

# **Van presentie tot correctie**

*Een nieuw perspectief op samenlevings-  
opbouw*

Hans Boutellier  
Nanne Boonstra

September 2009



## Inhoud

1.	Hernieuwd geloof in maakbaarheid	5
2.	Nieuwe condities voor samenlevingsopbouw	15
3.	Partijen in samenlevingsopbouw	23
4.	De rol van opbouwwerk binnen samenlevings-opbouw	33
5.	Methoden van samenlevingsopbouw	41
6.	Concluderende samenvatting	53
7.	Literatuur	57



## 1. *Hernieuwd geloof in maakbaarheid*

### *Samenlevingsopbouw als hervonden kader<sup>1</sup>*

In de naoorlogse ontwikkeling van Nederland heeft het begrip samenlevingsopbouw een belangrijke rol gespeeld. Het waaide over van de Verenigde Staten naar Nederland via een vertaling van het boek *Community Organization* (Ross, 1955).<sup>2</sup> Een pleitbezorger van de Nederlandse samenlevingsopbouw was Gradus Hendriks, een van de topambtenaren van het ministerie van CRM (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, voordien Maatschappelijk Werk). In de volgende paragraaf gaan we kort in op de geschiedenis van de samenlevingsopbouw. Om te beginnen constateren we echter dat de huidige tijd, ondanks alle verschillen met vijftig jaar geleden, opnieuw toe is aan een systematische impuls in de opbouw van de samenleving.

Daarbij springen enkele constanten in het oog: het tegengaan van sociaal-economische ongelijkheid (van tweedeling naar opleidingsloof), het overbruggen van culturele verscheidenheid (van verzuiling naar diversiteit) en het betrekken van burgers bij de sociale ontwikkeling van hun omgeving en de samenleving (van emancipatie naar participatie). Op deze drie punten zien we een groeiend gevoel van urgentie. Wij achten het wenselijk om het begrip samenlevingsopbouw te benutten om hieraan te beantwoorden. Het is immers een begrip met traditie, dat bovendien een brede maatschappelijke inzet uitdrukt. Ten slotte heeft samenlevingsopbouw ook de connotatie van constructie. Het staat voor een hernieuwd geloof in maakbaarheid.

---

1 Het ministerie van VWS spreekt momenteel van 'welzijnswerk nieuwe stijl'. De achterliggende intentie daarvan komt overeen met onze inzet. Wij kiezen, zoals nog zal blijken, voor het begrip samenlevingsopbouw, waarbinnen we het opbouwwerk als vorm van welzijnswerk positioneren (zie ook hoofdstuk 4).

2 Het boek werd vertaald als *Gemeenschapsorganisatie; grondbeginselen en theorie* (1957).

Er schuilt echter ook een risico in het naar voren schuiven van het begrip samenlevingsopbouw. Wie de geschiedenis ervan bestudeert, bijvoorbeeld aan de hand van de ontwikkeling van het ministerie van VWS (Duyvendak & De Haan, 2002), bekriipt een gevoel van zowel vaagheid als politisering. Juist door het open karakter van het begrip (en de van oudsher daaronder vallende werksoorten) was het sterk vatbaar voor oneigenlijke belangenstrijd en ondermijnende invloeden. In 1980 heeft Hans Achterhuis dit genadeloos aan de kaak gesteld (Achterhuis, 1981). Het werkveld kent bovendien een immanente zwakte omdat het zich slecht laat verenigen met heldere doelstellingen en eenduidige sturing. Samenlevingsopbouw is een containerbegrip voor alle mogelijke varianten van sociale interventie, begeleiding en goede bedoelingen.

Toch is dat ook precies de manier waarop we er in deze conceptuele verkenning over willen spreken. De complexiteit van deze tijd vraagt om een benadering die vanuit het algemeen belang de microkosmos van lokale projecten, individuele vooruitgang of groepsgewijze emancipatie kan beschouwen en samennemen. We zien samenlevingsopbouw dan ook als een frame<sup>3</sup> om arrangementen van formele, institutionele interventies en informele burgerinitiatieven in samenhang te kunnen duiden. Binnen zo'n frame kunnen we vervolgens de reikwijdte van het klassieke opbouwwerk bepalen; we spreken daarover in termen van civiele activering.

Samenlevingsopbouw verwijst in onze visie dus niet naar een of meer bepaalde werksoorten, maar naar een perspectief om sociaal beleid te kunnen begrijpen en sturen. We zouden hier kunnen spreken van civil governance, dat wil zeggen het geheel van inspanningen dat is gericht op ordening van de samenleving (dan wel de civil society). In dat verband introduceren we een model waarin verschillende sociale functies zijn ondergebracht, van de politiefunctie tot vrijwilligerswerk en van buurthuiswerk tot onderwijs. Samenlevingsopbouw is geen geïsoleerde werksoort, maar komt tot stand binnen een complex van actoren die met elkaar de sociale orde bepalen. Binnen de complexe architectuur van de netwerksamenleving (de nodale orde:

---

<sup>3</sup> Een enigszins modieus begrip dat desalniettemin op substantiële wijze is ontwikkeld door Goffman, 1974.

Boutellier, 2007) biedt het frame samenlevingsopbouw een perspectief om de sociale infrastructuur te kunnen denken.

We hebben dit rapport als volgt opgebouwd. Eerst schetsen we de geschiedenis van het begrip samenlevingsopbouw. Het begrip stond altijd in een nauwe relatie tot het bredere begrip welzijn. Voor het huidige tijdperk is de relatie met de begrippen veiligheid en gezondheid kenmerkend. Vervolgens geven we een diagnose van de actuele maatschappelijke context waarbinnen we het begrip samenlevingsopbouw relevant achten. Daarbij sluiten we onder andere aan bij het rapport De verzorgingsstaat herwogen van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)(2006). Daarna schetsen we een model waarin de verschillende sociale functies zijn ondergebracht. Binnen dit kader besteden we aandacht aan de 'klassieke' functie van de opbouwwerker. Daarbij tekenen we nog eens nadrukkelijk aan dat samenlevingsopbouw hier niet slaat op een algehele uitvoeringspretentie, zelfs niet op een coördinerende rol, maar op een verbindingstrategie. In deze strategie zijn veel partijen actief; de opbouwwerker onderscheidt zich van andere functionarissen door zijn gerichtheid op concrete burgers, hun zorgen, hun belangen en hun ideeën. De opbouwwerker zal de sociale functies in samenhang daarmee bezien en proberen in te zetten, afhankelijk van lokale kansen en bedreigingen. Vervolgens beschrijven we enkele concrete praktijken om de werking van samenhangende samenlevingsopbouw te laten zien. Ten slotte schetsen we manieren om sturing van samenlevingsopbouw te realiseren.

### *Historische wortels van samenlevingsopbouw*

De afgelopen jaren is een aantal publicaties verschenen waarin de geschiedenis van de samenlevingsopbouw of het opbouwwerk uit de doeken is gedaan (Bijlsma & Janssen, 2008; Dozy, 2008; eerder al Duyvendak & De Haan, 2002). Het lijkt gerechtvaardigd de oprichting van het ministerie van Maatschappelijk Werk als startpunt van een korte historische schets te nemen. Het is het moment dat op nationaal niveau een systematisch sociaal beleid van belang wordt geacht.

Overigens huisden de minister en de secretaris-generaal aanvankelijk in één kamer op het ministerie van Binnenlandse Zaken.

Duyvendak en De Haan onderscheiden vier perioden in de geschiedenis van het ministerie, van 1952 tot 1965 (Maatschappelijk Werk), van 1965 tot 1982 (Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk), van 1982-1994 (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur) en van 1994 tot 2002 (tot heden: Volksgezondheid, Welzijn en Sport). Binnen deze wisselende constellaties was er altijd veel discussie over de legitimiteit van 'maatschappelijk werk' en 'welzijn'. De doelstellingen varieerden van geluk tot weerbaarheid en van emancipatie tot participatie.

In de pioniersfase speelde genoemde Gradus Hendriks een grote rol. Hij kwam geïnspireerd voor de ontwikkeling van community development terug van een studiereis naar Chicago. Samenlevingsopbouw paste goed bij de noodzaak tot samenwerking in de verzuilde samenleving, waarbij de eerste tekenen van een vrijer geestelijk klimaat zichtbaar werden. Op deze relatief overzichtelijke fase volgde een periode waarin samenlevingsopbouw moest plaatsvinden tegen de achtergrond van een welvaartsmaatschappij. In deze fase ontstond de opvatting dat 'welvaart niet zonder meer tot geluk leidt' (PvdA-voorman Joop den Uyl) of dat 'niet bezit maar spel ons vrij maakt' (KVP-minister van CRM Marga Klompé). De kerngedachten in de eerste fase waren opvoeding tot zelfstandigheid, welzijn in verhouding tot welvaart en gemeenschappelijkheid ten opzichte van individualisering. Begin jaren zeventig kwam de samenlevingsopbouw tot grote bloei door de Rijkssubsidieregeling Samenlevingsopbouw. In 1975 waren er 410 instellingen en 1157 beroepskrachten plus de regionale opbouworganisaties (ROA's) in alle provincies en grote steden. Toch bleef het concept vaag en verenigde het volksontwikkeling en buurthuiswerk in steden, dorpshuizen en werklozenzorg.

De groei leidde tot een kaderwet voor de samenlevingsopbouw, die echter nooit tot uitvoering werd gebracht. Dit had te maken met een toenemend commentaar op de werksoort. In 1974 verscheen de zogenoemde Knelpuntennota, waarin voor het eerst werd gerept van decentralisatie van het welzijnswerk. Er ontstond ook in ruimer verband commentaar op de 'wildgroei' van de overheid. Rond 1980 is er sprake van een daadwerkelijke legitimatiecrisis. Overigens was de



latere minister Bram Peper de eerste die ongezouten kritiek leverde op de situatie in zijn proefschrift (1972): 'Het feit dat er zoveel opbouwwerkorganisaties zijn, zegt meer over de autonomie van een beleidsproces dan dat het wijst op een reële behoefte (geciteerd in Duyvendak & De Haan, p. 108).

