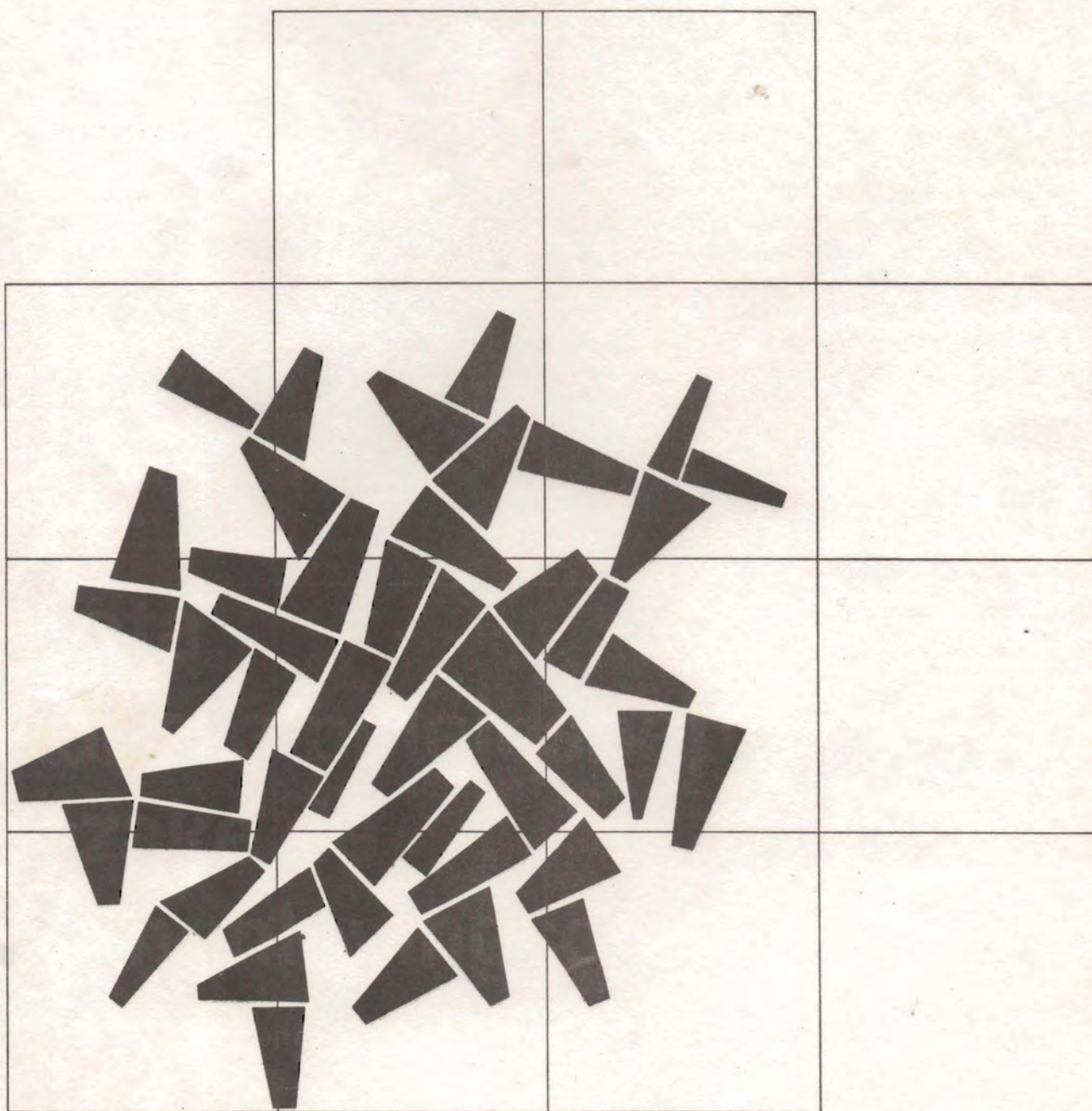


# Nota nadere beleidsbepaling inzake de samenlevingsopbouw

Richting en prioriteiten in de komende jaren



Zitting 1974-1975

13 555

## Nadere beleidsbepaling inzake de samenlevingsopbouw

Nr. 2

### Nota

#### INHOUDSOPGAVE

- |  |                |
|--|----------------|
| <b>1. Inleiding</b> 4                              |                |
| <b>2. Ontwikkeling van de samenlevingsopbouw</b> 5 |                |
| - herkomst   |                |
| - kenmerken  |                |
| - ontwikkeling                                     |                |
| - aantallen  |                |
| - waardering                                       |                |
| - beoordeling                                      |                |
| - accenten   |                |
| - zelfwerkzaamheid                                 |                |
| - permanente educatie                              |                |
| - subsidieregeling                                 |                |
| - samenlevingsopbouw                               |                |
| <b>3. Begrenzing van de samenlevingsopbouw</b> 10  |                |
| - onduidelijkheden                                 |                |
| - sociale planning                                 |                |
| - begrenzing                                       |                |
| - beleidsterrein                                   |                |
| <b>4. Dicht bij de bevolking</b> 12                |                |
| - prioriteiten                                     |                |
| - activering                                       |                |
| - decentralisatie                                  |                |
| - samenhangen                                      |                |
| <b>5. Nadere beleidsbepaling</b> 14                |                |
| <b>6. Samenlevingsopbouw aan de basis</b> 14       |                |
| - motorfunctie                                     |                |
| - invloed  |                |
| - rol van de bevolking                             |                |
| - informatie                                       |                |
| - actiegroepen                                     |                |
| - vrijwilligers                                    |                |
| - training   |                |
| - verantwoordelijkheden                            |                |
| - rol beroepskrachten                              |                |
| - bijscholing                                      |                |
| - opleiding  |                |
|  | - werkplaatsen |
|  | - evaluatie    |
| <b>7. Een probleemgerichte projectaanpak</b> 19    |                |
| - bundeling  |                |
| - poolvorming                                      |                |
| - buurtwerk  |                |
| - opbouwwerkers                                    |                |
| - verantwoordelijkheid                             |                |
| - projecten  |                |
| - decentralisatie                                  |                |
| - beleidsvoorbereiding                             |                |
| - bijstelling                                      |                |
| <b>8. Belangrijke probleemvelden</b> 22            |                |
| - prioriteiten                                     |                |
| - financiën  |                |
| - beleidslijn                                      |                |
| - steden   |                |
| - culturele minderheden                            |                |
| - onderwijsopbouwwerk                              |                |
| - regionaal beleid                                 |                |
| - bestuurlijk                                      |                |
| <b>9. Landelijke aandachtspunten</b> 25            |                |
| - landelijk centrum                                |                |
| - toetsing   |                |
| <b>10. Samenvatting</b> 26                         |                |

# Nadere beleidsbepaling inzake de samenlevingsopbouw

## Richting en prioriteiten in de komende jaren

### 1. Inleiding

Met de aanbieding van deze nota over de Samenlevingsopbouw staan ons twee dingen voor ogen. In de eerste plaats willen wij door een kritische beschouwing van dit werkterrein, dat nu zo'n vijftien jaar bestaat, een aantal tekortkomingen signaleren en tevens aangeven hoe daarin verbetering kan worden gebracht.

In de tweede plaats willen wij meer duidelijkheid verschaffen over de plaats en de betekenis die wij aan de samenlevingsopbouw willen geven in verband met de prioriteiten die wij in ons algemene beleid nastreven.

In de memorie van toelichting (blz. 45) bij de begroting voor 1975 hebben wij er al op gewezen, dat de snelle groei van het werk op dit terrein in de afgelopen jaren een aantal vragen heeft opgeroepen. Wij noemden daarvan vragen als die betreffende 'de kwaliteit en de doelmatigheid van het werk, het effect van de werkzaamheden, het bereiken van de mensen en groepen waarom het gaat, het tekort aan goed opgeleide beroepskrachten, de aansluiting bij behoeften en probleemsituaties, de keuze van prioriteiten en de organisatorische vormgeving'.

Wij hebben ons met onze medewerkers aan de hand van deze vragen kritisch gebogen over de ontwikkeling, de mogelijkheden en de beperkingen van de samenlevingsopbouw. Het is onze bedoeling in deze nota aan te geven wat wij van dit werk verwachten en welke bijstelling in het beleid en in het werkveld wij nodig achten. Voor wat betreft de richting waarin onze gedachten gaan, gaven wij in de memorie van toelichting 1975 de volgende hoofdlijnen aan:

'Het werk van de samenlevingsopbouw zal zich meer moeten richten op de problemen en de behoeften, die mensen dagelijks in hun leefsituatie ervaren. Dat zal ertoe kunnen bijdragen, dat dit werk de mensen meer gaat aanspreken en daardoor effectiever wordt dan nu vaak het geval is. Voorlichting, training en vorming van de mensen zelf om hun maatschappelijke vaardigheid te vergroten, zullen meer aandacht moeten krijgen. De directe invloed op het werk vanuit de buurt- en wijkbevolking dient te worden versterkt. De voorkeur gaat uit naar het werk aan de basis en naar een projectmatige aanpak. Daarom zal het beleid ook sterker worden ontwikkeld binnen de gehele samenhang van eerste-lijns-voorzieningen. Nauwe samenwerking met werkers uit andere welzijnssectoren (teamvorming) is daarbij een vereiste. De opleiding, bijscholing en training van beroepskrachten voor de samenlevingsopbouw en de sociale planning moeten sterker worden gericht op hun praktische werkzaamheid.

Er zal meer aandacht worden besteed aan situaties en groepen met een relatief grote achterstand, zoals in stadsvernieuwingsgebieden en in oude woonwijken. Ook de positie van de culturele minderheden, de aansluiting tussen onderwijs en sociaal milieu en het regionale ontwikkelingsbeleid krijgen meer aandacht.'

Het is niet zonder belang, met welk begrip het terrein en de functie waarover de nota handelt worden aangeduid. Wij hebben ons daarop bij de voorbereiding van de nota beraden en kiezen vooralsnog voor het begrip 'samenlevingsopbouw'. Deze keuze wordt verderop in de nota verantwoord. Ook op de begrenzing van het begrip gaan wij straks nader in.

In de toekomst kan worden gezien of de ontwikkeling ertoe leidt een ander begrip te gaan hanteren.

Het spreekt vanzelf, dat de uitwerking van een en ander niet los staat van de ontwikkelingen die wij gewenst achten op andere beleidsterreinen van

ons departement en van de door ons beoogde samenhang binnen het geheel van ons beleid. Wij komen hierop in een volgende paragraaf (3) nog terug.

Het is duidelijk, dat met deze nota niet 'het laatste woord' over de samenlevingsopbouw is gezegd. Wel hopen wij hiermee bij te dragen aan een duidelijker positiebepaling van de samenlevingsopbouw in het beleid als geheel en aan een grotere helderheid omtrent de doeleinden en de mogelijkheden van dit werk.

We zijn ons ervan bewust, dat de kritische toon in de nota hier en daar vrij sterk is. Deze strekt zich ook uit tot het gevoerde beleid. Door deze kritiek niet uit de weg te gaan wordt de weg vrij gemaakt om deze functie, waaraan wij grote waarde hechten in verband met de behoefte en de noodzaak tot democratisering in de samenleving, tot een effectiever instrument te maken.

In de nota worden bepaalde keuzen gedaan, waarmee in deze fase sommige ontwikkelingen worden afgeremd en andere versterkt. Deze keuzen zijn enerzijds gebaseerd op een afweging van de mogelijkheden en beperkingen die de samenlevingsopbouw naar onze mening op dit gebied biedt, anderzijds op een afweging van de politieke prioriteiten die wij in ons beleid naar voren willen halen.

De nota is een beleidsstuk, in die zin dat wij een gewenste richting aangeven en prioriteiten kiezen. De nota is tevens een discussiestuk. Wij willen de meningsvorming bevorderen en reacties uitlokken van belanghebbenden en belangstellenden in het land. Met deze publikatie hopen we beide doeleinden te dienen.

## **2. Ontwikkeling van de samenlevingsopbouw**

Het is niet de bedoeling hier een brede historische schets te geven van de ontwikkeling van de samenlevingsopbouw in ons land. Ter verduidelijking van onze beoordeling van dit werk is echter enige analyse wel noodzakelijk. We besteden daarbij in het kort aandacht aan de herkomst, de groei en de betekenis van dit werkterrein.

