlevingsopbouw nochtans wel in een kritische vaststelling van het gebrek aan welzijn in onze samenleving en haar eigen bijdrage ziet ze in het versterken van de eigen rol en verantwoordelijkheid van de burgers – technisch: het cliëntsysteem – in de opbouw van het samenleven. Achtereenvolgens proberen we deze specifieke probleemgerichtheid en eigen doeloriëntatie van de samenlevingsopbouw kort te typeren.³

3. Zie iets meer uitgebreid: F. Delmartino – J. Timmermans en H. Baert in *Welzijns-gids*

Probleemgerichtheid

De versnelde maatschappelijke ontwikkelingen stellen zowat alle burgers voor het probleem persoonlijk verantwoorde keuzes te maken en hun plaats in de samenleving te verwerven. De traditionele leef- en integratiekaders zijn immers in verval geraakt en de behoefte aan nieuwe vormen van samenleven zijn groot. Tegenover de tendenzen tot schaalvergroting, met de daaraan gekoppelde anonimiteit en vervreemding, ontstaan bewegingen naar schaalverkleining. Evenwichtige en generaliseerbare alternatieven zijn daar nog nauwelijks uit voortgesproten, maar het streven om zelf zijn bestaan en de vormgeving van zijn woon-, leef- en werkmilieu in handen te nemen is onmiskenbaar. Zich opstellen als actieve burger eerder dan als passief consument stelt ons echter voor een moeilijke en complexe uitdaging vanwege de ingewikkeldheid en de techniciteit van een relevante probleemaanpak. Wie innoverende initiatieven wil nemen stoot al gauw op stroomlijnende of ongeschikte reglementeringen, weerstanden bij verzuilde en verkokerde organisaties, ondoorzichtige besluitvorming en bureaucrativering. Heel vaak moet men zich onderwerpen aan kwantitatieve eisen en is er weinig plaats voor kwalitatieve vragen en maatstaven. Welvaart blijkt makkelijker bereikbaar dan welzijn, beheersing van het aanbod voor de handligger dan actieve betrokkenheid van de mens om wiens welzijn het eindelijk toch gaat. Ondanks de veel gepropageerde cliënt- en behoeftengerichtheid hebben de zogeheten welzijnsvoorzieningen in feite dikwijls weinig welzijn tot gevolg. Ze zijn vooral voorgeprogrammeerde kanalen waarin 'noden' worden opgevangen, eerder dan ruimten voor waardering, vrijheid, creativiteit en diepmenselijk contact – zijnde de ingrediënten van welzijn en ontplooiing.

Deze algemene en fundamentele samenlevingsproblematiek uit zich op een verscherpte en bijzondere wijze in situaties van maatschappelijke achterstelling, waar de samenlevingsopbouw in Vlaanderen zich prioritair wil mee inlaten. Deze prioriteitenbepaling is deels gestimuleerd door de ontstaansgeschiedenis van het opbouwwerk in achterstandsgebieden en achtergestelde volksbuurten in grote steden. Deels wordt ze opgedrongen door de weerslag van de economische crisis, die de sociale problemen aanscherpt, en de bezuinigingen bij de subsidiërende overheid, die dwingen tot het maken van keuzes.

Van *maatschappelijke achterstelling* is sprake wanneer zich aan personen, groepen en sociale categorieën het proces voltrekt waarbij ze, naarmate zij zich in een lagere maatschappelijke positie bevinden:

- minder mogelijkheden hebben om die positie te verbeteren;
- geconfronteerd worden met een grotere duurzaamheid en dichtheid aan onderling verweven en elkaar bevestigende en versterkende problemen;
- minder macht bezitten en meer afhankelijk zijn.

Dit proces is er voor verantwoordelijk dat de betrokkenen belemmerd worden in hun kansen op ontplooiing en participatie. Ofschoon formeel iedereen recht heeft op bestaanszekerheid, op huisvesting, op arbeid, op onderwijs, op sociale dienstverlening en op zelfontplooiing, bereiken maatschappelijk achtergestelden het wenselijk geacht minimum-welzijnspeil niet.

