

Bert Middel*

Bundel bijdragen aan:

MO SAMENLEVINGSOPBOUW

Najaar 2002 - Najaar 2005 (jaargang 21-24)

- **OVER BURGERSCHAP EN ‘ONTBURGERING’** december 2002
Een pleidooi voor ‘meerschalligheid’ in sociale interventie
- **DE VIERDE OMSLAG IN HET OPBOUWWERK** januari 2003
- **SAMENLEVINGSOPBOUW, UITSLUITING EN ISOLEMENT** maart 2004
- **OPBOUWWERK EN ALWEER EEN NIEUWE WET** juni 2004
Over de kansen en (on-)mogelijkheden van de
Wet Maatschappelijke Ondersteuning
- **MET DE KONT TEGEN DE KRIB** september 2004
- **ACTIE-ONDERZOEK TEGEN MARGINALISERING** maart 2005
- **MULTICULTURALITEIT IS GEWOON EEN FEIT** juni 2005
- **IN DE KNEL TUSSEN MARKT EN MANAGEMENT** oktober 2005
Het gebrek aan ‘vrije’ ruimte voor de beroepskracht

* **drs. Bert Middel** (Groningen, 1952) is onder meer lector Zorg en Welzijn aan de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden, senator voor de Partij van de Arbeid, voorzitter van de SOM (samenwerkende organisaties voor maatschappelijk activeringswerk), voorzitter van de landelijke Federatie SOS Telefonische Hulpdiensten, voorzitter van de Landelijke Projectraad Beroepenstructuur Zorg en Welzijn, voorzitter van OLON (Organisatie van Lokale Omroepen in Nederland), voorzitter en lid van het College van Advies en Toezicht voor het Opbouwwerk en columnist in dag- en vakbladen..

OVER BURGERSCHAP EN 'ONTBURGERING'*

Een pleidooi voor 'meerschalligheid' in sociale interventie

Om te beginnen een open deur. Althans voor dit gezelschap. Democratie is meer dan de helft plus één. Democratie is zeker meer dan eens in de zoveel tijd naar de stembus gaan. Democratie zonder betrokkenheid van burgers is een holle democratie, die gedoemd is te vervluchtigen. Bij ons wordt dan ook al langer dan een eeuw door maatschappelijke organisaties en later ook door overheden geprobeerd om mensen actieve burgers te laten zijn en blijven. Burgers die niet terugdeinzen voor het dragen van verantwoordelijkheden. Burgers die aangesproken kunnen en willen worden op hun eigen waarde en potenties. Pas als dit gebeurt kunnen we van een 'civil society' spreken. Pas dan is er sprake van burgerschap.

van emancipatie naar participatie en weer terug

Intussen wordt - al dan niet bewust - de samenleving voortdurend 'ontburgerd'. De beschaving lijkt eerder af dan toe te nemen. 'Community organization', samenlevingsopbouw of opbouwwerk blijken niet in staat of worden niet in staat gesteld dit te stoppen. Samenlevingsopbouw had oorspronkelijk een emanciperende, socialiserende en daarmee integrerende functie. De verheffing van het gewone volk en de bestrijding van a-sociaal gedrag stonden centraal. Later verschoof de nadruk naar een democratiserende functie. Burgers, dus ook gewone mensen, moesten betrokken worden bij wat er in en rond hun eigen leven gebeurde. Zij moesten vorm en inhoud kunnen geven aan hun eigen leefomstandigheden. Kortom, participatie alom.

Samenlevingsopbouw werd zo in de jaren zeventig een instrument van participatiebevordering in plaats van een functie om maatschappelijke achterstanden te lijf te gaan. De participatiedemocratie zou er uiteindelijk niet komen. Vervolgens bleek samenlevingsopbouw in de jaren tachtig niet meer in staat om maatschappelijke achterstanden, die juist toen in omvang en intensiteit toenamen, effectief te bestrijden.

In de jaren negentig werd bij een forse stijging van de individuele welvaart de collectieve armoede alleen maar groter. De samenleving wist zich geen raad met een maatschappelijke tweedeling, met een onderklasse die toch zo'n 10% van de bevolking omvatte en daarmee met sociale uitsluiting van een substantieel deel van haar burgers. Het gevoel van 'sociale overbodigheid' belette steeds meer mensen om gewoon mee te doen in een wereld die voor hun gevoel niet meer van hen was.

Om hiertegen iets te kunnen ondernemen wilden overheden sociale cohesie aanbrengen of versterken. Daarbij dacht men terug te kunnen grijpen op de methoden en strategieën van de

**Inleiding op de Vakconferentie Opbouwwerk Congrescentrum Den Haag, 21 november 2002*

samenlevingsopbouw van weleer. Vervolgens kwamen ze er achter dat die niet of nauwelijks meer beschikbaar waren. Het opbouwwerk was geherstructureerd of gesaneerd, maar in ieder geval gedecimeerd. De overheid zelf bleek verbureaucratiseerd, het politieke primaat was verschoven naar de ambtenarij, het maatschappelijk initiatief was verstatelijkt en de opbouwwerker van weleer was niet zelden voor zichzelf begonnen en consultant geworden - met een daarbij passend dagdeeltarief. Al met al bleek een afdoende antwoord op de gestapelde achterstanden van minstens 10% van de bevolking niet voor het oprapen te liggen.

In ons land is aan onderzoek geen gebrek, dus waren deze achterstanden voldoende geïnventariseerd en geanalyseerd. De remedie ontbrak of was onderwerp van politieke discussie en ook dan gebeurt er weinig of niets. Intussen verhevigen de achterstanden, waardoor voor velen burgerschap verder weg komt te liggen in plaats van dichterbij.

Geen of weinig onderwijs, geen vast betaald werk, relationele problemen, een slechtere gezondheid en daarmee een lagere levensverwachting, financiële problemen, tekortschietende huisvesting, een bovengemiddelde verslaving aan alcohol en/of drugs, meer crimineel gedrag dan gemiddeld, een zwak besef van gangbare normen en waarden en amper perspectief om de neerwaartse spiraal in het dagelijkse leven te doorbreken. Geen van deze verschijnselen manifesteert zich geïsoleerd van een andere. Geconcentreerd in de grote steden en voor een disproportioneel groot deel bestaande uit alloctonen, heeft de onderklasse zich van de samenleving afgekeerd. Op haar beurt heeft de samenleving zich goeddeels van haar eigen onderkant afgewend.

Overigens mogen we niet verhullen dat verloedering van het platteland ook geleid heeft tot maatschappelijke achterstanden: weliswaar minder zichtbaar vanwege een lagere concentratie, maar daarmee niet minder schrijnend. Juist op het platteland worden vraagstukken rond vereenzaming, zingeving, afwijkend gedrag, alcoholmisbruik en sociale uitsluiting onder de autochtone bevolking manifester.

Het gevoel van sociale overbodigheid is niet afhankelijk van woonplaats, etnische of culturele achtergrond of leeftijd.

simplicistische sociale interventiekunde

‘Community building’ is in wezen nu niet minder noodzakelijk dan honderd jaar geleden. Als je een actieve democratie wil – en daarmee een democratie met actieve burgers – zul je genoodzaakt zijn terug te grijpen op methoden en technieken van samenlevingsopbouw. Eigentijds en vernieuwend, rekening houdend met een inmiddels grote variëteit in culturen en leefstijlen. Maar al zouden politiek en bestuur bereid zijn oplossingen te zoeken voor de gevolgen van zowel botsende culturen en leefstijlen in de steden als het verlies van leefkwaliteit op het platteland, dan nog zijn de methoden en technieken om deze oplossingen aan te dragen niet direct voorhanden. Wel leidt de uitdaging tot verandering – om de inmiddels beladen term ‘sociale vernieuwing’ maar niet te gebruiken - tot het activeren van de ‘community’-dimensie van weleer.

Deze prioriteit voor samenlevingsopbouw aan het grondvlak van de samenleving kan niet losstaan van de vaststelling dat door schaalvergroting en marktwerking, ondanks alle pleidooien voor vraagsturing, toch in toenemende mate een te simplicistische sociale interventiekunde is en

wordt toegepast. Sociale interventie wordt daarbij als het ware gelijkgesteld aan elke door beleid ingegeven tussenkomst in het sociale domein. Daarmee wordt de betekenis van haar generieke functie voor de bestrijding van maatschappelijke achterstanden tekort gedaan.

Tegelijkertijd leert recent onderzoek dat beleidsmatige interventies en ingrepen vaker niet dan wel tot het gewenste resultaat leiden. Beleidsconcepties worden doorgaans ontwikkeld vanuit de heersende visie op het macroniveau en komen in hun uitwerking doorgaans niet verder dan het mesoniveau. Degenen die met hun voeten in de modder staan hebben er weinig aan. Degenen op wie al het moois gericht is doorgaans helemaal niets.

‘schaligheid’

Bij de vorming en ontwikkeling van sociaal beleid zou daarom veel meer uitgegaan kunnen worden van ‘schaligheid’. Daarmee wordt bedoeld dat er een evenwicht moet worden aangebracht tussen groot- en kleinschalige organisatievormen. Samenspraak in de samenleving ontstaat niet vanzelf en kan evenmin van bovenaf via goedbedoelde beleidsinspanningen worden gerealiseerd. Kleinschalige zelfwerkzaamheid en gezamenlijke initiatieven van onderaf van burgers, instellingen en ondernemingen verdienen dan ook inventieve stimulering en ondersteuning.

Het pas verschenen boek ‘Dragers & Schragers’ (Instituut voor Publiek en Politiek/ Landelijk Centrum Opbouwwerk, 2002), waarin uiteenlopende lokale initiatieven worden belicht, getuigt daarvan. Sleutelfiguren uit de lokale samenleving vertellen in dit boek over het hoe en waarom van hun maatschappelijke activiteiten. Zij dragen elk op eigen wijze hun steentjes bij aan een noodzakelijke vernieuwing van de sociale architectuur in onze samenleving. Elk voor zich houden zij onbewust een pleidooi om niet zo zeer grootschalige instanties en organen te herordenen, maar om daarentegen kleinschalige samenlevingsopbouw te faciliteren.

Goedbedoelde beleids- en andere interventies vanaf het macroniveau, doorgaans van sociaal- of christen-democratische origine, hebben uiteindelijk de maatschappelijke vervreemding eerder versterkt dan verminderd. De afgelopen twee decennia hebben zo goed als alle herstructureringen en revisies op het sociale terrein geleid tot het tegendeel van wat zij beoogden. Zo is bijvoorbeeld de afstand tussen burgers en bureaucratie in ons stelsel van zorg en welzijn eerder toe- dan afgenomen. Toegankelijkheid van voorzieningen is voor een te grote groep in onze samenleving voorwerp van dagelijkse zorg. De toegang die op papier bestaat, blijkt in de praktijk door tal van hindernissen versperd te zijn. Daarnaast lijkt voor een modale burger bijna niets erger te zijn dan overgeleverd te worden aan de vaak ondoorgrondelijke bezigheden van bijvoorbeeld Centra voor Werk en Inkomen, stedelijke organisaties voor zorg en welzijn, mammoetonderwijsinstellingen of zelfs de Informatiseringsbank als het over de studietoelage voor je kinderen gaat. Al deze organisaties zijn het resultaat van bewust ingezette en volop beredeneerde beleidsstrategieën. De politieke legitimatie ervan is tijdens de besluitvorming vrijwel volledig, maar de maatschappelijke acceptatie na uitvoering daarvan vrijwel nihil. Daarmee is meteen aangegeven dat hun werkelijke effecten en prestaties zeer te wensen overlaten. Een contract met burgers, waarmee hedendaagse politici menen ‘modern’ te zijn, verandert daar niets aan.

Het tegengaan van sociale uitsluiting, het weven aan samen-leven, het versterken van het burgerschap waarmee 'ontburgering' teniet wordt gedaan, vereist een herinductie van methoden en technieken van samenlevingsopbouw. Daarvoor komen met name de terreinen van plattelandsontwikkeling, jeugd en jongeren, stedelijke herstructurering, het zelfwerkzaamheid en sociale veiligheid in aanmerking. Maar er is een voorwaarde aan verbonden. De professionele kwaliteit van degenen die in de samenlevingsopbouw werkzaam zijn, moet gericht worden versterkt.

Ik wens u er veel succes mee.

DE VIERDE OMSLAG IN HET OPBOUWWERK

In bijgaand artikel bespreekt Bert Middel een drietal 'omslagpunten in de ontwikkeling van het opbouwwerk. In een 'ontpaarst' Nederland, betoogt hij, moet het opbouwwerk zich voorbereiden op een nieuwe omslag. "Faciliterend, innoverend en ondersteunend." Door een beetje terug te gaan naar 'af', naar de traditie van de samenlevingsopbouw van weleer, zij het aangepast aan nieuwe vormen en gedachten. "En dat vergt een grote investering in professionele kwaliteit."

In het vorige nummer van MO Samenlevingsopbouw, (jrg. 21, nr.191/192) pleitte ik voor het betrokken burgerschap en daarmee tegen 'ontburgering'. Het tegengaan van sociale uitsluiting via het weven aan 'samen-leven', waardoor het betrokken burgerschap versterkt wordt, vereist een herintroductie van methoden en technieken van samenlevingsopbouw. De professionele kwaliteit van degenen die in de samenlevingsopbouw werkzaam zijn, moet dan wel gericht worden versterkt. De consultatie- en innovatiefunctie zal als eigenschap van de beroepsgroep moet worden gestimuleerd.

Enige relativering bij dit pleidooi is echter op zijn plaats. De politiek-maatschappelijke context is uiteindelijk bepalend voor succes of falen. Samenlevingsopbouw is wellicht een politiek beladen activiteit bij uitstek, maar nooit en te nimmer mag zij op de stoel van de politiek plaatsnemen. Daarentegen zal een politiek-bestuurlijk stelsel, waarin samenlevingsopbouw als excuus of doekje voor het bloeden voor de gevolgen van het eigen beleid wordt gehanteerd, niets opschieten met het hanteren van methoden en technieken van 'community building'. De roep om hernieuwde impulsen van de aloude 'community building' leidt tot de vraag over welke 'community building' het dan moet gaan. Maar al te gemakkelijk komen associaties met de jaren vijftig van de vorige eeuw – of zelfs nog eerder – naar boven die vervolgens worden geromantiseerd. Met enige nostalgie wordt dan teruggekeken op de uit de Verenigde Staten overgewaaid 'community organization', die in de periode van Herstel en Opbouw in Nederland beklifde.

Stimulator en voornaamste financier was het toen pas opgerichte Ministerie voor Maatschappelijk Werk, uitvoerders waren de talloze instellingen en organisaties van particulier initiatief, die toen nog langs territoriale, categoriale en niet te vergeten levensbeschouwelijke scheidslijnen waren opgedeeld. De Nederlandse variant van 'community organization' – hier gewoon samenlevingsopbouw genoemd – getuigde van een zekere naïviteit. Op grond van op zich heldere sociografische beschrijvingen van de sociale werkelijkheid, werd het geloof in de maakbaarheid van de samenleving en daarmee in de kracht van sociale verandering tentoongespreid. De vraag was alleen hoe één en ander te implementeren viel. Wat dit betreft is er sindsdien weinig of niets veranderd.

Ideologische grondslag

De ideologische grondslag van de Nederlandse samenlevingsopbouw is conform het destijds ‘verzuiilde’ denken een compromis tussen socialistische regeldrift, christelijk paternalisme en een liberale laat-maar-waaien-mentaliteit. Met als motto ‘Waar een wil is, is een weg’, werden de handen uit de mouwen gestoken. Al doende mondde de samenlevingsopbouw uit in de functie opbouwwerk, die nog steeds te kenschetsen valt als een typische Nederlandse variant van community organization. Via het opbouwwerk werd een link gelegd tussen welzijnsproblemen, economische verhoudingen en maatschappelijke bewustwording. Met de kennis en ervaring van nu zou je terugkijkend kunnen stellen dat het om burgerschapsvorming avant la lettre ging. De normatieve aard en politieke betekenis van het opbouwwerk werden na het verschijnen van de dissertatie van Bram Peper (‘Vorming van Welzijnsbeleid’, 1972) onderwerp van een maatschappelijke, politieke en ook vakinhoudelijke discussie. Opbouwwerk is naar zijn aard normatief en de vraag luidde dan ook of de alras ingetreden institutionalisering – via subsidiering door de rijksoverheid – er toe leidde dat opbouwwerk een politiek gerichte activiteit werd. Bedoeld werd wellicht of het opbouwwerk voor partijpolitieke of propagandistische doeleinden werd ingezet, want opbouwwerk is naar zijn aard en betekenis per definitie een politieke activiteit.

In eerste aanleg is opbouwwerk altijd een politieke activiteit in de richting van zijn doelgroepen geweest. Opbouwwerk gaf bewonersgroepen een stem, af en toe invloed en heel soms een beetje macht. De rijksoverheid was hiervan blijkbaar zo onder de indruk dat zij bij de periodieke transformatie van sociale-interventiemethoden het opbouwwerk liet verworden tot een instrument van wat ‘democratische planning’ werd genoemd. In wezen ging het om het betrekken van de burgers bij de vorming en de uitvoering van beleid in hun eigen omgeving. Daartoe werd een bureaucratische structuur opgezet die als instrument voor de participatiebevordering moest dienen. In beleidstermen werd vanaf dat moment over ‘articulatie’ gesproken, waar het voorheen nog ging over emancipatie en mobilisatie van bevolkingsgroepen.

Voor de opbouwwerkers zelf was het opbouwwerk vanaf het eind van de jaren zestig zeker een politieke activiteit. Geheel in de geest van de toen succesvolle voetbalcoach Rinus Michels parafraseerde men ‘Opbouwwerk is oorlog’. Ofwel, analoog aan de leer van Von Clausewitz: Opbouwwerk is de voortzetting van ‘community organization’ met andere middelen.

Voor de – met name – lokale politici en hun ambtenaren was het opbouwwerk ook een politieke activiteit. Aan de ene kant bevonden zich degenen die geloofden in het opbouwwerk als methode van maatschappelijke actie en daarmee als instrument van verandering. Aan de andere kant wisten veel meer andere politici Marcuse’s repressieve tolerantie in de praktijk te brengen: ‘Subsidieer je eigen oppositie, want dan heb je er het minste last van.’ Vervolgens kon dan de volgende stap gezet worden: incorporeer het opbouwwerk in het eigen apparaat. Zo verstatelijkte en vertechnocratiseerde het maatschappelijk initiatief met als voornaamste politieke legitimatie dat de overheid op deze wijze vermaatschappelijkte. Zo zou de kloof tussen overheid en burger overbrugd kunnen worden.

In de praktijk bleek dit een drogreden te zijn. De maatschappelijke acceptatie van het opbouwwerk verschaalde op het moment dat het deel uit ging maken van de overheidsstructuur. Opbouwwerk in handen van de overheid dient primair en misschien wel uitsluitend als beheersingsinstrument en heeft daarmee op voorhand zijn innovatieve karakter verloren.

Ontwikkeling en omslag

Het territoriale opbouwwerk in ons land kent een aantal ontwikkelingsfasen. Opgekomen in het harmoniemodel van de jaren vijftig, waarin overheid en particulier initiatief nog twee handen op één en dezelfde buik waren, bloeide het op dankzij de alom beleden soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel. In het decennia later zo bejubelde poldermodel zijn soortgelijke kenmerken te ontwaren.

De *eerste omslag* werd manifest aan het einde van de jaren zestig en het begin van de jaren zeventig. Het door de rijksoverheid geïnitieerde instrument tot verandering werd uitgeroepen tot speerpunt van actie. De traditionele kaders werden ter discussie gesteld en veelal als achterhaald afgedaan. Het verzuilde en verkokerde particulier initiatief had hier nauwelijks een antwoord op. Terwijl de levensbeschouwelijke identiteit nog de statuten van instellingen domineerde, hingen de portretten van Karl Marx en Che Guevara er al aan de muur. De onafwendbare revolutie zou op het buurt- en wijkniveau beginnen en de opbouwwerkers vormden uiteraard de voorhoede. In mijn eigen woonplaats – de stad Groningen – sympathiseerde een beetje opbouwwerker toch wel met de plaatselijke CPN, die als arbeiderspartij vrijwel geheel en al werd gevuld door studenten en welzijnswerkers.

Ik ben er dan ook nooit in geslaagd ‘opbouwwerker’ te worden.