Een lange rij criticasters zou volgen, zowel ter linker- als ter rechterzijde in het politieke spectrum. Het meest invloedrijk was ongetwijfeld Hans Achterhuis (1980) die geïnspireerd door het werk van Illich en Foucault het welzijnswerk betichtte van het afhankelijk maken van mensen en het najagen van eigenbelang. Daar kwam bij dat de verzorgingsstaat als zodanig steeds luider werd becommentarieerd als demoraliserend, frauduleus en duur (onder andere Van Doorn & Schuyt, 1978). Samenlevingsopbouw was, aldus Duyvendak en De Haan (2002), ingeschreven in een veel breder welzijnsvertoog en werd daarmee kwetsbaar.

Minister van WVC Brinkman zette in het midden van de jaren tachtig de decentralisatie van het welzijnswerk naar de gemeenten door. Deze ging gepaard met een fikse bezuiniging. Toch zijn in deze jaren ook positieve geluiden te horen. Zo pleit de WRR in 1982 voor een herwaardering van het welzijnsbeleid. En Adriaansens en Zijderveld (1981) vinden weliswaar dat de staat het verzuilde welzijnswerk niet had moeten overnemen, maar zij pleiten wel voor nieuwe structuren met een grotere waardering voor de vrijwillige inzet van burgers.

In de tweede helft van de jaren tachtig deed zich een interessante ontwikkeling voor. De zogenaamde sociale vernieuwing kwam op in Rotterdam en later ook in andere steden. Weliswaar ging het hier om vormen van welzijnswerk, maar het werd meer *geframed* in termen van stedelijke vernieuwing. Het zorgde hoe dan ook lokaal voor nieuwe impulsen voor sociaal beleid. Deze herwaardering van sociaal beleid vanuit het perspectief van stedelijke vernieuwing is typerend voor de veranderde verhoudingen. De legitimatie van welzijnswerk moest vanuit een andere functie komen, zoals huisvesting, zorg of criminaliteitspreventie, wilde zij overleven.

Tegen die achtergrond werd het welzijnswerk zich ook steeds meer bewust van het belang van accountability: waar doen we het voor en wat levert het op? Met ups en downs, en sterk afhankelijk van de

lokale inzet van organisaties en personen, behielden het welzijnswerk en de samenlevingsopbouw of het opbouwwerk hun maatschappelijke betekenis, alhoewel nut en noodzaak telkens opnieuw moeten worden beargumenteerd. De thema's waaruit samenlevingsopbouw zich ontwikkelde zijn onverkort relevant, maar in nieuwe termen: sociale cohesie, diversiteit, grotestedenbeleid, integratie. We denken te mogen spreken van een geleidelijke herwaardering van sociale professies.

### *Drie structurele paradoxen*

Samenlevingsopbouw heeft in Nederland diepe wortels: hij is in feite verankerd in 'de sociale kwestie', zoals die in de laatste decennia van de negentiende eeuw werd gethematiseerd.<sup>4</sup> Met de oprichting van het ministerie voor Maatschappelijk Werk in 1952 kreeg deze functie ook politieke betekenis. Vanaf dat moment zijn pogingen gedaan om samenlevingsopbouw te institutionaliseren. In deze geschiedenis van ruim een halve eeuw valt op dat het altijd moeilijk is geweest om 'de substantie' van samenlevingsopbouw te benoemen. Wellicht is de kern van deze werksoort nog het best te beschrijven vanuit drie structurele paradoxen (of gewone tegenstellingen) - ten aanzien van inzet, methode en schaal - die onlosmakelijk ermee verbonden zijn.

#### *1. Beschaving van onderop*

De eerste paradox betreft de relatie tussen beschaving en emancipatie. Samenlevingsopbouw is onmiskenbaar een vorm van beschavingsarbeid, waarin 'de betere standen' op basis van humanitaire overwegingen het volk wilden verheffen tot het (bijna) eigen niveau. Onherroepelijk was hier sprake van vormen van 'welbegrepen eigenbelang' - de onderklasse was ook een bedreiging in fysieke en sociale hygiëne (De Swaan, 1996). Toch heeft in deze verheffingsgedachte ook altijd een element van emancipatie en ontplooiing gezeten, die niet valt terug te voeren tot elitaire belangen. Er is juist altijd ook

---

<sup>4</sup> In 1870 werd al een nationaal comité voor de sociale zekerheid opgericht.

gezocht naar 'de stem' van het volk, naar voice (Douglas, 1982).

De fundamentele paradox die hieruit volgt - beschaving van onderop - is bijvoorbeeld zichtbaar in de kritieken van Peper en Achterhuis. Zij betrappen de professionele instellingen van het welzijnswerk op het najagen van eigen belang, wat tekort zou doen aan de behoeften en potenties van de bevolking. Maar ook het omgekeerde kleeft de samenlevingsopbouw aan: men zoekt onvermoeibaar naar de stem van de bewoners, maar komt regelmatig van een koude kermiss thuis. Boeren, burgers en bewoners komen niet opdagen, of laten zich vertegenwoordigen door straatburgemeesters en 'kankeraars' waarmee het slecht zaken doen is. De roep om burgerparticipatie - die in nieuwe vorm doorklinkt in het actieve burgerschap - valt regelmatig stil door tegenvallende opkomsten en uitkomsten. Het zijn de enkelingen die actief worden, en dat zijn vaak niet degenen die worden gezocht.

## *2. Effectiviteit door eigen initiatief*

De tweede paradox betreft de relatie tussen effectiviteit en eigen initiatief. Samenlevingsopbouw veronderstelt een grote mate van sociale capaciteit onder bewoners van wijken en burgers in het algemeen. Men zoekt het eigen initiatief, al dan niet ondersteund door instrumenten toolkits en wat al niet meer. Maar er wordt tegelijk gezocht naar bewijzen van effectiviteit op basis van systematische methoden, indicatoren en meetinstrumenten. Effectiviteit veronderstelt een instrumentarium dat juist van bovenaf wordt geïntroduceerd: sociale interventies die zijn getoetst en generaliseerbaar zijn gemaakt. Daarbij gaat vaak de kracht van het eigen initiatief verloren, wat de effectiviteit dan weer ondergraaft (zie bijvoorbeeld Moors & Rovers, 2008 en Tops, 2007).

Deze tweede fundamentele paradox - effectiviteit door eigen initiatief - is in belangrijke mate geworteld in het gesubsidieerde karakter van de samenlevingsopbouw. Het welzijnswerk in de huidige vorm is ondenkbaar zonder financiering vanuit de algemene middelen. Juist deze ontwikkeling leidde tot de oprichting van een eigen ministerie. Samenlevingsopbouw was in verschillende vormen een beweging vanuit de caritas, levensbeschouwelijk geïnspireerde goede werken. In de jaren vijftig verschoof de bron naar de collectief

gefinancierde solidariteit van de verzorgingsstaat. Deze verschuiving bracht de gewenste impuls teweeg, maar versterkte tevens de vraag naar het nut ervan. Zo was de vraag naar de legitimiteit van de samenlevingsopbouw al van aanvang af aan gegeven.

### *3. Grote resultaten door kleine operaties*

De derde paradox die in het idee van samenlevingsopbouw is ingebakken heeft te maken met de schaal. Het begrip alleen al suggereert een grootschalige pretentie: de samenleving dient (opnieuw) te worden opgebouwd. Zoals we hebben gezien dient dat zowel van onderop als op eigen initiatief te gebeuren, maar toch op een manier dat op effectieve wijze beschaving tot stand komt. Tegelijk blijkt men zich er in de geschiedenis van bewust dat samenlevingsopbouw begint bij concrete individuen, met alledaagse zorgen en gewone capaciteiten. Samenlevingsopbouw is per definitie decentraal, lokaal en kleinschalig. Dit betekent dat grote - vaak nationale - ambities verbonden moeten worden met kleinschalige lokale dynamiek in stadsdelen, wijken, buurten of zelfs op straatniveau.

De derde fundamentele paradox - grote resultaten door kleine operaties - is zichtbaar in diverse spanningen tussen nationale prenties, lokale afwegingen en concrete handelingen op straat en in de wijkcentra. De grote decentraliseringoperatie in het begin van de jaren tachtig betekende een definitieve wending naar het lokale niveau. Daarmee was nog geen einde gekomen aan nationale bemoeienis (al was het maar vanwege de budgetten), maar de decentralisatie leidde wel tot een proliferatie van de spanning tussen beleid en uitvoering. Dat bijvoorbeeld negen allochtone vrouwen leren fietsen is gezien vanuit de werksoort een geweldig resultaat, maar vanuit een beleidsmatig perspectief een druppel op de gloeiende plaat.

### *Conclusie*

Vanuit de drie hierboven benoemde paradoxen met betrekking tot de inzet, de methode en de schaal ontwikkelen we een visie op een eigentijdse vorm van samenlevingsopbouw. Daarbij constateren we dat er inhoudelijke constanten zijn met betrekking tot het tegengaan

van sociale ongelijkheid, het overbruggen van culturele verscheidenheid en de activering van burgers en bewoners. De vraag naar de plaats van samenlevingsopbouw levert mogelijk een extra paradox op. Territoriaal blijft de buurt of wijk (of straat) naar onze mening een belangrijk aangrijpingspunt. De Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2009) heeft er onlangs op gewezen dat de wijk niet per definitie het vertrekpunt moet zijn om burgers aan te spreken. Burgers zijn meer dan wijkbewoner.

Op zichzelf is er veel te zeggen voor een dergelijke brede benadering van burgers. Tegen de achtergrond van de globalisering en de individualisering is de buurt al vele malen doodverklaard. Toch blijft de woonplek (thuis) in negatieve en positieve zin voor de organisatie van het persoonlijke leven van cruciaal belang. Naar onze mening blijft dit ook voor samenlevingsopbouw het belangrijkste aangrijpingspunt, met dien verstande dat we ons realiseren dat 'wijk en wereld' in toenemende mate met elkaar verbonden zijn. Het lijkt ons in ieder geval niet gerechtvaardigd hier te spreken van een vierde structurele paradox. In de volgende paragraaf onderzoeken we de nieuwe condities voor samenlevingsopbouw.