### **Herkomst**

De samenlevingsopbouw vindt in ons land zijn vertrekpunten vooral in het oude volkshuis- en dorps-huiswerk, in het maatschappelijk werk en in de Amerikaanse 'community-organization'. Het volkshuis- en dorps-huiswerk was aanvankelijk met name gericht op volksopvoeding, persoonlijke vorming en ontspanning. In een latere fase groeide de aandacht voor sociale achtergronden en voor maatschappelijk ongewenste situaties in de samenleving. Het huidige buurtwerk, dat in principe is gericht op het versterken van initiatieven uit de bevolking bij de aanpak van concrete problemen in de sociale omgeving, heeft zich hieruit ontwikkeld. Het maatschappelijk werk richtte zich aanvankelijk vooral op het lenigen van individuele nood. Het kreeg later geleidelijk meer oog voor de actieve rol die de mensen zelf kunnen vervullen en voor de maatschappelijke achtergronden van individuele noden. Mede hieruit valt de opkomst van het toen geheten 'maatschappelijk opbouwwerk' te verklaren, dat onder deze term in de vijftiger jaren door het toenmalige departement van maatschappelijk werk werd ingevoerd.

### **Kenmerken**

De grootste invloed op de ontwikkeling van het maatschappelijk opbouwwerk hadden wel de opvattingen in de (amerikaanse) 'community-organization', welke in ons land vooral aan het eind van de vijftiger en in het begin van de zestiger jaren ingang vonden. Daarom vermelden we hier de belangrijkste kenmerken van dit werk:

- het is gericht op de samenleving als concrete sociale omgeving van de mensen

- het wil bijdragen aan het totstandkomen van daarin door de bevolking gewenste veranderingen
- het mobiliseert en activeert daartoe de betrokken bevolking en de hulpbronnen in de samenleving die nodig zijn
- het vereist inzicht in de sociale structuren en in de problemen van de sociale omgeving
- het richt zich vooral op de behoeften van samenlevingsverbanden en groepen
- het heeft geen vaste verschijningsvorm maar is wisselend naar tijd en plaats
- het vergt de inzet van deskundige werkers
- de deskundigen zijn er ten dienste van de bevolking.

De term 'maatschappelijk opbouwwerk' is in de loop van de jaren door het departement vervangen door de term 'samenlevingsopbouw'.

### Ontwikkeling

De feitelijke ontwikkeling van de samenlevingsopbouw in ons land is uiteraard beïnvloed door een complex factoren, waarbij naast de herkomst vooral ook de maatschappelijke en politieke verhoudingen en bepaalde opvattingen een grote rol hebben gespeeld. De opkomst en de groei van dit werkterrein zijn sterk gestimuleerd door het beleid en het subsidie-instrumentarium van het departement. Kernpunt van het beleid was vanouds de versterking van de zelfwerkzaamheid en de medeverantwoordelijkheid van samenlevingsverbanden en groepen bij de vormgeving en inrichting van hun woon- en leefomgeving. Het gaat hierbij zowel om het scheppen van de voorwaarden daartoe in de samenleving zelf als om het versterken van de eigen mogelijkheden van de bevolking. Belangrijke aandachtspunten zijn daarbij steeds geweest:

- de bevordering van voorlichting en bewustmaking omtrent de eigen welzijnssituatie
- het vergroten van de maatschappelijke vaardigheden van mensen en groepen
- het versterken van de zelfwerkzaamheid en het eigen initiatief
- het stimuleren van het beraad over tekorten in de welzijnssituatie en hoe daarin te voorzien
- het ondersteunen van initiatieven uit de bevolking
- het bevorderen van mede-verantwoordelijkheid voor de welzijnsontwikkeling
- het verbeteren van de betrekkingen tussen mensen en groepen
- het bevorderen van overleg en samenwerking tussen groepen en instellingen.

De accenten, de concrete gerichtheid en de reikwijdte van het beleid en van het werk in het veld hebben zich naar tijd en plaats ontwikkeld afhankelijk van in ons land geldende inzichten en van de ruimte die men aan dit werk wilde geven, met name ook in de plaatselijke samenleving. Wat we vandaag normaal vinden als we b.v. denken aan verschijnselen als inspraak, participatie, sociale actie, was nog niet zo lang geleden zeker geen gemeengoed.

### Aantallen

Tot de werkvormen en activiteiten die in de afgelopen jaren – tot januari 1975 – op het beleidsterrein van de samenlevingsopbouw vooral tot ontwikkeling zijn gekomen, behoren het buurtwerk (221 instellingen, 273 beroepskrachten), de wijkopbouw (59 instellingen, 129 beroepskrachten), het regionaal opbouwwerk (29 instellingen, 73 beroepskrachten), het opbouwwerk in bijzondere situaties (110 instellingen, 682 beroepskrachten), de voorlichting door raadslieden (92 beroepskrachten), de groepsvoorlichting woon- en leefmilieu (7 projecten), het werk t.b.v. culturele minderheden te weten rijksenoten, buitenlandse werknemers, woonwagengewoners, vluchtelingen,

Molukkers (127 instellingen, 543 beroepskrachten). Van meer recente datum is het werk in het kader van de stadsvernieuwing (57 beroepskrachten) het onderwijsopbouwwerk (6 specifieke projecten, 12 beroepskrachten) en het z.g. F 2-werk van uit levensbeschouwelijke actiekaders (46 projecten, 60 beroepskrachten). Daarnaast wordt de laatste paar jaar in toenemende mate subsidie verstrekt in korte termijn-projecten ten behoeve van voorlichting, sociaal onderzoek, inspraakprocedures e.d. Tot deze categorie behoren ook op nieuwe werkvormen en methoden gerichte ontwikkelingsprojecten, experimenten, bijscholings- en trainingsprojecten voor beroepskrachten.

### Waardering

Wij zijn van mening, dat op het terrein van de samenlevingsopbouw in een aantal opzichten goed werk is verricht. De samenlevingsopbouw heeft er mede toe bijgedragen, dat we meer oog hebben gekregen voor de tekortkomingen die mensen en groepen ervaren in hun sociale omgeving en heeft o.m. de aandacht gevestigd op de achtergronden van maatschappelijke problemen en van achterstand in welzijn van groepen en situaties. Door het werk van de samenlevingsopbouw hebben we ook meer oog gekregen voor een aantal vraagstukken van democratisering, zoals het recht van de bevolking om zelf invloed uit te oefenen op de bepaling van haar welzijnssituatie. In de sociale planning, het bijzonder regionaal welzijnsbeleid, de stadsvernieuwing, de inspraak bij ruimtelijke ordening, het denken over bestuurlijke vernieuwingen, het welzijnsbeleid voor minderheden, heeft de invloed van de samenlevingsopbouw zich doen gelden. Dit geldt ook voor allerlei plaatselijke activiteiten en voorzieningen die de afgelopen tien tot vijftien jaar van de grond zijn gekomen.

### Beoordeling

Het voorgaande betekent niet, dat er geen reden is voor een kritische beoordeling van de samenlevingsopbouw en van het gevoerde beleid. Het is bovendien nuttig om periodiek de balans op te maken. Het werk op het terrein van de samenlevingsopbouw is vooral de laatste jaren in een hoog tempo tot ontwikkeling gekomen, dikwijls vlugger dan de inzichten over hoe het moest, of het allemaal wel moest en of het zo moest. Voor een deel hangt dit samen met een gebrek aan meer systematische onderbouw van dit werk met behulp van de sociale wetenschappen, al zijn daarin veranderingen gaande. Ook was er niet altijd voldoende deskundigheid beschikbaar doordat het opleidingstempo sterk achterbleef bij de ontwikkelingen in het beleid en in het werkveld. Dit geldt, ook nu nog, zowel voor de universitaire opleidingen als voor die van de sociale academies. Veel beroepskrachten in het veld hebben daardoor niet een op hun functie gerichte opleiding gehad en missen de voor hun werk noodzakelijke ambachtelijke training. Dit brengt – ook voor hen zelf – onzekerheid mee omtrent hun functioneren en de effectiviteit van hun werk. Hiermee hangt tevens samen het bestaande beroepsbeeld van de opbouwwerkers.

### Accenten

Mede door herkomst en de ontwikkeling binnen de toenmalige verhoudingen heeft de samenlevingsopbouw zich meer gericht op maatschappelijke integratie en overleg dan op bewustwording en emancipatie. Methoden van systematische sociale actie en organisatie-ontwikkeling samen met de bevolking worden nog weinig gehanteerd. Hetgeen o.a. kan worden verklaard uit de houding van plaatselijke overheden en de vaak sterke positie van allerlei gevestigde instituten.

In het bestaan van actiegroepen en georganiseerde inspraak zag men zeker tot voor enige jaren nog weinig heil. Het werk van de samenlevingsopbouw is daardoor vaak te globaal gebleven. Het is, evenals het beleid, te wei-

nig gericht geweest op het tot stand brengen van verandering en vernieuwing in concrete samenlevingssituaties. Het heeft zich veelal ontwikkeld langs de lijnen van de traditionele organisatiepatronen in het welzijnswerk als geheel. Wellicht is dit ook een verklaring voor het feit, dat de samenlevingsopbouw vrij sterk – wat we zouden willen noemen – ‘instelling-gebonden’ is gebleven en nog te weinig uit de verf is gekomen als een activiteit ten dienste van en met de bevolking. In dit verband is ook de rol van de opbouwwerker als beroepskracht naar onze opvatting vaak te onduidelijk gebleven, in die zin dat hij nog te weinig de actieve rol van de bevolking zelf heeft gemobiliseerd.

#### Zelfwerkzaamheid

Mede onder invloed van theoretische opvattingen over de rol van de samenlevingsopbouw in ons land heeft altijd wel sterk de nadruk gelegen op de betekenis en de versterking van de zelfwerkzaamheid van de bevolking, maar zijn toch te weinig methodische werkwijzen ontwikkeld die zijn gericht op het systematisch werken aan de oplossing van concrete maatschappelijke problemen. Dit hangt uiteraard samen met factoren die wij hierboven al noemden, waardoor b.v. een belangrijk actiepunt als ‘het mobiliseren van hulpbronnen in de samenleving’ weinig ontwikkeld is. De laatste jaren zien wij hierin veranderingen optreden, vooral op concrete werkterreinen zoals dat van de stadsvernieuwing.

Deze ontwikkeling heeft ook te maken met het feit, dat ‘de school’ – voor zover men daarvan kan spreken – waaruit de samenlevingsopbouw in ons land vooral is voortgekomen zich sterk baseerde op de z.g. ‘non-directieve methode’ van werken. In deze benadering is de aandacht vooral gericht op de waarde van het proces van methodisch werken met de betrokken bevolking als een doel op zich zelf. De bevolking wordt in deze opvatting als een ‘cliënt-systeem’ beschouwd, dat moet leren ‘zich zelf te helpen’. Bij deze theoretische opvatting wordt aan methoden en strategieën die zijn gericht op het bewerkstelligen van veranderingen in concrete samenlevingssituaties en op het oplossen van concrete maatschappelijke problemen dan ook weinig aandacht geschonken. Vanzelfsprekend heeft dit vrij sterk doorgewerkt in de gerichtheid en in de doelstellingen van het praktische werk.

In de praktijk van de samenlevingsopbouw blijkt deze theoretische benadering overigens steeds minder houdbaar te zijn en verliest zij in het werkveld – terecht naar onze mening – vanwege haar eenzijdigheid vrij snel terrein. Het is namelijk in de concrete werksituatie veelal niet mogelijk om van tevoren voor bepaalde methoden en strategieën te kiezen en andere uit te sluiten. Deze keuze is afhankelijk van de problemen die worden aangepakt en van de doeleinden die in een bepaalde fase moeten worden bereikt. Daarbij vindt een afwisseling plaats van de accenten en van de middelen die het beste kunnen worden toegepast. Voorlichting, actie, onderzoek, planning, groepsvorming, training, informatie, protest, bezinning, enz. worden toegepast naar de behoefte in een bepaalde fase van de ontwikkeling. Mits het gaat om democratische en democratisch gehanteerde middelen in het belang van door de bevolking nagestreefde veranderingen in haar samenlevingssituatie, zouden wij daarom niet van een bepaalde ‘opgelegde’ methodiek willen uitgaan. Daarvoor zijn de opvattingen omtrent methoden en instrumenten op het terrein van de samenlevingsopbouw ook nog te zeer in beweging.