Het opbouwwerk groef vervolgens bijna zijn eigen graf door geen weerstand te kunnen bieden aan verdergaande politisering in zijn maatschappelijke omgeving, terwijl het als functie doorschoot in specialisering en professionalisering. Deze processen gingen hand in hand met vervreemdende politieke besluitvorming die leidde tot decentralisatie, die op haar beurt werd gekenmerkt door een falende planning en verstatelijking van maatschappelijke instellingen. Ook het opbouwwerk verloor het contact met de onderkant van de samenleving en daarmee feitelijk zowel zijn legitimatiebasis als maatschappelijke acceptatie. Het maatschappelijk draagvlak erodeerde en de man in de straat begreep de opbouwwerker niet meer als deze zich verslikkend in het eigen jargon een karikatuur van zichzelf maakte. ‘Een stuk betrokkenheid creëren door harde actie’ werd niet begrepen door degenen om wie het uiteindelijk toch behoorde te gaan.

Zo werd de *tweede omslag* vanuit het opbouwwerk zelf gevoed. In de jaren tachtig was het beheersingsdenken in instellingen en bij overheden dominant. Problemen werden niet meer opgelost, maar gemanaged, zoals bijna alles gemanaged moest worden. Onder druk van bezuinigingen in een sterk verzakelijkt politiek en maatschappelijk klimaat werd franje in de samenleving geschrapt. Welzijn werd deels wegbezuinigd, hetgeen werd vereenvoudigd door de lage politieke prioriteit die het inmiddels had gekregen. Dat daarmee het kind met het badwater werd weggegooid leek er niet meer zoveel toe te doen. Landelijk werd een omvangrijke en op zich noodzakelijke herstructurering van de zorg- en welzijnssector politiek misbruikt door er een saneringsoperatie van te maken. Op provinciaal niveau werden opbouworganen omgevormd tot hetzij afdelingen van de griffie hetzij vage service-instellingen die nog het meest aan een sociale ANWB deden denken. Plaatselijk en regionaal werd het opbouwwerk ondergebracht in vergaarbakken die multifunctionele instellingen werden genoemd en die vrijwel allemaal aan de leiband liepen van de plaatselijke ambtenarij en politiek (inderdaad, in die volgorde).

Tegelijkertijd bleek echter dat maatschappelijke problemen niet vanzelf verdwijnen, sterker nog, ze verhevigden juist in die jaren tachtig. Een tweedeling in de samenleving werd na dertig jaar Verzorgingsamenleving manifest, armoede werd net als vroeger weer zichtbaar en er tekende zich weer een onderklasse af. Deze keer werden de leden ervan geen a-socialen of onaangepasten genoemd, maar ‘onbemiddelbaren’, of erger nog, in het formulierenjargon: de C-en D-categorie.

Sociale overbodigheid werd niet alleen ervaren, maar in zekere zin zelfs gestimuleerd. Een levenslange uitkering was de schaamlap voor falende integratie en daarmee een excuus voor non-interventie.

De jaren negentig vormen het decor voor de *derde omslag* in de ontwikkeling van het opbouwwerk. Problemen werden nu niet meer alleen gesignaleerd, maar ook weer opgepakt, zij het doorgaans niet erg effectief. Het ‘poldermodel’ maakte een vorm van Herstel en Opbouw mogelijk, hoewel met terugwerkende kracht juist van links (‘redt de beschaving!’) tot rechts (‘de puinhopen van acht jaar paars’) werd beweerd dat sociale en menselijke aspecten in de samenleving ondersneeuwd. Deze forse kritiek kwam er op neer dat de mens vooral werd gezien als een producerend en consumerend wezen, want de rest leek er niet zoveel meer toe te doen. ‘Werk, werk en nog eens werk’, was niet alleen het motto van het eerste sociaal-liberale kabinet-Kok, maar leek vooral ook de panacee te zijn voor het te lijf gaan van tal van maatschappelijke problemen. De slogan ‘Niemand aan de kant’ verhulde dat de samenleving altijd personen en groepen omvat die niet en nooit bereikbaar zijn voor het economische gestuurde instrumentarium van integratie en aanpassing. Zo werd een niet onaanzienlijk deel van de samenleving afgeschreven: als je economisch gezien niet van belang bent, dan ben je dat als individu eigenlijk ook niet.

Alleen welzijnsfuncties konden nog op deze onderkant worden losgelaten, hetgeen dan ook weer volop gebeurde. Deze keer niet vanuit de voormalige traditionele kaders en instituties, want die waren immers wegbezuinigd of geïncorporeerd in ambtelijke bureaucratieën. Als initiërend, stimulerend en faciliterend departement speelde het mede door de decentralisatie ontmantelde Ministerie van VWS nauwelijks meer een rol van betekenis. Omdat een samenleving – ook bij ontstentenis van een krachtig welzijnsdepartement – toch welzijnsfuncties nodig heeft, werden deze verzorgd door duurbetaalde consultants: niet zelden voormalige opbouwwerkers in een driedelig kostuum, die direct of indirect waren aangezocht door andere departementen dan dat van Welzijn. Zo kwam Binnenlandse Zaken met het GroteStedenBeleid, dat feitelijk een ontkokerd en integraal welzijnsbeleid bleek te zijn, met voorbijgaan aan het feit dat ons land meer omvat dan enkele tientallen grote steden. Volkshuisvesting introduceerde het buurt- en wijkbeheer, Onderwijs ontwikkelde een gericht beleid ter bestrijding van achterstanden en ook de bij de aanpak van jeugdcriminaliteit en verslavingsproblematiek stond de welzijnscomponent van VWS op afstand toe te kijken hoe de anderen het er van af zouden brengen. Welzijnsbeleid werd zo via een omweg integraal beleid, maar het aloude departement van Welzijn had zelfs daarover de regie niet meer.

Desalniettemin bleek er toch sprake te zijn van enige revitalisering. Zo verschenen er weer fraaie welzijnsnota’s met mooie doelstellingen en ook een beetje meer budget. Maar zodra de vraag werd gesteld hoe één en ander te implementeren viel en welke de instrumenten waren die gehanteerd moesten worden, viel het stil. Of er werd vanuit het departement gekeken naar hoe gemeenten en provincies erover dachten. Zo kreeg het beleid een hoog IPO/VNG-gehalte, met meer als onder gevolg dat vorm en inhoud nog altijd door elkaar worden gehaald.

Alleen bescheiden initiatieven in buurten en wijken, niet zelden aangestuurd door bewonersgroepen, bleken succesvol. Voor zover het opbouwwerk op buurt- en wijkniveau aanwezig was gebleven, wist het – altijd kleinschalig – coalities te smeden tussen bewoners en bedrijven, evenals allianties tussen bewonersgroepen onderling en ook tussen bewoners en plaatselijke overheden. Daarmee was het opbouwwerk in zekere zin terug bij af, namelijk bij het

begin van de samenlevingsopbouw in Nederland. Een cyclisch proces, dat zo'n vijftig jaar omvatte.

Perspectief

De laatste tijd is het schering en inslag om politici, bestuurders en wetenschappers te verwijten dat zij bepaalde maatschappelijke processen verkeerd hebben ingeschat, of zelfs hebben ontkend. Deze verwijten voeden de discussies over multiculturaliteit, over de tweedeling, over criminaliteit en veiligheid die vaker wel dan niet in verband worden gebracht met immigratie en integratie. De gevolgen van de dubbele vergrijzing, van de schaalvergroting en anonimisering in het onderwijs en van al het andere wat er mis is, worden in de schoenen geschoven van een tekortschietende overheid. Alsof burgers, bewonersgroepen, bedrijven, instellingen en maatschappelijke organisaties zelf geen maatschappelijke verantwoordelijkheid behoren te dragen. De 'civil society' lijkt tot een utopie te zijn verworden.

In dit klimaat liggen er volop kansen voor strategieën en interventies van samenlevingsopbouw. Niet om tegemoet te komen aan de opgeklopte retoriek van een noodzakelijk geacht 'herstelbeleid', want dat heeft meer te maken met demagogie dan met enige realiteitszin. Met als 'counterpart' een overheid die bereid is te ontbureaucratiseren – en dat is echt iets anders dan privatiseren – kunnen flexibel in te zetten methoden van samenlevingsopbouw de mens herwaarderen als bovenal een sociaal in plaats van economisch wezen. Tegen de achtergrond van het opgelaaide normen- en waardendebat liggen hier legio kansen voor doordachte sociale interventies.

In een 'ontpaarst' Nederland mag het debat over normen en waarden en daarmee over de essentie van het samenleven niet worden overgelaten aan louter levensbeschouwelijk georiënteerde kaders en instituties. Gericht sociaal beleid, politiek gelegitimeerd en maatschappelijk gedragen, kan en moet een belangrijke hieraan leveren. Niet door teveel te praten, maar vooral door te doen. In de traditie van de samenlevingsopbouw van weleer, zij het aangepast aan nieuwe vormen en gedachten, breken volop perspectieven door voor het werken aan de samenleving.

Het opbouwwerk zal zich daarom moeten voorbereiden op een *vierde omslag*. Faciliterend, innoverend en ondersteunend. Met een grote mate van bescheidenheid die gepaard gaat aan expertise in het veldwerk en inzicht in de sociale werkelijkheid. Een beetje terug bij 'af' en daarmee bij de periode 'Herstel en Opbouw' en toch ook weer niet helemaal. De Verzuiling heeft plaats gemaakt voor de interculturaliteit, de overzichtelijke klassensamenleving voor een maatschappelijke tweedeling, waarbij de onderkant – ook door zichzelf – sociaal afgeschreven lijkt te zijn. Om mogelijkheden tot succesvol interveniëren te ontwikkelen, moet het opbouwwerk zich richten op verschillende terreinen, zoals dat van plattelandsontwikkeling, van jeugd en jongeren, van stedelijke herstructurering, alsmede het thema 'zelfwerkzaamheid en sociale veiligheid'. Dit vergt – en daarmee ben ik terug bij het begin van dit artikel – een grote investering in professionele kwaliteit.

SAMENLEVINGSOPBOUW, UITSLUITING EN ISOLEMENT

Waar tot voor enkele jaren over armoede, achterstand en deprivatie gesproken werd, lijkt het nu vooral om 'uitsluiting' te gaan. Is uitsluiting, in het bijzonder sociale uitsluiting, een eigentijdse, ietwat modieuze term voor de nieuwe armoede of gaat er meer achter dit begrip schuil? Is sociale uitsluiting een verbijzondering van sociaal isolement of is het juist andersom? In dit artikel wordt aan de hand van enkele recent verschenen publicaties¹ ingegaan op de betekenis en sociale implicaties van 'sociale uitsluiting', op de bestrijding daarvan via sociale inclusie en wat hierbij de betekenis van het opbouwwerk kan zijn.

De start van het maatschappelijk opbouwwerk in Nederland en de daaraan verbonden bemoeienis van de overheid met sociaal beleid, is gemarkeerd door de maatschappelijke ontwikkeling van achtergebleven gebieden, alsmede van groepen mensen in achterstandsituaties. Het proefschrift van Harry Broekman (1987) over het ontstaan en de ontwikkeling van 'Opbouw Drenthe' geeft een heldere inkijk in het maatschappelijk ontwikkelingswerk in een van armste streken van Nederland met een goeddeels verpauperde bevolking. Via een scala aan op elkaar afgestemde voorzieningen werd de hygiëne, de scholing en in het verlengde daarvan het levenspeil van de allerarmsten verbeterd. Na de oorlog werd naar Amerikaans voorbeeld (met name Murray Ross) de samenlevingsopbouw speerpunt van het overheidsbeleid, zeker nadat daarvoor in 1952 een speciaal ministerie was opgericht, dat van Maatschappelijk Werk. Het grootste deel van het sociaal werk in die dagen werd uitgevoerd door de verzuilde instellingen van particulier initiatief, of verliepen via andere, sterkere, ministeries zoals dat van Sociale Zaken.

Het begrip samenlevingsopbouw staat voor een categorie van onderling samenhangende functies die in de maatschappij kunnen worden ingezet, met het uitvoerend opbouwwerk als speerpunt. Samenlevingsopbouw vormde de kern van achtereenvolgens maatschappelijke ontwikkeling, *community organization and social development*, sociale en daaropvolgende 'democratische' planning, achterstandsbestrijding en burgerschapsvorming. Tevens baande samenlevingsopbouw de weg voor facilitering van bewonersgroepen en processen teneinde sociale cohesie tot stand te brengen. Samenlevingsopbouw vormde een herkenbaar onderdeel van wat in het beleidsjargon aanvankelijk maatschappelijk (opbouw)werk, daarna 'specifiek welzijn', vervolgens 'activerend welzijnsbeleid' en tenslotte 'lokaal sociaal beleid' – met een variatie richting Grote-Steden-Beleid (GSB) – werd genoemd. Tevens was samenlevingsopbouw de drager van het bij uitstek interventionistische categoriaal opbouwwerk ten behoeve van specifieke bevolkingsgroepen, zoals aanvankelijk de 'Ambonezenzorg', het sociaal werk voor zowel woonwagengroepen als andere 'maatschappelijk onaangepasten' en later de inzet voor culturele minderheden.

¹ **Jehoel-Gijsbers, Gerda** (2004). Sociale Uitsluiting. Een conceptuele en empirische verkenning. Werkdocument 99, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau; **Hortulanus, Roelof, Anja Machielse, Ludwien Meeuwesen** (2003). Sociaal isolement. Een studie over sociale contacten en sociaal isolement in Nederland, Den Haag; Elsevier Overheid

Tegen achterstelling en voor participatie

Het verhaal van het Nederlandse opbouwwerk, zoals verteld door uiteenlopende ervaringsdeskundigen (als Jo Boer, Wim Zwanikken, Gradus Hendriks, Paul Kuypers) en wetenschappers (onder meer Bram Peper, Theo Schuyt en laatstelijk Rudy van der Hoven), is er een van vallen en opstaan. Nu eens was het speerpunt van beleid, om dan weer door de overheid weggedefinieerd te worden. Het werd gepresenteerd als instrument van verandering, terwijl het tegelijkertijd als beheersingsmechanisme werd ingezet. In een eerder nummer van *MO Samenlevingsopbouw* (2003, jaargang 43/3) heb ik aangegeven dat de *vierde omslag* in het opbouwwerk inmiddels een feit is. Desalniettemin zijn er door de tijden heen toch altijd twee constanten te herkennen in het Nederlandse opbouwwerk, namelijk *enerzijds* het bestrijden van achterstanden en het tegengaan van achterstelling en in relatie daarmee *anderzijds* participatiebevordering. Deze vormen de rode draad in het opbouwwerk. Het territoriale opbouwwerk geeft bewonersgroepen een stem, af en toe ook invloed en heel soms tevens een beetje macht. Daarmee is het een politiek instrument en als welzijnsfunctie bij voorbaat gepolitiseerd. Of, in de geest van Jan Willem Duyvendak (2003) en Evelien Tonkens (2003): professioneel opbouwwerk staat als derde logica tussen het consumentisme van de markt en het managementisme van de overheid pal voor het zwakste belang en tegelijkertijd ook voor de minst gehonoreerde verlangens. Immers, niet iedereen heeft alleen maar belangen.

Inmiddels constateert de *BON* (de beroepsvereniging van opbouwwerkers) dat de handelingsruimte van het uitvoerend opbouwwerk te beperkt is en dat er daarnaast te weinig ondersteuning is vanuit bijvoorbeeld een voortgezette beroepsstudie. Opbouwwerkers weten niet genoeg en met dat wat ze wel weten kunnen ze in de praktijk te weinig. Paradoxaal genoeg wordt in gesprekken met opbouwwerkers niet zelden de schijn gewekt dat bij uitstek deze beroepsgroep geïnformeerd is over het leven aan de onderkant van de samenleving. Als dit al zo zou zijn, is daar weinig van te merken. De verbinding tussen enerzijds het spraakmakende deel en de *mainstream* van de samenleving en anderzijds de maatschappelijke onderkant is verbroken. Voorzover onlustgevoelens nog naar boven komen, gebeurt dit op onverwachte momenten en op onvoorspelbare wijzen. Zodra dat zich dit ook op het politieke niveau manifesteert, staat de gevestigde orde van links tot rechts met de handen in het haar. Als de onvrede en het ongearticuleerde protest wegens het ontbreken van een richtinggevend kader wegebden, gaat een ieder weer over tot de orde van de dag. Alsof er niets is gebeurd, althans niet meer dan een lichte rimpeling in de vijver van *polderland*.

Het opbouwwerk kan blijkbaar in onvoldoende mate een brug slaan tussen zijn doelgroep en de rest van de samenleving, terwijl het volgens zijn doelstelling juist dit – wegnemen van achterstanden en bevordering van participatie – toch als hoofdtaak heeft. De oorzaken voor dit tekortschieten zijn meermalen geanalyseerd. Ze liggen in onder meer bureaucratische instituties, te veel methodisering, het al genoemde markt- en bedrijfsmatig denken, instrumenteel handelen en ander onheil. Daar waar met name kleinschalige initiatieven in de samenleving wel succesvol dreigen te worden, doemt het gevaar van ‘onteigening’ op, zoals onlangs treffend omschreven is door Duyvendak, Van der Laan en Veldboer (2003). Het mag allemaal waar zijn, maar in de afgelopen vijftig jaar zijn er altijd aan de tijdgeest gebonden factoren geweest die het uitvoerend opbouwwerk in zijn functioneren belemmerden. Wat dat betreft is er niet zoveel nieuws onder de zon. Behalve dat ook het opbouwwerk het contact met de leefwereld van tal van ‘gewone

mensen' deels is kwijtgeraakt. Of zoals Baart (2000) het verwoordt: 'Nabijheid wordt zoveel mogelijk gemeden'. Er is minder ruimte gekomen voor de verhalen van de mensen zelf (*narrativiteit*), betekenisverlening en 'trage vragen'. Problemen van mensen worden gherdefinieerd in beleidstaal, zodat ze voor instellingen hanteerbaar worden. De vraag rest dan wel wat de mensen er zelf nog aan hebben.

Toch is de constatering van Baart en met hem anderen niet helemaal nieuw. Zij is een eigentijdse variatie op een bekend geluid uit de tijd van het door en door gepolitiseerde en gepolariseerde opbouwwerk uit de jaren zeventig van de vorige eeuw. Alleen de maatschappelijke en institutionele context van nu zijn wezenlijk verschillend van die van toen. Ruim twintig jaar geleden constateerde opbouwwerk-goeroe David Thomas (1980) in zijn '*Community work, social planning and social change*' dat de radicale stroming in het uitvoerend opbouwwerk actie wilde op basis van 'grootse politieke analyses die weinig nut en toepassingsmogelijkheden bieden in het werk'. Deze analyses stonden volgens Thomas geheel los van de werkelijkheid en de ervaringswereld van arbeiders. Opbouwwerkers zouden in wezen onverschillig staan tegenover de 'werkende klasse', waardoor een krachtige en pragmatische aanpak van hun problemen achterwege blijft. Opbouwwerkers misten in zijn optiek – die overigens in die tijd sterk ondersteund werd vanuit diverse sociale bewegingen – een zekere vorm van geduld en belangstelling voor de gebeurtenissen en handelingen in het dagelijks leven van de arbeiders. Vanuit de (Britse) vrouwenbeweging werd daaraan fijntjes toegevoegd dat opbouwwerkers van haar konden leren dat het leven van alledag politiek is, politiek in een diepere zin dan de meeste opbouwwerkers beseften.

Aandacht voor achterstand

Door de jaren heen heeft het binnen de welzijnssector bepaald niet ontbroken aan aandacht voor achterstand en achterstelling. Op zich is dit niet verwonderlijk, want het opheffen van achterstand (een statisch begrip) en het bestrijden en voorkomen van achterstelling (een dynamisch proces) vormt het wezen van het welzijnwerk. Hier ligt ook de missie van het opbouwwerk, of in meer modieuze termen zijn *corebusiness*.