## 2. *Nieuwe condities voor samenlevingsopbouw*

### *De functies van de verzorgingsstaat*

Hieronder geven we eerst een kenschets van de huidige samenleving. Daarbij kiezen we het WRR-rapport *De verzorgingsstaat herwogen* (2006) als vertrekpunt. Dit rapport geeft een goed inzicht in de actuele discussie over de verzorgingsstaat en op die manier een beeld van de (gewenste) beleidscontext van vraag en aanbod. De WRR-analyse van de toekomst van de verzorgingsstaat maakt een onderscheid tussen vier functies: verzekeren, verzorgen, verbinden en verheffen. Het rapport bepleit een verschuiving in aandacht naar de twee laatste functies, vanuit de veronderstelling dat de eerste twee min of meer ‘geregeld’ zijn.

Bij de functie verzekeren zou het vooral gaan om het vinden van de juiste balans tussen over- en onderverzekering en bij het verzorgen om het veiligstellen van de verzorgingscapaciteit.<sup>5</sup> De recente opbouw van de verzorgingsstaat stond volgens het rapport in het teken van deze beide functies. In ideologische zin zijn verheffen en verbinden echter altijd belangrijke uitgangspunten geweest (Bijlsma & Janssen, 2008). De WRR pleit dan ook voor het versterken van deze functies, vooral met betrekking tot het onderwijs (verheffen) en het omgaan met etnische verschillen (verbinden).

Het WRR-rapport onderscheidt twee grote categorieën van maatschappelijke ontwikkeling: externe en interne invloeden. De externe invloeden betreffen de effecten van de globaliserende economie en de Europese eenwording. De interne invloeden gaan over de structurele vergrijzing en ontgroening en de toename van de heterogeniteit van de burgerbevolking, met een navenante variatie

---

<sup>5</sup> Bij verzekeren gaat het vooral om de verzekering tegen inkomensverlies (sociale zekerheid), bij verzorging betreft het vooral de gevolgen van de vergrijzing en ontgroening.

in noden, behoeften en wensen. In grote lijnen schetst het rapport een beeld van smallere marges voor nationaal beleid bij een grotere mondigheid van en variatie onder burgers. De WRR veronderstelt (onder andere op basis van survey-onderzoek) dat burgers - ondanks alle turbulentie - uiteindelijk kiezen voor 'een zachtmoedige samenleving'.

We merken daarbij op dat de auteurs wijzen op een radicalisering van de meritocratie (opleiding is doorslaggevend voor maatschappelijk succes) en een vergroting van sociaal-culturele afstanden. Tegen die achtergrond menen zij ook dat verheffen (onderwijs) een gedragen functie van de verzorgingsstaat zal zijn, ter correctie van de harde uitkomsten van de meritocratie en vanwege het belang van culturele overdracht in een multi-etnische samenleving (WRR, 2006, p. 221-223). Eenzelfde pleidooi voert de WRR voor de functie van verbinden. Zij spreekt van een nieuwe verbindingsopdracht: tussen arm en rijk, tussen jong en oud en vooral tussen autochtonen en niet-westerse migranten. De WRR spreekt van inclusieve (doordringbare) groepsverbanden, legitieme verschillen en het stimuleren van ontmoeting.

De locus voor de nieuwe verzorgingsstaat ligt volgens de WRR nadrukkelijk in de gemeenten. Identificatie vindt in een globaliserende wereld vooral plaats met de stad. De Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) biedt een kans voor de agenda van verbindingssteden. Concluderend signaleert en bepleit de WRR drie verschuivingen in de functies van de verzorgingsstaat: van compenseren naar voorkomen, van verzekeren naar investeren en van gelijkheid van uitkomsten naar gelijkheid van kansen. De overheid moet bij verzekeren en verzorgen kaders stellen, maar bij verheffen en verbinden actief zijn. Het idee van de verbindingsstad is een aantrekkelijk perspectief voor een bredere agenda van sociaal beleid. We willen echter wel nadrukkelijk aantekenen dat de problematiek van kwetsbare groepen veelal scherpere kanten heeft dan in de analyse van de WRR naar voren komen.

Scherp gesteld zijn de betrokken personen geen eenvoudige subjecten van verzorgingsstaatbeleid, maar tartten zij de mogelijkheden ervan. Het gaat om personen op wie men maar moeilijk vat krijgt, die vaak eerst en vooral bescherming nodig hebben of waartegen



de samenleving beschermd dient te worden. Om die reden voegen we aan de functies van de verzorgingsstaat voor onderhavige doelgroepen de beschermende functie toe. De overheid dient op dit terrein te interveniëren ten behoeve van de samenleving en om bestwil van de betrokkenen. Binnen dit kader of als vervolg erop voltrekken zich de andere functies van de verzorgingsstaat. Het bredere perspectief van de WRR biedt een legitiem kader voor een offensieve participatiestrategie van verheffen en verbinden.

### *De netwerksamenleving*

Sociaal beleid veronderstelt zowel continuïteit als vernieuwing. Het is in de loop van de twintigste eeuw opgekomen als zelfstandig veld van bemoeienis vanuit de overheid. De verzorgingsstaat loste de negentiende-eeuwse nachtwakersstaat af.<sup>6</sup> Er zijn goede gronden voor de stelling dat de verzorgingsstaat geleidelijk overgaat in een ander type samenleving, ook wel omschreven als een participatiestaat (zie bijvoorbeeld Verhagen, 2008). Naar ons idee is deze typering te zeer ingegeven door het commentaar dat de verzorgingsstaat al vanaf het einde van de jaren zeventig moest ondergaan: hij maakt burgers passief, calculerend en frauduleus. Daar tegenover zijn begrippen als participatie en actief burgerschap in zwang gekomen, om deze keerzijden van de verzorgingsstaat te compenseren.

De grote ontwikkelingen die deze tijd kenmerken gaan echter verder. In dat verband sluiten we aan op het begrip networksociety, dat Manuel Castells fundamenteel heeft uitgewerkt.<sup>7</sup> De functies verheffen en verbinden die door de WRR zo prominent naar voren zijn gebracht dienen zich aan binnen het kader van de netwerkmaatschappij. Deze heeft zich ontwikkeld tegen de achtergrond van drie grote processen: globalisering, individualisering en technologisering. Hierover is te veel te zeggen om ze met enige pretentie in dit

---

<sup>6</sup> Dit begrip wordt altijd toegeschreven aan de socioloog Thoenes, maar is volgens het WRR-rapport het eerst gebruikt door Hilda Verwey-Jonker.

<sup>7</sup> Nadat het begrip overigens in 1991 (!) al was geïntroduceerd door de communicatiewetenschapper Jan van Dijk in zijn boek *De Netwerksamenleving*.

rapport te bespreken. Ze creëren desalniettemin de condities voor de huidige samenleving. Met het oog op de sociale consequenties zullen we ze hier kort bespreken.

Het begrip globalisering duidt over het algemeen op de economische dynamiek die zich niet veel meer aantrekt van nationale grenzen. De kredietcrisis duidt enerzijds op de onontkoombaarheid van dit fenomeen - zij is het gevolg van een internationaal domino-effect in alle richtingen - maar geeft anderzijds ook de grenzen ervan aan. In tijden van crisis levert de nationale staat een onmisbare vorm van stabiliteit; deze bevestigt opvattingen dat het globaliseringsproces in feite geworteld is in een proces van de-nationalisering en re-nationalisering (Sassen, 1998). Sociale consequenties van de globalisering schuilen in de grote mobiliteit die leidt tot migratiebewegingen, toeristenstromen en ongewenste grensoverschrijdende bewegingen (zoals mensenhandel).

De technologisering en informatisering van de samenleving liggen volgens Castells (2000) ten grondslag aan de ontwikkeling van de netwerkmaatschappij. De information age leidt tot nieuwe vormen van economie, maar ook tot nieuwe vormen van sociale omgang. Op het world wide web, in gaming en in mobiele telefonie ontwikkelen zich nieuwe relatievormen die wellicht niet in plaats van, maar op zijn minst wel naast de fysieke relatie een grote rol spelen. Internet vormt als het ware een permanent (amoreel) decor voor opgroeiende kinderen. Alsof de menselijke geest zich heeft veruitwendigd, biedt internet een permanent interactief woorden- en beeldenrijk waarin alles, van hoge tot lage cultuur, van topinformatie tot afschrikwekkende porno te vinden is.

Het proces van individualisering is al in alle toonaarden bezongen, toegejuicht en verguisd. Hier gaat het om de constatering dat oude, hechte samenlevingsverbanden onmiskenbaar uit elkaar zijn gevallen, en wel in een mate dat het voor individuen niet vanzelfsprekend meer is dat zij kunnen terugvallen op solide gemeenschaps- en gezinsverbanden. Individuen kiezen wellicht vaak 'voor de kudde' (Duyvendak & Hurenkamp, 2004), maar niet in een vorm die ondersteuning en gemeenschappelijkheid creëert. Het uiteenvallen van de zuilen heeft in Nederland geleid tot een zekere verlorenheid van burgers die nieuwe sociale verbanden ontwikkelen, daarin vaak sla-

gen, maar ook erg kunnen mislukken. De netwerksamenleving creëert echter via het individualiseringsproces ook een nieuwe kansenstructuur: ben je erbij of niet?

### *Drie nieuwe condities*

Deze korte schets van drie grote ontwikkelingen - globalisering, technologisering en individualisering - leidt tot de conclusie dat de sociale condities ten opzichte van vijftig jaar geleden totaal veranderd zijn. Samenlevingsopbouw ontwikkelt zich binnen een geheel andere maatschappelijke context. Deze levert enerzijds nieuwe argumenten voor het hernieuwde belang ervan, maar dient anderzijds te leiden tot een breuk met de samenlevingsopbouw van het verleden. Deze breuk concentreert zich uiteindelijk in de veranderde positie van de opbouwwerker. Deze speelt een rol, maar ook niet meer dan dat, in een veel groter en omvattender spel dan ooit tevoren. Op basis van deze analyse komen we tot drie beslissende condities voor samenlevingsopbouw in de huidige maatschappelijke context. Zij hebben betrekking op het bestuur, op de cultuur en op de burgers.