#### Permanente educatie

Het is overigens opvallend, dat de grote nadruk die – ook in het beleid van het departement – steeds is gelegd op de zelfwerkzaamheid in de samenlevingsopbouw, onvoldoende is samengegaan met systematische activiteiten voor vorming en training van mensen en groepen. In feite heeft de samenlevingsopbouw mede onder invloed van het gevoerde beleid te weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden van het vormings- en volksontwikkelingswerk,

dat zich als 'volksopvoeding te velde' destijds al presenteerde om met de samenlevingsopbouw samen te werken. We menen daarom dat in de komende jaren vooral twee gezichtspunten goed tot hun recht moeten komen in het beleid en in het praktische werk. In het kader van de samenlevingsopbouw dient meer aandacht te worden besteed aan het vraagstuk van de individuele ontplooiing en ontwikkeling van de mensen. In het kader van de permanente educatie dient meer aandacht te worden besteed aan concrete maatschappelijke problemen. Deze beide beleidsterreinen en werkvormen dienen enerzijds van elkaar te worden onderscheiden en elk hun eigen ontwikkeling te krijgen, anderzijds vormen zij met elkaar twee belangrijke instrumenten voor een op versterking van zelfwerkzaamheid en democratisch functioneren van de samenleving gericht welzijnsbeleid.

### Subsidieregeling

De hiervoor geschetste ontwikkeling heeft ook haar uitdrukking gevonden in het subsidie-instrumentarium voor de samenlevingsopbouw. De in 1971 ingevoerde nieuwe raamregeling heeft de verdienste, dat aan de voorheen gegroeide lappendeken van afzonderlijke regelingen en voorschriften een eind kwam en het karakter van de functie samenlevingsopbouw beter tot uitdrukking komt in de presentatie en samenhang van werkvormen en activiteiten. Ook geeft de regeling de opening naar nieuwe ontwikkelingen in het veld en in het beleid. Destijds is aan de regeling een tijdelijk karakter gegeven om met dit werkterrein, dat nog steeds in ontwikkeling is, eerst nog meer ervaring op te doen. Deze subsidieregeling is gezien de aard van de beoogde functie terecht globaal geformuleerd, maar is naar wij menen toch te vaag gebleven in haar doelstellingen. Mede hierdoor is een zekere overbelichting van bestaande afzonderlijke werkvormen opgetreden en heeft tot voor kort vooral het min of meer traditionele werk zich het sterkst ontwikkeld. Het subsidie-instrument op dit terrein zou ook meer dan nu het geval is moeten fungeren als een middel, om bepaalde voorwaarden en concreet gerichte activiteiten in de samenleving van de grond te helpen en daarbij soepel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en initiatieven uit de bevolking. Ook hier is een zekere samenhang met de voorgeschiedenis. De vroegere term 'maatschappelijk opbouwwerk' was meer een verzamelbegrip voor een aantal werkvormen dan de aanduiding voor een bepaalde functie. Dit werk werd in zijn strekking en in zijn concrete uitwerking ook vrij sterk bepaald door de werkingssfeer van het toenmalige (departement van) maatschappelijk werk. Mede in dit verband had de term 'opbouwwerk' inmiddels ook betekenis gekregen ter aanduiding van een bepaalde – namelijk de hiervoor genoemde non-directieve – methode van werken en had daarmee tevens een eenzijdige klank gekregen. Daarnaast wordt het begrip opbouwwerk ook weer gebruikt als aanduiding voor bepaalde activiteiten in het werkveld, in aansluiting op de gangbare benaming met opbouwwerkers of ook wel opbouwconsulenten voor beroepskrachten op het terrein van de samenlevingsopbouw.

### Samenlevingsopbouw

De introductie destijds van het begrip samenlevingsopbouw, dat de laatste jaren geleidelijk meer ingang heeft gevonden, was vooral ook bedoeld om aan verschillende terminologische bezwaren tegemoet te komen en verwarring met al bestaande termen te voorkomen. Als functiebegrip doet de term samenlevingsopbouw wellicht wat 'wijds' aan en roept het in de praktijk ook wel bezwaren op. Het heeft echter zijn beperking, in die zin dat het niet is betrokken op de samenleving in algemene zin, maar op concrete samenlevingssituaties van mensen en groepen en op het geheel van middelen en methoden om daaraan zoveel mogelijk naar eigen inzicht vorm en inhoud te geven. Met inachtneming van die beperking willen wij vooralsnog – de tijd zal wel leren of er er een bruikbaarere term naar voren komt – het begrip samenlevingsopbouw blijven hanteren. Wij zien samenlevingsopbouw dan als



een functie die bevolking en samenleving moet activeren tot zelfwerkzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Voor ogen staat daarbij de door de bevolking zelf gewenste welzijnsituatie in de eigen woon- en leefomgeving.

### 3. Begrenzing van de samenlevingsopbouw

#### Onduidelijkheden

Een van de onduidelijkheden waarop wij, zoals hiervoor al bleek, ook bij de samenstelling van deze nota zijn gestuit, betreft het gehanteerde begrippenapparaat en de inhoud die daaraan wordt toegekend. Helaas geldt dit euvel voor grote delen van het welzijnsterrein, hetgeen voor een belangrijk deel samenhangt met het feit dat allerlei functies en werkvormen nog volop in ontwikkeling zijn. Daarnaast echter is ook sprake van tegengestelde opvattingen, van onzorgvuldige formuleringen, van onderlinge overlappingen tussen instellingen en activiteiten. Het beleid van het departement is hieraan mede debet o.a. door te vage doelstellingen en begripsomschrijvingen, waardoor b.v. de duidelijkheid van het subsidie-instrumentarium te wensen overlaat.

Het rapport van de Beraadsgroep knelpunten, harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving – de Knelpuntennota – geeft van dit alles blijk.

Voor wat betreft het terrein dat in deze beleidsnota aan de orde is willen wij van onze kant niet alleen zoveel mogelijk aangeven, hoe wij bepaalde begrippen zien maar ook welke reikwijdte wij daaraan wel of niet geven.

In dit verband roept het functiebegrip samenlevingsopbouw – dat wij hier verder tevens hanteren ter aanduiding van het desbetreffende beleidsterrein – in de praktijk naar twee kanten vragen op.

#### Sociale planning

In de eerste plaats naar de kant van de sociale planning en de beleidsvoorbereiding waarbij de vraag rijst of sociale planning een taak is van de samenlevingsopbouw. Wij menen dat dit niet het geval dient te zijn. Sociale planning kan worden omschreven als het systematisch voorbereiden van beleidsbeslissingen op het terrein van het sociaal en cultureel welzijn in samenwerking met de instellingen van particulier initiatief en met (groepen uit) de bevolking. Sociaal heeft hier met name betrekking op de wijze waarop de planning dient plaats te vinden. Deze sociale planning behoort in onze opvatting tot de taken van de in de Knelpuntennota genoemde 'kristallisatiepunten' die in het model van de beraadsgroep de verantwoordelijkheid dragen voor het planningsproces, waarbij met name 'de open communicatie tussen overheid en bevolking' en 'het democratisch gehalte van de planning en de beleidsvoorbereiding' worden benadrukt. In dat kader heeft de samenlevingsopbouw wel een eigen functie en verantwoordelijkheid, die in de Knelpuntennota duidelijk worden onderscheiden van de planningstaken van het 'kristallisatiepunt'. De beraadsgroep zegt daarover het volgende: 'Zij pleit er daarom voor de functie samenlevingsopbouw, die gericht is op mobilisatie en bewustwording van mensen, verder tot ontwikkeling te brengen. Nauwe samenwerking met vormingswerk, cultureel werk en jeugd- en jongerenwerk achten wij daarbij van groot belang. Verder zijn wij van mening, dat de samenlevingsopbouw in de toekomst vooral een projectmatige oriëntatie dient te krijgen. In dat kader kunnen dan ook verbindingen met andere sectoren zoals ruimtelijke ordening, huisvesting en onderwijs worden gelegd. In vele gevallen kan de samenlevingsopbouw in relatie met andere werkvormen een dynamiserende functie vervullen ten opzichte van het proces van planning en beleidsvoorbereiding. Vanuit dit proces gezien is het dan ook van belang voor de samenlevingsopbouw als functie en methode van werken bewust ruimte te scheppen, ook al zou de verhouding tussen planning

en samenlevingsopbouw vaak niet spanningsloos en zonder conflicten verlopen' (blz.46).

Het – waar nodig – tot uitdrukking komen van deze 'haat–liefdeverhouding' geeft naar onze mening een goede typering van de verschillende verantwoordelijkheden van samenlevingsopbouw en sociale planning, die overigens tevens op elkaar zijn aangewezen.

De planning die als het ware 'van bovenaf komt' en onderdeel is van de gehele structuur van planmatige beleidsvoorbereiding, zal daardoor altijd een min of meer 'technocratisch' karakter dragen. De beraadsgroep betwijfelt daarom of hiermee voldoende mogelijkheden zijn gegeven voor het ontwikkelen en begeleiden van processen van verandering en vernieuwing in de samenleving en hecht – zoals boven bleek – juist in dat verband betekenis aan de functie samenlevingsopbouw.

De samenlevingsopbouw die vooral 'van onderop' werkt zal het proces van de sociale planning zoveel mogelijk willen beïnvloeden om aldus ook het democratische gehalte daarvan te versterken. De beraadsgroep spreekt in dit verband van de dynamiserende functie van de samenlevingsopbouw. Om deze werking optimaal te kunnen uitoefenen zal de samenlevingsopbouw zich met behulp van eigen kaders, methoden en doeleinden zo vrij mogelijk moeten kunnen ontplooiën. Aan de andere kant zal door de sociale planning optimaal gebruik moeten worden gemaakt van de ondersteunende functie van de samenlevingsopbouw om het planningsproces te democratiseren en belemmeringen voor inspraak en participatie te doorbreken.

### Begrenzing

In de tweede plaats rijst in de praktijk ook de vraag naar de begrenzing van de samenlevingsopbouw ten opzichte van andere functies en werkvormen, met name in het uitvoerende vlak. In de Knelpuntennota wordt terecht gewezen op het grote belang van een nauwe samenwerking tussen met name de samenlevingsopbouw en vormingswerk, cultureel werk en jeugd- en jongerenwerk. Wij onderschrijven dit belang – wij spreken liever nog van noodzaak – ten volle en komen daarop in paragraaf 4 terug. Dit geeft echter nog onvoldoende antwoord op de vraag naar de begrenzing. De grenzen liggen naar onze mening op het punt waar (mede) als gevolg van de samenlevingsopbouw, door de bevolking gewenste concrete voorzieningen op democratische wijze tot stand komen. Het doet er daarbij niet toe, of met behulp van samenlevingsopbouw bij voorbeeld jeugdwerk, een bibliotheekvoorziening of een wijkcentrum voor de bevolking tot stand komt. Wel dient in het beleid en in het werkveld duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen enerzijds de verantwoordelijkheid voor het instrumentarium voor de samenlevingsopbouw en anderzijds de verantwoordelijkheid voor activiteiten en voorzieningen op andere concrete werkterreinen. Deze lijn dient uiteraard eveneens te worden doorgetrokken naar de departementale beleidsvoering. Ook op dit punt komen wij verderop nog terug.

### Beleidsterrein

De naam van de *sector* samenlevingsopbouw op het departement blijkt in de praktijk eveneens aanleiding te geven tot vragen naar de begrenzing van de samenlevingsopbouw als beleidsterrein en als veld van activiteit.

In deze sector zijn met de samenlevingsopbouw taken samengebracht die daarvan weliswaar niet losstaan, maar die tegelijk geheel of gedeeltelijk verder reiken. Wij denken hier met name aan terreinen als sociale planning, regionale ontwikkeling, culturele minderheden en accommodaties. Wij zullen in dit opzicht binnenkort, wanneer wij ons een nader oordeel hebben gevormd over de taakverdelingen binnen het departement, voor een meer passende naamgeving van sectoren zorg dragen. Om misverstand te voorkomen wijzen wij er hier op, dat deze nota derhalve geen betrekking heeft op de departementale sector samenlevingsopbouw in zijn totaliteit, al komen enkele in deze sector opgenomen terreinen verderop wel aan de orde in hun relatie tot de samenlevingsopbouw.