Met het voltooiën van de verzorgingssamenleving in de jaren zeventig van de vorige eeuw, werd vanuit het politiek-bestuurlijke niveau de fictie geïntroduceerd dat in ons land armoede definitief verleden tijd was. Iedereen kon aan de welvaart deelnemen en een keur aan gespecialiseerde voorzieningen stond er borg voor dat het met ieders welzijn ook wel goed kwam. Nog geen tien jaar later constateerde de toenmalige oppositieleider Den Uyl in het parlement dat er in ons land sprake was van een maatschappelijke tweedeling. Tegelijkertijd werd duidelijk dat grote groepen mensen niet bereikt werden door, dan wel baat hadden bij welzijnsvoorzieningen. Het op (re-)socialisatie gerichte beleid van achtereenvolgende regeringen had misschien wel een groot deel van de *kansarmen* weten te bereiken, maar het liet de *kanslozen* links liggen. De overheid bleef door de jaren heen horende doof en ziende blind voor oproepen vanuit uiteenlopende maatschappelijke bewegingen, actiegroepen en gerenommeerde onderzoekers om de armoede in ons land serieus te nemen. Vrouwen-in-de-bijstand, platforms van uitkeringsgerechtigden, levensbeschouwelijke organisaties, de 'Vierde-Wereld'-beweging, de 'arme kant van Nederland' en de vakbeweging trokken jarenlang tevergeefs aan de bel. Met indrukwekkend onderzoek naar armoede in Nederland van onder meer Cees Schuyt (UvA), Godfried Engbersen (EUR), Berghman (KUB) en Raf Janssen (Sjakuus) werd zo goed als niets

gedaan. Hetzelfde gold voor geluiden uit de dagelijkse praktijk. Zo vertelde in 1988 de Rotterdamse GSD-medewerker Oude Engberink zijn gehoor op het ‘armoedecongres’ van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, dat ‘op centraal niveau een werkelijkheid wordt geordend, die men in de samenleving en zeker aan de onderkant daarvan niet kent’.

Pas in 1995, toen het de meeste Nederlanders materieel gezien beter ging dan ooit tevoren, erkende de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Ad Melkert, dat er in ons land sprake was van armoede. Er werd voor het eerst sinds de jaren zestig een gericht beleid voor armoedebestrijding ontwikkeld, vele jaren nadat tal van gemeenten binnen hun beperkte mogelijkheden al vorm en inhoud hadden gegeven aan een eigen minimabeleid. Ongeveer tegelijkertijd verschenen de eerste studies en rapporten over uitsluiting van burgers en bevolkingsgroepen van het ‘gewone’ leven. Deze uitsluiting bleek meeromvattend te zijn dan een gebrek aan toegang tot arbeid, inkomen, opleiding of voorzieningen. De ‘moderne armoede’ bleek bijna alomvattend te zijn, structureel, als het ware erfelijk overdraagbaar en zeer indringend. Sociale uitsluiting werd al gauw de hiervoor meest gehanteerde term.

Sociale uitsluiting

Uitsluiting, in het bijzonder sociale uitsluiting – die naar schatting zo’n 10% van de bevolking het gevoel verschaft sociaal overbodig te zijn – is het meest indringende maatschappelijk vraagstuk van deze tijd. Uitsluiting manifesteert zich overal en op alle niveaus. Er is economische uitsluiting, waarbij mensen niet of nauwelijks in hun levensonderhoud kunnen voorzien. Er zijn verschillende vormen van culturele uitsluiting. Hele bevolkingsgroepen kunnen in een multiculturele samenleving buitengesloten worden, wat met tolerantie en discriminatie te maken heeft. Culturele uitsluiting is het belemmerd zijn in de toegang tot kennis, onderwijs, vorming, cultuur. Een gevolg daarvan kan institutionele uitsluiting zijn, waarbij mensen voorzieningen die eigenlijk speciaal voor hen zijn ingesteld, niet bereiken, zoals huursubsidie en bijzondere bijstand. Juist degenen die cultureel uitgesloten zijn, zijn dat vaak eveneens institutioneel.

In het tweede deel (*Wie is mijn naaste?*) in de reeks *Het Sociaal Debat*, constateert Aafke Komter (2000) dat hier het ‘*Mattheüs-effect*’ optreedt, ofwel het verschijnsel dat bepaalde publieke voorzieningen – onderwijs bijvoorbeeld – en subsidies, zoals bijzondere bijstand of huursubsidie, vooral ten goede komen aan middengroepen en anderen die hun weg in de bureaucratie wel weten te vinden. Bijbelvasten weten dat dit Mattheüs-effect wil zeggen dat ‘aan wie heeft, gegeven zal worden, maar van wie niet heeft zelfs datgene wat nog resteert, weggenomen zal worden’. Hier manifesteert zich de calculerende burger, die zoveel mogelijk gebruik wil maken van de collectieve voorzieningen in de overtuiging dat die eigenlijk allemaal speciaal voor hem zijn bedoeld: ‘Je bent wel gek als je er geen gebruik van maakt’. Degenen die in de meest benarde omstandigheden verkeren, blijven intussen van de voorzieningen verstoken. Voor hen doemen barrières en blokkades op om tijdig gebruik te maken van regelingen en arrangementen die voor hen – misschien wel juist voor hen – bestemd zijn. Zij gedragen zich tegenover instellingen en beroepskrachten afhankelijk, apathisch, afstandelijk of dit allemaal tegelijk. Zij spreken niet de taal van onze Verzorgingsamenleving.

Kortom, toegankelijkheid van voorzieningen – en misschien wel juist die van zorg en welzijn – is voor een te grote groep in onze samenleving voorwerp van dagelijkse zorg. Uitsluiting is er overal: in het onderwijs (denk aan voortijdige schoolverlating op het VMBO), in de buurt, in het welzijnswerk, in de grote steden, op het platteland, op de arbeidsmarkt en zelfs

daar waar het vooral niet zou mogen, namelijk in de zorg- en hulpverlening. Al met al zijn er vele dimensies van uitsluiting, die vaak deels en soms zelfs volledig samenvallen. Als dit het geval is, is er sprake van sociale uitsluiting. Sociale uitsluiting is zoals gezegd het meest indringende actuele maatschappelijk probleem: veel, te veel mensen vallen buiten de boot, doen niet meer mee en tellen daardoor niet meer mee. Ze lijken inderdaad sociaal overbodig te zijn.

Deze toestand van volledige maatschappelijke desintegratie is, naar de schrijfster Dorothe Sölle, te omschrijven als *sociaal lijden* en omvat eveneens fysiek en psychisch lijden. Elk afzonderlijk is dit lijden als vreselijk, maar gecombineerd is het – om in meer ideologische zin met Sjaak Bons en Raf Janssen (2002) te spreken – dodelijk. Refererend aan studies van Jamison, Baart en Heydendal stelt Nuy in het tijdschrift *Markant* (2003/2) dat dit begrip ‘dodelijk’ misschien (te) dramatisch klinkt, maar volgens hem lijkt het minstens in metaforische zin een juist begrip. Er is immers sprake van een ‘sociale dood’: ‘De mensen om wie het hier gaat zijn steeds wel ergens, maar als persoon zijn ze nergens meer. Ze zijn onzichtbaar en zonder perspectief’. Andries Baart (2001) wijst op een ander aspect van uitsluiting, namelijk dat van ‘de tijd’. In het geval van mensen bij wie de dimensie tijd is ineengeschrompeld, kan gesproken worden van een ‘aflopend mechanisme, zoals de veer van een wekker’. Tijd is een bijzonder en onmisbaar begrip in ons leven, maar thuislozen leven alleen en in een vacuüm.

Als sociale wezens hebben mensen de behoefte ergens bij te (willen) horen. Uitsluiting verhindert dat, waardoor er geen sprake is van maatschappelijke integratie. Met Baart kan gesteld worden dat sociale overbodigheid de menselijke waardigheid knakt en dat is misschien wel het pijnlijkste dat mensen kan overkomen. Sociaal-overbodigen zijn nauwelijks in tel zonder dat dit ernstig wordt geacht. De wereld draait ook zonder hen wel door. Sociaal uitgesloten zijn is de vernedering als mens in optima forma. Of, zoals Avishai Margalit (2000) het in zijn uit het Engels vertaalde boek ‘*De fatsoenlijke samenleving*’ zegt: ‘Men is uit het Gemenebest van mensen gestoten.’ Dat is dus het tegendeel van verheffing uit achterstandssituaties en maatschappelijke participatie, om nog maar eens te refereren aan de beide constanten in het opbouwwerk.

Armoede en sociale uitsluiting

Het begrip sociale uitsluiting wordt sinds het midden van het vorige decennium in zowel het beleid als de wetenschap alom gebruikt. Omdat tot nu toe een heldere definitie ontbrak, meenden velen ten onrechte dat het bij sociale uitsluiting om een moderne uitdrukking voor de term ‘armoede’ gaat. Sociale inclusie zou in deze optiek hetzelfde zijn als armoedebestrijding. In mijn lectorale rede – ‘*Uitsluitend insluitend*’ (7 maart 2003 te Leeuwarden) – heb ik aangegeven dat sociale uitsluiting als zodanig veeleer gezien kan worden als ‘de moderne armoede’.

Armoede heeft nogal een negatieve connotatie en sociale uitsluiting klinkt minder beschuldigend. Van armoede bestaat overigens ook geen eensluidende definitie, maar er is voor dit begrip wel een aantal operationalisering gevonden. Sommigen vinden het juist positief dat het concept sociale uitsluiting theoretisch en methodologisch nog onderontwikkeld is. Het zou juist daarom een impuls kunnen bieden tot fris nadenken, het zou zaken ter discussie kunnen stellen en het vormt daarmee een uitdaging voor nationale tradities in het denken over armoede en ongelijkheid.

Sociale uitsluiting en maatschappelijke tweedeling vallen ook al niet samen. Tweedeling kan immers niet als een individueel kenmerk gezien worden. Sociale uitsluiting is zowel een

maatschappelijk verschijnsel – zoals tweedeling dat ook is – als een individueel kenmerk. Sociale uitsluiting staat voor een beeld dat je kunt oproepen zonder nadere uitleg, eenvoudig door de betreffende term gebruiken.

Cees Schuyt heeft als eerste, via een van zijn columns op de opiniepagina in *de Volkskrant*, het grote publiek op indringende wijze kennis laten maken met sociale overbodigheid als kenmerk van sociale uitsluiting. Hij beschreef sociale overbodigheid als het ergste dat mensen in een moderne samenleving kan overkomen. Enige jaren later, in 2000, maakte Schuyt tezamen met kolonel Ine Voorham van het Leger des Heils via praktijkvoorbeelden concreet wat met sociale uitsluiting bedoeld wordt. Voor hem is sociale uitsluiting simpel gezegd: ‘er niet bij horen’, waarbij de oorzaak kan variëren. Het kan gaan om: er niet bij *mogen* horen, er niet bij *kunnen* horen en er niet bij *willen* horen.

Het SCP (Sociaal en Cultureel Planbureau) kwam in januari van dit jaar met een conceptuele en empirische verkenning van sociale uitsluiting. In het *SCP-Werkdocument 99* doet Gerda Jehoel-Gijsbers een lovenswaardige poging om sociale uitsluiting te duiden en waar mogelijk te operationaliseren. Zij bakent uitsluiting af van armoede door er op te wijzen dat sociale uitsluiting een dynamisch concept is en betrekking heeft op een proces dat tot een bepaalde situatie leidt. Armoede is daarentegen een statisch concept en heeft betrekking op een dimensie, namelijk een tekort aan financiële middelen. Verarming is daarentegen wel een proces, dat leidt tot inkomensarmoede en daarmee tot bestaansonzekerheid. Sociale uitsluiting is meerdimensionaal en heeft betrekking op allerlei aspecten die met volwaardig burgerschap te maken hebben: inkomen, betaalde arbeid, onderwijs, huisvesting, gezondheidszorg, rechtsbijstand en overheidsvoorzieningen (p. 22,23). Met dit aan Berghman (1995) ontleende onderscheid lijkt toch voorbijgegaan te worden aan het ervaringsfeit dat armoede zelden alleen komt. Wie arm is heeft – mede daardoor – meer problemen dan louter financiële. Zoals een volkswijsheid ons leert dat de duivel altijd op de grootste hoop schijft, zo doet het complement van deze zegswijze zich ook gelden. Wie eenmaal in de verdomhoek zit, wordt daar eerder in bevestigd, dan dat er aan te ontkomen valt. Overigens wordt in het SCP-document wel ingegaan op bredere, multidimensionale definities van armoede, die toch afwijken van sociale uitsluiting omdat tekorten niet noodzakelijkerwijs financieel bepaald zijn, maar andere oorzaken kunnen hebben, zoals ziekte, ouderdom, discriminatie en dergelijke.

Armoede is een symptoom van het verdelingsvraagstuk in de samenleving. Sociale uitsluiting kent daarentegen veel meer een relationele dimensie, die is terug te voeren op theorieën over sociale banden, het belang van normatieve integratie en het risico van maatschappelijke vervreemding. Daarmee wordt teruggegaan naar hetgeen ruim honderd jaar geleden door een van de grondleggers van de sociologie, Emile Durkheim, over anomie is geschreven. In deze optiek kunnen het de laatste tijd veel gebruikte begrip *sociale cohesie* tezamen met het al langer (sinds Runciman het in 1966 introduceerde) ‘*relatieve deprivatie*’, gezien worden als de wetenschappelijke pedant van het maatschappelijk verschijnsel sociale uitsluiting. Sociale cohesie verwijst naar de deelname aan maatschappelijke instituties, de sociale contacten die mensen onderling onderhouden en naar hun oriëntatie op onderlinge normen en waarden. Cohesie heeft betrekking op de binding die mensen hebben met een sociaal of politiek systeem en hun onderlinge betrokkenheid of solidariteit. De verdelingsdimensie die in het begrip cohesie ontbreekt, is wel terug te vinden in relatieve deprivatie, waarmee de relatieve sociale achterstand wordt aangegeven op een aantal aspecten van de leefsituatie, zoals achterstand in inkomen, huisvesting, gezondheid, sociale contacten werksituatie en dergelijke.(p.28) In deze

redenering sluit het begrip sociale uitsluiting in grote lijnen aan bij het concept leefsituatie, zoals het SCP dat ontwikkelde op basis van ‘welzijn’ en ‘deprivatie’.

Definitie

Sociale uitsluiting komt in onze pluriforme samenleving gelijktijdig op verschillende niveaus voor (p.38,39): op het *macroniveau* van de samenleving als geheel (culturele, normatieve uitsluiting), op het *mesoniveau* van formele instituties en formele netwerken (uitsluiting van formele participatie) en op het *microniveau* van informele netwerken in eigen buurt, van primaire sociale netwerken (sociaal isolement; uitsluiting van informele participatie). Bij sociale uitsluiting moet ook een onderscheid gemaakt worden naar enerzijds de feitelijke kenmerken ervan en aan de andere kant de risicofactoren die de kans op sociale uitsluiting beïnvloeden.(p.45) Zo vormt een laag inkomen een risicofactor, maar er is pas sprake van sociale uitsluiting als dit ook tot materiele deprivatie leidt, bijvoorbeeld in de vorm van problematische schulden. Ten aanzien van de feitelijke kenmerken kan onderscheid gemaakt worden in verschillende dimensies, waarbij de ene hoofddimensie (sociaal-culturele uitsluiting) is onderverdeeld in onvoldoende sociale participatie, respectievelijk onvoldoende normatieve integratie en de andere hoofddimensie (economisch-structurele uitsluiting) is onderverdeeld in materiele deprivatie, respectievelijk onvoldoende toegang tot publieke, collectieve, voorzieningen (‘social rights’). *Er is al met al sprake van sociale uitsluiting als op beide terreinen langdurige achterstand is en als toekomstperspectief op verbetering ontbreekt.* Hiermee is de zoektocht naar een definitie van sociale uitsluiting voorlopig voltooid. Het tegendeel, sociale insluiting (inclusie) betekent dat burgers tegelijkertijd op zowel het sociaal-culturele als op het economisch-structurele domein een volwaardige plaats hebben.

Wat rest is de vraag via welke indicatoren de omvang en aard van sociale uitsluiting bepaald, dus gemeten kan worden. Het antwoord daarop is niet simpel. Risicofactoren kunnen worden geschetst, maar een begrip als ‘onvoldoende normatieve integratie’ blijft een moeilijk te operationaliseren kenmerk. In iets mindere mate geldt dit ook voor onvoldoende toegang tot (semi-)overheidsvoorzieningen. Het SCP heeft secundaire analyses uitgevoerd op beschikbare, maar goeddeels verouderde databestanden, die alle gebaseerd zijn op enquêtes onder huishoudens of individuele burgers. Het probleem is echter dat deze data leiden tot een onderschatting van het verschijnsel sociale uitsluiting, omdat de ervaring leert dat in enquêteonderzoek sociaal uitgeslotenen meestal zijn ondervertegenwoordigd.

Ondanks al deze beperkingen doet Gerda Jehoel toch een poging sociale uitsluiting in kaart te brengen. De verschillende risicofactoren blijken een cumulatief effect te hebben op de mate van sociale uitsluiting. Voor een aantal van deze factoren, namelijk laag inkomen, laag opleidingsniveau, slechte gezondheid, alleenstaand ouderschap en niet-werkzaam zijn, is dit nagegaan. Iedere toevoeging van een risicofactor blijkt de mate van materiele deprivatie respectievelijk gebrek aan sociale ondersteuning, duidelijk te doen toenemen. De onderzoekster komt op grond hiervan tot de conclusie dat 5 à 6 procent van de bevolking te maken heeft met al deze of bijna alle risicofactoren, waarbij ouderen, alleenstaanden en sommige etnische minderheden (vooral Turken en Marokkanen) er uit springen. Gegeven de hiervoor genoemde beperkingen in het onderzoek en gesteund door informatie van met name gemeentelijke overheden en welzijnsinstellingen lijkt het reëler uit te gaan van zo’n 10% van onze bevolking die niet meedoet. Zij zijn er wel, maar ze horen er niet bij.

Sociaal isolement

In het dagelijks spraakgebruik worden begrippen als sociale uitsluiting en sociaal isolement nogal eens met elkaar verward. Als mensen met zeer weinig facetten van het maatschappelijk leven in aanraking komen – zoals het verenigingsleven, de mantelzorg, het vrijwilligerswerk, het bezoeken van sport- en cultuurevenementen en het participeren in allerlei maatschappelijke verbanden – kan gesproken worden van maatschappelijk isolement. Volgens de recent verschenen interdisciplinaire studie naar sociaal isolement in Nederland van de socioloog Roelof Hortulanus en zijn collega's van de Utrechtse universiteit, de filosoof Anja Machielse en de sociaal-psycholoog Ludwien Meeuwesen, is 30% van de volwassen bevolking maatschappelijk zeer actief, 39% actief, 26% passief en de resterende 5% zeer passief.(p.311) Zij constateren echter dat de 'objectieve' feitelijke maat van isolement niet samenvalt met hoe de betrokkenen er zelf tegenaan kijken. De tevredenheid met het leven is onder passieven en actieven bijna even groot. Er is ook weinig verschil in de mate waarin groepen zich uitgesloten voelen. Als ze zich al uitgesloten voelen, heeft dat in beleving veel meer te maken met individuele factoren. De mate van maatschappelijke participatie staat niet in verband met levensgebeurtenissen.

Naarmate mensen (1) jonger zijn, (2) een hogere opleiding hebben, (3) over meer inkomen beschikken en (4) gehuwd zijn, wordt hun maatschappelijke participatie groter. Verder blijken mensen die actief zijn ook weerbaarder te zijn, maar dat neemt niet weg dat onder de actieven zich toch tal van personen bevinden die een slecht functionerend sociaal netwerk hebben. Sociaal isolement kan evenals sociale uitsluiting eigenlijk niet op een eenduidige wijze gedefinieerd worden. In de studie wordt in dit verband teruggegrepen op een eerder door Hortulanus en anderen in 1992 geformuleerde definitie: *iemand wordt als sociaal geïsoleerd beschouwd, wanneer er een onaanvaardbare of ongewenste discrepantie bestaat tussen de kwaliteit en de omvang van het sociale netwerk en datgene wat het individu voor zichzelf noodzakelijk acht voor een goed sociaal functioneren.*(p.78) Een gemeenschappelijk kenmerk van sociaal isolement is het gebrek aan *betekenisvolle* sociale contacten. Het gaat dus niet alleen om de kwantiteit van deze sociale contacten, maar evenzeer om de kwaliteit ervan, ofwel hoe deze contacten door de persoon zelf gewaardeerd worden.

De mede door het ministerie van VWS mogelijke gemaakte studie van Hortulanus c.s. mag baanbrekend genoemd worden. Er ligt een langjarig empirisch onderzoek naar sociaal isolement in Nederland aan ten grondslag. Het thema van de studie wordt op drie niveaus beschreven, namelijk vanuit zowel de optiek van het individu (*micro*) als die van de sociale groep (*meso*) en die van de samenleving als geheel (*macro*). Het onderzoek is theoretisch sterk onderbouwd, de conceptuele benadering van het onderzoeksobject is overtuigend en de onderzoekers achten zich niet te min om een methodische reflectie te plegen op hun wijze van empirisch onderzoek en analyse van het onderzoeksmateriaal. Het enige waar ze in tekortschieten is de vluchtige schets van wat zij een nieuwe beleidsvisie noemen. Dit laatste neemt niet weg dat dit boek over enkele jaren een standaardwerk zal blijken te zijn, dat van belang is voor allen die zich functioneel of anderszins bezighouden met achterstandbestrijding en participatiebevordering.