#### *1. Samenlevingsopbouw als governancevraagstuk*

Kenmerkend voor deze tijd zijn de horizontale verhoudingen tussen organisaties. Deze vloeien voort uit de hiervoor beschreven processen. Deze *horizontalisering* is echter geen onproblematische aangelegenheid. Op de diverse overheidsniveaus wordt de spanning ervaren tussen de institutionele dynamiek en sturingsbehoefte van de overheid. Deze is begrijpelijk gezien de financiële relaties, maar bovenal omdat de overheid in een gefragmenteerde samenleving meer dan welke instantie ook het algemeen belang vertegenwoordigt. Zelfs op fundamentele terreinen als het recht, de veiligheid, de gezondheidszorg en het onderwijs worstelt de overheid met deze sturings- of regierol.

Op deze terreinen zijn er echter meestal geen directe sturingsrelaties. Samenlevingsopbouw heeft, in tegenstelling tot de hoop van de jaren zeventig, geen exclusieve doelstelling maar is op te vatten als een effect van sociaal beleid op verschillende terreinen.

Werk, wonen, onderwijs, zorg en veiligheid (de vijf pijlers van het 'prachtwijkenbeleid') lijken in feite richtinggevend voor samenlevingsopbouw. Een overkoepelende visie en een vorm van coördinatie zijn daarom zeer gewenst. Vandaar dat hieronder verschillende sociale functies zijn meegenomen. In de praktijk speelt de concrete opbouwwerker de rol van connector: verbindingsman of -vrouw tussen organisaties onderling en (vooral) tussen burger- en bewonersgroepen en die organisaties.

### *2. Samenlevingsopbouw als verbindingsopgave*

De notie van verbinding die door de WRR zo nadrukkelijk op de agenda is gezet, wordt op velerlei wijze gethematiseerd. We komen haar tegen in de theorievorming over sociaal kapitaal, vertrouwen en sociale cohesie. Blokland & Savage (2008) wijzen er in hun werk over 'networked urbanism' terecht op dat sociaal kapitaal in veel beleidsnota's verschijnt als een soort 'magic bullet' een beleidstruc waarmee veel problemen zullen worden opgelost. Iets dergelijks geldt ook voor het woord verbinden. Dit kan echter niet gedacht worden zonder rekening te houden met de feitelijke machts- en mogelijkhedenverhoudingen in buurten. Ook de daadwerkelijke toegang tot hulpbronnen en middelen zijn van belang. Dit betekent dat verbinding ook te verstaan is in termen van bescherming, toerusting en activering. Verbinden is dan de opgave om (al dan niet binnen een grootstedelijke context) mensen het gevoel te geven dat zij er mogen zijn en dat zij ertoe doen. Dat is de centrale opgave van een netwerksamenleving waarin zoveel risico's besloten liggen van buitengesloten zijn, niet mee kunnen doen en de boot missen. Dit plaatst instituties, maar ook burgers, voor een opgave. Het veronderstelt een vorm van civiele activering, die niet vanzelfsprekend gegeven is in de wijze waarop bestaande organisaties bijdragen aan de samenlevingsopbouw.

### *3. Samenlevingsopbouw als civiele activering*

In de actuele discussie over de toestand van de verzorgingsstaat valt met enige regelmaat het begrip participatiesamenleving. De verzorgingsstaat werd verondersteld te beschermend, te fraudegevoelig en te consumptief te zijn. De activerende participatiesamenleving is daarom nu het hoogste goed (Verhagen, 2008). Op zichzelf is er veel

te zeggen voor een nieuwe actieve rol van burgers. Het is daarbij van belang deze te begrijpen in relatie tot staatsburgerschap. De wettelijk verankerde garantie op grondrechten staat tegenover de enigszins beperkende verplichting om zich aan de wet te houden. Daarnaast is er ook nog de actieve deelname aan de samenlevingsverbanden.

Tot ver na het verzuilde tijdperk was deze vorm van (civiel) burgerschap (zie Boutellier, 2007) het domein van de instituties van de zuilen. In de ontwikkeling van het welzijnswerk in de afgelopen vijftig jaar kunnen we een overname zien door de staat van de 'civiele' vorming van burgers. Overheidsbelangen en emancipatorische overwegingen vanuit het verzuilde werk zijn in de samenlevingsopbouw met elkaar verbonden. Tegen de achtergrond van de nieuwe netwerksamenleving is het van belang te zoeken naar nieuwe vormen van activering. Het belang hiervan is toegenomen door de integratieproblematiek. Sociale professionals hebben hierin een intermediërende rol (Verhagen, 2008).

### *Conclusie*

In het verheffen en verbinden liggen de doelstellingen van de hedendaagse samenlevingsopbouw besloten. Om deze doelstellingen te verwezenlijken zijn drie actuele condities van belang die voortvloeien uit de geglobaliseerde netwerksamenleving. Daarbij gaat het om het belang van horizontale sturing (governance), de druk die voortvloeit uit diversiteit (in alle mogelijke vormen) en de noodzaak van civiel burgerschap (naast het juridische staatsburgerschap). Aldus beschouwen we sturing, verbinding en activering als de drie nieuwe parameters voor actuele samenlevingsopbouw.

In de praktische vormgeving heeft samenlevingsopbouw te maken met de drie structurele paradoxen die inherent zijn aan de werksoort. We hebben deze in het vorige hoofdstuk beschreven: 'beschaving van onderop', 'effectiviteit door eigen initiatief' en 'grootschalige ambities via kleine operaties'. In het volgende hoofdstuk gaan we concreet in op partijen en praktijken van samenlevingsopbouw. In de dagelijkse uitvoering vinden de geschetste

doelstellingen, condities en paradoxen een oplossing, dat wil zeggen dat er een keuze wordt gemaakt. In de keuzes dient zich dan een richting aan, die per tijdvak en per omgeving kan verschillen. Tegelijk zien we in het belang dat aan de functie wordt gehecht een interessante continuïteit.

### 3. *Partijen in samenlevingsopbouw*

#### *Inleiding*

Hernieuwde aandacht voor samenlevingsopbouw sluit aan bij de doelstellingen van verheffen en verbinden (zoals de WRR beargumenteert, 2006)<sup>8</sup>. Daarbij dienen we ons te realiseren dat veel partijen doen aan samenlevingsopbouw, zonder dit zelf zo noemen. De WRR heeft in 2005 ook indirect aangestuurd op een herwaardering van samenlevingsopbouw. In het rapport *Vertrouwen in de buurt* uit 2005 pleit de WRR namelijk voor een grootschalige kansgedreven investering in aandachtswijken die aansluit bij de leefwereld van bewoners. De WRR heeft het in dit verband over 'vraaglogica'. Broekman (1998) sprak eerder van samenlevingsopbouw als 'actieve burgerschapsvorming'. Een andere inspiratiebron is de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling die diverse relevante publicaties heeft over dit onderwerp zonder te spreken van samenlevingsopbouw (bijvoorbeeld RMO. 2009).

Voor de concrete lokale praktijk van samenlevingsopbouw vormt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) een krachtig wettelijk kader. In de wandelgangen wordt deze wet ook wel de 'participatiewet' genoemd. Het is de kern van de wet om burgers voortdurend op hun eigen kracht en vermogen aan te spreken (Van der Lans, 2008). Voordat we toekomen aan een inhoudelijke bepaling van samenlevingsopbouw achten wij het van belang aandacht te besteden aan de relevante partijen. Movisie onderscheidt in

---

<sup>8</sup> In een eerdere studie (*Herwaardering van welzijnsbeleid*, 1982) heeft de WRR vier doelen voor lokaal sociaal beleid gedefinieerd: individuele zelfredzaamheid, sociale stabiliteit, sociale participatie en sociale samenhang. De breedte van deze doelstellingen geeft aan dat ook in die jaren - zo'n kwart eeuw geleden - veel meer partijen in het werk betrokken waren dan alleen het opbouwwerk.

'*Spelers in de samenlevingsopbouw aan het begin van de 21<sup>ste</sup> eeuw*' zes partijen (Movisie, 2006). Het zijn achtereenvolgens: opbouwwerk, woningcorporaties, de politie, religieuze organisaties, sportverenigingen en het onderwijs. Wij voegen daaraan toe het jongerenwerk en justitie.<sup>9</sup> We zullen nu eerst deze partijen bespreken om hun inbreng in de samenlevingsopbouw nader te bepalen.

### *Opbouwwerk*

Het opbouwwerk werkt met relevante partijen aan ondersteuning en activering van bewoners. Over de opbouwwerker wordt in diverse termen gesproken, bijvoorbeeld als 'makelaar in communicatie' tussen burgers en instellingen (vergelijk Schuster, 2001; Van den Hoven, 2001; Dozy, 2008; Broekman, Hes, Voogt en Vos, 2009). In het proces van 'vermaatschappelijking' - waarin instituties naast hun kerntaken ook sociale opdrachten hebben - lopen instellingen ook tegen de grenzen aan van hun kennen en kunnen. Ze hebben moeten erkennen dat zij de kennis en vaardigheden missen om wijkbewoners te bereiken, en dat het beter is om dat aan sociale professionals, zoals het opbouwwerk, over te laten. Om deze reden zoekt de politie de samenwerking met het opbouwwerk bij het bevorderen van sociale samenhang en sociale veiligheid, en merkt de brede school de opbouwwerker aan als een van haar bondgenoten. Ook zien woningcorporaties zich hierdoor gedwongen de hulp van opbouwwerkers in te roepen om bewonersbetrokkenheid en de sociale cohesie van buurten te vergroten. In het volgende hoofdstuk gaan we uitgebreider in op de rol van het opbouwwerk en positie van opbouwwerk nieuwe stijl binnen het speelveld van samenlevingsopbouw.