Deze benadering kan er mede toe leiden, dat de naar onze mening in dit verband opgetreden 'sectorale verenging', die als het ware de tegenhanger is van de eerder besproken vervaging, kan worden doorbroken. Hoewel hierin de afgelopen paar jaar een zekere verandering aan het groeien is, heeft de samenlevingsopbouw zich – mede onder invloed van het departementale beleid – op een te beperkt terrein bewogen. Daarnaast is in het beleid en in het concrete werkveld te weinig samenhang en samenwerking ontstaan met andere functies en werkvormen op een breder terrein van welzijnsactiviteiten. Dit hangt ook samen met de historische ontwikkeling van het werk en van het beleid, alsmede met de politieke keuzen, die aanleiding hebben gegeven tot een zekere 'afscherming' naar terreinen en sectoren waar de samenlevingsopbouw traditioneel weinig of geen entree had. Als gevolg daarvan heeft de samenlevingsopbouw zich nog te weinig ontwikkeld tot een ondersteunende functie in het werkveld en in het beleid. Wij komen daarop in het vervolg van deze nota nog terug.

#### 4. Dicht bij de bevolking

##### Prioriteiten

Zoals wij in het begin al hebben gesteld, kan het samenlevingsopbouwbeleid dat ons voor ogen staat niet los worden gezien van gewenste ontwikkelingen op andere beleidsterreinen van het departement en van de beoogde samenhang in het geheel van ons beleid. Het door ons voorgestane beleid hebben wij met name in de memorie van toelichting voor 1975 nader uitgewerkt. Daar hebben wij in de inleidende paragraaf gesteld, dat wij ons beleid in de praktijk vooral willen toespitsen op:

- het voorrang geven aan groepen en situaties, waarbij een maatschappelijke en sociaal-culturele achterstand te constateren valt;
- het treffen van die maatregelen welke deel uitmaken van een strategie, die het veranderingsproces in de samenleving meer richt op rechtvaardige spreiding van inkomen, kennis en macht;
- het ondersteunen van de activiteiten en processen die de bewustwording in democratische zin bewerkstelligen'.

Bij de uitwerking hiervan stelden wij voorop de maatschappelijke en sociaal-culturele voorzieningen aan de basis, omdat deze rechtstreeks zijn bedoeld voor de bevolking, van direct belang zijn voor de verbetering van het woon- en leefklimaat en de bevolking kans geven daarop invloed uit te oefenen. Wij kiezen voor een beleid dicht bij de bevolking, zo stelden wij daar ook, omdat het van groot belang is dat de bevolking meebeslist over de welzijnsvoorzieningen die zij nodig heeft en dat die welzijnsvoorzieningen toegankelijk en overzichtelijk zijn. Daarbij wezen wij onder meer ook op de gevaren van verstarring en vervreemding in verband met (bestaande) structuren.

##### Activering

Tegen deze achtergrond met name willen wij onze aandacht vestigen op de functie samenlevingsopbouw, die is gericht op de activering van de samenleving en van de bevolking, op een grotere meer effectieve participatie, op verhoging van de zelfwerkzaamheid en op versterking van de eigen verantwoordelijkheid. De samenlevingsopbouw dient er in onze opvatting bij uitstek toe bij te dragen, dat planning, beleid en uitvoering van welzijnswerk meer worden gedragen door de bevolking, opdat de door de mensen zelf wenselijk geachte verbeteringen in hun leefsituatie tot stand komen. Dit kan alleen maar worden bereikt, indien de rol van de bevolking zoveel mogelijk wordt vergroot en de door haar ervaren problemen en behoeften zo duidelijk mogelijk naar voren komen. Het behoort tot de taak van de samenle-

vingsofbouw, hiearaan ten dienste van en met de betrokken bevolking te werken. Daarbij kan het bij voorbeeld gaan om concrete voorzieningen of vormen van dienstverlening, maar evengoed om discriminatie die men ervaart, om gebrek aan organisatievermogen, om gewenste invloed op planning en uitvoering van beleid, op machteloosheid tegenover instellingen en besluitvormingsprocedures.

Vanuit deze benadering willen wij ons met voorrang richten op groepen en samenlevingen die naar verhouding het meest achterblijven bij de welzijnsontwikkeling. In die zin zal het werk van de samenlevingsopbouw ook sterker gericht moeten worden op bewustmaking, emancipatie en democratisering.

#### Decentralisatie

Wij leggen hier in algemene zin ook het verband met de planning en het beleid van de overheid en instellingen. Tot de belangrijkste voorwaarden van het door ons voorgestane beleid – wij wezen daar onder andere op in de memorie van toelichting – behoort een zo vergaand mogelijke decentralisatie van bestuur en beleid, die samengaat met democratische planning, beslissing en uitvoering op lokaal niveau. Op die manier dient te worden bereikt, dat planning en beleid van onderop ook werkelijk en vooral leidt tot meer en betere kansen voor mensen en groepen 'van onderen'. Daarvoor is ook nodig, dat de bestaande voorzieningen opnieuw worden bezien op hun spreiding en onderlinge samenhang. Onze beleidslijn hierbij is in het belang van de bevolking een doelmatige integratie en een overzichtelijke samenhang in het werkveld te bereiken. Inmiddels wordt aan veel van deze zaken in ruimer verband aandacht besteed. Wij denken hierbij met name aan de Knelpuntennota waarover de Regering haar voorlopige standpunt heeft bepaald en waarover het debat in het parlement is begonnen. Op de uitkomsten daarvan willen wij hier niet vooruitlopen.

#### Samenhangen

In het belang van ons onderwerp in deze nota is het echter nodig, dat wij een paar opmerkingen maken bij de in het werkveld gegroeide situatie in het algemeen.

In het veld – evenals in het beleid – tekent zich het begin van een ontwikkeling af in de richting van meer samenwerking en van het onderkennen van gewenste samenhangen. Deze ontwikkeling wordt veelal vooral bevorderd door de beroepskrachten op diverse terreinen, die aan de basis het nauwste met de bevolking samenwerken.

Zij ervaren in de praktijk het meest de bezwaren van gegroeide structuren, concurrerende instellingen, ononvolkomen subsidie-instrumenten. Er zijn dan ook allerlei aanwijzingen, dat er juist tegen deze achtergrond in het veld meer verwantschap groeit tussen werkers en tussen werkvormen. Wij achten dit een verheugende ontwikkeling die wij in de komende jaren zullen ondersteunen.

Dit kan ons echter niet de ogen doen sluiten voor minder gewenste ontwikkelingen in dit verband. Er zijn namelijk diverse voorbeelden van instellingen en activiteiten waarin de uitgeoefende functies en werkvormen dusdanig vervagen, dat de vaak toch al onoverzichtelijke situatie er niet beter op wordt. Als zonder afspraken of onderling overleg doelstellingen en werkerreinen worden overschreden, vergroot dit de verwarring over wie wat doet of moet doen. Dan dreigt men zich ook deskundigheden aan te meten waarvoor men niet is toegerust. Dergelijke situaties kunnen het vertrouwen van de bevolking in de werkers en in de instellingen ondermijnen, mede omdat de mensen niet meer weten waar zij aan toe zijn.

Groeiende samenhang en verwantschap tussen werkvormen en instellingen – hetgeen wij gewenst vinden – gaan soms samen met functieervaging en grensoverschrijding – hetgeen wij ongewenst vinden. Wij beschouwen

het als onze taak om te bevorderen, dat tot een zo veel mogelijk samenhangend subsidie-instrumentarium wordt gekomen waarin doelstellingen, functies en werkvormen zo helder mogelijk zijn omschreven.

Daarop vooruitlopend willen wij ruimte geven aan nieuwe ontwikkelingen en aan gewenste of noodzakelijke vormen van samenwerking en integratie. Daarbij is ook van belang dat de subsidiemiddelen worden besteed aan het doel waarvoor zij zijn toegekend en op een wijze dat de eigen aard en deskundigheid van de verschillende werkvormen zo goed mogelijk tot hun recht komen.

## **5. Nadere beleidsbepaling**

Het regeringsprogramma en de daarin gestelde prioriteiten geven een nieuwe impuls aan de beoordeling van het beleid en van de concrete doelstellingen voor de samenlevingsopbouw in de komende jaren. Daarbij heeft onze aandacht zich vooral gericht op het algemeen beleidskader van de samenlevingsopbouw, op de concrete problemen waarop het beleid zich met name zou dienen te richten en op de mogelijkheden voor een scherpere prioriteitsstelling.

Voor wat betreft de richting van het te voeren beleid en de voor de eerstkomende jaren daarin te kiezen zwaartepunten stellen wij de hierna genoemde zaken centraal:

- toespitsing van de samenlevingsopbouw op de doeleinden van het regeringsprogramma;
- meer nadruk op bewustmaking, emancipatie en gewenste veranderingen; atie van de mensen;
- meer nadruk op bewustmaking, emancipatie en gewenste veranderingen
- nauwere samenwerking met andere functies en werkvormen;
- grotere aandacht voor vraagstukken van opleiding, training en vorming;
- een sterker probleemgerichte en bij voorkeur projectmatige aanpak van het werk;
- de keuze van een aantal vitale probleemvelden met de hoogste prioriteit;
- enkele punten van landelijke aandacht en actie ter ondersteuning van het geheel.

In de hierna volgende paragrafen wordt op een en ander nader ingegaan.

## **6. Samenlevingsopbouw aan de basis**

### **Motorfunctie**

Bij het bepalen van ons beleid voor de komende jaren is sterk de wenselijkheid naar voren gekomen, de concrete doelstellingen van de samenlevingsopbouw meer toe te spitsen op bewustmaking, mobilisering en vernieuwing.

Zo gezien zou de samenlevingsopbouw meer een 'motorfunctie' kunnen vervullen in het door ons voorgestane welzijnsbeleid en in een strategie die is gericht op door de mensen gewenste veranderingen in de samenleving. Het gaat hier in onze opvatting met name om het bijdragen aan een centrale doelstelling van het welzijnsbeleid, te weten het bereiken van een betere verdeling van het welzijn en van de welzijnsvoorzieningen, ten gunste van groepen en samenlevingen die achterblijven bij de algemene welzijnsontwikkeling. Daarvoor is ook een betere afstemming nodig tussen de verscheidene vormen van welzijnswerk, tussen uitvoerend werk en sociale planning, tussen de verschillende overheden en tussen de departementen.

Het primaire aanknopingspunt ligt bij de mensen zelf en de door hen ervaren problemen in hun dagelijkse leefsituatie. De samenlevingsopbouw moet zich naar onze mening hier meer toespitsen op het mobiliseren en activeren van mensen en hulpbronnen ten einde concrete problemen in de samenleving bewust te maken en te helpen oplossen. Het bewustmaken van de betrokken bevolking dient daarbij samen te gaan met het bewustmaken van allerlei instanties omtrent de bijdrage die zij hierin kunnen geven. Het werk moet zoveel mogelijk en rechtstreeks zijn gericht op de eigen rol en zelfwerkzaamheid van mensen en groepen in hun omgeving. Zij dienen over de instrumenten en hulpmiddelen te kunnen beschikken om invloed uit te oefenen op de vormgeving en inrichting van hun samenlevingssituatie en op hun kansen om gebruik te maken van educatieve, sociaal-culturele en maatschappelijke voorzieningen.

#### Invloed

Onze voorkeur gaat derhalve uit naar versterking van het werk aan de basis. De samenlevingsopbouw moet daar bijdragen aan de democratisering van de samenleving en de bewuste aanpak van probleemsituaties waarmee de mensen in hun eigen omgeving hebben te maken. Het moet hen ook (weer) de toegang verschaffen tot de beslissingsniveaus van diensten, instellingen en overheid, als burgers die zich terecht 'bemoeien' met wat voor hun welzijn door anderen wordt uitgedacht. Dit achten wij ook hierom van belang, omdat juist weinig gestructureerde initiatieven uit de bevolking en nieuw particulier initiatief zwakke partijen blijken te zijn in het krachtenveld van het bestaande welzijnswerk van particuliere instellingen en overheid. Ook de samenlevingsopbouw dient zich dit aan te trekken en is zelf hierbij een belangrijke toetssteen voor eigen doeleinden.