Het is belangrijk voor de omschrijving van de eigen probleemgerichtheid van de samenlevingsopbouw te onthouden dat kansarmoede en maatschappelijke achterstelling hun oorsprong vinden in de fundamentele sociale ongelijkheid die onze samenleving kenmerkt. Grote groepen van de bevolking worden belemmerd in of zonder meer uitgesloten van hun participatie aan de democratische opbouw van de samenleving. Weinig macht om de inrichting en de ontwikkeling van de maatschappij te beïnvloeden, gaat aldus gepaard met een geringer aandeel in maatschappelijk hooggevalueerde goederen als bezit, kennis en aanzien en in kansen tot zelfontplooiing. Met andere woorden afwezigheid van de lagere sociale klassen op de diverse niveaus van de beleidsbepaling belemmert het aan bod komen van hun behoeften en hun formeel toegekende rechten.

Op dit *gebrek aan participatiemogelijkheden en betrokkenheid van vooral de lagere sociale klassen* in de achtergestelde territoria wil het opbouwwerk anno '84 (helpen) inwerken. Het wordt hierbij geconfronteerd met twee verstrengelde componenten van de participatieproblematiek. Er is de *structurele component* van de relaties tussen bestuurders en bestuurdens, van de informatie- en inspraakkanalen, van de besluitvormings- en beslissingsprocedures, van de openbaarheid en de beroepsmogelijkheden. En tegelijk is er de *mentale component* van de democratische grondhouding van alle betrokkenen, van het bewustzijn en het inzicht in de problemen, van de bekwaamheden inzake signalering, organisatie, beleidsbeïnvloeding en democratische besluitvorming. Voor het invullen van de doelgerichtheid van het opbouwwerk is het van groot belang te onderkennen dat het structureel gebrek aan participatiekansen de motivatie en de (oefening van de) bekwaamheden om te participeren negatief beïnvloedt. Het invoeren van inspraakprocedures, het oprichten van participatieorganen en dergelijke zal weinig opleveren indien ze niet gedragen worden door een 'mentale reconversie' bij alle betrokken partijen. Het is zelfs de vraag wie de impulsen zal geven om de structurele participatiekansen te scheppen als men zich niet betrokken weet op de problemen van achterstand en achterstelling en doordrongen is van een democratische beweging om er iets aan te doen.

Doeloriëntatie

Gaat men voort op de term 'samenlevingsopbouw' om zich een idee te vormen over de bedoelingen van het opbouwwerk, dan wordt de indruk

gewekt van een wazige en/of hooggegrepen bedoeling. Men moet echter blijvend beseffen dat voor de ombuiging van de ongelijke maatschappelijke kansenstructuur, onder meer (zuiver) politieke actie, syndicale strijd, sociale actie en sociale planning noodzakelijk zijn. Opbouwwerk kan als één element in een meer-fronten-aanpak, een rol spelen door bepaalde processen van maatschappelijke verandering te ondersteunen en te begeleiden. De eigen doeloriëntatie van het opbouwwerk bestaat er met name in *de eigen rol en de verantwoordelijkheid van haar doelgroepen met betrekking tot de oplossing van door hen ervaren maatschappelijke problemen te versterken.*