### *Woningcorporaties*

Woningcorporaties staan de laatste jaren in de schijnwerpers als het gaat om samenlevingsopbouw. Het al benoemde WRR-rapport *Vertrouwen in de buurt* kent de woningcorporatie een belangrijke rol toe in het herstellen of behouden van het vertrouwen in de buurt bij burgers. Overigens spreekt het rapport consequent over *wooncor-*

---

<sup>9</sup> Ook gemeenten in de persoon van wijkregisseurs zijn in toenemende mate van de partij. We behandelen hier echter alleen de maatschappelijke organisaties.



poraties en niet over *woningcorporaties*: het *wonen* staat namelijk centraal en niet de *woning*. Niet alleen onder de toenemende druk van het Rijk gaan de corporaties deze rol spelen, maar ook omdat zij zich er als maatschappelijk ondernemers toe geroepen voelen.

Het opbouwwerk en de woningcorporaties hebben een langere geschiedenis van samenwerking en strijd. In de jaren zeventig, en de jaren ervoor, lag de nadruk op fysieke ingrepen en trad het opbouwwerk op als ambassadeur van bewoners. Eind jaren tachtig en begin jaren negentig, bij de opkomst van de sociale vernieuwing, was er oog voor fysieke én sociale investeringen en lag het accent op samenwerking. In de jaren negentig, o.a. door de bezuinigingen op het opbouwwerk, waren de contacten minder intensief. In deze jaren hebben de woningcorporaties hun taken sterk verbreed (Schuster, 2001, p. 170). Deze vermaatschappelijking van de volkshuisvesters heeft zich doorgezet.

*Corporaties hebben een heel direct, materieel belang bij buurten waarin de sociale samenhang, de participatie, de stabiliteit en de zelfredzaamheid op orde zijn, en zijn in staat dynamiek en beweging in de buurt bij de bewoners te brengen (Movisie, 2006).*

Tegenwoordig worden in het kader van de wijkaanpak dwarsverbanden gelegd tussen fysieke, sociale en economische maatregelen. Daarnaast is de aandacht voor de woonomgeving, openbare ruimten en stedenbouwkundige structuur steeds verder toegenomen. Doordat corporaties een belangrijk stempel kunnen drukken op de leefbaarheid in de buurt zijn zij ook een van de aangewezen spelers om de regie of het voortouw te nemen in de samenlevingsopbouw. Dat uit zich bijvoorbeeld in het brede palet aan activiteiten dat zij ontwikkelen bij herstructurering: investeren in sociale veiligheid, bewonersparticipatie, versterken en behoud van sociale cohesie en vooral ook present zijn in de buurt.

#### *Politie*

De politie is al langer een van de belangrijkste samenwerkingspartners van het opbouwwerk. In *De kaart van het opbouwwerk geactualiseerd* (2000) stond sociale veiligheid als opbouwwerkthema al op

nummer een. De belangrijkste samenwerkingspartner was de politie, gevolgd door gemeentelijke diensten en woningcorporaties. Dit is opmerkelijk omdat in de jaren zeventig opbouwwerkers de politie eerder als vijand van de mensen in de marge zagen dan als vriend (vgl. Schuster, 2001, p.163). Bij de opbouwwerkthema's in 2007 stond sociale veiligheid ook bovenaan. In de loop van de jaren tachtig en negentig zijn de werkzaamheden van de politie verbreed en is overlap ontstaan tussen activiteiten van de politie en het opbouwwerk. Bezuinigingen op het opbouwwerk zijn er mede de oorzaak van dat de politie zich meer gaat bemoeien met 'het sociale'. Tegenwoordig ligt de nadruk op het eigen initiatief van burgers en samenwerking met netwerkpartners, zoals buurtbemiddeling of het maatschappelijk werk. Wijkagenten heten in deze tijd ook steeds vaker 'netwerkers', 'netwerkagent' of 'buurt- of wijkregisseurs': de wijkagent als de spin in het netwerkweb.

Het organiseren en ondersteunen van burgers om te komen tot participatie *in* veiligheid is echter *geen* primaire politietaak, wel die van opbouwwerkers. Hierin ligt voor de politie het belang van samenwerking met het opbouwwerk. De Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) heeft, samen met het voormalige Landelijk Centrum Opbouwwerk (LCO, en nu MOVISIE), gedurende vele jaren koppels succesvol begeleid (Schuster, 2001, Dozy et al., 2008). Een sterk punt van de wijkagent ten opzichte van de klassieke spelers in de samenlevingsopbouw is dat hij met dwang kan optreden en justitie inschakelen. De bijdrage van de wijkagent aan samenlevingsopbouw is wezenlijk omdat veiligheid in de buurt een belangrijke voorwaarde is om de sociale samenhang en stabiliteit in een buurt te kunnen versterken.

*De wijkagent is bijna een archetype als het gaat om samenlevingsopbouw in de buurt: de man of vrouw in het blauw die aan de ene kant hangjongeren aanspreekt als ze overlast veroorzaken en aan de andere kant een kopje koffie drinkt en de laatste nieuwtjes doorneemt met een willekeurige bewoner (Movisie, 2006).*

Toch is er aanleiding om de samenwerking tussen de politie en het

opbouwwerk fundamenteler en met meer visie ter hand te nemen. Het vergroten van burgerparticipatie kan hierbij als hernieuwd en gezamenlijk ijkpunt dienen (Dozy, van Os et al., 2008).

#### *Religieuze organisaties*

Over de maatschappelijke rol die *religieuze organisaties* in hun directe sociale omgeving spelen is niet zoveel bekend. In een aantal gevallen is er sprake van een professionele en aanzienlijke inzet. Zo won in 2008 buurthuis Trefpunt in Utrecht het Appeltje van Oranje o.a. door de inzet van buurtpastor Titus Schlatmann, maar vermoedelijk gaat het meestal om een bescheiden en kwetsbare rol. Daarbij komt dat de gemeentelijke overheden veelal weinig contact hebben met religieuze organisaties. Ook de religieuze organisaties zelf zijn vaak niet goed op de hoogte van elkaars activiteiten en mogelijkheden. Volgens Van Ewijk is ook in het welzijnswerk de aandacht voor zingeving, geloof en kerk onderbelicht geweest. Volgens hem is welzijnswerk voor een gedeelte te beschouwen als een van de kerk losgemaakt en losgeraakt diaconaat of pastoraat. Tegelijkertijd signaleert hij dat de aandacht voor religie toeneemt:

*Juist de laatste tijd is sprake van een duidelijke herbeleving van de rol van geloof en godsdienst in het sociaal werk (Van Ewijk, 2008).*

De lokale, maatschappelijke rol van religies staat in toenemende mate in de belangstelling. De invoering van de Wmo is interessant omdat aan het maatschappelijke middenveld een belangrijke rol is toebedeeld en ook religieuze organisaties kansen krijgen om zich op maatschappelijk vlak verder te profileren. Een voorbeeld hiervan is het christelijke jongerencentrum *The Rock* dat op 17 februari 2009 is geopend door minister Rouvoet van Jeugd en Gezin. Het centrum is een initiatief van jongerenwerker Bert Noteboom in samenwerking met de christelijke gemeente De Wegwijzer. Volgens minister Rouvoet betekent de scheiding van kerk en staat niet dat beide niets met elkaar te maken hebben. Hij stelt dat juist op het lokale vlak kerk en overheid elkaar direct raken. '*Jongerenwerk is lokaal werk en daarin moeten kerk en overheid hun beider verantwoordelijkheid kennen*', aldus de minister.

### *Sport*

Steeds meer wordt onderkend dat ook sportverenigingen een belangrijke rol vervullen in samenlevingsopbouw. Het potentieel van sportverenigingen is enorm. Sport brengt mensen bij elkaar, geeft invulling aan participatie en verhoogt zelfredzaamheid en emancipatie. Samen iets doen waar je trots op kunt zijn geeft een gevoel van saamhorigheid en draagt bij aan de sociale kwaliteit en weerbaarheid van wijken. Het huidige kabinet acht sport van groot belang voor de samenleving en stelt de intrinsieke waarde van de sport voorop. In de beleidsbrief Sport van oktober 2007 staat dat het kabinet sport vooral steunt om de maatschappelijke waarden waaraan sport een bijdrage levert. De maatschappelijke functie maakt de sport gewild én kansrijk voor het realiseren van belangrijke kabinetsdoelen op het gebied van preventie en gezondheid, jeugdbeleid, onderwijs, waarden en normen, integratie, wijken, veiligheid en internationaal beleid.

Ook op lokaal niveau neemt de belangstelling toe voor de rol die sport speelt bij de kwaliteit van het samenleven van bewoners. Voorbeelden hiervan zijn buurtsportwerk, sociale interventies in de openbare ruimte (Duimdrop, Thuis Op Straat), de Krajicek-playgrounds en de Cruijff Courts. Het Sociaal Platform Rotterdam heeft in 2008 het college van B en W in het advies 'De kracht van sport in de wijk' nadrukkelijk geadviseerd om sport meer in te zetten bij het stimuleren van de sociale binding in wijken (SPR, 2008). De samenwerking tussen organisaties op het terrein van welzijn en sportverenigingen staat nog in de kinderschoenen.

### *Onderwijs*

Met de ontwikkeling van de brede school is de samenlevingsopbouwfunctie van het onderwijs een feit. Onder het motto '*It takes a whole village to raise a child*' zoekt de brede school naar samenwerking met partijen die zich bezighouden met opgroeiende kinderen. Doel van het samenwerkingsverband is enerzijds de ontwikkelingskansen van de kinderen te vergroten, en anderzijds om een doorlopende, en op elkaar aansluitende opvang te bieden. Naast onderwijs is er samenwerking met kinderopvang, welzijn, peuterspeelzaal, sport, cultuur, bibliotheek en andere aanverwante instellingen. Met een

wettelijke opdracht tot burgerschapsvorming in het onderwijs is de socialisatiefunctie van het onderwijs nog eens onderstreept. De verplichte maatschappelijke stage in het voortgezet onderwijs fungeert als nieuw instrument om sociale samenhang en deelname in de maatschappij te versterken (SCP, 2008, p. 113).