De praktijk wijst uit dat het voor nieuwe initiatieven en werkvormen, en bij een alternatieve aanpak niet zo gemakkelijk is, zich een positie te verwerven in het bestaande netwerk van gevestigde overheidsdiensten en particuliere organisaties. De afstand tot de bevolking is vaak nog groot, de openheid naar de bevolking nog gering. Er is behoefte aan een meer open structuur en communicatie die directer aansluit bij het buurt- en wijkniveau, waardoor de invloed van de bevolking en de toegankelijkheid voor nieuwe benaderingen wordt verruimd. Wij zullen een dergelijke ontwikkeling krachtig bevorderen.

#### Rol bevolking

De eigen rol van de bevolking in de samenlevingsopbouw moet worden verduidelijkt en versterkt. Uit de praktijk blijkt, dat nog te weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden om de mensen in een buurt of wijk zelf verantwoordelijkheid te laten dragen bij het verkennen van de problemen, bij het beraad over mogelijke oplossingen, bij het opzetten en aanpakken van concrete werkzaamheden en activiteiten. Zo is er behoefte aan een betere informatieverschaffing en voorlichting aan de bevolking en aan bepaalde groepen en buurten. Dit geldt ook voor hulp bij bewustmaking van wat er is en wat kan, de motivering om tot actie te komen, het systematisch bepalen van te bereiken doeleinden, het overwinnen van weerstanden en tegenstellingen. Ook moet de eigen rol van de bevolking weer meer tot uitdrukking komen en zijn doorwerking hebben naar eigen maatschappelijke, politieke en levensbeschouwelijke verbanden.

#### Informatie

De behoefte aan meer en betere informatie en voorlichting dient naar onze mening in een breder kader te worden gezien. De idee die bij voorbeeld in een aantal gemeenten naar voren is gekomen, om het werk van de sociale

raadslieden op te nemen in algemene informatie- en adviescentra voor de wijk, met een op de lokale problemen afgestemde functie en bezetting (die dus ook wisselend kan zijn) verdient hierbij nadere overweging. Daarbij zal ook de zich verbredende informatiefunctie van welzijnsstichtingen en lokale bibliotheken, en nieuwe ontwikkelingen zoals het werk van wetswinkels, architectenwinkels, en dergelijke moeten worden betrokken.

### Actiegroepen

Het verschijnsel van actiegroepen, buurt- en wijkcomité's en dergelijke is eveneens een in de samenlevingsopbouw nog te veel vergeten hoofdstuk. Juist deze activiteiten zullen meer ondersteuning dienen te krijgen van de beroepskrachten en in het algemeen van de gesubsidieerde instellingen op het terrein van de samenlevingsopbouw. Niet alleen vanwege hun vaak belangrijke maatschappelijke signaalfunctie, maar ook om aan hun optreden een grotere maatschappelijke betekenis te geven, zouden dergelijke doelgroepen desgevraagd meer systematische informatie, methodische ondersteuning en organisatorische en administratieve service kunnen krijgen vanuit de samenlevingsopbouw. Die zou daarvan ook zelf meer kunnen profiteren vanwege de oriëntatie op de ervaren maatschappelijke problemen.

In de subsidiëring aan instellingen voor samenlevingsopbouw zou met een en ander rekening kunnen worden gehouden door bij voorbeeld voor dat doel een bepaald bedrag per jaar ('lump sum') ter beschikking te stellen voor extra kosten, zonder de besteding daarvan aan al te gedetailleerde voorschriften te binden. Wij zullen ons hierop in ruimer verband nog nader bezinnen. In het algemeen lijkt het ons niet aan te bevelen om actiegroepen en dergelijke rechtstreeks in het thans nog bestaande formele subsidiestelsel van het departement op te nemen; dit zou ook aan hun karakter en beweeglijkheid te kort doen.

### Vrijwilligers

Aan het mobiliseren, trainen en scholen van vrijwillig kader in de ruimste zin zal met name meer aandacht moeten worden besteed. Bij dit laatste kan het plaatselijk vormingswerk belangrijke diensten bewijzen. Wij wezen er in een vorige paragraaf al op, dat het vormingswerk hier ten onrechte tot nog toe een geringe rol heeft gespeeld. Ons beleid is erop gericht daarin verandering aan te brengen. Meer taken op het terrein van de samenlevingsopbouw kunnen naar onze mening worden verricht met en door mensen en groepen uit de buurt en de wijk zelf. Dit te bereiken is trouwens één van de belangrijkste doelstellingen van de samenlevingsopbouw. Het kan er ook toe bijdragen dat het werk praktischer, probleemgerichter en concreter wordt. De deskundigheid, de rol en het werkprogramma van de beroepskracht zullen in onze opvatting een sterker ondersteunend en dienstverlenend karakter moeten gaan dragen; hij zal zich vooral moeten toeleggen op informatieverzameling, voorlichting, bemiddeling, training, begeleiding en strategie-ontwikkeling.

In de praktijk moet worden onderzocht hoever deze ontwikkeling kan gaan. In een aantal gevallen zal de beroepskracht-opbouwwerker wellicht een eind kunnen terugtreden, omdat één of meer goed getrainde 'talenten' uit de bevolking een deel van zijn werk kunnen overnemen. Waar zich dit voordoet zal dan ook subsidiëring, eventueel op 'full-time'-basis, mogelijk moeten zijn.

Dit vergt o.a. het formuleren van criteria voor ontheffing van de opleidingseisen in de regeling. Met behulp van een aantal experimenten moet een en ander verder worden uitgediept. Wij realiseren ons hierbij wel, dat dit onderwerp niet alleen van belang is voor het terrein van de samenlevingsopbouw en ook in ruimer verband dient te worden gezien. In een enkel geval doet zich een dergelijke situatie voor en wordt een experimenteel project gesubsidieerd. In een landelijk opgezet project zal deze mogelijkheid nader

moeten worden getoetst met een goede deskundige begeleiding. Op die wijze kunnen, afhankelijk van de uitkomsten, ook criteria beschikbaar komen voor een meer systematische ondersteuning en subsidiëring van een dergelijke ontwikkeling.

### Training

Er zullen ter plaatse ook praktische trainingsprogramma's voor vrijwillig kader moeten worden georganiseerd. Het begrip 'vrijwillig kader' moet hierbij ruim worden genomen en zich b.v. ook uitstrekken tot allerlei 'deskundigen' die in de samenlevingsopbouw een rol (kunnen) spelen. In de stadsvernieuwingsprojecten en in het onderwijsopbouwwerk b.v. blijkt het van groot belang te zijn, instanties en functionarissen in het werk van de samenlevingsopbouw te betrekken en hen zo tot nauwere samenwerking met de betrokken bevolking te brengen. Op die manier kan meer inhoud worden gegeven aan het mobiliseren van mensen en hulpbronnen ten behoeve van concrete werkprojecten.

### Verantwoordelijkheden

De rol van de bevolking kan naar onze mening verder worden versterkt door haar zoveel mogelijk beheers- en bestuurstaken toe te vertrouwen en deze ontwikkeling systematisch te begeleiden. Ook langs die weg kunnen vormen van een meer democratische verdeling van verantwoordelijkheden ('self-management') als doel zo snel mogelijk dichterbij worden gebracht. Naast hetgeen in de ondernemingen tot ontwikkeling komt kan het woon- en leefmilieu bij uitstek een leerschool zijn voor een gedemocratiseerde samenleving. De organisatorische vormgeving van allerlei activiteiten, werkzaamheden en instellingen moet zo open zijn, dat op een soepele manier concrete invloed vanuit de buurt en de wijk daarop mogelijk is. De nu nog vaak nagestreefde 'representatie' werkt verstarrend en bevordert het isolement naar de bevolking door een te formalistische bestuursvorming. Wellicht zal daarbij ook meer onderscheid moeten worden gemaakt tussen technisch-organisatorische beheerstaken enerzijds en inspraakgroepen, buurtberaden enz. in directe relatie met de eigenlijke werkprogramma's anderzijds. Dit komt straks nog verder ter sprake.

### Rol beroepskrachten

De beroepskrachten in de samenlevingsopbouw zullen een meer op de praktijk van de concrete maatschappelijke vraagstukken afgestemde opleiding en training moeten krijgen.

Voor zover het de beschikbare werkers betreft achten wij in de eerste plaats bijscholing en training nodig waarbij wordt geleerd meer toegespitst op mensen, groepen en situaties te handelen. Een opbouwwerker b.v. in een stadsvernieuwingsgebied moet concreet weten welke vraagstukken voor de mensen in de straat actueel zijn, wat er zoal aan huisvesting en stadsvernieuwing vastzit; hij zal de geldende planologische procedures moeten kennen, enz. Soortgelijke opmerkingen zijn te maken als het gaat om de positie van culturele minderheden, onderwijs-opbouwwerk, e.d. Dikwijls is er b.v. ook te weinig inzicht in het functioneren van het bestuurlijke systeem, hoe het overheidsapparaat in elkaar zit en werkt, hoe de maatschappelijke structuren en verhoudingen er in feite uitzien en wat het effect daarvan is voor een bepaalde situatie. De indruk bestaat, dat opbouwwerkers nog te weinig gebruik maken van feitelijke informatie, onderzoekmateriaal, deskundigheid bij derden, e.d. om een meer concrete basis aan hun werk te verschaffen en daarvan ook de grenzen te zien. Veel werk op het terrein van de samenlevingsopbouw draagt naar onze mening nog een te abstract karakter, omdat het onvoldoende probleem-gericht is en te weinig planmatig wordt opgezet. Er worden nogal eens 'zijwegen' ingeslagen; aan een systematisch program-



ma en een meer uitgekende strategie moet nog wel wat gebeuren. Het bereikte effect, in de zin van het (mede) bewerkstelligen van gewenste verbeteringen in concrete situaties, is onder invloed van al deze factoren nog te gering. Op het terrein van de samenlevingsopbouw wordt wel eens te vrijblijvend gefilosofeerd over invloed en macht om structurele veranderingen te kunnen bereiken. Daadwerkelijke invloed en 'macht' van de samenlevingsopbouw moeten echter allereerst worden afgewogen aan de beschikbare deskundigheid en professionele kennis in relatie tot maatschappelijke problemen en de daarop gerichte actie; aan de mate ook waarin men erin slaagt om systematisch mensen en hulpbronnen te mobiliseren, een gericht werkprogramma te hanteren, om betrokken buurtbewoners en groepen uit te rusten met kennis en vaardigheden ten einde zelf een actieve rol te spelen en gewenste veranderingen in de leefsituatie ook daadwerkelijk tot stand te brengen.

### Bijscholing

Om aan deze punten tegemoet te komen dienen o.a. plaatselijk of regionaal bijscholings- en trainingsprogramma's voor beroepskrachten in de samenlevingsopbouw te worden opgezet die ook continu worden beoordeeld en bijgesteld. Enigszins werd in deze behoefte voorzien door de destijds op initiatief van CRM opgezette 'oriënteringscursussen' voor opbouwwerkers welke binnenkort zullen worden vervangen door een reguliere bijscholingscursus in het kader van het sociaal-pedagogisch onderwijs. Ook zijn met medewerking van het NIMO (Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw) studie- en oriënteringsdagen gehouden voor opbouwwerkers in stadsvernieuwingsgebieden. Aan de Akademie voor Bouwkunst in Tilburg en de Katholieke Sociale Akademie in Eindhoven hebben wij onlangs subsidie toegezegd voor een gezamenlijke post-akademiale cursus op het terrein van de stadsvernieuwing. Ook verleenden wij onze medewerking aan de versterking van het secretariaat van de Commissie Oriënteringsdagen inzake sociale en culturele achterstand – een gemeenschappelijk initiatief van een aantal landelijke organisaties en het departement.

Er is echter behoefte aan een landelijke en meer systematische aanpak van deze zaak op een breder terrein. In overleg met het NIMO, landelijke instellingen als NBV (Nederlandse Bond voor sociaal-cultureel Vormingswerk) en SALCO (Stichting Samenwerkende Landelijke Centrale Organen voor wijk-, buurt- en clubhuiswerk) en plaatselijke instellingen als de ROA's (Raden voor Overleg en Advies) zal een en ander nader worden uitgewerkt. Daarbij dient de methodische begeleiding en training van de opbouwwerkers beter te worden verzekerd. De rol van landelijke organisaties op dit terrein zoals NBV en SALCO verdient in dit verband nadere overweging. Dit geldt zowel voor hun landelijke taken als voor de taken van hun districtsorganen waar momenteel het accent van de begeleiding van aangesloten plaatselijke instellingen ligt.