Voor een werkelijke betrokkenheid van de burger – lees ook: de cliënt, de patiënt, de buurt- of dorpsbewoner – is het vooreerst essentieel dat hij deelneemt aan de behoeftenbepaling en de probleemformulering. Dit is niet alleen nodig omdat de betrokkenen voor de beleidsbepalende instanties als het ware bevoorrechte getuigen zijn, die de behoeften en problemen vanuit hun ervaring kennen en wier kennis onmisbaar is. Van wezenlijk belang is dat de betrokkenen een proces van zelfherkenning kunnen doorlopen, waarbij ze zich bewust worden van hun situatie, onvrede en vage klachten kunnen uitklaren tot duidelijke knelpunten. Tevens moeten ze zich bewust kunnen worden van sociaal-bepaalde afhankelijkheden die hen belemmeren in hun ontplooiing alsook van hun individuele en gezamenlijke mogelijkheden om aan verandering te werken. Door de bewustwording van de betrokkenen wordt de weg geopend naar een actieve medewerking aan de probleemoplossing. Het tot zelfherkenning komen vergt tijd en vanwege de beleidsverantwoordelijken geduld en een aandachtig luisteren. Aanvankelijk zal het hen moeite kosten om de bevolkingsinbreng goed te beoordelen en het zal ook de indruk wekken het beleidswerk te vertragen. De (democratische) kwaliteit en de effectiviteit van de latere oplossing worden hier echter voorbereid. Door de deelname van de betrokkenen in de probleemformulering neemt namelijk de kans toe dat men de *wé*rkelijke problemen opspoot en dat een blijvende afhankelijke of consumptieve opstelling wordt tegengegaan.

In dezelfde zin bevordert een actieve betrokkenheid in het zoeken en afwegen van alternatieve oplossingsmogelijkheden, een activering van de eigen mogelijkheden om tot een oplossing bij te dragen. Deze mogelijkheden zullen vaak versterkt en ontplooid moeten worden, zowel door individueel als door gezamenlijk leren. Dit leren – ‘te velde’ of in aangepaste activiteiten – kan onder meer betrekking hebben op de ‘technische kennis van het dossier’, op kennis van instanties en hulpbronnen, op communicatieve en organisatorische vaardigheden, op overleg- en actietechnieken en niet in het minst op houdingen en vaardigheden inzake zelf-organisatie.

Ook dit facet van het participatiegebeuren zal tijd en de nodige ondersteuning vergen. We moeten echter beseffen dat het hier om méér gaat dan de participatie om de participatie. Actief meewerken aan het ontwerpen en

kiezen van een oplossing legt de basis voor een integratie ervan in het levenspatroon van de betreffende individuen en groeperingen. Tevens komt het tegemoet aan de essentie van de democratische idee dat de deelname van ieder aan het samenleven, ieders talenten promoveert en een bron is van leefbare samenlevingsverbanden.

Uit dit alles komt naar voren dat de versterking door middel van opbouwwerk van de eigen rol en verantwoordelijkheid van de zogeheten probleemdragers in de probleemoplossing, twee essentiële aspecten vertoont: het *vormend* of educatief aspect en het *maatschappijveranderend* of oplossingsgericht aspect. De beide aspecten moeten in de goede balans worden gehouden.

Doet men echter een beroep op opbouwwerk om zichtbare en concreet ervaren leefbaarheidsproblemen – liefst snel – op te lossen, dan legt men een (te) grote prestatiedruk op. Die bedreigt het werken aan de bewustwording, de zelfredzaamheid en het probleemoplossend vermogen van de doelgroep en levert vermoedelijk ad hoc-oplossingen op zonder dat nieuwe relaties en samenlevingsverbanden worden opgebouwd.

Trekt men zich daarentegen min of meer terug in de veiligheid en overzichtelijkheid van de educatieve momenten of vormingsgerichte activiteiten, dan dreigt het opbouwwerk in te boeten aan maatschappij-veranderende betekenis en de motivatie te verliezen van probleemdragers en probleem-betrokkenen die 'harde resultaten' willen zien.

In navolging van de eindconclusies van een Nederlands symposium kan men samenvattend stellen, dat het opbouwwerk drie met elkaar samenhangende en deels met elkaar concurrerende doelen nastreeft:

- de oplossing van het gesignaleerde probleem, samen met de direct betrokkenen;
- het vergroten van het vermogen van de betrokkenen om vergelijkbare problemen in het vervolg zelf op te lossen;
- de beïnvloeding, samen met de betrokkenen, van die instanties die m.b.t. het gesignaleerde probleem beleidsbeslissingen nemen.