Ongeveer tien jaar geleden werd in de publicatie *Scholen onder druk* vanuit het Sociaal en Cultureel Planbureau de suggestie gedaan om voor schooloverstijgende, maatschappelijke opdrachten aan het onderwijs ook buitenschoolse voorzieningen te benutten (Bronneman-Helmerts, 1999). Bij een 'leren door te doen'-aanpak zouden de brede school en de naschoolse opvang een belangrijke rol kunnen spelen. De mogelijkheden die brede scholen in het kader van burgerschapsvorming en sociale integratie zouden kunnen bieden, worden tot op heden echter nog onvoldoende onderkend, laat staan benut. Het SCP concludeert dat er binnen brede scholen steeds meer initiatieven zijn om allochtone en autochtone ouders, die toch al op school komen, ertoe te bewegen om contacten met elkaar te onderhouden.

De brede school komt tot nu vooral voor in het basisonderwijs, maar het voortgezet onderwijs is begonnen aan een inhaalslag. Er zijn ongeveer 1000 brede scholen in het primair onderwijs en het aantal groeit harder dan ooit. De Tweede Kamer heeft een motie aangenomen die inhoudt dat 1600 brede scholen aan het einde van de huidige kabinetsperiode de doelstelling is ([www.bredeschool.nl](http://www.bredeschool.nl)). In het voortgezet onderwijs zijn er 350 brede scholen. De WRR, in de persoon van Pieter Winsemius, pleit voor meer 'andere' (lees: brede) scholen in het voortgezet onderwijs die uitgaan van een bredere taakopvatting dan alleen het overdragen van kennis. Winsemius spreekt over 'plusscholen'.

Zogenaamde plusscholen moeten niet verplicht worden gesteld, maar moeten kunnen bouwen op voldoende draagvlak bij alle betrokkenen (WRR, 2009, p. 15). De samenwerking tussen het opbouwwerk en het onderwijs krijgt in Rotterdam vorm binnen het onderwijsopbouwwerk. De hoofddoelstelling van het onderwijsopbouwwerk is

het verbeteren van de onderwijskansen en de schoolloopbanen van de kinderen door het versterken van de samenhang tussen de school, gezin en buurt. Uitgangspunt hierbij is de leefwereld van het kind.<sup>10</sup>

### *Jongerenwerk*

Jongerenwerk is gericht op (groepen) jongeren van 12 tot 23 jaar. Het organiseert activiteiten voor en met jongeren die voornamelijk in de vrije tijd uitgevoerd worden en heeft een pedagogische en een maatschappelijke doelstelling (Fabri, 2007). Jongerenwerkers zijn een belangrijke schakel in het preventieve jeugdbeleid van gemeenten. Zij kunnen vroegtijdig problemen signaleren en verwijzen naar de juiste instantie, zodat jongeren hun leven weer snel op orde kunnen hebben. Maar jongerenwerkers kunnen vooral voorkomen dat jongeren afglijden. De MOgroep Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening heeft in 2009 een nieuw Competentieprofiel Jongerenwerk uitgebracht. Het nieuwe profiel moet leiden tot jongerenwerkers die aan de specifieke eisen van deze tijd voldoen.<sup>11</sup>

Uit verschillende studies (Van Griensven, 2003; Van Doorn et al., 2008) blijkt dat gemeenten de functie jongerenwerk belangrijk vinden maar dat de werksoort laag in aanzien staat. Het algemene beeld is dat jongerenwerkers een gebrekkige opleiding hebben gevolgd, dat ze slecht begeleid en gecoacht worden en dat er weinig afstemming plaatsvindt tussen werkers onderling. Veel gemeenten en andere overheden zoeken naar instrumenten om de kwaliteit van 'hun' jongerenwerk te beoordelen en te verbeteren. Zo begon de gemeente Rotterdam een langdurig verbeteringstraject voor het jongerenwerk en heeft de gemeente Utrecht een visitatiecommissie gevraagd om de kwaliteit van het jongerenwerk te beoordelen en adviezen te geven voor verbeteringen (Fabri, 2009, p. 20). Ook de beroepsgroep zelf is zich bewust van de noodzaak om de kwaliteit te verbeteren, al dan niet door professionalisering. De voorzitter van de beroepsve-

---

10 Onderwijsopbouwwerk kent een lange voorgeschiedenis. Dit gebeurde in het kader van het Probleem Cumulatie Gebiedsbeleid (PCG). Ook in de periode van het Onderwijsvoor-rangsgebiedsbeleid (OVb) was het opbouwwerk actief in de gebiedsgewijze aanpak van onderwijsachterstanden (zie Delphi, 2003).

11 Minister Rouvoet nam het nieuwe Competentieprofiel op 28 januari 2009 in ontvangst tijdens een bijeenkomst met verschillende jongerenwerkers 'nieuwe stijl'.

reiniging voor jongerenwerkers BV Jong, legt de nadruk niet zozeer op het verbeteren van de eigen kwaliteit, als op het temperen van de verwachtingen van opdrachtgevers en publiek en het verduidelijken van waar het vak voor staat (Fabri, 2009, p. 26).

### *Justitie*

Naar onze mening speelt justitie steeds meer en ook een steeds belangrijker rol bij het oplossen van samenlevingsopbouwvraagstukken in de buurt. Justitie is letterlijk de buurt in gegaan en heeft daarmee het belang onderkend van het present zijn in de buurt en het dicht op de huid zitten van de probleemveroorzakers. Daarbij komt dat justitie zichzelf ook een rol heeft toebedeeld in de preventie door de samenwerking aan te gaan met partijen die we hiervoor hebben beschreven (politie, opbouwwerk, onderwijs, corporaties).

Het Justitie in de Buurt-concept van het midden van de jaren negentig bood het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om 'af te dalen' uit de verre, afstandelijke Paleizen van Justitie en samen met partners als politie, reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming te opereren vanuit specifieke (probleem-)wijken of buurten. Intussen is dit concept doorgeëvalueerd tot zogenoemde Veiligheidshuizen. In het Veiligheidshuis is het aantal participerende organisaties nog groter geworden. Ook gemeenten, Halt, slachtofferhulp, justitiële inrichtingen, Bureau Jeugdzorg, GGZ en maatschappelijk werk zijn vaak vertegenwoordigd.

De brede samenstelling maakt het mogelijk om de criminaliteitsproblemen gezamenlijk aan te pakken, via een integrale, persoonsgerichte en/of gebiedsgerichte aanpak. Veiligheidshuizen spelen dan ook een belangrijke rol in het project *Veiligheid begint bij Voorkomen* (VbbV), dat tot doel heeft de criminaliteit en overlast met 25 procent te reduceren. 'De aanpak is effectief gebleken en verdient navolging', schrijft minister Hirsch Ballin in het voorwoord van de brochure over veiligheidshuizen. Op dit moment telt Nederland 26 Veiligheidshuizen. De bedoeling is dat dit aantal de komende jaren wordt uitgebouwd tot een landelijk dekkend netwerk van circa 40 vestigingen.





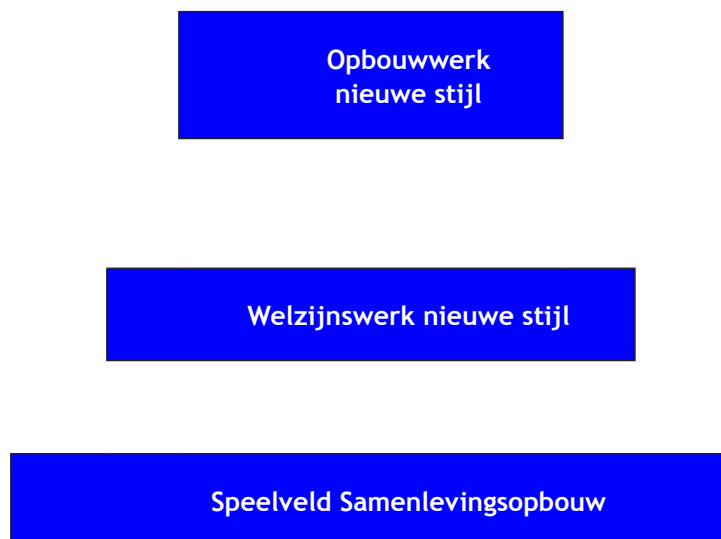
#### *4. De rol van opbouwwerk binnen samenlevingsopbouw*

##### *Samenlevingsopbouw, welzijnswerk, opbouwwerk*

Welzijnswerk en meer specifiek opbouwwerk speelt een cruciale rol binnen het speelveld van samenlevingsopbouw. In dit hoofdstuk gaan we in op het opbouwwerk, vanuit de constatering dat dit een nieuwe positiebeschrijving behoeft. Voor een deel ontwikkelt deze nieuwe positie zich al in de praktijk, maar er is ook sprake van een wat zoekende houding. We doen een poging de nieuwe positie van het opbouwwerk als vorm van welzijnswerk te articuleren. Voorafgaand aan de beschrijving van het opbouwwerk nieuwe stijl geven we een korte historische blik op het ontstaan van deze beroepsgroep. Maar eerst beschrijven we de verhouding tussen welzijnswerk, opbouwwerk en samenlevingsopbouw.

Opbouwwerk draagt bij aan samenlevingsopbouw in nauwe samenwerking met ten minste zeven andere partijen. In de lokale praktijken zijn overigens nog veel meer organisaties betrokken bij de vormgeving van de sociale infrastructuur, zoals Halt-bureaus, centra voor Jeugd en Gezin en de reclassering. Het gaat hier echter om een selectie van partijen waarvan de primaire functie samenhangt met de pretentie van samenlevingsopbouw, namelijk die van verbinden en verheffen. In actuele vorm gaat het om sturing, verbinding en activering (zie hoofdstuk 2). In onderstaand schema geven we weer hoe samenlevingsopbouw, welzijnswerk nieuwe stijl en opbouwwerk nieuwe stijl zich tot elkaar verhouden. Het opbouwwerk beschouwen we als een soort werk binnen het kader van het bredere begrip welzijnswerk (waaronder vallen sociaal-cultureel werk, welzijnswerk ouderen en algemeen maatschappelijk werk).