Voor het gehele vraagstuk van bijscholing en training zal landelijk een project worden opgezet waarmee wij nog dit jaar denken te starten. Wij beschouwen dit overigens als een deelproject voor de oplossing van de problemen van deskundigheidsbevordering op het beleidsterrein van het departement als geheel, waaraan wij de komende jaren intensief en systematisch zullen werken.

### Opleiding

De huidige opleidingen (i.c. de Sociale Akademies en de Universiteiten) zijn momenteel nog onvoldoende in staat om de ambachtelijk goed geschoolde werkers af te leveren waaraan op het terrein van de samenlevingsopbouw behoefte bestaat. De aard en het niveau van hun opleiding is hierbij een zeer centraal punt. In de afgelopen jaren is door ons departement onderzoek gedaan naar de behoefte en is overleg gevoerd met O. en W. over de

vraag hoe in deze behoefte te voorzien. In de praktijk is echter nog weinig voortgang geboekt. Eind 1973 is een rapport uitgebracht aan de staatssecretaris van O. en W., waaraan is meegewerkt door ambtenaren van ons departement en door praktijkdeskundigen. Hierin worden voorstellen gedaan om op regionale basis een opleidingsmodel samenlevingsopbouw te creëren ten behoeve van een open, meer op de praktijk gerichte opleiding van beroepskrachten. Regionale stuurgroepen en een landelijke coördinatiegroep zullen – aldus het rapport – dit ontwikkelingsproject moeten gaan opzetten, volgen en begeleiden. Wij hebben hieraan in beginsel onze medewerking, ook in financiële zin, toegezegd.

### Werkplaatsen

In het noorden loopt sinds een paar jaar een door CRM gesubsidieerd experiment de z.g. 'Werkplaats Noord Nederland'. Dit is een eerste systematische poging om opleiding en praktijk zoveel mogelijk direct te koppelen. Ook vindt daar training en oriëntatie plaats van zowel beroepskrachten als anderen (b.v. bestuurders). In 1974 is een evaluatierapport uitgebracht dat voortzetting en versterking van dit experiment rechtvaardigt. Het ziet er naar uit, dat hier een goede vorm is gevonden om tegemoet te komen aan een integratie van behoeften met betrekking tot opleiding, vorming en training 'in het veld'. Wij hebben daarom besloten, om ook in andere delen van het land geleidelijk tot dergelijke werkplaatsen te komen. Daartoe bestaan al enkele initiatieven, die door het departement zo krachtig mogelijk worden ondersteund. Dit is mede van belang voor de voorbereiding en eventuele initiëring van een regionale aanpak van het hiervoor genoemde opleidingsmodel.

### Evaluatie

Wij hebben daarnaast grote behoefte aan een meer continue evaluatie van de ontwikkelingen en van het effect van het werk in het veld, opdat wij meer dan nu in staat zijn tijdig bij te sturen. In dit verband overwegen wij o.m. een gerichte opdracht te geven aan het NIMO, dat naar onze mening als onafhankelijk instituut veel meer dan tot nu toe een evaluerende en ondersteunende functie naar het veld toe zal moeten krijgen. Met het bestuur van het NIMO vindt over een en ander overleg plaats mede in verband met het werkprogramma van het instituut.

## 7. Een probleemgerichte projectaanpak

### Bundeling

De prioriteit voor samenlevingsopbouw aan de basis en in het algemeen op 'de eerste lijn' moet zodanig worden uitgewerkt, dat met name voor het buurt- en wijkniveau een versterking tot stand komt. Die versterking moet ook worden gevonden door het welzijnswerk daar onderling beter op elkaar af te stemmen. Wij denken hierbij met name aan samenlevingsopbouw, jeugd- en jongerenwerk, plaatselijk vormingswerk, kunstzinnige vorming, alsook maatschappelijke dienstverlening en gezondheidszorg.

Een nauwere samenhang en gezamenlijke programmering en presentatie zal de positie van het gehele welzijnswerk ten goede komen, het effectiever kunnen maken. Dit kan worden bereikt door een meer probleemgerichte en projectgewijze aanpak waarbij vanuit diverse functies en werkvormen de eigen deskundigheid en mankracht wordt ingebracht. Een gerichte bundeling daarvan zal de noodzakelijke dwarsverbindingen en onderlinge samenwerking verstevigen en onnodige functionele en organisatorische verbijzondering kunnen tegengaan. Ter bevordering daarvan zullen wij, zoals wij al eerder stelden, de voorshands nog bestaande subsidieregelingen van het departement verduidelijken en onderling beter op elkaar afstemmen.

Op deze manier kan *in het horizontale vlak* het instrument van het welzijnswerk als geheel sterker worden in relatie tot het werken aan door de bevolking ervaren problemen en behoeften. Ook de beleidsvoorbereiding plaatselijk zal dit proces moeten stimuleren en zijn instrumentarium daarop beter moeten afstemmen en inrichten. In het algemeen zal een grotere feitelijke decentralisatie, tot uiting komend in zoveel mogelijk planning, beslissing en uitvoering op plaatselijk niveau, kernpunten van het landelijk beleid vormen.

Een nadere uitwerking hiervan moet plaatsvinden naar drie gezichtspunten: de rol en positie van de samenlevingsopbouw, de verbindingen en samenhang met andere welzijnsfuncties en interdisciplinaire uitvoering in projectvorm.

### Poolvorming

Wat betreft de samenlevingsopbouw – in aansluiting op wat in een vorige paragraaf al is gesteld – door ons naar een vereenvoudiging in werkvormen en een meer gezamenlijke inzet van diverse mogelijkheden worden gestreefd.

Dit kan onder andere worden bereikt door in principe het formele onderscheid tussen buurtwerk en wijkopbouw als aparte 'verbijzondering' in de subsidieregeling samenlevingsopbouw te laten vervallen. Dat maakt het mogelijk om in grotere steden meer vanuit het wijkniveau en in kleinere gemeenten vanuit het plaatselijk niveau te gaan opereren en aldus de beschikbare mankracht, deskundigheid en service voor het uitvoerende werk te 'poolen'. Voor plattelandsgebieden kan op analoge wijze een regionale opzet tot stand komen. Op die manier kan een team van beroepskrachten worden gevormd die op een soepele manier naar behoefte in de buurt en de wijk kunnen worden ingezet. In feite kan dit het begin zijn van een ontwikkeling, waarbij uitvoerende werkzaamheden en activiteiten op het terrein van de samenlevingsopbouw worden gebundeld en in ruimere zin een 'toelevering' van service en deskundigheid kan plaatsvinden.

### Buurtwerk

Met name voor de huidige werkvorm buurtwerk zullen wij in de regeling een wijziging tot stand brengen, in die zin dat de thans daarin mede onder buurtwerk begrepen sociaal-culturele activiteiten komen te vervallen.

Initiatiefnemers voor een buurtopbouwproject kunnen in deze opvatting voor deskundige ondersteuning en het verlenen van faciliteiten in de toekomst een beroep op de 'pool' doen. In de subsidieregeling voor de samenlevingsopbouw zijn voor deze ontwikkeling de openingen aanwezig; wij zullen daarin wijzigingen aanbrengen met het oog op verdere vereenvoudigingen. De subsidiëring van activiteiten, die naar aard en strekking meer thuishoren onder andere regelingen van het departement, zal vanuit deze regeling geleidelijk worden beëindigd.

### Opbouwwerkers

Vanuit de 'pool' kunnen in deze visie opbouwwerkers worden ingezet ten behoeve van een nieuw project, ter versterking van een bestaand project, ter ondersteuning van andere welzijnsfuncties die voor hun werk behoefte hebben aan de inzet en begeleiding van opbouwwerkers. Op dezelfde manier kan dit gebeuren voor het werk met culturele minderheden, onderwijsopbouwwerk, actiecomités, wijkgroepen enz.

Daarbij kan voor allerlei korte of aanloopactiviteiten (zogenaamde voorbereidingskosten van een project) waar nodig een beroep worden gedaan op de subsidiemogelijkheden van de paragraaf 'groepsvoorlichting woon- en leefmilieu' van de huidige subsidieregeling samenlevingsopbouw.

## Verantwoordelijkheid

De opbouwwerkers van de 'pool' werken bij een dergelijke opzet onder de beleidsverantwoordelijkheid van een buurtraad een instelling, een project, waarbij zij worden ingezet onder bepaalde voorwaarden. Een daarvan is beschikbaarheid ten behoeve van de betrokken buurtbevolking of groep, een andere is bij voorbeeld de eigen verantwoordelijkheid als beroepskracht. Daarvoor zullen regels dienen te worden uitgewerkt. Er moeten garanties komen ten aanzien van het democratisch beheer van de 'pool', onder meer door de rechtstreekse invloed van buurt- en wijkbewoners in het bestuur en beheer te verzekeren. De samenlevingsopbouw kan aldus ook afkomen van de met het oog op het praktisch functioneren sterke instelling-gebondenheid waarop wij eerder wezen als een in onze ogen belangrijk bezwaar.

## Projecten

De samenlevingsopbouw dient in deze opzet een projectgewijze en interdisciplinaire aanpak van de problemen (in buurt of wijk) te bevorderen. De opbouwwerker, die nauwe relaties heeft met de bevolking in buurt en wijk en met andere werkvormen en instellingen zou met name de rol dienen te vervullen van het stimulerend en methodisch werken aan een dergelijke benadering. Een dergelijke aanpak moet ons inziens niet worden verward met de zogenaamde 'wijksgewijze presentatie' die wel is nagestreefd, met als 'ideaal' een concentratie van allerlei werk in één instelling en in één gebouw. Dat zou een te rechtlijnige benadering zijn. Bij een projectgewijze aanpak moet per project worden bezien wat voor interdisciplinaire teams ten bate van welke problemen worden ingezet en hoe dit van geval tot geval het beste kan worden ondersteund. Zowel departementaal als interdepartementaal dient een dergelijke werkwijze vanuit het rijksbeleid mogelijk te worden gemaakt en te worden ondersteund. Wij zullen dit zoveel mogelijk bevorderen.

Voor de behoefte aan ruimte komen in principe alle bestaande accommodaties in buurt of wijk in aanmerking. Een te nauwe binding tussen gebouw en werksoort werkt, naar de praktijk uitwijst, een zekere verstarring in de hand. Dit doet zich met name ook voor in veel buurtwerkinstellingen, waar een te sterke gerichtheid op het activiteitenpakket, aan een op de problemen in de buurt als zodanig gericht programma van actie in de weg staat. De door ons voorgestane samenhang en elkaar aanvullende complementaire werkwijze van samenlevingsopbouw, vormingswerk, clubhuiswerk en dergelijke zal de oplossing van dit probleem kunnen bevorderen.

## Decentralisatie

Ook vanuit het plaatselijke (of regionale) vlak dient een probleemgerichte projectaanpak te worden ondersteund, dat wil zeggen mogelijk gemaakt en gestimuleerd. Met name in grotere plaatsen kan daarbij het accent worden gelegd op de wijk als werkkader voor een meer geïntegreerde aanpak. Daartoe kunnen in de diverse regelingen voorwaarden worden ingebouwd. De gehele aanpak van de samenlevingsopbouw die hier aan de orde is zal zonder de medewerking en een duidelijk beleid van de gemeentebesturen niet mogelijk zijn.

Het is ook vooral de *gemeentelijke overheid* die overtuigd moet zijn van de noodzaak tot een probleemgerichte projectaanpak en die een dergelijke aanpak ter plaatse planmatig dient te bevorderen. Dit zal ook in de wijze van subsidieverlening door het Rijk tot uitdrukking moeten komen.

Decentralisatie van bevoegdheden en verantwoordelijkheden is daartoe een voorwaarde. In dit verband herhalen wij ons voornemen, de subsidieregelingen van het departement – in afwachting van wetgeving – om te zetten in bijdrageregelingen. Wij willen de subsidieregelingen echter bij voorbaat al zoveel mogelijk hanteren in de geest van bijdrageregelingen. Zolang de subsidiëring door het Rijk nog niet is vervangen door een bijdrageregeling

of door wetgeving, kan in bepaalde situaties worden gewerkt met een 'convenant' waarin – op basis van de huidige subsidieregeling samenlevingsopbouw en andere relevante regelingen – een en ander is uitgewerkt. Hiermee is een begin gemaakt voor een proefneming in een enkele gemeente op basis van daartoe gemaakte interdepartementale afspraken.