(M. Snel en N. Van Dijk, 1982, p. 41)

Begrip en vernieuwde praktijk

De poging tot duiding van het begrip 'samenlevingsopbouw' is zeker niet af. Om te ontkomen aan theoretische fijnslipperij is het nodig terug te keren tot de huidige praktijk en een aantal knelpunten te onderkennen waarmee de samenlevingsopbouw wordt geconfronteerd.

Wat zich tot nu toe aandienende op de subsidie-titel 'samenlevingsopbouw' geeft niet steeds op de meest heldere wijze gestalte aan de hier geschetste begripsinhoud. Een niet gering aantal van de gesubsidieerde initiatieven vervult als hoofd- of belangrijke nevenfuncties o.m. sociale dienstverle-

ning, recreatie, vorming en (basis)educatie, begeleiding van door de overheid geïnitieerde inspraak, (sociaal-beschrijvend en diagnostisch) onderzoek (crf. *Momentopnamen*). De zin en de noodzaak daarvan hoeven niet steeds betwist te worden, maar bevraagd op hun betekenis en dienstbaarheid aan de wezenlijke doelstelling van het opbouwwerk.

De overschakeling van een subsidiëring van opbouwwerkinstellingen naar een projectmatige aanpak zou – mits de nodige tijd en seriniteit voorhanden zijn – een goede gelegenheid voor een dergelijke bevraging zijn. In zijn Beleidsnota van 23 april 1982 heeft K. Poma, Gemeenschapsminister van Cultuur, de idee van projectmatig werken van de eerste Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw overgenomen en een herstructurering van de sector op gang gebracht.

Projecten zouden gecentreerd worden rond maatschappelijke problemen die door een bevolkingsgroep uit een bepaald territorium worden ervaren. Wanneer minstens een kleine initiatiefgroep een probleem samen met de betrokkenen wil aanpakken, én dit probleem behoort tot wat de minister als prioritaire probleemcategorieën vooropstelt, dan zou een betoelaging en een ondersteuning door een opbouwwerker mogelijk zijn. Het project is evenwel gebonden aan een beperkte looptijd binnen dewelke gerichte activiteiten moeten worden ontplooid die geregeld op hun doeltreffendheid worden geëvalueerd. Het is dus niet de bedoeling een instelling te helpen tot stand komen waar het bekende 'displacement of goals' plaatsvindt en die uiteindelijk weinig meer doet dan zichzelf bestendigen.

Of een profilering van de samenlevingsopbouw door het invoeren van projectmatig werken lukt, is gebonden aan vele factoren. De hier bedoelde *methodiek* is nog grotendeels te ontwikkelen. Ervaringen met de zogenoemde probleem-project-methode leren grosso modo dat reeds min of meer actieve of geactiveerde doelgroepen oplossingen kunnen bereiken voor sommige problemen in verband met de woonomgeving en ruimtelijke voorzieningen, maar dat weinig sprake is van een vergroting van het probleemoplossend vermogen, noch van een duurzame beleidsbeïnvloeding c.q. democratisering van de verhoudingen. Hoe kan men echter een probleembewustwording op gang brengen en een bevolkingsgroep activeren die wel in een achterstellingssituatie verkeert, maar geen initiatief neemt waarop opbouwwerk kan aansluiten? Ook rijst de vraag of en hoe de integrale of multi-functionele aanpak die vandaag de dag nog steeds als een noodzaak wordt ervaren in de benadering van achtergestelde bevolkingsgroepen, in een project kan worden gerealiseerd.