Schema 1 Samenlevingsopbouw in relatie tot welzijnswerk en opbouwwerk



### *Grondslagen van opbouwwerk*

Volgens het *Handboek Opbouwwerk* is opbouwwerk een vorm van dienstverlening, waarvan de kern is het doelgericht beïnvloeden van de samenleving door het ondersteunen van actieve burgers bij het behartigen van hun gemeenschappelijke belangen (Broekman, 1998, p. 11). Het *Statuut Opbouwwerk* uit 2000 merkt bovendien op dat het opbouwwerk zich daarbij kenmerkt door een normatieve inzet en bij conflicterende belangen tussen groepen in de samenleving kiest voor 'het zwakste belang en meest miskende verlangen' (Statuut Opbouwwerk, 2000).

Van den Hoven constateert in zijn proefschrift *Opbouwwerk: tussen emancipatie en beheersing* dat er een grote eenheid is in functie en taakstelling van het opbouwwerk, namelijk het bevorderen van maatschappelijke integratie en maatschappelijke participatie (2001, p. 368). Hij kent de opbouwwerker drie rollen toe: de opbouwwerker als ontwikkelaar (educatie en ontwikkeling), als bevorderaar van

communicatie (sociale cohesie, samenleven, communicatie) en als ondersteuner van bewonersinitiatieven (emancipatie, democratie, zeggenschap). Verschillen treden er volgens Van den Hoven op zodra het erom gaat de doelen te verwezenlijken en de taak die het opbouwwerk daarbij heeft. Hij stelt de interessante vraag of het doel van het opbouwwerk geleid wordt door emancipatie of toch vooral door de beheersing van problemen? En, indien er sprake is van emancipatie, krijgt deze dan de betekenis van 'integratie' of veronderstelt dit 'transformatie'? (Van den Hoven, 2008, p. 369).

*Beheersing* is gericht op de handhaving van en integratie in bestaande maatschappelijke instituties en dominante waarden- en normenpatronen. Voorbeelden hiervan zijn opvoeding, scholing, het bevorderen van sociale orden, sociale relaties en het verschaffen van toegang tot bronnen. *Emancipatie* gaat over herverdeling van macht ten gunste van achtergestelde groepen in de samenleving. Hierbij gaat het om het bevorderen van zeggenschap en democratie, van nieuwe relaties tussen burgers en maatschappelijke instanties, verwerven van invloed over collectieve middelen en voorzieningen waarvan men gebruikmaakt en de introductie van nieuwe, meer open waarden.

Van den Hoven voegt hier overigens aan toe dat het hierbij niet altijd om twee elkaar uitsluitende polen gaat. Beheersmatige maatregelen kunnen een bijdrage leveren aan emancipatie (idem, p. 369). Wij sluiten ons hierbij aan met de constatering dat een mogelijke spanning tussen emancipatie en beheersing niet hoeft te worden opgelost in de definitie van de positie van de opbouwwerker.

In de huidige tijdsgeest overheerst het idee dat opbouwwerkers professionals zijn die werken aan de leefbaarheid en sociale cohesie in aandachtswijken. Volgens Dozy houdt het opbouwwerk zich ook vooral bezig met de fysieke, materiële en immateriële aspecten van 'wonen' (Dozy, 2008, p. 269). Opbouwwerkers zijn volgens Dozy praktische professionals. Hun kennis en kunde zitten in het 'streetwise' omgaan met de problemen die zij bij het uitoefenen van hun taken ondervinden. Dit sluit aan bij Van den Hovens stelling dat het opbouwwerk werkt aan *reductie van sociale problemen*. Deze praktische benadering van de huidige generatie opbouwwerkers verschilt sterk van die van de ideologisch bevoegen actievoerders die in de jaren

zeventig de beeldvorming domineerden.

Toch hechten we eraan, gezien 'de institutionele drukte' op het speelveld, een specifieke rol toe te kennen aan de relatie van de opbouwwerker met de burger. Het opbouwwerk is de enige beroepsgroep die bewoners zonder institutionele bijbedoeling kan bereiken en van daaruit de sociale infrastructuur een impuls kan geven. Van Vliet en Boonstra (2008, p.11) komen in een analyse van de verschillende visies van de bij de brancheorganisatie opbouwwerk Rotterdam - De Opbouwwerkkamer - aangesloten organisaties tot vier doelen:

1. Het opbouwwerk versterkt de sociale zelfredzaamheid van mensen, in het bijzonder van mensen in achterstandssituaties.
2. Het opbouwwerk bevordert het samenleven van verschillende groepen met elkaar.
3. Het opbouwwerk stelt de beleving, behoeften, belangen en de vraag van de bewoners centraal.
4. Het opbouwwerk streeft naar samenhang zonder uitsluiting van groepen of personen.

In de kern streeft het opbouwwerk naar wat wij *civiele activering* willen noemen: *het beschermen, ondersteunen en articuleren van belangen en behoeften van burgers en bewoners binnen het institutionele speelveld van de samenlevingsopbouw*. In dit speelveld van samenlevingsopbouw, waarop vele partijen een institutionele rol spelen, gaat het om sturing, verbinding en activering van burgers. De opbouwwerker nieuwe stijl werkt vanuit het perspectief van burgers en bewoners aan 'civiele activering' binnen een arrangement van partijen die met elkaar de samenleving vormgeven.

#### Hoe heeft het beroep opbouwwerk in Nederland zich inhoudelijk ontwikkeld?

Opbouwwerk of, vollediger, maatschappelijk opbouwwerk, is ontstaan met de opkomst van buurthuisinitiatieven van progressieve geestelijken in een aantal grotere steden. Maatschappelijk opbouwwerk richtte zich aanvankelijk op liefdadigheidswerk, zowel individuele hulpverlening en begeleiding als ontspannings-, en groepsactiviteiten, met een caritatieve inslag. Het opbouwwerk krijgt in de jaren zestig een impuls door ondersteuning van het ministerie, te weten topambtenaar Gradus Hendriks (zie hoofdstuk 1; tevens Dozy, 2008, p. 274).

Vanaf het begin van de jaren zeventig verschuift het opbouwwerk van individuele hulpverlening naar zelfhulp en vorming. Zelfwerkzaamheid stimuleren komt centraal te staan. Het collectieve karakter en de structurele aanpak van kansarmoede komen steeds meer onder de aandacht. Buurtwerkers worden professioneler. Rond 1975 ligt de nadruk op mobilisatie van buurtbewoners, een streven naar structurele verandering in combinatie met politieke vorming, en actie met en door de buurtbewoners. Vanaf 1975 richt het categoriaal opbouwwerk zich op specifieke bevolkingsgroepen zoals woonwagenvoerders, allochtonen, ouderen en ex-psychiatrische patiënten.

Rond 1976 komt het territoriale, en tegelijk het stedelijk opbouwwerk van de grond. Het opbouwwerk krijgt de kans zijn bestaansrecht te bewijzen bij de sanering van oude stadsbuurten. Het gaat de oprichting van bewonersorganisaties stimuleren en het vindt, gestuurd door subsidieregelingen, een niche in 'wonen' (Dozy, 2008, p. 277).

Het stedelijk opbouwwerk stimuleert op lokaal vlak de inspraak van de bevolking in het lokaal (sociaal) beleid. Door versnippering van voorzieningen was er dringend behoefte aan coördinatie en samenwerking om beleidsbevorderend te werken enerzijds, en anderzijds de participatie van het cliënteel te bevorderen. In de jaren na 1980 wordt het welzijnsbeleid gedecentraliseerd. Mede door zijn subsidieafhankelijkheid blijft het opbouwwerk nieuwe taken oppakken, waardoor het domein nog breder wordt en moeilijker af te grenzen. *'Opbouwwerkers krijgen er andere agogische taken bij en andere welzijnsberoepen gaan opbouwwerktaken uitvoeren'* (Dozy, 2008, p. 278)

Eind jaren negentig zijn de grenzen tussen opbouwwerk en andere welzijnsberoepen vervaagd. Opbouwwerkachtige taken raken steeds meer verspreid en ingebed in de werkwijze van uiteenlopende beroepen (Duyvendak, 2001). Tegenwoordig is de opbouwwerker maar een van de spelers in de buurt naast buurtbeheerders, wijkagenten, wijkmanagers, functionarissen van woningcorporaties en anderen.

### *Opbouwwerk nieuwe stijl*

De opbouwwerker speelt een speciale rol in de visie die we op samenlevingsopbouw hebben ontwikkeld. Zijn (m/v) rol is beperkt ten opzichte van de andere, vaak zeer grote spelers op het veld. Tegelijk brengt het opbouwwerk een uniek perspectief in. Het is niet gebonden aan andere grote belangen en heeft daardoor het meeste oog voor motieven en belangen van burgers. *Het opbouwwerk* vervult in de complexe netwerksamenleving de rol van connector: het overziet het veld van partijen en arrangementen (sturingsrol), bemiddelt tussen verschillende bevolkingsgroepen (verbindingsrol) en spreekt burgers aan (activeringsrol).

De opbouwwerker beweegt zich tussen ‘er zijn’ voor burgers of bewoners en ‘het plegen van interventies’ als het erop aankomt. Zijn middelen daartoe zijn echter beperkt, terwijl andere partijen er vaak veel beter toe in staat zijn. De nieuwe opbouwwerker opereert dan ook vanuit een overzicht van het gehele veld. In het kader van de participatiedoelstelling werkt hij aan civiele activering, maar hij houdt daarbij oog voor de beschermende functies van de overheid. Hij geeft *voice* aan degenen die niet toe zijn aan participatie, hij activeert hen die dat wel zijn tot meedoen, hij overlegt met professionals over de meest geëigende aanpak van sociale problemen.

De opbouwwerker nieuwe stijl deinst niet terug voor samenwerking met (overheids)instanties en zwerft daarbij over het gehele veld. Andere partijen moeten hem respecteren als een professional die een nauwe relatie onderhoudt met burgers. Het gaat hierbij vaak om een vertrouwensrelatie, maar niet per definitie. Zo nodig dient de opbouwwerker voldoende afstand te hebben om interventies uit te voeren of te ondersteunen. De opbouwwerker is daarom bij voorkeur niet verbonden aan institutionele partijen, anders dan gemeente of welzijnsorganisaties.