### Beleidsvoorbereiding

Met name in het vlak van de beleidsvoorbereiding is hier de ondersteuning nodig vanuit een plaatselijk orgaan, waaraan de verantwoordelijkheid is opgedragen voor een op de behoefte en initiatieven van de lokale bevolking afgestemde sociale planning. Vanuit een dergelijk planningsorgaan kan bij voorbeeld ondersteuning komen voor onderzoek, behoeftepeiling, probleemanalyse en dergelijke. Het kan ook van belang zijn bij het beschikbaar krijgen van documentatie en voorlichtingsmateriaal, deskundigheid vanuit andere sectoren, gemeentelijke diensten, enz. Het kan assisteren bij het afwegen van problemen en prioriteiten en bij voorbeeld het formuleren van alternatieve voorstellen. Eveneens kan het bijdragen aan een goede planning van projecten en voorzieningen, de onderlinge afstemming helpen bevorderen, assisteren bij het opstellen van meerjarenprogramma's, overleg tot stand brengen, enz.

Wij verwijzen hier verder naar wat wij in paragraaf 2 hebben gesteld over de door de beraadsgroep in de Knelpuntennota voorgestelde 'Kristallisatiepunten'. Tegen deze achtergrond beraden wij ons momenteel op de betekenis en de positie van de organen van overleg en advies, die in de praktijk een nogal gevarieerd beeld opleveren.

De provinciale organen hebben ten aanzien van de beleidsvoorbereiding op diverse terreinen waardevolle bijdragen kunnen leveren. In de laatste tijd hebben verscheidene organen zich bij voorbeeld met vraagstukken van ruimtelijke ordening beziggehouden en daarin een belangwekkende inbreng gehad.

Met de plaatselijke organen voor overleg en advies, de zogenaamde ROA's, die overigens van veel jongere datum zijn, is het anders gesteld. Hun taak op het terrein van de systematische beleidsvoorbereiding is niet altijd goed uit de verf gekomen, waarvoor verscheidene oorzaken zijn aan te wijzen. Enerzijds hebben de gemeentebesturen, die hier de eerste verantwoordelijkheid dragen, deze organen dikwijls in onvoldoende in de gelegenheid gesteld de hun toegedachte taken ook te vervullen. Anderzijds heeft de onmiddellijke confrontatie met praktische, maatschappelijke vraagstukken in de stedelijke samenleving, in veel gevallen geleid tot een accent op ondersteuning van allerlei vormen van samenlevingsopbouw en bevordering van de participatie van de bevolking. Hoewel dat op zich van grote waarde is, ging dit tevens ten koste van een meer systematische aanpak van de beleidsvoorbereiding op stedelijk niveau.

### Bijstelling

Deze feitelijke ontwikkeling leidt tot de noodzaak om het model, dat destijds bij de taakstelling van de organen voor overleg en advies voor ogen stond, bij te stellen. Wij stellen ons voor om op basis van in de knelpuntennota ontwikkelde ideeën en rekening houdend met de praktijkervaring van afgelopen jaren, dit najaar in overleg te treden met de andere overheden en met de besturen van de betrokken instellingen, omtrent het in de (naaste) toekomst ter zake te voeren beleid.

## 8. Belangrijke probleemvelden

### Prioriteiten

De toespitsing van de samenlevingsopbouw op als zodanig door de bevolking ervaren problemen betekent in de eerste plaats prioriteit voor wat in het

woon- en leefmilieu speelt en daar met de bevolking kan worden aangepakt. Hierbij dienen de maatschappelijke en politieke actualiteit en realiteit te worden betrokken, om de keuze zo hard mogelijk en de rol van de samenlevingsopbouw zo effectief mogelijk te doen zijn. Mede op grond van het regeringsprogramma geven wij voor de komende jaren prioriteit aan de bijdragen van de samenlevingsopbouw en vraagstukken met betrekking tot de stadsvernieuwing (en in ruimere zin ook de rol van de bevolking bij de ruimtelijke ordening), de culturele minderheden en hun posities in de (plaatselijke) samenleving, het regionale ontwikkelingsbeleid, de aansluiting tussen onderwijs en sociale omgeving, en de democratisering van het bestuur in relatie tot de eigen verantwoordelijkheid van de bevolking. Deze prioriteitskeuze van een aantal probleemvelden zal moeten doorwerken naar de beleidsvoering voor de samenlevingsopbouw in het algemeen en naar de verdeling van personele en materiële middelen in het bijzonder.

Dit betekent, dat hetgeen in voorafgaande paragrafen is gezegd over toespitsing op het werk aan de basis, de rol van de bevolking, de taak van de opbouwwerkers, de opleiding en training, en de interdisciplinaire projectaanpak ter plaatse, voor het gehele werkteerrein voor de samenlevingsopbouw moet worden toegepast. Het wil ook zeggen, dat hetgeen in die zin in het algemeen wenselijk en noodzakelijk is met nadruk en bij voorrang in de gekozen probleemvelden zijn uitwerking moet krijgen.

### Financiën

Voor wat het beschikbare budget betreft, betekent dit, dat wij de financiële middelen zoveel mogelijk zullen inzetten voor de gekozen prioriteiten en wijze van aanpak. In de eerste plaats zullen wij de ruimte voor uitbreiding en nieuw werk in de begroting 1975 en volgende jaren voor dit doel gebruiken. Daarmee hebben wij bij de opstelling van de begroting 1975 en van de meerjarenraming 1976–1978 zo goed mogelijk – dat wil zeggen naar de inzichten die er toen waren – rekening gehouden. Dit maakt een systematischer werkwijze en een beginseltoezegging aan gemeenten op basis van plaatselijke meerjarenprogramma's mogelijk.

In de tweede plaats zullen wij in de komende jaren nagaan waar en in hoeverre het reeds bestaande werk kan worden toegebogen naar de gekozen prioriteiten en aanpak, en of de gekozen prioriteiten eventueel een bijstelling vergen.

### Beleidslijn

Om de werkwijze toe te lichten geven wij hier een voorbeeld: De aanvragen voor bij voorbeeld buurtwerk worden getoetst aan en (voor zover financieel mogelijk) primair gehonoreerd in het kader van de gekozen probleemvelden (situaties).

Tot nog toe gold voor buurtwerk als algemene beleidslijn: buurtwerk is een kernvoorziening die in beginsel overal met rijkssubsidie tot stand kan komen. Nu wordt de beleidslijn: aanvragen op het terrein van samenlevingsopbouw worden selectief gesubsidieerd dat wil zeggen bij voorrang in stadsvernieuwingsgebieden, voor inspraakprocedures bij ruimtelijke orderingsplannen, ten dienste van het werk met culturele minderheden, ten behoeve van onderwijs-milieu-projecten, in aansluiting op nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen en in regionale ontwikkelingsgebieden.

### Steden

Het zijn vooral de (grote) steden waaraan wij bij de subsidiëring voorrang willen geven, omdat daar de grootste problemen met de omvangrijkste achterstanden samengaan. In de praktijk kunnen bij een goede aanpak diverse toetsingscriteria worden gecombineerd bij voorbeeld als zich in een stadsvernieuwingsgebied tevens vraagstukken van culturele minderheden voor-

doen, hetgeen dikwijls het geval is. Bovendien willen wij juist hier onze (in §-4 genoemde) beleidslijn, een in het belang van de bevolking doelmatige integratie en een overzichtelijke samenhang in het gehele werkveld, tot uitdrukking brengen. Met de betrokken gemeentebesturen – in de eerste plaats van de vier grootste gemeenten – zullen wij nagaan, in welke stadsdelen en voor welke groepen de grootste achterstanden bestaan, en met name ook waar de verschillende tekorten zich opeenhopen. Het is onze bedoeling tot een daarop gebaseerd programma voor meerdere jaren te komen en daarbij tevens een grotere samenhang in het werk 'in de eerste lijn' te bevorderen.

#### Culturele minderheden

Wat het werk inzake culturele minderheden betreft zal meer aandacht moeten worden besteed aan een aanpak in buurt- en wijkverband, waarbij vooral de algemene instellingen zich meer dienen te richten op deze problematiek.

De samenlevingsopbouw heeft hier bij uitstek tot taak, mensen en hulpmiddelen te mobiliseren om tot een meer gerichte en samenhangende benadering te komen. De positie en eigen mogelijkheden van de minderheidsgroeperingen zullen in onze opvatting hierbij centraal dienen te staan waarbij een bijzondere – in de zin van een categoriale – organisatie zoveel mogelijk zal moeten worden vermeden. Dit kan onder andere worden bevorderd door de samenlevingsopbouw in buurten en wijken waar nodig te versterken, in nauwe samenspraak met de betrokken minderheidsgroeperingen en met de lokale bevolking. In ruimere zin zal met name de samenlevingsopbouw hier een motorfunctie moeten vervullen om algemene diensten en instellingen van allerlei aard te activeren, hun verantwoordelijkheid voor het welzijn van minderheden beter tot uitdrukking te brengen.

#### Onderwijs-opbouwwerk

Aan de ontwikkeling en de positie van het onderwijs-opbouwwerk, dat de laatste jaren is opgekomen in het grensgebied van onderwijs en sociaal milieu, schenken wij in overleg met het Departement van O. en W. nader aandacht. De thans in enkele plaatsen lopende projecten worden gezamenlijk bezien op hun bijdrage aan het inlopen van achterstandssituaties, met name in oude woonwijken. Daarnaast vindt ook overleg plaats met O. en W. over de bijdrage van CRM aan het onderwijsstimuleringsbeleid waarover onlangs een nota van genoemd departement is verschenen. In ruimere zin zullen wij waar mogelijk ook verband leggen met het project van de 'open-school' en met de voorgenomen opzet van plaatselijke 'educatieve netwerken'. Wat dit laatste betreft zullen wij in algemene zin nagaan, hoe en waar samenlevingsopbouw en vormingswerk elkaar ter plaatse kunnen aanvullen en ondersteunen.

#### Regionaal beleid

In het kader van het regionaal ontwikkelingsbeleid kan de toespitsing van de keus behalve op de steden ook betrekking hebben op bepaalde plattelandsgebieden zoals bij voorbeeld Oost-Groningen, in verband met de nadruk die daar eveneens moet worden gegeven aan het mobiliseren van de samenleving en de versterking van de eigen rol van de plaatselijke bevolking. De stedelijke experimenten in een viertal nieuwe stadswijken in het kader van het bijzonder regionaal welzijnsbeleid, gaan naar onze mening in de gewenste richting. Zij kunnen bij voorbeeld in de 'groeikernen' wellicht nog meer worden ontwikkeld in de richting van een interdisciplinaire projectaanpak. De behoefte aan meer samenhang en eenvoudige procedures is in het algemeen sterk toegenomen. Wij verwijzen hier verder naar de nota inzake het bijzonder regionaal welzijnsbeleid die wij onlangs aan de Tweede Kamer hebben aangeboden.

## Bestuurlijk

In het kader van nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen zijn diverse aanknopingspunten voor de samenlevingsopbouw aanwezig, zoals bij voorbeeld door de deelneming van ons departement aan het experiment met stadsdeelraden in Rotterdam en de activiteiten van de door het departement gesubsidieerde regionale welzijnsstichtingen. In andere grote gemeenten zijn eveneens nieuwe ontwikkelingen te verwachten in het vlak van de binnengemeentelijke decentralisatie. In verband met de voorbereiding van gewestvorming zullen wij ons nog nader bezinnen op de verdere ontwikkeling van de samenlevingsopbouw in de regio en ter plaatse.

### 9. Landelijke aandachtspunten

In de door ons gekozen benadering staan vraagstukken van structurering en van organisatorische vormgeving niet voorop. Deze zullen vooral moeten worden afgeleid van de verdere uitwerking en het voor uitvoering bruikbaar maken van de door ons voorgestane ontwikkeling.