Cumulatie van factoren

Voor het gevoel van velen verhouden de individualiseringsprocessen van de laatste decennia en het verschijnsel sociaal isolement zich op de een of andere manier tot elkaar. Geïndividualiseerde burgers hoeven zeker niet sociaal gesoleerd te zijn. Het tegendeel ligt zelfs meer voor de hand. Individualisering en het deel uitmaken van allerlei stevige sociale netwerken vallen meestal samen. Ontegenzeggelijk is er in onze tijd sprake van een grote maatschappelijke turbulentie, met als gevolg dat burgers aan steeds meer eisen moeten kunnen voldoen om zich staande te kunnen houden. Dit is echter niet allen bij voorbaat gegeven en een deel van hen valt dan ook buiten de boot. Waar vroeger mechanismen binnen de afzonderlijke levensbeschouwelijke zuilen van de samenleving corrigerend, ondersteunend en bovenal (re-)socialiserend konden optreden, zijn mensen nu aan zich zelf en aan veelal anonieme hulpverleningsinstanties overgeleverd. Juist die laatste weten hen vaak niet op een efficiënte wijze te bereiken, waardoor mensen in een sociaal isolement kunnen raken. Zoals bij sociale uitsluiting is er ook bij sociaal isolement sprake van een cumulatie van factoren. Maar waar het ontbreken van betaalde arbeid en een daaraan verbonden redelijk inkomen bij sociale uitsluiting niet zelden de belangrijkste factor is, hoeft dit bij sociaal isolement helemaal niet zo te zijn. Mensen die steeds meer en (te) veel werken, zien niet zelden hun sociale contacten vervluchtigen en hun sociale netwerken eroderen.

Sociale contacten en sociale relaties zijn voor mensen onmisbaar. Ze dragen bij aan de sociale integratie, ofwel aan de elementaire menselijke behoefte om 'ergens bij te horen'. Daarnaast dragen ze bij aan de ontwikkeling en handhaving van identiteit en zelfrespect. Ze leveren sociale steun. Over het algemeen dragen sociale relaties bij aan iemands persoonlijk welzijn en gezondheid, maar ze kunnen ook belastend, beperkend, stressbevorderend of knellend zijn. In de samenleving vormen ze de basis voor socialisatie en morele binding, ze vormen er zowel het cement als het sociaal kapitaal. (p.26-34) Zoals gezegd gaat het er vooral om of sociale contacten in subjectieve zin betekenisvol zijn. Of en zo ja, in de mate waarin men deel uitmaakt van netwerken is kwantitatief aan te geven. Het gaat dan vooral om de omvang van het netwerk, om structurele kenmerken ervan of om de aanwezigheid van personen die bepaalde vormen van sociale steun kunnen bieden. Daarentegen vereist de vraag of de deelname aan deze netwerken voor de betrokkene ook van belang is, een andere benadering. Deze wordt bijvoorbeeld gevonden in de traditie van het eenzaamheidsonderzoek(p.49). Eenzaamheid heeft te maken met tekorten in de sociale relaties van een persoon, het is een *gevoel* dat mensen hebben. Daarmee is het dus niet gelijk te stellen aan de situatie van het alleenzijn, maar heeft het betrekking op een gevoel dat onplezierig en bedrukkend is. In de psychologische literatuur wordt hier de term *deficitbenadering* voor gebruikt.

Naast deze objectieve en subjectieve netwerkbenaderingen gaan de onderzoekers – in dit geval Anja Machielse – ook in op de interactionistische benadering van eenzaamheid, waar bij onderscheid gemaakt kan worden tussen emotionele eenzaamheid (het ontbreken van intieme banden) en sociale eenzaamheid (het ontbreken van betekenisvolle vriendschappen of van een gevoel van gemeenschappelijkheid met anderen). Iemand kan veel sociale relaties ervaren en toch lijden onder eenzaamheid. Omgekeerd kunnen mensen met een klein netwerk zeer tevreden zijn met hun sociale contacten, omdat de kwaliteit van deze relaties aan hun verwachtingen voldoet. Verder wordt de systeemtheoretische benadering van eenzaamheid aangestipt (eenzaamheidsgevoelens dienen als signaleringsmechanisme dat een persoon of diens omgeving er op attendeert dat er iets mis is met het sociale netwerk), alsmede de cognitieve benadering, waarin eenzaamheid wordt gezien als het product van de betekenis die een persoon toekent aan zijn ervaringen met anderen.

Typologie

Aan de hand van de beschreven criteria – de omvang van het netwerk en de ervaren eenzaamheidsgevoelens – is op vier plaatsen (Utrecht- Noord, Oud-West en Westerpark in Amsterdam, Binnenmaas op de Hoeksche Waard en Het Oldambt in Oost-Groningen) uitgebreid empirisch onderzoek verricht. De onderzoekers komen via de beide criteria tot een typologie van *sociaal weerbaren* (zij hebben veel contacten en voelen zich niet eenzaam), de *contactarmen* (zij hebben weinig contacten, maar die blijken toereikend en voldoen aan hun sociale behoeften), de *eenzamen* (die weliswaar veel contacten hebben, maar zich daar toch eenzaam bij voelen) en de *sociaal geïsoleerden* (die weinig contacten hebben en zich daar eenzaam onder voelen). (p.82) Alleen de laatste groep (6% van het totaal) voldoet aan de omschrijving van sociaal isolement: het netwerk is klein en men voelt zich daar ongelukkig bij. Beide componenten zou men anders willen zien.

De sociaal weerbaren vormen verreweg de grootste groep (64%) en staan veraf van sociaal isolement. Anders is dat voor de beide andere groepen. Bij de contactarmen (8%) hoeft er maar iemand in hun omgeving weg te vallen en voor een groot deel verdwijnt daarmee hun steunpotentieel. Ook de eenzamen (22%) lopen het risico van sociaal isolement vanwege de discrepantie tussen het aantal gerealiseerde contacten en de gewenste kwaliteit van die contacten. Kortom, 6% van de volwassen Nederlanders verkeert in een sociaal isolement en nog eens een op de drie loopt een niet gering risico daarin terecht te komen.

In hun verklaring van sociaal isolement constateren de onderzoekers dat sociaal geïsoleerden in velerlei opzicht slechter af zijn dan sociaal weerbaren (p.343 e.v.). Zo worden zij vaker getroffen door ingrijpende negatieve gebeurtenissen. Dit is opmerkelijk in het licht van de eerdere constatering dat de mate van maatschappelijke participatie geen verband houdt met levensgebeurtenissen. Ingrijpende negatieve gebeurtenissen kunnen maatschappelijk of persoonlijk van aard zijn, alsmede structureel of tijdelijk. Tijdelijke persoonlijke factoren zijn ‘life-events’ in het persoonlijk leven, zoals het verlies van een partner, echtscheiding, gezondheidsproblemen en mishandeling of bedreiging. Structurele persoonlijke factoren zijn bijvoorbeeld een chronische ziekte of handicap, een gebrek aan persoonlijke competenties, een negatieve socialisatie en een als traumatisch ervaren ongelukkige jeugd. Tijdelijke maatschappelijke factoren zijn ‘life-events’ in het maatschappelijk leven zoals inkomensachteruitgang, een ongewenste woonsituatie, ontslag of een onzekere werksituatie, scholing zonder resultaat. Structurele maatschappelijke factoren zijn onder andere afhankelijkheid van professionele voorzieningen, sociaalruimtelijke segregatie, langdurige werkloosheid en het niet kunnen voldoen aan de eisen van het dagelijks leven. Met deze aanduiding komen de kenmerken van sociale uitsluiting naar voren. Hoewel sociaal isolement en sociale uitsluiting niet met elkaar verward moeten worden, overlappen beide begrippen elkaar deels. Bepaalde factoren kunnen ervoor zorgen dat sociaal isolement tijdelijk blijft of structureel wordt. Ook kunnen problemen waar mensen voor komen te staan verstrengeld raken. Daarmee ligt sociale uitsluiting heel dichtbij.

Sociaal geïsoleerden hebben doorgaans weinig zelfvertrouwen. In vergelijking met de andere groepen schiet voor hen de hulpverlening tekort en komt steun vanuit de directe omgeving meestal niet of te laat, terwijl de betrokkenen deze hulp en steun juist het meest van allemaal nodig hebben. Sociaal isolement wordt sterk bepaald door de wijze waarop men reageert op

negatieve invloeden. Meestal kan men deze niet ten goede keren. Omgevingsfactoren doen er daarentegen bij sociaal isolement veel minder toe. Persoonlijke competentie – of juist het ontbreken daarvan – is in dit verband veelzeggend. Deze competentie is een samenspel van zelfvertrouwen, probleemoplossend vermogen en sociale vaardigheden.

Hortulanus c.s. wijden een uitvoerige beschouwing aan het begrip participatie. Nog geen tien jaar geleden was het heersende beleidsparadigma ‘werk, werk en nog eens werk’. Via betaalde arbeid zou maatschappelijke participatie bereikt worden, waardoor er niemand meer aan de kant hoefde te staan. Werk als panacee voor armoede, voor uitsluiting en wie weet ook voor isolement. De auteurs gaan wat genuanceerder te werk dan de politici van de kabinetten Kok-1 en Kok-2. Maatschappelijke participatie zien zij als een competentie om een maatschappelijke positie te verwerven en te behouden. Deze maatschappelijke competentie wordt bepaald door opleiding, sociale vaardigheden en een adequate motivatie.(p.208 e.v.) Participatie is daarmee niet alleen een verworvenheid, maar vooral ook een vaardigheid om een gewenste maatschappelijke positie te bereiken.(p.211)

Beleid

Het staat buiten kijf dat Hortulanus c.s. met hun studie naar sociaal isolement in Nederland een wezenlijke bijdrage hebben geleverd aan het publieke en politieke debat over zorg, welzijn, en participatie. Zij hebben duidelijk gemaakt dat sociaal isolement niet alleen een probleem vormt voor individuele personen, maar dat het ook een sociaal probleem is, aangezien er maatschappelijke oorzaken en repercussies aan verbonden zijn. Derhalve rest de vraag tot welke publieke bemoeienis deze constatering leidt.

Sociaal isolement is beleidsmatig geen gemakkelijk thema. Het is als maatschappelijk verschijnsel deels verborgen en raakt het privé-leven van talloze mensen. Het sociaal beleid is zich steeds meer gaan richten op het scheppen van *voorwaarden* voor maatschappelijke participatie en economische zelfstandigheid. Daarmee is het steeds meer procedureel en minder inhoudelijk geformuleerd. Dit is ten koste gegaan van zijn bijdrage aan het alledaagse sociale leven van mensen via het bevorderen van sociale competenties, het organiseren van informele steun of het stimuleren van ontmoeting. Professionals staan in toenemende mate niet meer midden in het alledaagse sociale leven en vangen daardoor ook minder of geen signalen van sociaal isolement op. De autonomie van en de privé-sfeer rond het alledaagse leven moeten volgens de gangbare opvattingen zoveel mogelijk gerespecteerd worden. Deze gedachtegang legitimeerde het terugtreden van welzijnswerk.(p. 351)

Deze analyse klinkt overtuigend. Tegen die achtergrond is het teleurstellend dat de auteurs zo weinig aandacht besteden aan een werkbaar alternatief. Zij presenteren een nieuwe beleidsvisie op de betekenis van sociale contacten en de gevolgen van sociaal isolement, die uit drie onderdelen bestaat. In de eerste plaats willen zij dat in termen van *algemene preventie* een nieuwe norm voor sociaal welzijn wordt geformuleerd. Daarnaast moet volgens hen in termen van *risicosignalering* aangegeven worden hoe een verhoogde kans op sociaal isolement kan worden waargenomen en hoe daar vervolgens op gereageerd kan worden. Tenslotte krijgt in termen van *probleemreductie* het ‘niemand-aan-de-kant’-principe een deels nieuwe inhoud, zodat ook problemen rond sociale contacten en sociale steun aanleiding zijn voor gerichte aandacht en hulp. De zeer beknopte uitwerking van deze drieslag blijft helaas steken in goede bedoelingen. Dit geldt evenzeer voor de beoogde nieuwe interventiestrategieën die op elk van de drie

genoemde terreinen (algemene preventie, risicosignalering en probleemreductie) geïntroduceerd zouden moeten worden. Dit is des te meer jammer omdat deze studie anders naar nog meer mogelijkheden tot verandering had kunnen leiden. Niet alleen richting beleid, maar ook richting uitvoerend werk.

Met name opbouwwerkers, die toch als weinig anderen geconfronteerd worden met maatschappelijke vraagstukken rond uitsluiting en isolement, hebben baat bij een verdere implementatie van de onderzoeksresultaten. Via de verwezenlijking van zijn doelstellingen – achterstandsbestrijding en maatschappelijke participatie – is het opbouwwerk een belangrijk instrument van inclusie en kan het bijdragen aan actief burgerschap. Het vormt daarmee een wapen tegen uitsluiting en ontburgering van een substantieel deel van de bevolking. Als bijdrage aan de theorievorming en als drager van een schat aan empirisch materiaal is het boek van Hortulanus c.s. voor het uitvoerend werk van groot belang. Misschien dat vanuit het opbouwwerk zelf op basis van de conclusies van de auteurs aangegeven kan worden welke interventies waar en op welke schaal het meest effectief gepleegd kunnen worden.

Niet dat door deze lacune het boek er daardoor slechter op wordt, maar wel dat de onderzoekers een kans voor open doel hebben laten liggen. Misschien dat ze met terugwerkende kracht hun onderzoeksopdracht alsnog kunnen verbreden, waarmee wij kunnen uitkijken naar deel 2 van hun studie: 'Beleid, strategieën en methoden tot bevordering van sociale contacten en bestrijding van sociaal isolement, te beginnen in Nederland.' Zolang het departement van VWS nog een welzijnspoot heeft, moet toch ook dat te financieren zijn?

OPBOUWWERK EN ALWEER EEN NIEUWE WET

Over de kansen en (on-)mogelijkheden van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning

De WMO, ofwel Wet Maatschappelijke Ondersteuning, komt eraan. Deze wet, die door sommigen ook wel de Wet Maatschappelijke Ontwrichting wordt genoemd, werpt nu al haar schaduw vooruit in het lokale welzijnswerk- en beleid. Het opbouwwerk krijgt er hoe dan ook mee te maken. In deze bijdrage wordt allereerst ingegaan op het hoe en wat van de beoogde wet, vervolgens op de maatschappelijke context waarbinnen deze wet gestalte moet krijgen en ten slotte op de positie van het opbouwwerk binnen de reikwijdte van de wet.

Een ‘fatsoenlijk leven’

Met veel bombarie heeft het kabinet de komst van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning aangekondigd. Aanvankelijk zou het gaan om een Wet Maatschappelijke Zorg, maar ‘ondersteuning’ klinkt modieuzer en pretendeert daarbij meer activerend te zijn dan zorg alleen. Het begrip ‘welzijn’, dat toch al meer en meer weggeschreven wordt uit beleidsstukken en naamgevingen, lijkt hopeloos uit de tijd. Na een volgende kabinetsformatie zal de ‘W’ van welzijn vermoedelijk uit de naam van ons welzijnsdepartement (vWs) verdwenen zijn.

Er ligt nog geen wetsvoorstel op tafel, maar de voorbereidende kaderstellende notitie – de contourennota – van het kabinet geeft de hoofdlijnen van de beoogde WMO helder weer.² De doelstelling is het verzekeren van een bestendig stelsel voor langdurige zorg en maatschappelijke ondersteuning. Daar kan dus geen verstandig mens tegen zijn. De uitwerking roept echter wel de nodige vraagtekens op.

Bij dit soort voorgestelde megaoperaties op het welzijnsterrein word ik doorgaans bevangen door scepsis. Al eerder is met de nodige pretenties geprobeerd om de zorg- en welzijnssector beleidsmatig te ordenen. Dertig jaar geleden werd de Kaderwet Specifiek Welzijn voorbereid. Deze wet, die vorm en inhoud moest geven aan samenhang, democratisering en decentralisatie, heeft de gemoederen in welzijnsland tijdenlang beziggehouden, maar werd uiteindelijk niet ingevoerd. Pas tien jaar geleden kwam als een schamplap de – inmiddels fors uitgekledede – Welzijnswet er voor in de plaats. Deze zeldzaam slappe wet kent een beperkte reikwijdte en bleek in de praktijk niet meer te zijn dan een uitvoeringsregeling voor enkele specifieke voorzieningen op lokaal niveau. Daarnaast is de WVG (Wet Voorzieningen Gezondheidszorg) ingevoerd, waarmee de gemeenten een instrument werd geboden om aanvullende voorzieningen te bieden aan in hun maatschappelijk functioneren beperkte burgers, opdat ook dezen een ‘fatsoenlijk leven’ zouden kunnen leiden. Vanaf dat moment wordt het begrip ‘een fatsoenlijk leven’ te pas en vooral te onpas gebruikt. De effecten van de toepassing van de WVG worden vooral bepaald door de invulling op het gemeentelijk niveau. Het kunnen

² **Zorg en Maatschappelijke Ondersteuning, Tweede-Kamerstuk 29538**, vergaderjaar 2003-2004, 23 april 2004

leiden van een fatsoenlijk leven hangt dus voor velen af van de gemeente waarin ze toevallig gehuisvest zijn.

Ook nu weer wordt er rond de WMO een ‘grand design’ van maatschappelijke ordening geschetst. In de praktijk zal het echter net als dertig jaar geleden bij zowel de Kaderwet Specifiek Welzijn in de daartoe aangewezen proefgebieden als bij de rijksbijdrageregelingen daarbuiten, wel weer uitdraaien op een bureaucratisch beheerskader in de praktijk, gekoppeld aan een bezuinigingsoperatie die evenals destijds wordt verkocht als ‘decentralisatie’.

De voortekenen zijn wat dit betreft weinig verhullend. De Welzijnswet verdwijnt, de WVG eveneens en de AWBZ (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) wordt ontmanteld. Juist dat laatste is het meest verontrustend. Nu kan niet worden ontkend dat het met de AWBZ, die de zogeheten onverzekerbare risico’s collectief financiert, behoorlijk uit de hand is gelopen. In feite is er bij de AWBZ sprake van een open-einde-financiering. Mede als gevolg van demografische ontwikkelingen (zoals de dubbele vergrijzing: steeds meer mensen worden steeds ouder, met alle gevolgen van dien voor de vraag naar zorg- en hulpverlening) neemt het beroep op de AWBZ sterk toe. De premies stijgen jaarlijks fors, wat niet alleen een gevolg is van de schandalig hoge salarissen die topfunctionarissen in de zorg voor zichzelf geregeld hebben. Toegegeven moet worden dat het zonder overheidsingrijpen binnen de kortste keren met de AWBZ volledig uit de hand loopt. Vandaar dat delen van de AWBZ via de nieuwe Wet Maatschappelijke Ontwikkeling worden overgeheveld naar de gemeenten, zij het met minder geld dan oorspronkelijk via de AWBZ beschikbaar werd gesteld.

Voor de gemeenten is plezierig dat ze meer bevoegdheden en mogelijkheden krijgen om een eigen lokaal zorg- en welzijnsbeleid te ontwikkelen. Burgers leven in dorpen en steden, zodat het voor de hand ligt om ook daar de zeggenschap en regie over zorgvoorzieningen en welzijnsfuncties neer te leggen. De nieuwe wet is bedoeld om mensen volwaardig in de samenleving te laten participeren, ofwel een ‘fatsoenlijk leven’ te laten leiden. Hier kan geen normaal mens of welke politieke partij dan ook bezwaar tegen maken.

Zorg boven welzijn

Er bevinden zich echter op zijn minst een tweetal adders onder het gras. In de eerste plaats is de WMO geen voorzieningwet, waar doeluitkeringen aan gekoppeld zijn. De uitgaven in het kader van de WMO komen uit de algemene middelen, zodat er op het gemeentelijk niveau (politiek) gekozen moet worden. Het Gemeentefonds – dus de regering – keert daartoe meer geld uit aan de lagere overheden, maar niet zoveel als voorheen in de AWBZ omgng. De keuzes op lokaal niveau zullen daarmee hoe dan ook pijnlijk zijn. Ten tweede zijn de meeste gemeenten in het geheel niet toegerust voor de extra zorgtaken die aan hen worden toebedeeld. In hun pogingen om dit te willen compenseren zullen ze in de toekomst juist de nadruk op zorg gaan leggen. Zorg heeft een hogere status dan welzijn, zorg is tastbaar en dus concreet want iedereen kan zich er wel iets bij voorstellen of betreft het denken over de zorg op zichzelf. Kortom, zorg – en daarbinnen vooral de ‘care’ – gaat boven welzijn.