Minstens even belangrijk als een systematische methodiekontwikkeling is de *planning van projecten* van samenlevingsopbouw. Hiermee raken we enerzijds aan de maatschappelijke erkenning van de sector en anderzijds aan de vrijwaring van de eigen dynamiek en functionele autonomie.

Samenlevingsopbouw zoals die hoger werd omschreven is als het ware een eigen dimensie van het werken aan welzijn en welzijnsbevordering. In

alle maatschappelijke sectoren rijst de vraag naar de betrokkenheid van de burger en de dienstbaarheid aan zijn individueel en collectief welzijn. Samenlevingsopbouw als perspectief en opbouwwerk als methodiek van sociale verandering zijn noodzakelijke kwaliteitskenmerken van democratisch maatschappelijk functioneren.

Het is nochtans zinvol van een sector samenlevingsopbouw te spreken als er projecten kunnen worden opgezet die, niet zozeer door hun aantal of omvang, maar door hun tekenwaarde een bijdrage kunnen leveren tot de kwaliteit van het samen-leven. Daartoe moeten echter de nodige politieke ruimte en de nodige middelen aanwezig zijn.

En precies hier wrong en wringt de schoen. Men heeft van de samenlevingsopbouw gevraagd zich te bewijzen, zonder de sector daartoe de nodige middelen te geven. Wellicht is de recente verhoging van de post samenlevingsopbouw op de begroting van de Vlaamse Gemeenschap voor 1983 een gunstig voorteken, evenals het – reeds meermaals – aangekondigde decreet dat de sector rechtszekerheid moet verschaffen.

Het tot stand komen van een zinvolle decretaire regeling is evenwel in belangrijke mate afhankelijk van een consensus tussen de maatschappelijke groeperingen die, in een verzuild en verkokerd systeem, de welzijns- of socio-culturele sectoren bezet houden. Samenlevingsopbouw wil deze gegevenheid echter overstijgen en in een geest van openheid en welbegrepen pluralisme, in dienst staan van en stem geven aan de welzijnsbehoeften van de burger, de cliënt, de patiënt, en zo meer. Een cruciale kwestie en een toetssteen van een maatschappelijke erkenning van de samenlevingsopbouw in de vorm van een decreet, zal dan ook het mechanisme van de planning van opbouwwerkprojecten zijn. Zullen de instanties die met de planning belast zijn bevolkt worden met personen die gericht zijn op een kwaliteitstoetsing van de ingediende projectaanvragen en op het genereren van projecten daar waar er reële nood aan is? Zullen de criteria, de selectie en de evaluatie van de projecten kunnen ontkomen aan een formalisering die de dynamiek ervan doet verschralen? Zullen de opbouwwerkers in reële voeling kunnen treden en blijven met groepen die door hun marginaliteit niet op het maatschappelijk toneel verschijnen? Of zullen zij blijven delen in het onbegrip waarmee hun doelgroepen nog dagelijks worden bejegend?

Geraadpleegde literatuur

D'Aes, C., *Buurtwerk in Vlaanderen*. Brussel, Min. van Ned. Cult., 1973.

Baert, H., *Diagnose in een proces van vorming en buurtopbouw met bewoners van een kansarm genoemde buurt. Ontwikkeling van een theorie en van de methode huisbezoek-interview*, Leuven, 1982 (niet-gepubliceerd doctoraatsproefschrift).

Baert, H., Kansarmoede en kansarmen in het licht van vormingskansen – in: W.