Met het oog op het verlangde effect is het wel nodig duidelijke verbindingen te hebben naar het landelijke vlak en omgekeerd, ter ondersteuning en bewaking van de beleidsontwikkeling. Evenzo moeten daartoe zekere garanties worden geschapen en dient toetsing plaats te vinden om tijdig te kunnen bijsturen met name op grond van de ervaringen die in het land worden opgedaan. Hiertoe behoort ook een dusdanig departementaal en interdepartementaal samenspel, dat vanuit rijksniveau de gewenste ondersteuning wordt gegeven aan de aanpak ter plaatse. De gekozen prioriteiten (de probleemvelden) zullen ook zoveel mogelijk vanuit andere departementale sectoren worden ondersteund, hetgeen met name duidelijk geldt voor de stadsvernieuwing en voor de culturele minderheden, evenals voor de keuze van een probleemgerichte projectaanpak ter plaatse. Uiteraard geldt dit ook voor wat betreft de gemeentebesturen en het particulier initiatief. Meer ondersteunend sociaal-wetenschappelijk onderzoek en evaluatie-onderzoek achten wij in dit verband eveneens van groot belang; wij zullen daartoe de nodige initiatieven ontwikkelen en stimuleren. Daarbij dienen ook te worden betrokken de kennis en ervaring die in andere landen op dit terrein beschikbaar zijn.

#### Landelijk centrum

Over de behoefte aan en de organisatorische vormgeving van een landelijk service- en actiecentrum voor de samenlevingsopbouw bestaan bij ons nog geen uitgewerkte ideeën. Naast de reeds bestaande koepels en samenwerkingsvormen voor verschillende terreinen zijn de laatste tijd initiatieven naar voren gekomen, die zijn gericht op het vormen van nieuwe landelijke aandachtspunten (onder andere voor wijkopbouw, regionaal opbouwwerk en raadslieden). Gezien de reeds grote verscheidenheid aan landelijke organisaties – met name ook op het bredere terrein van het welzijn – hebben wij echter eerder behoefte aan vermindering dan aan uitbreiding. Een verdere uitbreiding of uitbouw zou ook niet in overeenstemming zijn met de toenemende aandacht voor en de behoefte aan versterking van het plaatselijk werk als eerste prioriteit. Er zijn wel redenen aan te voeren om op landelijk niveau te komen tot meer duidelijkheid omtrent de behoefte aan een nationaal centrum voor de samenlevingsopbouw, dat is opgebouwd vanuit het plaatselijk vlak en de plaatselijke behoeften. Dit vergt echter nadere studie en een heroverweging van de positie en de taken van bestaande landelijke instituten als NIMO, NBV, SALCO en de Sectie Samenlevingsopbouw van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn.

#### Toetsing

Zoals hiervoor wel is gebleken, hebben wij behoefte aan concrete criteria voor de toetsing van nieuwe ontwikkelingen in het veld, van nieuwe subsi-



die-aanvragen en van de mate waarin bestaand werk kan bijdragen aan het beleid dat wij voorstaan.

Uitgangspunten voor dergelijke criteria zouden kunnen zijn:

- de mate waarin een initiatief is gebaseerd op aanzetten vanuit de bevolking zelf;
- de mate waarin een initiatief is gericht op door de bevolking ervaren problemen in de eigen samenlevingssituatie;
- de mate waarin een initiatief is gericht op versterking van de eigen rol en verantwoordelijkheid van de bevolking in buurt of wijk;
- de mate waarin er voldoende vakbekwaamheid beschikbaar is om in de gegeven situatie goed te werken;
- de mate waarin een of meer van de gekozen beleidsprioriteiten aan de orde zijn;
- de mate waarin wordt voldaan aan voorwaarden van een projectmatige aanpak;
- de mate waarin plaatselijk door de gemeentelijke overheid en door het beleidsvoorbereidend orgaan de nodige ondersteuning wordt gegeven;
- de mate waarin redelijke waarborgen bestaan voor een zekere continuïteit;
- de mate waarin de kosten verantwoord lijken tegenover het beoogde resultaat;
- de mate waarin de mogelijkheid en de bereidheid tot evaluatie aanwezig is.

De nadere opstelling en uitwerking van deze uitgangspunten achten wij – ook voor de andere functies en werkvormen waarmee ons departement bemoeienis heeft – van groot belang. Aan de zogenaamde Bijsturingscommissie voor de subsidieregelingen samenlevingsopbouw en jeugd- en jongerenwerk, die haar werkzaamheden in de toekomst ook zal uitstrekken tot het terrein van het vormingswerk, hebben wij reeds verzocht met voorrang aandacht te geven aan het ontwikkelen van criteria als hier bedoeld. Ter bespoediging van dit werk hebben wij aan de Bijsturingscommissie twee vrijgestelde functionarissen ter beschikking gesteld.

## 10. Samenvatting

De samenlevingsopbouw in ons land die nu zo'n 15 jaar bestaat, heeft zich vanouds gericht op het bevorderen van de zelfwerkzaamheid en de medeverantwoordelijkheid van samenlevingsverbanden en groepen bij de vormgeving en inrichting van hun woon- en leefomgeving. Daarmee is een belangrijke bijdrage gegeven aan een democratische aanpak van maatschappelijke problemen in de plaatselijke samenleving.

Als gevolg van particuliere en overheidsinitiatieven zijn, mede gestimuleerd door het beleid en de subsidiemogelijkheden van het departement, een aantal werkvormen tot ontwikkeling gekomen. Het zwaartepunt van het werk ligt op plaatselijk en regionaal niveau. Tot de oudste en meest uitgegroeide werkvormen behoren het buurtwerk, de wijkopbouw, het regionaal opbouwwerk en het opbouwwerk in bijzondere situaties, waarvoor op 1 januari 1975 rond 419 instellingen en 1157 beroepskrachten werkzaam waren. De later tot ontwikkeling gekomen voorlichting door raadslieden omvat ruim 90 beroepskrachten.

Van meer recente datum is het werk in het kader van de stadsvernieuwing en ook het onderwijsopbouwwerk, waarin nu te zamen zo'n 70 beroepskrachten werkzaam zijn.

De snelle groei van het werk en daarmee ook van de rijksuitgaven op dit terrein rechtvaardigen op zichzelf al een kritische bezinning op aspecten als kwaliteit en doelgerichtheid. Bij het opmaken van de balans is de conclusie gerechtvaardigd, dat de kwaliteit van het werk teveel is achtergebleven bij de groei.

Daarnaast bestaat ook aanleiding tot kritische opmerkingen over de doelgerichtheid van het werk mede in verband met de behoefte aan duidelijker prioriteitskeuzen.

Het doel van de nota is op deze punten de vinger te leggen en aan te geven hoe daarin veranderingen zijn aan te brengen. De opbouwwerkers zijn nog voor een belangrijk deel onvoldoende opgeleid en getraind voor hun praktisch handelen in concrete situaties. Aan maatschappelijk engagement ontbreekt het hun meestal niet, al hebben zij nog wel eens overtrokken verwachtingen van hun eigen rol in het tot stand brengen van veranderingen in de samenleving. Aan hun opleiding, scholing, training en begeleiding zal de komende jaren grote aandacht worden besteed. Dit behoort tot de eerste prioriteiten.

Om de effectiviteit van hun werk te vergroten, zullen zij ook nauwer moeten gaan samenwerken, zowel onderling als met andere deskundigen, in gezamenlijke projecten. Deze projecten dienen te worden gericht op het meer systematisch aanpakken van concrete maatschappelijke problemen in de plaatselijke samenleving. De te sterke instelling-gebondenheid – en ook nog wel eens te grote vrijblijvendheid – van de samenlevingsopbouw kan onder andere worden verminderd, door 'pool-vorming' van de beroepskrachten en een grotere directe invloed van de betrokken bevolkingsgroepen op de doeleinden en de ontwikkeling van het concrete werk te bevorderen. Dit zal de komende jaren de nodige bijstelling vergen in de organisatorische opzet en de vormgeving van het werk.

Het werk in de samenlevingsopbouw zal zich daarnaast ook sterker dan nu het geval is moeten toespitsen op de door de mensen en hun organisaties zelf ervaren problemen in de eigen samenlevingssituatie en op de mogelijkheden om daarin verandering aan te brengen. Er is daarom een meer gerichte aandacht nodig voor het werk aan de basis. Ook dit is een punt van eerste prioriteit. De rol van de bevolking dient verder te worden versterkt door haar nog nauwer te betrekken bij het verkennen en bij de aanpak van concrete problemen. De maatschappelijke vaardigheid van vrijwillige medewerkers en bestuurders zal moeten worden verbeterd onder andere door middel van tijdige en gerichte informatie, voorlichting en training. Daartoe is ook een nauwere samenwerking en afstemming nodig tussen het werk op het terrein van de samenlevingsopbouw enerzijds en dat op het terrein van de permanente educatie anderzijds. Voorop moet staan, dat de betrokken bevolking zelf meer invloed gaat krijgen op de werkprogramma's en een grotere directe verantwoordelijkheid kan gaan dragen op het terrein van beheers- en beleidstaken.

In het departementale beleid wordt prioriteit toegekend aan initiatieven en werkvormen die zich richten op groepen en samenlevingen die naar verhouding het meest achterblijven of dreigen achter te blijven bij de welzijnsontwikkeling. De samenlevingsopbouw zal zich daar bij voorrang dienen in te zetten voor de minst-machtigen en in die situaties, waar de mensen en hun organisaties deskundige ondersteuning nodig hebben om veranderingen tot stand te brengen in hun leefomgeving. In die zin zal de samenlevingsopbouw ook sterker dan voorheen moeten worden gericht op bewustmaking, emancipatie en democratisering.

In de beleidsafweging zal de aandacht vooral uitgaan naar een prioriteitskeuze die is afgestemd op de doeleinden van het departementale beleid. In de inleidende paragraaf van de memorie van toelichting voor 1975 is aangegeven, dat het beleid in de praktijk vooral zal worden toegespitst op:

- het voorrang geven aan groepen en situaties, waarbij een maatschappelijke en sociaal-culturele achterstand te constateren valt;
- het treffen van die maatregelen welke deel uitmaken van een strategie, die het veranderingsproces in de samenleving meer richt op rechtvaardige spreiding van inkomen, kennis en macht;

– het ondersteunen van de activiteiten en processen die de bewustwording in democratische zin bewerkstelligen.

Bij de uitwerking zal in het algemeen voorrang worden gegeven aan de (grote) steden omdat daar de grootste problemen veelal samenvallen met een omvangrijke achterstand. De samenlevingsopbouw zal daar met name ook aandacht dienen te besteden aan de problemen in de oude stadswijken. Het terrein van de stadsvernieuwing en dat van de culturele minderheden vormen met het onderwijsopbouwwerk in het algemeen eerste prioriteiten voor het departementale beleid op het terrein van de samenlevingsopbouw. In het kader van het (bijzonder) regionaal ontwikkelingsbeleid kan de prioriteitskeuze zich eveneens toespitsen op de groeikernen en bepaalde plattelandsgebieden. Nieuwe bestuurlijke ontwikkelingen zoals binnengemeentelijke decentralisatie en inspraak bij planologische procedures vormen eveneens een belangrijk punt van aandacht. Door het beleid toe te spitsen op dergelijke concrete prioriteiten kan tevens meer gericht worden bijgedragen aan de vergroting van de kwaliteit en van de effectiviteit van het plaatselijk werk.

Voor het toetsen van nieuwe ontwikkelingen in het veld, van subsidie-aanvragen en van het effect van het praktisch werk, zullen beoordelingscriteria worden ontwikkeld. Daarvoor is ook nodig, dat een grotere plaats wordt ingeruimd aan sociaal onderzoek en aan evaluatie.

Bestuurlijke, organisatorische en subsidie-technische belemmeringen voor een bundeling van krachten en een projectmatige aanpak zullen worden weggenomen door een soepeler toepassing (en op den duur herziening) van bestaande regelingen en voorschriften.

De invloed van de samenlevingsopbouw zal sterker dan voorheen moeten doorwerken in de planning en beleidsvoorbereiding op plaatselijk en regionaal niveau. Anderzijds zal van daaruit ook meer gebruik dienen te worden gemaakt van de ondersteunende functie van de samenlevingsopbouw. Bij de beleidsbepaling ten aanzien van de organen van overleg en advies zal daarmee, ook in het licht van de knelpuntennota, rekening worden gehouden.

De rol en de belangstelling van de gemeentebesturen dienen – waar nodig – te worden versterkt, hetgeen zal worden bevorderd door een geleidelijke doch vergaande decentralisatie, die ook ter plaatse het werk daadwerkelijk dichterbij de bevolking brengt.

De Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,  
W. Meijer

De Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk,  
H. W. van Doorn

Augustus 1975