Los van deze nadelen van de invoering van de WMO moet worden geconstateerd dat deze wet eigenlijk helemaal niet nodig is. De beleidsmakers in Den Haag lijden aan een fors gebrek aan historisch besef. Er worden steeds weer nieuwe dingen bedacht, die tot inconsistenties leiden tussen verschillende beleidsterreinen. Zo zijn de eisen die de WMO aan gemeenten stelt vaag en tamelijk vrijblijvend. De gemeentelijk uitgevoerde en georganiseerde zorg voor armen en

behoefligen stamt uit de negentiende eeuw en impliceert dat gemeenten onderdak moeten bieden aan nooddriftigen. In de tweede helft van de twintigste eeuw kwamen daar de aspecten ondersteuning en ontwikkeling bij. Burgers, met name aan de onderkant van de samenleving, moest perspectief op een ander en dus beter leven geboden worden.

Nu wordt zonder een gedegen probleemanalyse en zonder een inventarisatie van de resultaten van bestaand beleid overgestapt op een nieuw wettelijk kader. Dit betekent dat degenen die zorg- en welzijnstaken uitvoeren in hun werk gefrustreerd en belemmerd worden. De WMO is helemaal niet nodig, ook al omdat de gemeenten al de wettelijke verplichting hebben om bepaalde zorgtaken – denk aan de zorgplicht – uit te voeren. Weer nieuwe regels leiden tot een kramp in de uitvoering, waarmee de productiviteit en effectiviteit van zorg en welzijn dalen. Beter is het daarom de Welzijnswet te versterken, de uitvoering van de WVG goed in de gaten te houden en de AWBZ te stroomlijnen. Maar dit zal wel niet gebeuren. Dus houdt de WMO de komende jaren weer heel wat ambtenaren, consultants en staffunctionarissen van de straat, maar dat kan toch niet de bedoeling van deze ‘stelselherziening’ zijn.

Maatschappelijk onbehagen

Een van de grootste kwalen van wetgevers is dat zij de door hen ontworpen wetten weliswaar toetsen aan juridische houdbaarheid of aan het voorkomen van innerlijke tegenstrijdigheden, maar dat zij daarentegen nauwelijks oog hebben voor de maatschappelijke context waarin de wetten uiteindelijk geïmplementeerd moeten worden. Nu is er de laatste jaren veel gezegd en geschreven over maatschappelijke ontwikkelingen en daarmee samenhangende paradigmawisselingen binnen de zorg- en welzijnssector. Ter wille van deze conferentie schreef Peter Voogt het essay ‘Is het opbouwwerk op haar toekomst voorbereid?’³ Hoewel deze titel taalkundig gezien niet deugt, slaagt Voogt er in om op treffende wijze enkele maatschappelijke ontwikkelingen met elkaar te verbinden. Volgens hem bevinden we ons momenteel in een fase waarin het paradigma van de ‘communicatieve zelfsturing’ opgeld doet. Hiermee wordt geduid op de reactie op de regelgeleide samenleving, waarbinnen de betekenis van iedere ideologie als richtinggevend kader in het denken en handelen van mensen is verbleekt. De keerzijde daarvan is onder meer dat het toegenomen zelfsturend vermogen van de mens gebruikt wordt als legitimering voor de ontmanteling van de verzorgingsstaat. De WMO is hier een uitdrukking van. Ook zonder economische noodzaak is volgens het huidige kabinet (‘Fatsoen moet je doen’) een drastisch ingrijpen in de sociale zekerheid noodzakelijk, omdat mensen meer hun eigen verantwoordelijkheid moeten nemen. Dat tallozen dit niet op eigen houtje of zelfs met enige steun van buitenaf weten te bewerkstelligen, lijkt in het moderne beleidsdenken van ondergeschikt belang te zijn. Als je jezelf niet kunt redden, moet je maar zien te regelen dat anderen dat dan voor je weten te doen..

Onlangs publiceerde het Verwey-Jonker Instituut een ‘Toekomstverkenning ten behoeve van een beroepenstructuur in zorg en welzijn’⁴. Deze onder verantwoordelijkheid van Jan Willem

³ Voogt, Peter (2004). **Is het opbouwwerk op haar toekomst voorbereid?** Essay ten behoeve van de door het Samenwerkingsverband Beroepsontwikkeling Opbouwwerk op 29 juni 2004 in Utrecht belegde gelijknamige miniconferentie, Den Haag: SBO, 14 pp.

⁴ Vliet, Katja van, Jan Willem Duyvendak, Nanne Boonstra en Esther Plemper (2004). **Toekomstverkenning ten behoeve van een beroepenstructuur in zorg en welzijn. Eindrapportage maart 2004**, Utrecht: VJI, 58 pp.

Duyvendak tot stand gekomen rapportage schetst heel treffend de huidige en te verwachten trends en ontwikkelingen die voor de zorg- en welzijnssector relevant zijn. Vervolgens wordt onder meer aangegeven welke de gevolgen voor de beroepsuitoefening en beroepenstructuur in deze sector zijn.

De laatste tijd staat vooral het begrip ‘maatschappelijk onbehagen’ centraal. Temidden van onze welvaart en ons welzijn bestaat er alom onbehagen. Dit kan een persoonlijk onbehagen zijn, maar er is ook een onbehagen dat door velen gedeeld wordt, het maatschappelijk onbehagen. Zelf voel ik me bijvoorbeeld de laatste tijd steeds onbehaaglijker als ik zie hoe topfunctionarissen zich ten koste van anderen mateloos weten te verrijken. Tegelijkertijd moet door velen aan de onderkant de broekriem weer eens aangehaald worden. Zelfs de laagste uitkeringen krimpen, oudere werklozen moeten solliciteren naar banen die er niet zijn en de toegang tot de WAO wordt bijna onneembaar. Zo kent iedereen zijn of haar eigen gevoelens van onbehagen. Maar er is meer dan dat alleen. Onbehagen is ook een kenmerk van hoe mensen zichzelf hier en nu in het leven zien staan. Maatschappelijk onbehagen zit in het gevoel dat alles van waarde teloor gaat, dat de toekomst er somber uit ziet, dat de wereld onveilig is, dat het leven eigenlijk zinloos is, dat men machteloos is, dat instellingen niet doen wat ze beloven en dat de overheid ook al niet deugt.

Deze gevoelens bepalen ook hoe mensen zichzelf voelen. Maar onbehagen is meer dan een gevoel. Volgens de Vlaamse hoogleraar Mark Elchardus is onbehagen in feite een samenleving die niet lekker om je heen zit. Onbehagen bevordert onverdraagzaamheid en de roep om harde repressie. Onbehagen is fnuikend voor medemenselijkheid en naastenliefde.⁵ Daarom moet onbehagen te lijf worden gegaan. Dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Armoede kan worden bestreden via maatregelen in de sociale zekerheid. Ons welzijn kan worden bevorderd door op maat gesneden voorzieningen en activiteiten, maar onbehagen vereist een andere aanpak. Teruggrijpen naar oplossingen uit het verleden is zinloos, want onze wereld is niet meer dezelfde als voorheen. Zoals gezegd missen de vroegere ideologieën inmiddels bijna elk gezag. Voor zover zij nog een richting aangeven, wordt deze nauwelijks meer gevolgd. Levensbeschouwing is nu veel meer een persoonlijke inspiratiebron dan een gemeenschappelijk beleden beginsel dat voorschrijft hoe je in het leven moet staan. De strijd tegen het onbehagen is een van de grootste uitdagingen van onze tijd. Het welzijnswerk, maatschappelijke activering en vrijwilligerswerk kunnen hier heel veel betekenen, omdat juist zij een geheel van persoonsbetrokken interventies vormen..

De samenlevingsopbouw en het opbouwwerk kunnen juist hierin een voedingsbodemp vinden. Vanouds is het opbouwwerk een aanjager of soms zelfs vormgever van organisatieontwikkeling (gemeenschappelijke sturing), daarnaast een ondersteuner van het vrijwilligerswerk en wordt het daarenboven gelegitimeerd doordat het participatie bevordert, uitsluiting tegengaat en daarmee integratie stimuleert. Juist met deze constanten in hun beroepsbeoefening kunnen opbouwwerkers voorkomen dat zij verworden tot sociaal-culturele uitvoerders van gemeentelijk vastgesteld beleid.

Aanknopingspunten

Voor het geval de invoering van de WMO een feit wordt, is het van belang te bezien welke aanknopingspunten er voor het opbouwwerk in verscholen liggen. In de contourennota die

⁵ Middel, Bert (2003). De vierde omslag in het opbouwwerk. **MO Samenlevingsopbouw**, 43/3, 26-29.

voorligt wordt expliciete aandacht geschonken aan maatschappelijke participatie, informatie, advies, sociale cohesie en niet te vergeten de ‘civil society’. Al met al zijn dit begrippen die voor het opbouwwerk bepaald niet nieuw zijn. Zo biedt de ‘civil society’ ruimte aan burgerinitiatieven, waar vooral het opbouwwerk zich op zou moeten richten. Niet alleen als ondersteunend en faciliterend, maar ook als bruggenbouwer tussen initiatieven onderling, evenals tussen burgers, instellingen en overheden. Het opbouwwerk zou daarbij wel wat meer durf mogen tonen en niet terugschrikken voor enige zelfsturing.

Verder wordt hoe dan ook, met alle kanttekeningen van dien, de beleidsruimte voor de gemeentelijke overheden groter. Samenlevingsopbouw zal hierbinnen zijn plaats moeten bevechten. In de keten van de lokale aandachtspunten werk-wonen-welzijn ligt hier een kans voor het opbouwwerk. Daarbij dient het er wel beducht op te zijn dat niet dezelfde fout als vijftientig jaar geleden wordt gemaakt. Destijds was het leidende beginsel in het opbouwwerk dat de gemeentelijke overheid – c.q. de financier conform de rijksbijdrageregeling – de grootste tegenstander was. *‘Opbouwwerk is oorlog’*, schreeuwde men bijvoorbeeld in de stad Groningen van de daken, maar als de opbouwwerkers over hun schouder keken zagen zij niemand die hen volgde. Bewonersgroepen haakten af en de opbouwwerkers stonden alleen als generaals zonder een leger. Paradoxaal genoeg leidde juist dat tot een tegengestelde beweging, namelijk de incorporatie van het opbouwwerk in het gemeentelijk apparaat, dat al even fnuikend is voor de realisatie van de doelstellingen van samenlevingsopbouw. Het vergt juist van het opbouwwerk het nodige balanceringsvermogen om een eigenstandige positie tegenover de lokale overheid in te nemen, waarbij het zich gelegitimeerd weet door zijn eigen doelgroepen of vertegenwoordigers daaruit.⁶

Een volgend risico ligt in de dreigende bureaucratisering. Ook de WMO schrijft planvorming voor. Ten aanzien van een periode van vier jaar moet aangegeven worden wat gedaan gaat worden, hoe dit gebeurt en waarom dat zo is. Achteraf moet een zichtbare verantwoording plaatsvinden. Hier ligt een van de grootste risico’s voor het opbouwwerk. Niet zozeer vanwege de planfase zelf – erger dan tijdens de planningsrimram aan het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw kan het toch niet worden – maar vooral door wat tegenwoordig *‘accountability’* wordt genoemd. In de oprukkende ‘afrekencultuur’ staat het opbouwwerk bij voorbaat op achterstand. In tegenstelling tot het jeugd- of ouderenwerk, tot het club- en buurthuiswerk en vooral ten opzichte van zorggerichte functies, kan het opbouwwerk niet zo goed duiden wat het precies bereikt heeft en – meer nog – wat het dankzij zijn op preventie gerichte activiteiten heeft weten te voorkomen. De eerder aangehaalde constanten in het opbouwwerk – participatiebevordering en het tegengaan van achterstand en achterstelling – worden alom door iedereen met de mond beleden, maar als het op de uitwerking daarvan aankomt wordt niet zelden naar instrumenten buiten de samenlevingsopbouw gezocht. Niet dat deze – zoals educatief werk en vrijwilligersondersteuning – effectiever zijn, maar ze zijn wel beter te ‘managen’. Voor lokale overheden, waarbinnen nu eenmaal eerder gedacht wordt aan ‘beheersen’ dan aan ‘veranderen’, is dat een geruststellende gedachte, die vanuit het opbouwwerk moeilijk te doorbreken valt.

De factor samenlevingsopbouw – met als voornaamste actoren niet de opbouwwerkers zelf, maar vooral de bewonersgroepen die door hen ondersteund worden – zal in het

⁶ Middel, Bert (2004). Samenlevingsopbouw, uitsluiting en isolement. **M.O.Samenlevingsopbouw**, maart 2004, pag. 4 -10

gemeentelijke krachtenveld een eigen ruimte moeten bevechten. Ik ben daar op voorhand, los van de eerder genoemde belemmeringen als de prioritering van zorggerelateerde welzijnsfuncties, niet optimistisch over. Het opbouwwerk is in dertig jaar getransformeerd van een sterke en baanbrekende werksoort tot een relatief zwakke, wat het deels aan zichzelf te danken heeft. Niet dat opbouwwerkfuncties niet meer van belang zouden zijn, maar wel dat het nog maar de vraag is of juist opbouwwerkers deze het meest effectief ter hand kunnen nemen. Het opbouwwerk kampt hoe dan ook met een ernstig imago probleem en kan daarbij – zoals ik in een eerder nummer van dit blad al aangafⁱ – niet terugvallen op een Grote Broer of Zus met een eigen institutionele kracht en een rugdekking verschaffende academische legitimatie, zoals dat wel voor de educatie en de zorgsector geldt.

Opbouwwerkers werken in en daarmee als geen ander aan de samenleving. In de beginjaren van de *'community organization'* werden zij 'maatschappelijk opbouwwerker' genoemd. Misschien doet het hen en vooral hun werk in deze tijden van onbehagen goed om ook het opbouwwerk gewoon maatschappelijk werk of sociaal werk te noemen. Opsplitsing in allerlei voor de buitenwereld ondoorzichtige denominaties leidt eerder tot zelfbeleving dan tot duidelijkheid of kwaliteitsvergroting. Laat een opbouwwerker, met de collega's uit de andere werksoorten binnen het welzijn, daarom gewoon een sociaal werker zijn. Dan weet iedereen – zelfs de lokale overheden – wat we bedoelen.

MET DE KONT TEGEN DE KRIB

Het is stil rond het opbouwwerk. Te stil naar mijn mening. Zeker nu er alle aanleiding is om de kont tegen de krib te gooien. Waar opbouwwerkers enige decennia geleden te hoop liepen tegen de veronderstelde onderdrukking door het lokale regentendom, lijkt nu elke maatschappelijke actie uit te blijven. Vanuit het opbouwwerk komt niet de stoot tot een maatschappelijk offensief, dat duidelijk maakt dat de medemenselijkheid in onze samenleving mede bepaald wordt door een optimale inzet van eigentijdse welzijnsfuncties. In plaats daarvan lijkt het opbouwwerk zich met ongepaste en wezensvreemde deemoed neer te leggen bij de aantasting van de sociale infrastructuur en daarmee ook bij de onttakeling van de eigen werksoort.

Door de jaren heen kent het opbouwwerk twee constanten: participatie en het tegengaan van achterstelling. Met beide factoren gaat het momenteel niet best. Sociale uitsluiting – en daarmee dus non-participatie – treft steeds meer mensen en zelfs groepen. Achterstelling neemt in omvang en hevigheid toe. Zo wordt de kloof tussen de onderkant en de rest van de samenleving alleen maar breder. Natuurlijk is een en ander deels te wijten aan het overheidsbeleid, maar dat zou juist moeten betekenen dat het opbouwwerk zich manifesteert en profileert.

Ik pleit allesbehalve voor een revival van de jaren zeventig, waarin het opbouwwerk volledig dreigde te ‘verpolitieken’. “*Opbouwwerk is oorlog*”, riep menig stedelijk opbouwwerker in de geest van een destijds beroemde voetbalcoach. De vijand werd belichaamd door op *beheersing* gerichte gemeentebesturen – niet zelden van sociaal-democratische snit – en woningbouwcorporaties. Maar als de opbouwwerker na verloop van tijd over zijn schouder achterom keek, zag hij doorgaans een grote leegte. Zijn doelgroep, door hem vooral beschouwd als zijn ‘natuurlijke’ achterban, kon of wilde hem niet meer volgen. Daarmee brokkelde het maatschappelijk draagvlak voor deze werksoort af, hetgeen het voor de lokale politiek simpeler maakte om het opbouwwerk als maatschappelijke functie te marginaliseren. De steeds wederkerende les is dat maatschappelijke acceptatie en politieke legitimatie hand in hand gaan. Zo was het, zo is het en zo zal het blijven ook.

Toch kwam het opbouwwerk terug, voor zover het al echt was weg geweest. Een veranderende samenleving kan er immers niet zonder. Maar de gedaante en het profiel van de opbouwwerker wijzigden zich. Waar voorheen de opbouwwerker per definitie de hoogste status onder welzijnswerkers bezat, is dit al lang niet meer vanzelfsprekend. Dit uit zich niet alleen in de CAO-inschaling van de opbouwwerker – vroeger de bovenste schaal binnen het welzijnswerk – maar vooral in het teloor gaan van de onafhankelijke positie van het professionele opbouwwerk.

Hiervoor zijn op zijn minst drie oorzaken te duiden. In de *eerste* plaats is de professionele inbedding van het opbouwwerk afgebladderd. Op slechts enkele plaatsen in ons land – Leeuwarden, Rotterdam – worden aan hogescholen nog opbouwwerkers opgeleid. Een vervolgopleiding – *master* in het hedendaagse *BaMa*-jargon – komt moeilijk van de grond. Pas sinds kort komt, vooral onder de noemer *Sociale Interventie*, de wetenschappelijke aandacht voor het opbouwwerk weer tot leven. Maar professionele, onafhankelijke opbouwwerkinstellingen liggen steeds meer onder vuur. Enerzijds dreigen ze opgeslokt te worden door of aan de leiband

te lopen van het overheidsapparaat, anderzijds is de kans groot dat ze inmiddels zijn opgenomen in een van de wanstaltige giga-welzijnsinstellingen, die kenmerkend zijn voor de schaalvergroting en de daaraan gepaard gaande bureaucratisering in de zorg- en welzijnssector. Onder het mom van cliëntvriendelijkheid en efficiency worden nog steeds zorg-en welzijnsfabrieken opgetuigd, waarbinnen het *managementisme* hoogtij viert. Beroepskrachten worden onderworpen aan de ‘afrekencultuur’, waarin de van het echte werk vervreemde welzijnsmanagers zich met verve gestort hebben. Inmiddels hebben enkele van deze wangedrochten het loodje gelegd, zoals in Amsterdam en Groningen. Daarmee kwamen ook de opbouwwerkers op straat te staan.

In het verlengde van deze ontwikkelingen is de *tweede* oorzaak te duiden. De subsidieverschaffer, c.q. de lokale overheid, heeft geen enkele boodschap aan de onmisbare discretionaire, dus ‘vrije’ ruimte van de opbouwwerker. De gemeente wil gewoon hier en daar voor een paar uur per week opbouwwerkers inzetten, die daarmee in hun werk gereduceerd worden tot uitvoerders van lokaal sociaal beleid. In de praktijk komt dit vooral neer op het ondersteunen van overlegkaders. Zo ziet men zich gedwongen tot veel gepraat en geschrijf, zodat er nauwelijks nog ruimte is voor het ondersteunen van welke maatschappelijke actie dan ook.

Tenslotte de *derde* oorzaak. Misschien voor de opbouwwerker niet leuk om te horen, maar daarom niet per se minder waar. Op teveel plaatsen dreigt het opbouwwerk het contact met de leefwereld aan de onderkant van de samenleving te verliezen. Als je teveel achter een bureau zit, vergadert en verantwoording moet afleggen, kan het misschien ook moeilijk anders.

Het wordt tijd het tij te keren. De overheid doet het niet, de welzijnsbureaucratie evenmin en de doelgroepen laten zich eventjes niet horen, murw geslagen als ze zijn. De aanzet en de inzet moeten dus vanuit het opbouwwerk zelf komen. Ietwat meer zelfbewustzijn kan geen kwaad. Deemoed past het opbouwwerk niet!