- Leirman en L. Vandemeulebroecke, *Vormingswerk en vormingswetenschap. Een agologisch handboek*. Deel 1, Leuven, Helicon, 1981.
- Baert, H. en W. De Jong, Maatschappelijke achterstelling en beleid – in: W. Fache en L. Ten Brummeler (red.) *Welzijnsbeleid van de overheid in Vlaanderen en Nederland*, 's-Gravenhage, VUGA, 1983.
- Baert, H., Opbouwwerk: bevordering van de eigen verantwoordelijkheid in de opbouw van de samenleving, *Welzijnsgids*.
- Bollaerts, L., Samenlevingsopbouw in eigen land, *Tijdschrift voor Sociaal welzijn en maatschappelijk werk*, 1974 (1), nr. 3, p. 135-149.
- Bollaerts, L., Samenlevingsopbouw: de operationalisering van de participatie-idee, *ibidem*, nr. 6, p. 175-203.
- Broekman, H., e.a. *Wijk, buurt en welzijn*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1980.
- Cauwelier, D., Functionele samenlevingsopbouw; het (plaatselijk en/of regionaal) 'overleg welzijnswerk'. *Welzijnsgids*, 1982, II.C.4.
- De Backer-Van Ocken, R., *Beleidsnota. Naar een overheidsbeleid voor de samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Brussel, 1977.
- De Jong, W., J. De Lodder en F. Delmartino, Samenlevingsopbouw en overheidsbeleid – W. Faché en L. ten Brummeler *ibidem*.
- Delmartino, F. en J. Timmermans, Samenlevingsopbouw: een maatschappelijk perspectief, *Welzijnsgids*.
- Eindtekst van de kabinetswerkgroep over de herstructurering van de samenlevingsopbouw*, Brussel, 1982.
- Goezinne-Zijlman, R. A. E. (red.), *Werken aan de samenleving: aspecten van samenlevingsopbouw*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1978.
- Koning Boudewijnstichting, *Bouwen aan welzijn en gezondheid. Programma Welzijnszorg 1983-1988*, Brussel, 1983.
- Koning, T., Het opportunisme van 's lands oudste opbouworgaan, *Welzijnsweekblad*, 1983, nr. 15, p. 12-21.
- Peper, B., *Vorming van welzijnsbeleid*, Meppel, Boom, 1972.
- Poma, K., *Beleidsnota samenlevingsopbouw*, 23 april 1982.
- Roelandt, E., Elementen voor een situatieschets van de Samenlevingsopbouw in Vlaanderen, *Tijdschrift sociaal welzijn en maatschappelijk werk*, 1975, (2), nr. 5, p. 152-170.
- Samenlevingsopbouw in perspectief, *Volksopvoeding*, 1972 (21), nr. 5-6, p. 152-170.
- Simonse, J., *Belemmerde kansen. Sociologie van de volksbuurt*, Alphen aan den Rijn, Samsom, 1971, 1974, 1977.
- Snel, M. en N. Van Dijk, *Lokaal opbouwwerk* (Verslag symposium Zwolle, 3 april 1981), Alphen aan den Rijn, Samsom, 1982.
- Vanaerschot, L., e.a., *Strategieën voor samenlevingsopbouw*, Antwerpen, U.I.A., 1982.
- Van de Leur, W., e.a., Perspectieven van het opbouwwerk, *Tijdschrift voor agologie*, Meppel, Boom, 1980 (themanummer).
- Van der Veen, R., *Activering in opbouw- en vormingswerk*, Baarn, Nelissen, 1982.
- Van Dingenen, I., *Buurtwerk*, Deventer-Antwerpen, Van Loghum-Slaterus, 1980.
- Van Dingenen, I., *Buurtwerk*, *Gids Sociaal-Cultureel Werk*, 1982, B.I. 17a.
- Van Rees, W., Reflecties over de werkwijze van het opbouwwerk, *Marge*, jg. 3, 1979, p. 405-420.
- Van Tienen, A. en W. Zwanikken, *Opbouwwerk als een sociaal-agogische methode*, Deventer, Van Loghum-Slaterus, 1969.
- Verbeke, L., *Een visie op de organisatie van opbouwwerk*, *Tijdschrift Samenlevingsopbouw*, 1983, nr. 3, p. 15-18.
- Winkelaar, P., *Bouwstenen voor opbouwwerk*, Bloemendaal, H. Nelissen, 1979.