ACTIE-ONDERZOEK TEGEN MARGINALISERING

Het opbouwwerk heeft in ons land wel vrolijker tijden meegemaakt. Terwijl het maatschappelijk gezien als werksoort momenteel meer dan nodig is, dreigt het vermalen te worden in de belangenstrijd tussen overheden en instellingen die her en der gevoerd wordt.

Het opbouwwerk moet zich derhalve teweer stellen tegen zijn dreigende marginalisering. Dit kan enerzijds door duidelijk te maken welke effecten opbouwwerkfuncties kunnen ressorteren.

Anderzijds kunnen praktijkervaringen en de daaraan verbonden theorievorming zowel de potentie van het opbouwwerk als de kracht van de opbouwwerkers versterken.

Een instrument dat beide aspecten – beroepspraktijk en wetenschappelijke reflectie – in zich verenigt is het actie-onderzoek, dat in ons land altijd een ondergeschoven positie heeft ingenomen. Sedert het uit 1993 daterende proefschrift van Lammerink is er op dit terrein en volgens deze methode weinig meer wetenschappelijk onderzocht.

Daarvoor in de plaats werden – zonder al te veel theoretische poespas en gespeend van elke ideologische rimram – op zorgvuldige wijze projecten van samenlevingsopbouw, opbouwwerk en lokaal sociaal beleid achteraf beschreven en geanalyseerd. Als het meezat werden ze vervolgens ook nog van aanbevelingen voorzien. Het bleek daarbij te gaan om zowel bewonersinitiatieven in diverse vooroorlogse ‘aandachtswijken’ in de grotere steden als om ‘buurtprojecten’ rondom de thema’s ‘leefbaarheid’ en ‘veiligheid’ in met name de naoorlogse volksbuurten. In beide varianten speelden opbouwwerkers een ondersteunende, begeleidende en faciliterende rol. Met actie-onderzoek heeft het echter niets van doen.

Daarnaast zijn er tal van beschrijvingen van bewonersinitiatieven – bijvoorbeeld verzameld in het kader van de jaarlijkse prijsvraag rond het ‘Wijkinitiatief’* – die zich lenen voor een nadere beschouwing en analyse. In het verlengde daarvan kunnen eigentijdse methoden voor opbouwwerk en strategieën voor sociale interventies ontwikkeld worden.

Maar dit alles neemt niet weg dat het gemis van ‘echt’ (actie-)onderzoek blijft spelen. Vandaar een pleidooi voor de hergeboorte van een steunpilaar voor het opbouwwerk.

desintegratie

Binnen onze samenleving zijn de symptomen van uitsluiting, desintegratie, het gevoel onveiligheid en het ontbreken van een leidend normen- en waardenbesef manifest aanwezig.

Intussen gaat de ene na de andere instelling die de functie opbouwwerk behartigt op de fles of delft zij anderzijds het onderspit in de slag met de eigen gemeentelijke overheid. Deze overheid heeft het opbouwwerk eigenlijk altijd ‘lastig’ gevonden.

Toen de heersende tijdgeest nog links georiënteerd was en het geld evenmin een bezwaar vormde, koketteerden tal van gemeentebesturen met ‘hun’ opbouwwerkers, wijkconsulenten en inspraakcoördinatoren. Op het moment dat zij er achterkwamen dat professionele

* Het gaat hier om een prijsvraag die jaarlijks onder auspiciën van het HEVO wordt uitgeschreven en waar tientallen buurtcomités en dorpsverenigingen aan deelnemen. Schrijver dezes is voorzitter van de jury.

opbouwwerkers zich qualitate qua niet laten gebruiken als uitvoerder van gemeentelijk sociaal-cultureel beleid, bekoelde hun liefde voor het lastige opbouwwerk aanmerkelijk. Juist de laatste jaren pogen lokale overheden bij voortduring het opbouwwerk tot instrument van gemeentelijk handelen te maken. De eigenstandige positie en de daaruit voortvloeiende min of meer autonome taakvervulling van het opbouwwerk komen hiermee onder grote druk te staan. Zoals gezegd komt daar bij dat de ene na de andere welzijnsinstelling (met opbouwwerkfuncties in het pakket) failliet gaat of het onderspit delft in de competentiestrijd met de subsidiërende overheid. De schuld hiervan kan niet eenzijdig bij onwillige gemeentebesturen worden gelegd. Wanbeleid van en gebrek aan professionele affiniteit bij welzijnsmanagers vormen evenzeer belangrijke factoren in de teloorgang van opbouwwerkfuncties die her en der zichtbaar is. De voorbeelden – Amsterdam, Groningen, Emmen, Amersfoort en helaas nog veel meer – spreken voor zich.

In contacten met gemeentebestuurders en lokale volksvertegenwoordigers is mij herhaaldelijk gebleken dat niet duidelijk is wat opbouwwerk is, waartoe het dient en aan welke voorwaarden voldaan moet worden om het te laten gedijen. Misschien ligt dit deels aan de opbouwwerkers zelf, maar zeker ook aan de afnemende belangstelling van wetenschap en media voor wat gemakshalve ‘het sociaal werk’ kan worden genoemd. Daar waar opbouwwerkers successen boeken, dringt dit nauwelijks tot de buitenwacht door. De opdrachtgever gaat strijken met de eer – soms een bewonersgroep, maar meestal de subsidiërende wethouder ter plaatse – terwijl de beroepskrachten uit zicht blijven. Net als ‘echte’ politici doen ook gemeentebestuurders graag kond van hun heldendaden in de lokale context. Er is daar altijd wel een luisterend oor voorhanden.

Het feit dat er nog maar weinig onderzoek wordt verricht naar opbouwwerkprocessen draagt hier ook aan bij. Daarnaast zijn er betrekkelijk weinig handzame ‘*best practises*’-beschrijvingen. Verder worden blijkbaar op de paar nog bestaande specifieke opbouwwerkopleidingen vooral lessen in nederigheid gedoceerd.

Het door het LCO verzorgde kwartaalblad ‘Werkschrift Opbouwwerk’ bevat te weinig concrete praktijkbeschrijvingen die houvast kunnen bieden aan beroepsgenoten die in soortgelijke omstandigheden werken. Met name de preventieve werking die de inzet van opbouwwerkfuncties impliceert, komt onvoldoende aan bod. Alleen wijkagenten fungeren nog als lokale spreekbuis en pleitbezorger voor het opbouwwerk. Zij laten doorgaans niet na om het belang van opbouwwerk in ‘moeilijke buurten’ te benadrukken. De politie kan inderdaad zo nu en dan je beste vriend zijn. Het onlangs afgesloten project ‘Weven aan samenleven’ toont bij uitstek dat bewonersinitiatieven meer kans van slagen hebben als op de achtergrond professionele opbouwwerkers beschikbaar zijn en blijven om op het geëigende moment op te treden. Kijk naar de bundel ‘Dragers en schragers’ of naar de ‘Kleine-Kansen-Atlas’ (die allebei in het kader van dit project zijn uitgebracht) en de meeste van de daarin genoemde initiatieven spreken boekdelen. Een keerzijde van de medaille is dat ook het opbouwwerk – als verlengstuk van instellingen die op hun beurt ook weer op hun activiteiten worden ‘afgerekend’ – kan bijdragen aan de ‘onteigening’ van bewonersinitiatieven. Duyvendak, Van der Laan en Veldheer hebben hier in het kader van ‘Weven aan samenleven’ een verhelderende studie over gepubliceerd.

actie-onderzoek en opbouwwerk

De grondlegger van het naoorlogse opbouwwerk, de al tijdens haar leven ook buiten (Opbouw) Drenthe legendarische ‘juffrouw’ Jo Boer, omschreef opbouwwerk als een verzamelbegrip van activiteiten en werkvormen, gericht op het beter functioneren van de samenleving voor de mens en van de mens ten opzichte van de samenleving. Volgens Jo Boer was er – in de lijn van de Amerikaanse ‘community organization’, zoals die was gegrondvest door Murray Ross – in de moderne samenleving behoefte aan opbouwwerk, omdat er altijd tal van situaties zijn waarin tekorten van die samenleving aan het licht komen en de mens onvoldoende mogelijkheden heeft op die veranderende samenleving in te werken of onvoldoende in staat is zich in een veranderende samenleving te oriënteren

Door de jaren heen kent het opbouwwerk een tweetal onderling samenhangende constanten, te weten het bestrijden van achterstanden en het bevorderen van participatie. Tegen die achtergrond spreekt het dan ook vanzelf dat zowel het opbouwwerk als zijn jongere broertje ‘sociale actie’ ingezet kunnen worden als wapen in de strijd tegen desintegratie en sociale uitsluiting.

Het opbouwwerk in Nederland ging jarenlang vergezeld van mooie voornemens en fraaie doelstellingen, maar het pakte in de alledaagse praktijk nogal eens onhandig uit. Dit werd niet in de laatste plaats veroorzaakt door tekortschietende analyses en een gebrek aan theoretische inbedding. De afstand tussen theorie en praktijk leek in verschillende opzichten onoverbrugbaar. Aan klinkende retoriek over maatschappijverandering ontbrak het doorgaans niet, maar aan de daartoe geëigende methoden en strategieën daarentegen des te meer.

Een leidraad – door sommigen ten onrechte ook wel gezien als een blauwdruk – voor het handelen zou geboden moeten worden via praktijkonderzoek. Daartoe werden enerzijds ‘werkplaatsen opbouwwerk’ ingesteld, waarvan die in Noord-Nederland (Drachten) het meest tot de verbeelding sprak, terwijl anderzijds vanuit universiteiten coalities werden gesloten met lokaal opererende sociale bewegingen. Daarnaast beschikten de ongeveer veertig over het land verspreide provinciale, stedelijke en regionale opbouworganen/welzijnsorganen over eigen onderzoeksafdelingen, die zich onder meer op het praktijkonderzoek stortten.

Met name via actie-onderzoek zouden concepten kunnen worden uitgewerkt, die het collectieve handelen van bewonersorganisaties konden versterken. Zo zou aan de ene kant de praktijk van sociale bewegingen en de daarmee solidariserende welzijnswerkers gediend worden, terwijl aan de andere kant wetenschappelijke (andragologische) kennis gegenereerd werd. Deze kennis kon bijdragen aan de noodzakelijk geachte theorievorming.

In de daaraan voorafgaande periode werd vanuit de andragologie vooral aandacht besteed aan de problemen van de professie en van de opbouwwerkers zelf. Methodiekontwikkeling, het opstellen van sociale kaarten, het hanteren van de ‘probleem-projectmethode’ en het ontwikkelen van inspraak- en participatieprocedures stonden voorop. Hierin klinkt het belang door van de opdrachtgever van het opbouwwerk, die vrijwel altijd werd belichaamd door de lokale overheid. Een systematische reflectie op de maatschappelijke functie van het opbouwwerk of op de maatschappelijke achtergronden van de problemen waarmee het opbouwwerk zich bezig hield, bleven doorgaans achterwege.

Het doel van de analyse van het opbouwwerk was om inzicht te krijgen in de rol en betekenis ervan in het realiseren van collectieve welzijnsvoorzieningen, alsmede in de inrichting van de woon- en leefomgeving. Vanuit de destijds tamelijk luidruchtige hoek van de zogeheten ‘maatschappijkritische’ of ‘progressieve’ wetenschapsbeoefenaren werd daaraan toegevoegd dat het opbouwwerk tot dan aan de leiband liep van het ‘heersende politieke systeem’, dat feitelijk

elke interventie vanuit het opbouwwerk vanuit een beheersingsoptiek legitimeerde. Dit politieke systeem was volgens de opinieleiders van die dagen vooral bedoeld om “(...) de massa zand in de ogen te strooien en minder om een grotere economische en politieke gelijkheid te realiseren”. Los van de waardering voor de ideologische toonzetting van de critici van het opbouwwerk moet wel worden geconstateerd dat het opbouwwerk tot ver in de jaren zeventig van de vorige eeuw vooral gericht was op onderling samenhangende vraagstukken rond economische, ruimtelijke en sociale planning in door de overheid gestelde kaders. De strategieën in het opbouwwerk waren daardoor niet zelden verweven met de doelstellingen van het overheidsbeleid. Daarbinnen werd door het opbouwwerk niet alleen de politieke legitimatie voor het handelen gezocht, maar ook een zekere maatschappelijke acceptatie. Daarentegen zou vanuit zijn doelstelling en werkwijze het opbouwwerk toch vooral het draagvlak voor het eigen professioneel handelen moeten zoeken bij zijn doelgroepen, zoals bewonersorganisaties, actiecomités en verbanden van lotgenoten (zoals uitkeringsgerechtigden en andere ‘zelfhulpgroepen’) en representanten van de ‘tegenbeweging’.

Vanuit met name de sociologie waren stedelijke sociale bewegingen al jarenlang volop geanalyseerd, maar de andragologie liep hierin ietwat achter. Pas vanaf het moment dat Beck het paradigma van de ‘belangenbehartiging door zelforganisatie’ introduceerde, als alternatief voor het traditioneel geachte opbouwwerk, kreeg actie-onderzoek naar processen van maatschappelijke ontwikkeling een voet aan de grond. Beck beschreef en analyseerde het handelen van de ‘zich organiserende tegenbewegingen’. Hij kan hiermee beschouwd worden als de grondlegger van het actie-onderzoek binnen en rondom het opbouwwerk. Maar waar in het buitenland – met name Engeland, Frankrijk en Duitsland – het actie-onderzoek volop tot wasdom kwam, bleef Nederland in dit opzicht achterlopen, uitgezonderd wellicht het onderzoek dat door de vrouwenbeweging werd geïnitieerd. Op grond van studies naar sociale bewegingen in Londen en Parijs, alsmede naar actievoerders tegen kerncentrales in Duitsland, werden de kenmerken van het leerproces in een actiegroep of sociale beweging vijftig jaar geleden in het *Tijdschrift voor Agologie* als volgt samengevat:

“Het is een collectief gebeuren; het is direct betrokken op het leven van alledag; handelen en ‘leven’ zijn direct op elkaar betrokken; de scheiding tussen openbaar en privé wordt doorbroken; de herkenning treedt op van het algemene karakter van individuele problemen; de nadruk val op coöperatie in plaats van concurrentie; verscheidene probleemsituaties worden aan elkaar gekoppeld; de eigen probleemsituatie wordt fundamenteeler bediscussieerd; de leerbehoeften en leervormen worden ontwikkeld in samenhang met het ‘dagelijks leven’.”

Anders dan het politiek-correcte denken in opbouwwerkringen deed veronderstellen, kwam Beck tot de conclusie dat sociale bewegingen – en daarmee eigenlijk ook actiegroepen – in de eerste plaats emancipatiebewegingen zijn. Ze zijn daarom niet louter gericht op de verandering van structuren, al dragen ze dit wel uit. De eigen bewustwording, de verandering van houdingen en gedragsvormen, het afbouwen van machtsrelaties, het opheffen van vervreemding, alsmede de aandacht voor het verlangen en de verleiding vormen allemaal even vitale momenten in het maatschappelijk emancipatieproces. Dit bewustwordingsproces is voor de betrokkenen niet meer of minder dan een leerproces, dat gericht is op mobilisatie en bewustwording. Daarbij spelen

telkens drie componenten een centrale rol: (a) de kritiek op de bestaande situatie, (b) de idee van een betere samenleving en (c) de leer van de weg ernaar toe.

voor en door actie

In zijn studie over actieonderzoek stelt Lammerink dat sociaal onderzoek niet in een vacuüm plaatsvindt. Het wordt volgens hem bepaald door sociale, economische en politieke factoren. In navolging van buitenlandse onderzoekers stelt hij dat sociaal onderzoek door de dominante klassen wordt gebruikt om onrechtvaardige situaties te rechtvaardigen of te handhaven. Daartoe worden steeds nieuwe strategieën van sociale controle onderworpen. Met deze notie wordt onderlijnd dat participatief (actie-)onderzoek binnen de kortste keren in een politieke context wordt getrokken, als het er al bij voorbaat geen deel van uitmaakte. Lammerink, die zijn ervaringen uit de jaren zeventig van de vorige eeuw in zowel Latijns Amerika als Nederland boekstaafde, beschrijft participatief onderzoek als

“(...) een manier van onderzoek waarin alle betrokkenen een bijdrage leveren aan het creatieve denken dat in de onderzoeksonderneming wordt gestoken. Dit betekent dat zij gezamenlijk besluiten waarnaar gekeken zal worden, welke methoden van onderzoek gehanteerd zullen worden en hoe hetgeen is uitgezocht, begrepen en zinvol gemaakt kan worden. Tegelijkertijd leveren alle betrokkenen ook een bijdrage aan het handelen dat het onderwerp is van onderzoek.”

Lammerink maakt een onderscheid tussen twee elkaar aanvullende componenten van actie-onderzoek, te weten *participatief-onderzoek-voor-actie*, dat is gericht op het verkrijgen van gegevens en inzichten om het bewustzijn van mensen over hun situatie te doen toenemen. Dit kan mensen motiveren om activiteiten te ondernemen ter correctie van sociaal onrecht. *Participatief onderzoek-door-actie* heeft als uitgangspunt dat de meeste activiteiten op het gebied van sociale transformatie gezien kunnen worden als experimenten, die wel of niet aantonen dat mensen bepaalde groepsstrategieën kunnen hanteren om hun situatie te verbeteren en hoe dit op de meest effectieve wijze te realiseren valt door organisatievorming en gezamenlijke actie. In dit licht is het een ‘*understatement*’ om te melden dat participatief actie-onderzoek op gespannen voet staat met de conventionele vormen van sociaal-wetenschappelijk onderzoek, waarin doorgaans leden van een organisatie of gemeenschap louter als onderzoeksobject worden beschouwd. Lammerink merkt op dat participatief actie-onderzoek evenzeer afwijkt van de meest gehanteerde vorm van toegepast onderzoek, waarin de onderzoekers professionele deskundigen zijn, die het project ontwerpen, de gegevens verzamelen, de bevindingen interpreteren en aanbevelingen doen voor het handelen van de cliënt, organisatie of groepering. Daarentegen zijn in een participatief actie-onderzoek een aantal leden vanuit de organisatie of groepering, die opdracht geeft voor de studie, zelf actief betrokken bij het onderzoeksproces: vanaf het begin van het ontwerp tot de uiteindelijke presentatie van de resultaten en het ontwikkelen van ideeën die hun toekomstig handelen beïnvloeden.

Lammerink noemt relevantie een belangrijke kwaliteitseis voor participatief actie-onderzoek. Onder relevantie verstaat hij de mate waarin het kennisproduct kan bijdragen aan de realisatie van intenties die actoren in een specifieke situatie hebben. Feitelijk duidt hij hier op maatschappelijke relevantie, die hij boven de wetenschappelijke relevantie positioneert. is

Volgens hem is in participatief actieonderzoek niet slechts de uitkomst, het onderzoeksresultaat, van belang, maar evenzeer het proces waarlangs deze resultaten zijn bereikt. Dat geeft inzicht in de wijze van leren bij het oplossen van problemen en bij het zelf ontwikkelen van praktijktheorie. De resultaten van actie-onderzoek kunnen een bijdrage leveren aan zowel de algemene kennis van de onderzochte gemeenschap als aan de algemene theorievorming over het verloop van veranderingsprocessen.

dubbelkarakter

De opkomst en ontwikkeling van actie-onderzoek past in de korte maar desalniettemin bewogen traditie van de andragologie of veranderkunde. Vooral in de zogeheten ‘progressieve’ benadering binnen de andragologie werden analyse en strategie binnen het object van onderzoek – veelal het welzijnswerk – aan elkaar gekoppeld. Daarbij speelden op de achtergrond de theorieën van Paolo Freire een grote rol. Deze wees bijvoorbeeld op dialectische relatie tussen de mens en zijn omgeving. Enerzijds brachten mensen zelf hun sociale omgeving voort en anderzijds werden ze door diezelfde sociale omgeving beïnvloed. Hierop voortbordurend kwam in ons land Michielse tot zijn analyse van het ‘dubbelkarakter’ van het welzijnswerk. Cliënten werden in dat domein geholpen door beroepskrachten die functioneerden in en afhankelijk waren van de bestaande maatschappelijke verhoudingen, terwijl deze beroepskrachten tegelijkertijd de cliënten hielpen om beheersing te krijgen over onrechtvaardige of zelfs onderdrukkende verhoudingen in diezelfde maatschappij.

In het onderwijsprogramma van die dagen - eind jaren zeventig, begin jaren tachtig van de vorige eeuw – werd veel aandacht gegeven aan het zogeheten ‘onderzoekend leren’, waarbij vanuit de strategie een handelingspraktijk werd geanalyseerd. Zo dacht men het feitelijk maatschappelijk functioneren expliciet te kunnen maken.

Dit maatschappelijk functioneren verschilde nogal eens van het gewenste functioneren. Vanuit deze invalshoek van het ‘onderzoekend leren’ werden de te onderscheiden werkvelden binnen het welzijnswerk bestreken. Daarbij werd het opbouwwerk vooral gezien als een correctie op en/of een aanvulling van de ideologie van de parlementaire democratie en het lokale politiek systeem. Het vormingswerk of de volwasseneneducatie was vooral een correctie op en/of aanvulling van de ideologie van het onderwijs, terwijl de hulpverlening vooral een correctie en/of aanvulling was op de ideologie van het gezin. Het begrip ideologie moet hier begrepen worden in de betekenis die Althusser er aan gaf. Hij definieerde ideologie als de thema’s, begrippen en representaties door middel waarvan mensen op imaginaire wijze hun relatie tot de werkelijke bestaansvoorwaarden ‘leven’.

Ook in een meer traditionele wetenschapsopvatting krijgt het actie-onderzoek een plaats. Kurt Lewin, de ‘vader’ van de groepsdynamica en in het verlengde daarvan ook een beetje de ‘oom’ van de andragologie, wordt door velen gezien als de grondlegger van het actie-onderzoek. Hij propageerde de drie-eenheid van handelen, onderzoeken en leren, die leidde tot een in de praktijk toepasbare ‘goede theorie’. In zijn kielzog probeerde in de jaren zeventig van de vorige eeuw de *themagroep Noord-Nederland* van de arbeids- en organisatiepsychologen van de Rijksuniversiteit Groningen de theorie van de ‘*action research*’ om te zetten in een praktijk. Maatschappelijk gezien zeer relevant – met name in de strijd tegen de ploegenarbeid, die de gezondheid van de betreffende arbeiders schaadde en hun sociale leven ontwrichtte – maar vanuit wetenschappelijk oogpunt een stuk minder.

Mede om dit laatste te omzeilen kwam Reckman tot een eigen interpretatie van wetenschap. De alom gehanteerde empirische cyclus, ontleend aan de methodologiegoeroe van de sociale wetenschappen, A.D. de Groot, kon wat hem betreft vervangen worden door een handelingscyclus. Hij legde daarbij het accent op leer- en vormingsprocessen, die ook als bewustwordingsprocessen gezien kunnen worden. Met deze benadering vormde actie-onderzoek geen aanvulling op tot dan gangbare methoden en technieken van onderzoek, maar nam het daartegen juist stelling. Zo werden bijvoorbeeld binnen ‘vrouwenstudies’ – geïnspireerd door de tweede feministische golf in de vrouwenbeweging – vrijwel uitsluitend kwalitatieve in plaats van kwantitatieve onderzoeksmethoden gehanteerd. Zo werd op zijn minst de schijn gewekt dat actie-onderzoek strijdig was met de tot dan gangbare empirisch-analytische opvattingen.

drie stadia

Lammerink merkt op dat in het begeleiden van leerprocessen die zijn gericht op emancipatie en mobilisatie (ofwel opbouwwerk), verschillende visies zijn geïntegreerd die deels vanuit het volwassenenonderwijs zijn ontsproten. De leerprocessen van personen die in acties participeren kennen drie, elkaar deels overlappende, stadia: (a) ervaring en waarneming, ofwel inzicht, (b) collectivisering en (c) activering. Oriëntaties vanuit het vormingswerk kunnen hierbij gehanteerd worden, zoals de methoden van het exemplarische leren (Mills) of het ervaringsleren (Freire). Het mag op zijn minst opmerkelijk genoemd worden dat binnen ons land, met zijn rijk areaal aan allerhande sociale bewegingen en collectieve acties, het participatieve actie-onderzoek nooit tot volle wasdom is gekomen. Slechts enkele onderzoeken spraken tot de verbeelding. Zo analyseerden Beck en Blom in 1980 de belangenstrijd rond de geplande komst van een operagebouw in de Amsterdamse Pijp (dat er overigens niet kwam). In dezelfde periode werd de praktijk van het Rotterdamse welzijnswerk object van een actie-onderzoek, dat door dezelfde Beck en zijn medewerkers werd uitgevoerd.

Maar toch, met de neergang van de andragologie als zelfstandige wetenschappelijke discipline in de jaren tachtig van de vorige eeuw en daaraan gerelateerde crisis in het opbouwwerk, bleef het actie-onderzoek in het domein van maatschappelijke ontwikkeling en samenlevingsopbouw een ondergeschoven kindje. Helaas is het dat vandaag de dag nog steeds.

Literatuur:

- Althusser, L. (1978). Ideologie en ideologische staatsapparaten, in: *Ter Elfder Ure*, 24, p. 58-103
- Beck, W. (1975). Democratie in de wijken – een onderzoek naar buurtactie in Nederland. Amsterdam
- Beck, W., B. Smit, H. Vogelesang (1978), “En toch beweegt het”, in: *Tijdschrift Marge*, 2/12
- Beck, W. en M. Blom (1980). Een cultuurpaleis in een arbeiderswijk. Analyse van een belangenstrijd. Deventer: SMP/ Van Loghem Slaterus
- Boer, J. (1960). *Opbouwwerk*, Deventer: Van Loghem Slaterus
- Dijkum, C. van, I. van Dobben de Bruyn en E. Kats (1981). *Actie-onderzoek. Een discussie- en werkboek*, Meppel: Boom
- Freire, P. (1972). *Pedagogie van de onderdrukten*. Baarn: Ambo
- Lammerink, M.P. (1993). Participatief actieonderzoek met rijstboeren, steenbakkers en vissersvolk. Ervaringen uit Latijns Amerika en Nederland, Opbouwteksten 9, Den Haag: Gradus Hendriksstichting (diss.)

- Michielse, H.C.M.(1977). *De burger als andragoog. Een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk.* Meppel/Amsterdam: Boom
- Middel, B. (1981). *Van overleg via opbouwwerk naar ontwikkeling. De profilering van de provinciale opbouworganen in de jaren tachtig: achtergronden/ maatschappelijke context/ legitimatie/ positiekeuze/ instrumentarium.* Assen: Stichting Kontakt Opbouworganen
- Middel, B. (2003). De vierde omslag in het opbouwwerk, in: *MO Samenlevingsopbouw*, 22/193, jan. 2003, p.4-7
- Middel, B. (2004). Samenlevingsopbouw, uitsluiting en isolement, in: *MO Samenlevingsopbouw*, 23/200, maart 2004, p. 4-10
- Middel, B. en M. Slagter (2005) Lerend actieonderzoek en opbouwwerk. Methode en educatief middel in de strijd tegen sociale uitsluiting, in: Boog, B. en anderen (red.) *Focus op Action Research*, Assen: Van Gorcum, pag. 114 -125
- Reckman, P. (1980). *Hoe anders?* Baarn:Ambo
- Smit, B.(1980). De woon- en leefomgeving als maatschappelijke verhoudingen: uitgangspunten, probleemvelden, theorie van de vakgroep samenlevingsopbouw i.o., in: *Tijdschrift voor Agologie. Themanummer: Perspectieven voor het opbouwwerk*, 3/4, p. 276-302
- Stuurman, S. (1978). *Kapitalisme en burgerlijke staat*, Amsterdam

MULTICULTURALITEIT IS GEWOON EEN FEIT

Al enige tijd is hoe dan ook het integratievraagstuk overheersend in de samenleving, in het publieke debat en het bepaalt maar al te vaak de politieke waan van de dag. Zo verbinden velen hun gevoel van sociale en fysieke onveiligheid aan het gedrag van allochtone jongeren, die niet geïntegreerd zouden (willen) zijn. Ook de van bovenaf stevig aangewakkerde angst voor terreurdaden staat in direct verband met een veronderstelde mislukte integratie van moslimfanaten. Verder overlapt het verschijnsel 'sociale uitsluiting', ofwel het meest indringende maatschappelijke probleem van deze tijd, deels de integratieproblematiek. Een recente studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau leert dat juist bepaalde groepen allochtonen in ons land een veel grotere kans lopen om uitgestoten te worden en daarna uitgesloten te blijven dan andere bevolkingsgroepen.⁷

Kortom, integratie en vooral het praten en schrijven over integratie staat centraal. Van daden die integratie zouden moeten bevorderen valt nog niet zo gek veel te merken. Sterker nog, het huidige kabinet en met name de minister van Vreemdelingenzaken en Integratie, Rita Verdonk, beweert bij herhaling dat na jaren van pappen en nathouden onder haar straffe bewind nu eindelijk eens iets gebeurt. Maar nadere beschouwing van de betreffende kabinetsvoornemens leert echter dat meer gekoerst wordt op het weren van nieuwe vreemdelingen, dan op de integratie van hier reeds verblijvende migranten.⁸

Bovendien blijkt in ons land het in het publieke en politieke integratiedebat vooral te gaan over het veronderstelde eigen gelijk of dat van de ander. Dit wordt maar al te gauw gekoppeld aan ad-hoc zaken, zoals de overhaaste en onrechtmatige naturalisatie van de levenspartner van onze kroonprins, of de afgewezen versnelde naturalisatie van een begenadigde Feyenoord-voetballer uit Ivoorkust, dan wel de kansloze Antilliaanse jongeren voor wie wij onze grenzen zouden moeten sluiten.

Kortom, het gaat in het integratiedebat meer dan eens over de waan van de dag en over de partijpolitieke verschillen die in beleidsdebatten maar al te gauw uitvergroot worden.

reflectie

Het integratievraagstuk en het vreemdelingenbeleid worden daarentegen niet of nauwelijks geplaatst in een reflexief kader, van waaruit misschien een nieuw perspectief kan ontstaan. Het parlement (zowel de verenigde oppositie als de coalitiefracties), het kabinet, tal van belangengroepen, alsmede uiteenlopende beroepsbeoefenaren in de vreemdelingensector (om niet

⁷ Gerda Jehoel-Gijsbers (2004). Sociale Uitsluiting. Een conceptuele en empirische verkenning. Werkdocument 99. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

⁸ Kees Groenendijk (2005). Integratie en uitsluiting in het Nederlandse vreemdelingenrecht, in: P.Boeles en G.G.Lodder (red.). *Integratie en uitsluiting. Publicatiereeks Instituut voor Immigratierecht van de Rijksuniversiteit Leiden, deel 5*, Den Haag: Sdu uitgevers, p. 9-31

van een bedrijfstak met een miljardenomzet te hoeven spreken) zien zich doorgaans gedwongen om van incident naar incident te hollen. Daarmee voeden zij de ijdele hoop dat iets dergelijks als een consistent beleid wordt ontwikkeld, dat ook nog eens uitvoerbaar zal blijken te zijn. Zo was het vijftien jaar geleden in de tijden van Lubbers, zo was het tien jaar en vijf jaar geleden onder Kok en zo is het nu onder Balkenende ook. Als er niet iets wezenlijks verandert, is het straks onder de volgende premier weer net zo. En toch maakt in de Nederlandse politiek al sinds het einde van de jaren tachtig het optimistische geloof in multiculturaliteit als een nieuwe vorm van verzuiling en pluriformiteit, langzaam maar zeker plaats voor een doelgericht streven naar integratie.⁹

Alle ad-hocdiscussies leiden ertoe dat voorbijgegaan wordt aan de vraag hoe we samen verder kunnen in een samenleving die niet meer alleen de onze is. Er wordt niet bezien óf we wel samen verder kunnen. Evenmin onder welke voorwaarden we eventueel verder samen kunnen gaan en ook samen kunnen leven. Bij de beleidsmakers van zowel de regeringszijde als van de kant van de oppositie ontbreekt het vermogen om lijnen te schetsen, om vergezichten te ontvouwen, kortom, om een visie te ontwikkelen die ook nog eens implementeerbaar is. In plaats daarvan wordt meteen in termen van procedures en regelgeving gedacht, want dat is men nu eenmaal zo gewend.

Geen kabinet is de laatste twintig jaar in staat gebleken om een perspectief te schetsen, dat verder reikt dan het eerste de beste beleidskader. Politici en ambtenaren verschuilen zich maar al te gauw achter de contouren van weer een nieuwe beleidsnotitie. Er wordt zelden gesproken over kansen – afgezien van een geëmotioneerde staatssecretaris Adelmund tijdens het kabinet-Kok 2 – en maar al te veel over risico's. En toch had het gekund en het kan nog steeds, want al sinds het einde van de jaren zeventig van de vorige eeuw verschijnen er doorwrochte en daarnaast ook hanteerbare rapporten van (nota bene) de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en andere gerenommeerde onderzoeksinstellingen en adviesorganen. Maar helaas blijkt onze bestuurlijke elite niet bij machte te zijn om – met een parafrase op een uitspraak van de staatsman Churchill – nu eens naar de volgende generatie kijken in plaats van naar de volgende verkiezingen.

strengheid

In het huidige, opgelaaide debat over integratie worden standpunten en overwegingen van nog niet zo lang geleden al snel als 'politiek correct' terzijde geschoven. We kunnen nauwelijks de neiging onderdrukken om naar de andere kant door te schieten. Daarmee is het niet gemakkelijker geworden om kritisch te kijken naar vraagstukken rond integratie. Hedendaagse problemen worden te gemakkelijk toegeschreven aan het politiek correcte denken van weleer. Het thema integratie wordt vooral vanuit categoriaal denken benaderd. De nieuwe bijzonder hoogleraar 'Samenlevingsopbouw', Talja Blokland, formuleert het als volgt: "Mensen worden geclassificeerd overeenkomstig hun etniciteit en daarmee menen we zonder meer iets te kunnen zeggen over hun identiteit. Maar meestal is het niet zo simpel".¹⁰

⁹ Baukje Prins (2004), *Voorbij de onschuld. Het debat over integratie in Nederland, herziene druk*. Amsterdam: Van Gennep

¹⁰ citaat prof.dr. Talja Blokland (2005). Werkprogramma van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling 2005, Den Haag: RMO, p.14

Wat dit betreft is de uitspraak van het (inmiddels) ex-VVD-Kamerlid en huidige wethouder van Amsterdam Laetitia Griffith een verademing: “Allereerst ben ik Laetitia Griffith, dan ben ik vrouw en dan pas ben ik zwart”.¹¹ Te vrezen valt dat zij vooralsnog de spreekwoordelijke uitzondering is die de heersende regel bevestigt.

Vorig jaar had bij het verschijnen van het rapport van de parlementaire onderzoekscommissie naar de integratie van migranten, onder leiding van het VVD-Kamerlid Stef Blok, iedereen binnen twee uren na verschijnen al een mening. Gezien de omvang (2300 pp.) en genuanceerdheid van het rapport was dat een ongeëvenaarde prestatie. Er deugde allemaal niks van en de integratie van niet-westerse allochtonen zou mislukt zijn.

Ook in progressieve kringen werd verkondigd dat men het al die tijd eigenlijk verkeerd had gedaan. De kritiek dat ‘weldenkend’ Nederland de culturele minderheden te soft heeft benaderd, was blijkbaar zo hard aangekomen dat men de feiten uit het oog verloor. De commissie-Blok deed dit laatste gelukkig niet en toonde aan dat het allemaal niet zo erg was als bij voorbaat al was aangenomen. Nadat de publicitaire stofwolken waren opgetrokken en de media alweer op weg waren naar hun volgende hype, bleek het rapport van Blok c.s eigenlijk helemaal niet zo slecht te zijn. Ook het aanvankelijk fel bekritiseerde onderliggende literatuurrapport van het Verwey-Jonkerinstituut bleek bij lezing alleszins mee te vallen. Toen de fractiewoordvoerders eenmaal mochten oordelen in plaats van hun politieke leiders, werden grote delen van het rapport van Blok zelfs omarmd. Maar het was al te laat.

Een strenge tot zeer strenge aanpak van integratie was al tot norm verklaard. Inmiddels papegaait men elkaar na in hoe erg het allemaal wel niet is. Bijna iedereen loopt mee in de mode van de harde lijn. Wat die harde lijn overigens moet inhouden is nog niet geheel en al duidelijk. Zowel links als rechts zijn ondoordachte voorstellen gedaan, die variëren van gedwongen spreiding van allochtonen tot een hek om de stad om – meestal gekleurde – armoedzaaiers tegen te houden. Vervolgens was men verbaasd dat dergelijke ideeën in strijd bleken met onze Grondwet, onze beschaving en onze ethiek.

Natuurlijk mag niet verhuld worden dat er wel degelijk iets mis is. Er is teveel overlast van kansloze Antilliaanse jongeren, er zijn teveel Marokkaanse jeugdbendes, er zijn teveel gekleurde gedetineerden, er leven teveel oudere Turken van een uitkering en er komen teveel ongeletterde jonge huwelijkspartners naar ons land om hier vervolgens onder het juk van de schoonfamilie en de partner levenslang te lijden. Stuk voor stuk zaken waarvoor de ogen niet gesloten mogen worden en waar meer aan gedaan moet worden dan tot nu toe gebeurt.

Met name in de oude volkswijken en in de eerste naoorlogse nieuwbouw maken nogal wat allochtone jongeren er een zootje van. Daar waar de spraakmakende elite van ons land woont en werkt is deze overlast niet zichtbaar, niet hoorbaar en niet voelbaar. Daar zijn de migranten en hun kinderen aangepast, sociaal gezien interessant en economisch zelfredzaam. Daar is sprake van culturele verrijking in plaats van ergernis en frustratie.

Maar er is ook een andere kant. Honderdduizenden nieuwkomers zijn bijna geruisloos in onze samenleving opgenomen en dragen hun steentje er aan bij. De schoolprestaties en arbeidsdeelname van Molukkers, Surinamers en Antillianen zijn – schommelend, dat wel – omhooggeschoten. Men trouwt steeds minder in eigen kring. Langzaam, dat wel, wordt de

¹¹ NRC/Handelsblad, 17/5/05

achterstand van Turkse en Marokkaanse schoolkinderen ingehaald. De meeste asielzoekers die hier mogen blijven, gaan uiteindelijk aan het werk. De schoolmeesters, dokters, loodgieters en ook politici van morgen zijn voor een groot deel van buitenlandse afkomst. Nog één generatie en onze samenleving wordt mede gedragen door wat wij nu nog allochtonen noemen.

We kunnen met z'n allen blijkbaar meer dan we wel eens denken. Juist omdat we nog altijd een open samenleving vormen, is het mogelijk open te blijven staan voor nieuwkomers en hun cultuur. Natuurlijk mogen we van hen verwachten dat zij onze taal leren en dat zij onze waarden van vrijheid en tolerantie onderschrijven. De meesten blijken dit ook volop te doen. Maar een deel van hen blijft achterlopen en verdient daarom onze zorg en aandacht. Om ook hen bij onze samenleving te betrekken is eerder begrip nodig dan vermaning. Een uitgestoken hand werkt altijd beter dan een belerend vingertje.

kansen

Helaas past het in de tijdgeest om 'een harde lijn' te volgen als het om integratie gaat, waarbij het er minder toe doet of deze lijn metterdaad en op termijn ook effectief is. Blijkbaar wordt niet langer het uitgangspunt beleden dat integratie en inburgering van nieuwkomers van twee kanten moeten komen. Dit uitgangspunt is immers te 'soft' en zou door 'de' kiezers niet gewaardeerd worden.

Toch blijkt uit ervaringen elders dat niet alleen de migranten zich inspanningen moeten getroosten om hun startpositie in de voor hen nieuwe samenleving zo optimaal mogelijk te laten zijn. Ook de ontvangende samenleving zal – daarin voorgegaan door de regering – in woord en vooral daad duidelijk moeten maken dat ook zij er al het mogelijke aan doet om nieuwkomers een zo volwaardig mogelijke positie te verschaffen. Kansen geven in plaats van belemmeringen opwerpen. Volwaardigheid bereik je alleen als je de migranten die je nog wel toelaat, ook het idee geeft dat ze uiteindelijk welkom zijn in onze samenleving. Het beleid moet gericht zijn op inburgering en niet leiden tot uitsluiting.

Ook in een realistische benadering van het integratievraagstuk volstaat het niet om de feiten voor zich te laten spreken. Feiten spreken namelijk allerm minst voor zich. Van de voormalige VVD-leider Frits Bolkestein is de schitterende uitspraak: "De feiten zijn rechts". Daarmee deed hij voorkomen dat de opvattingen over deze feiten doorgaans 'links' zouden zijn.¹² Want juist opvattingen bepalen vaak meer het beeld dan de feiten. Bolkestein is in ons land de grondlegger van het neo-realisme in het integratiebeleid. Hij heeft daarmee overigens meer bereikt dan alleen een klinkende overwinning bij de Statenverkiezingen van 1995, toen de VVD voor het eerst – en naar het aanziet voorlopig ook voor het laatst – de grootste partij van het land werd. Hij heeft de toon gezet in het integratiedebat. Deze toon was schrill en af en toe ronduit vals, maar er werd wel iets mee losgemaakt. Het debat werd echter scheef getrokken doordat Bolkestein en zijn toenmalige VVD-fractie opvattingen als feiten presenteerde, waar mogelijk verpakt in smakelijke 'oneliners'.

Er werd daarmee geen onderscheid gemaakt tussen dát wat het geval is en dát wat er toe doet. Dit is het onderscheid tussen objectiviteit en betrokkenheid. Neem eerst kennis van de feiten, om er

¹² Bert Middel (2005). 'Rechtse' feiten, 'linkse' opvattingen, in: *Leeuwarder Courant*, 14/5/05

vervolgens vanuit je maatschappelijke betrokkenheid een mening over te hebben. Ofwel, het is zoals het is en wat je er vervolgens van vindt is een tweede.¹³

We kloppen onszelf op de borst vanwege onze vermeende tolerantie, die trouwens nogal eens niet meer dan onverschilligheid is. Migranten hebben geen behoefte aan onze tolerantie. Ze willen erkenning, niet alleen in woord, maar ook in daad. Intussen worden in het nieuwe realisme de opvattingen en frustraties van autochtone Nederlanders alom erkend en zelfs omarmd, terwijl die van migranten vooral worden tegengesproken.

De inmiddels baanbrekende Groningse filosofe Baukje Prins stelt in haar boek *'Voorbij de onschuld'* (2004) dat "middels een retoriek van lef en helderheid de nieuw-realisten de Nederlandse meerderheid in staat stellen stelling te nemen, terwijl ze leden van etnische minderheidsgroeperingen begiftigen met de status van 'onbeslisbaren': het zijn noch vrienden noch vijanden, ze bevinden zich noch binnen noch buiten, maar ze zijn vreemd, niet classificeerbaar, niet te be-vatten."¹⁴

Zonder deze uitspraak meteen te omarmen, kan het geen kwaad er even over na te denken.

We kunnen nog zo hard roepen dat 'Nederland moet blijven' of dat we geen multiculti-samenleving willen, feit is en blijft dat Nederland inmiddels een multicultiland is en ook zal blijven, of je dat nu leuk vindt of niet. Over niet al te lange tijd zijn er meer gelovige moslims in ons land dan gereformeerden. Dat is niet tegen te houden, zelfs al zou je dat willen. Een land met een traditie van godsdienstvrijheid en tolerantie moet hier mee weten om te gaan, in plaats van het angstzweet op te wekken bij dat deel van de bevolking dat toch al geneigd is om achter populistische praatjes aan te lopen.

Toegegeven, er valt in de islamitische cultuur nog veel achterlijkheid te ontwaren, maar de schellen vallen ook van de ogen van degenen die de moeite nemen om in sommige Nederlandse subculturen door te dringen.

Integreren betekent investeren in mensen, betekent kansen bieden, betekent de weg wijzen en betekent ook de randvoorwaarden aangeven. Daarentegen werkt stigmatiseren van hele bevolkingsgroepen contraproductief, is angst ook hier een slechte raadgever en is elk superioriteitsgevoel misplaatst. Wij stralen met z'n allen niet uit dat integratie veel meer is dan 'aanpassen of oprotten' en de vraag is hoe we dat wel voor elkaar kunnen krijgen.

Nieuwkomers moeten zich schikken in onze rechtsorde, maar zij hoeven zich toch niet te vereenzelvigen met onze cultuur. Assimilatie staat vrij, maar kan nooit via dwang bereikt worden. Het recht op diversiteit is een grondrecht en daarmee onaantastbaar.

Laten we ons realiseren waarover we praten: het laatste jaarrapport van het UNDP (de ontwikkelingsorganisatie van de Verenigde Naties) signaleert dat er op de wereld zo'n vijfduizend verschillende culturen zijn, die moeten worden ingepast in zo'n tweehonderd landen. Daar kan maar één conclusie uit getrokken worden: Multiculturaliteit is een onvermijdelijk feit.

¹³ Kees Schuyt (2005), lezing ter gelegenheid van het ontvangen van de dr. J.P.van Praag-prijs, 11/5/05, in: *In alle bescheidenheid. Van kleine deugden tot grote waarden*. Amsterdam: Humanistisch Verbond, p.17-23

¹⁴ Prins (2004)

IN DE KNEL TUSSEN MARKT EN MANAGEMENT: Het gebrek aan ‘vrije’ ruimte voor de beroepskracht*

Sociaal werkers krijgen steeds minder mogelijkheden om op een verantwoorde manier hun beroep uit te kunnen oefenen. Enerzijds is de oorzaak daarvan dat instellingen voor sociaal werk en hulpverlening door externe factoren (zoals overheidsbeleid en marktwerking) gedwongen zijn om zich primair op die doelgroepen te richten waarmee geld valt binnen te halen. Daarbij lijkt ‘de cliënt of doelgroep van weleer’ steeds meer een kostenpost te worden. Investeren in cliënten en doelgroepen kost nu eenmaal veel tijd en lijkt daarmee onrendabel te zijn. Aan de andere kant onderwerpen (welzijns-)managers zich meer en meer aan een ‘afrekenregime’, waarin niet langer de cliënt centraal staat maar de financieringslijnen naar zorgverzekeraars en overheden. Instellingen en hun beroepskrachten lijken zich daarbij meer te richten op een technisch-instrumentele verantwoording aan de bureaucratie dan op een moreel-normatieve verantwoording aan de samenleving.

Intussen wordt de beroepskracht in de zorg- en welzijnssector wel geacht cliëntgericht te werken. Daarbij lijken de professionele kwaliteitseisen te moeten wijken voor bedrijfsmatige en financiële eisen van de instellingen. Het primaat ligt al met al bij het ‘managementisme’.

Wellicht kan enig tegenwicht worden geboden door de ontwikkeling van ‘*evidence-based practises*’ en eigentijdse standaarden in de sociale hulp- en dienstverlening. Daarbij komt wel de vraag naar voren hoe resultaten van het werk, competenties van de beroepskracht en professionele kwaliteit meetbaar zijn te maken. Deze vraagstelling is echter met zoveel steeds weer wisselende factoren omgeven, dat er wellicht nooit een eenduidig antwoord op zal kunnen worden geformuleerd.

Maatschappelijke behoefte

Hoe dan ook, de beroepskracht raakt steeds meer in zijn professionele activiteit bekneld. Als je in de zorg werkt heb je het trouwens gemakkelijker dan wanneer je ‘gewoon’ welzijnswerker bent, laat staan opbouwwerker. In de zorg gaat het om het aanpakken van deels zichtbare ellende, er gaat veel geld in om, honderdduizenden verdienen er hun brood en sommigen van hen meer dan dat alleen, er zijn vaak conflicten in de zorg en ruzie betekent nu eenmaal aandacht. Desalniettemin is de beeldvorming van de sector nog altijd verwrongen en hardnekkig. Zo stelt de in welzijnskringen roemruchte filosoof Hans Achterhuis: “Je hebt pas echt een probleem als een hulpverlener je pad kruist.”¹⁵

* Dit artikel is een bewerking van een inleiding op de Conferentie ‘*Social Work and Social Policy*’ aan de Universiteit van Gdansk, Polen, augustus 2005

¹⁵ Houten, Douwe van: *De gevarieerde samenleving*, Utrecht, 2004

Maar op de een of andere manier staat de welzijnssector na alle achtereenvolgende aanslagen altijd weer op. De maatschappelijke behoefte aan zorg en welzijn is zo groot, dat deze sector allerlei bezuinigingen en reorganisaties weet te doorstaan. Het kost steeds wel veel energie, ergernis, ellende en verdriet, maar het lukt telkens weer. Een beroepskracht in de zorg- en welzijnssector is blijkbaar veerkrachtig en zou dit ook meer naar buiten toe kunnen uitstralen en uitdragen. Temeer omdat het actuele beeld van de professionele sociaal werker niet florissant is.

Sociaal werkers zouden weer trots moeten (kunnen) zijn op hun professie. Parafrazerend op de goeroe van het professionalisme, Freidson, kunnen de vijf dimensies van professionaliteit versterkt worden.¹⁶ Daarmee wordt de positie van het sociaal werk steviger. Het gaat in dit verband om:

- Het ontwikkelen van meer kennis, mede door een sterkere relatie met de wetenschap (vergelijk de medische sector). Zoek contacten met de wetenschap om van daaruit gevoed en gestimuleerd te worden. Sluit kennisallianties met opleidingen en denktanks;
- Het versterken van de status van het sociaal werk en van het zelfvertrouwen van de sociaal werker. Ook in een dienend beroep hoef je jezelf niet weg te cijferen;
- Het beschermen de arbeidsmarkt voor sociaal werkers door eisen te stellen aan opleiding, vaardigheden, ervaring en betrokkenheid. Breng dwarsverbanden aan met beroepsopleidingen, want deze doen dit niet zo gauw uit zichzelf. Hierdoor wordt het huidige imago van ‘een soft allegaartje’ bijgesteld;
- Het besteden van meer aandacht aan permanente bij- en nascholing, om zo de ontwikkelingen binnen zowel het vak als in de omringende sociale omgeving bij te kunnen houden. Versterk je zelf door je te organiseren in vakbonden en beroepsverenigingen, laat je niet mangelen door het ‘managementisme’ van de zorgbureaucratie, maar biedt tegenwicht via de medezeggenschapsorganen;
- Het versterken van de beroepsideologie (dus het samenhangend geheel van opvattingen en denkbeelden met betrekking tot het eigen beroep). Vooral in tijden dat het economisch slechter gaat moet de sector duidelijk maken – zeker in de richting van de politiek – dat men met zijn vingers van de zorg en het welzijn moeten afblijven. Een ‘fatsoenlijke samenleving’ (met dank aan Avishai Margalit) kan niet bestaan zonder een toereikend stelsel van zorg, sociaal werk en sociale dienstverlening.¹⁷

Positie en profilering

De les voor sociaal werkers is dat ze zelfbewuster moeten worden, zonder arrogant te lijken. Dit zelfbewustzijn mag best getoond worden. Daarbij zouden de volgende zaken in acht genomen kunnen worden:

- Maak aan de samenleving duidelijk wat je doet, waarom je dat doet en hoe je dat doet. Zo versterk je het maatschappelijk draagvlak van de professie. Zoek de bevestiging van je professie dus niet in de professie zelf, maar in de samenleving. Wees betrokken op die samenleving, want dan raakt de samenleving ook meer betrokken op jou en je professie.

¹⁶ Duyvendak, Jan-Willem en Nico de Boer: *WRR-voorstudie*, Den Haag, 2004

¹⁷ Margalit, Avishai : *De fatsoenlijke samenleving*. Van Gennip, Amsterdam, 2000

- Maak ook duidelijk dat je een missie vervult. Dat je bezig bent om anderen zo menswaardig mogelijk in de samenleving te laten functioneren. Breng de vraag naar voren wat er zou gebeuren als het werk niet meer gedaan zou worden. Maak het politieke circuit en de publieke opinie duidelijk dat een beschaafd land niet zonder jouw professie kan bestaan. Daarmee versterk je de politieke rechtvaardiging van je werk, hetgeen betekent dat geen politieke partij en geen kabinet (links, rechts of er tussenin) om jouw professie heen kan,
- Versterk je eigen professionaliteit. Scherp je beroepsprofiel aan. Dit betekent dat je een visie moet vormen, oftewel dat je weet wat je wilt. Dat je vervolgens een strategie bepaalt ofwel dat je aangeeft hoe je dat wilt. Dat je tenslotte je competenties formuleert, ofwel de instrumenten waarmee je kunt doen wat je wilt doen. Ontwikkel je beroepsidentiteit en zorg dat je meer gewaardeerd wordt, zowel letterlijk als figuurlijk.
- Kijk uit voor de valkuil van de fragmentatie en methodisering. Professionalisering moet niet verward worden met verdergaande specialisering in sub- en deelprofessies, want dat leidt – zoals Andries Baart ons toont – tot zelfuitputting.¹⁸ Zoek het evenmin in een verdergaande methodisering, want daarmee verlies je uiteindelijk het contact met de bronnen van je professie en daarmee dus ook met het leven van alledag van de cliënten en doelgroepen (in de zin van Habermas' 'leefsysteem').

De conclusie is dat het maatschappelijk draagvlak, de politieke legitimatie en de professionalisering tezamen bijdragen aan een sterkere positie en profilering van het beroep sociaal werker. Dat is niet alleen van belang voor de beroepskrachten, maar nog meer voor hun cliënten en doelgroepen.

Beroepskrachten moeten niet lastiggevallen worden met de markt en de bureaucratie. Zij hebben ruimte nodig om hun werk goed te kunnen doen.¹⁹ Het professionalisme is de derde weg tussen markt en management.²⁰ Beroepskrachten moeten hun eigen kennis en vaardigheden serieus nemen. Zij hebben namelijk iets te bieden.

Professionalisme

Ook met het oog op toekomstige ontwikkelingen en te voorziene trends is het des te meer van belang het professionalisme in het sociaal werk te verstevigen.²¹ Inmiddels is een viertal bewegingen zichtbaar. Elk voor zich en zeker alle vier tezamen zullen gevolgen hebben voor de beroepskracht en zijn professie.²² Samengevat gaat het om de volgende ontwikkelingen:

- In de richting van de cliënt en doelgroep gaat het om een verdere professionalisering, de emancipatie van cliënt- en doelgroepen, een multiculturele samenstelling van cliënt- en

¹⁸ Baart, Andries: Ongemakkelijk – zoals het hoort in: *Sociale Interventie*, 12/2 (2003), p. 76-94.

¹⁹ Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: *-rapport 2003*, Den Haag, 2003

²⁰ Tonkens, Evelien: *Mondige Burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, NIZW, Utrecht, 2003

²¹ Raad voor de Volksgezondheid: *Professionals in de gezondheidszorg*, Den Haag, 2000

²² Verweij-Jonker Instituut: *Toekomstverkenning ten behoeve van een beroepsstructuur zorg en welzijn*, Utrecht, 2004

doelgroepen, alsmede veranderende eisen die aan professionals worden gesteld (vraagsturing, 'empowerment', kleinschaligheid);

- Naar de samenleving toe zijn dat het korset van het budgettair kader (bezuinigingen), een veranderende besturingsfilosofie (gericht op output en resultaten in plaats van het proces zelf), alsmede een kritische houding ten opzichte van normen en waarden in de beroepsuitoefening;
- Ten opzichte van de eigen arbeidsorganisatie betreft het doelmatigheid en kostenbeheersing, nieuwe organisatorische verbanden en maatschappelijk ondernemerschap;
- In de sfeer van de beroepsgroepen zien we nieuwe beroepen, een vergaande kennisexplosie, de doorwerking van (informatie-)technologie, een veranderende samenstelling van beroepsgroepen, maar ook tekorten aan beroepskrachten in met name de zorg.

Mede door de schaalvergroting en bureaucratisering zijn het beleid en de uitvoering binnen het sociaal werk uit elkaar gegroeid. De overheid kan hier weinig aan veranderen, omdat zij nauwelijks zicht heeft op de uitvoering van het werk. Door de tijden heen hebben overheden op alle niveaus zich meer gericht op de vormgeving van sociaal werk dan op de inhoud. Het sociaal werk was daarbij voortdurend voorwerp van bestuurlijke experimenten. In wezen vormde het beleidsterrein van het sociaal werk een bestuurlijke speeltuin voor de overheden.²³

Daar komt bij dat de combinatie van publieke opdrachtgevers (de overheid casu quo de samenleving) en private uitvoerders (de instellingen) geen versterkende factor vormt voor de professionaliteit van het sociaal werk.²⁴

Al met al heeft dit geresulteerd in:

- het teloorgaan van kennis en inzicht op beleids- en uitvoerend niveau;
- het ontstaan van een 'afrekencultuur' bij instellingen, die leidt tot risicobeperking en het ontmoedigen van ambities om het beter te doen;
- de illusie van de 'soevereine cliënt', die niet bleek te bestaan. Juist de cliënten en doelgroepen van sociaal werkers verkeren doorgaans niet in de positie om vrijelijk te kiezen. Zij zijn onderdeel van het hulpverleningssysteem en kunnen er dan ook niet los van worden gezien;
- het ontbreken van een politiek-normatief debat over de sociale doelstellingen van sociaal werk. De aandacht was eenzijdig gericht op beheren en beheersen. Dit leidde er toe dat op de werkvloer beslissingen werden genomen die instrumenteel leken, maar in feite een ethisch en ideologisch karakter hadden;
- het ontbreken van effectief toezicht op het sociaal werk, onder meer via het meten en evalueren van prestaties. Toezicht is een doel op zich geworden in plaats van een instrument om instellingen en sociaal werkers te stimuleren in de beroepsbeoefening.

²³ Middel, Bert: Het belang van Vlaams-Nederlandse uitwisseling, CVN, Brussel, 2005

²⁴ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid: *Bewijzen van goede dienstverlening*, 2004

Tenslotte

Om zelfvertrouwen te herwinnen en vertrouwen naar de samenleving uit te kunnen stralen, moet het sociaal werk streven naar:

- meer kennisuitwisseling tussen beleid en praktijk;
- meer experimenten en innovatieve praktijken;
- meer toegankelijkheid tot en transparantie binnen het werk. Het is in dit verband van belang je eigen ‘kritiek’ te organiseren, onder meer door cliënten en doelgroepen een volwaardige positie te verschaffen in zowel de instelling als het beleid;
- een heldere maatschappelijke verantwoording;
- een effectieve controle en toezicht, met openbaarmaking van de resultaten daarvan.

Ten slotte kan geconstateerd worden dat de overheid nooit in staat zal zijn om precies aan te geven wat optimaal sociaal werk is. Dus kan zij evenmin eenduidige normatieve doelstellingen opleggen. Zo blijft het primaat liggen bij de instellingen en de beroepskrachten, die in de uitoefening van hun werk steeds weer het bewijs van goede dienstverlening moeten leveren. Een probleem hierbij is dat het neoliberale marktdenken het sociaal werk in termen van producten heeft gedefinieerd. Producten zijn doorgaans tastbaar, homogeen en betrekkelijk onvergankelijk. Dit geldt niet voor sociaal werk. Sociaal werk is geen product. Het is evenmin een dienst, want een dienst ontbeert doorgaans een normatief kader.²⁵

Juist als je als sociaal werker werkt aan (veranderingen in) de samenleving kun je niet handelen zonder betrokkenheid en normativiteit, waarmee waarden en doelen verhelderd kunnen worden. Dit versterkt mijn regelmatig afgestoken pleidooi voor de ‘betrokken professionaliteit’.²⁶ Deze betrokken professionaliteit (*‘involved professionalism’*) impliceert het zelfstandig kunnen analyseren en beoordelen van situaties, ontwikkelingen en omstandigheden in zowel de samenleving als binnen kleinere sociale verbanden. Betrokken professionaliteit houdt tevens in, analoog aan het beginsel van het (betrokken) burgerschap, dat in de beroepsuitoefening gelijkheid en gelijke behandeling een richtsnoer is.²⁷

Betrokken beroepskrachten zijn niet alleen van onschatbare waarde voor de samenleving in het algemeen en voor bijzondere groepen daarbinnen. Ook kunnen zij als geen ander bijdragen aan de revitalisering van het sociaal werk.

²⁵ Middel, Bert: *Het belang van beroepsontwikkeling*. Tekst van een inleiding op de ‘invitational conference’ ‘Bruggen slaan. Een estafette van consultatie’ van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn, Utrecht, 11 februari 2005; zie ook noot 2.

²⁶ Middel, Bert: Zonder passie zijn professionals niet professioneel, in: Slagter, M. e.a. (red.)(2004)). *De gepassioneerde professional*, Van Gorcum, Assen, 2004, pag. 74-93

²⁷ Middel, Bert: ‘Involved professionals’: Weapons in the fight against social exclusion, in: *Social Work and Society*, Tissa/University of St.Petersburg, St. Petersburg, Russia, 2004, pag. 25-27