Toch is het belangrijk te onderkennen dat verschillende organisaties opbouwwerk-achtige functies vervullen. Dat geldt voor de wijkagent, de complexbeheerder en de pastor. Sterker nog, de inzet van deze conceptuele studie is het versterken van samenlevingsopbouw als breed gedragen en uitgevoerde vertaling van het algemeen maatschappelijk belang. Concurrentieverhoudingen in samenlevingsopbouw moeten worden vermeden. De opbouwwerker is engere

zin kenmerkt zich echter door de in principe belangeloze relatie met burgers of bewoners.

Op deze wijze verstaan we de term civiele activering, een begrip dat is geënt op moderne strategieën waarin sociale arrangementen zijn afgestemd op individuele burgers of groepen van burgers. Deze arrangementen zijn gebaseerd op producten en diensten van de verschillende organisaties en instituties. Tegelijkertijd worden zij in een unieke gestalte geleverd in afstemming op behoeften, motieven en belangen van burgers. Opbouwwerk speelt een rol in de nieuwe samenlevingsopbouw, een bescheiden rol, die echter bij een goede uitvoering in feite onmisbaar zal blijken te zijn. In de opleidingen, bijscholing en nascholing zal deze positie grondig moeten worden besproken en geoefend. In dat verband zoomen we in hoofdstuk 5 in op de methodische samenhang tussen de verschillende organisaties in de samenlevingsopbouw.





## 5. *Methoden van samenlevingsopbouw*

De tijd dat samenlevingsopbouw in buurten was voorbehouden aan regulier welzijnswerk is voorbij. Waar vroeger de opbouwwerker in de buurt zo ongeveer het monopolie had op bewonersondersteuning en het stimuleren van burgerparticipatie in aandachtswijken, vindt hij tegenwoordig de brede school-coördinator, de wijkmanager van de gemeente, de wijkbeheerder van de woningcorporatie en de wijk-agent aan zijn zijde. Er is een breed palet aan publieke organisaties die projecten gericht op het *verbinden* of *verheffen* kunnen initiëren. Deze ontwikkeling biedt - als zij niet als concurrentie wordt gezien - enorme kansen voor een brede en integrale aanpak. Maar zij is ook riskant, vanwege het diffuse karakter en de onduidelijkheid van verantwoordelijkheden.

Wie moet een bewoner bellen als er iets aan de hand is in de buurt? En wat moeten professionals doen als zij moeten handelen? Juist een brede visie op samenlevingsopbouw kan leiden tot handelingsverlegenheid: wie doet wat wanneer? Richtten professionals zich op persoonlijke begeleiding, in de vorm van mentor- of maatjesprojecten, of kiezen zij voor een groepsgerichte benadering? Moet men tijdelijk fors ingrijpen om de problemen op te lossen, zoals camera's plaatsen en preventief fouilleren, of kun je beter investeren in professionals die niet tijdelijk maar langdurig in buurten aanwezig zijn? Beleidsmakers weten het niet altijd meer en uitvoerenden ervaren vaak gebrek aan richting.<sup>12</sup> Alles tegelijkertijd ondernemen is geen optie, het is onhaalbaar en bovendien onwenselijk.

---

12 Dit blijkt duidelijk uit het *Handboek moraliseren* (Ham & Tonkens, 2007) waaruit bleek dat professionals in sociale praktijken vaak normatieve richting zoeken in een dialogische verhouding met hun cliënten of deelnemers.

### *Nieuw model voor samenlevingsopbouw*

Het ontbreken van een onderliggende visie en 'richtinggevoel' bij professionals in de uitvoering - in relatie tot andere projecten of programma's - kan ertoe leiden dat geïnitieerde projecten of initiatieven elkaar *tegenwerken* in plaats van *versterken*. In verband met deze tendens is het van belang de verschillende inhoudelijke functies die in samenlevingsopbouw besloten liggen goed te onderscheiden. Daartoe gaan we uit van een tweedimensionaal model, dat we opbouwen vanuit een x- en y-as. Op de x-as bevindt zich een continuüm van individu naar collectief. Interventies zijn gericht op individuele casussen of richten zich op een collectief. Soms is dit collectief klein, zoals een portiek of een groepje jongeren, andere keren is het groter, bijvoorbeeld een buurt of de ouders van een school.

Op de y-as projecteren we een continuüm van presentie naar correctie. Met presentie sluiten we aan bij de methodiek en literatuur vanuit het pastoraal werk (Baart, 2004). Het 'er zijn' voor de ander is op zichzelf een wezenlijke kwaliteit, die samen dient te gaan met continuïteit. De presentiebenadering geeft een methodisch kader waarbinnen de professional met een open agenda, zonder gerichte doelstelling vooraf, een buurt ingaat of burgers of bewoners tegemoet treedt. De enige inzet is aanvankelijk om 'er te zijn', te observeren en goed contact te leggen, door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de leefwereld van mensen.

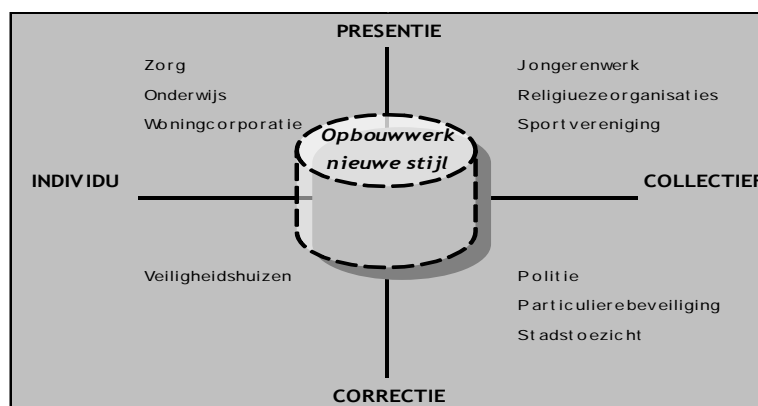
In de presentie zijn professionals niet in eerste en zelfs niet in tweede instantie gericht op het oplossen van problemen. Ze hebben vooral aandacht voor zaken in een mensenleven die goed lopen, of voor de 'tragische' kanten in iemands bestaan waarvoor geen oplossing is (Baart, 2001; Davelaar & De Meere, 2005). Buurtpastores en anderen die deze uitgeschreven methode toepassen - inclusief competentieomschrijvingen, scholingsdagen en een eigen netwerk - blijven gewoonlijk langdurig werkzaam in dezelfde buurt. De presentiebenadering plaatst deze aanpak tegenover de praktijk van een gejaagde professional die vanuit een bureau bezig is zijn projectenwaaier af te werken.

Met presentie benadrukken we het belang van het langdurig aanwezig zijn. Dit maakt het mogelijk om relaties aan te gaan met

bewoners, cliënten of ouders. Dit stelt op zijn minst twee eisen aan organisaties: langdurige zittingstermijnen van buurtwerkers (WRR, 2005) en een programmatische aanpak van problemen en kansen in plaats van tijdelijke interventies (de projectencarrousel). We beschouwen presentie overigens wel als een vorm van interventie, ook al is zij op zichzelf niet actiegericht.

Aan de andere kant gaat het om interventies die een corrigerend effect beogen. Er bestaat een sterke neiging om voor de correctie of aanpak van probleemgedrag een actie van politie en/of justitie af te wachten. Dit leidt tot onbevredigende situaties: reacties zijn vaak te laat, te hard of onvoldoende precies. Het komt erop aan het corrigerende vermogen van de samenleving te vergroten zodat een sneller, liefdevoller en adequater ingrijpen bij (het ontstaan van) probleemgedrag mogelijk is. Tussen presentie en correctie zit een heel scala van sociale interventies die gericht zijn op verandering van gedrag of situaties en die meer of minder directief worden ingezet.

Schema 1 Speelveld samenlevingsopbouw

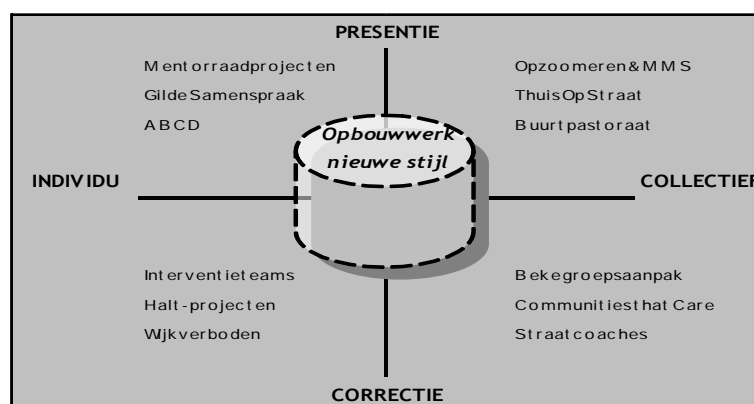


Door combinatie van beide assen ontstaan vier kwadranten waarin verschillende interventies kunnen worden ondergebracht. Een groepsgerichte benadering richt zich bijvoorbeeld op het versterken van de sociale binding en het vergroten van de bewonersparticipatie in een straat of wijk. Daarin is meer of minder directief en corrigerend handelen mogelijk. In een uiterste geval is zij vooral gericht op

aanwezig zijn en faciliteren. Individueel gerichte interventies komen bijvoorbeeld tot uiting in sociale activering naar vrijwilligerswerk of de arbeidsmarkt, in de opvang en reïntegratie van sociaal kwetsbare bewoners of, in het correctieve kwadrant, in de vorm van (alternatieve) straffen voor overlastgevende jongeren. In onderstaand overzicht geven we per kwadrant enkele voorbeelden van interventies.

Deze interventies komen van verschillende instituties die zich bewegen over de assen, afhankelijk van hun acties of handelingen. Het onderwijs is bijvoorbeeld sterk individueel gericht, maar heeft ook collectieve aspecten. De docent is present, maar ook corrigerend bezig. Ook het opbouwwerk moet meebewegen op de assen, verbindingen leggen en zich verhouden tot ontwikkelingen op de andere assen. Om die reden hebben we het opbouwwerk in het midden boven de matrix geplaatst. Hieronder geven we in vier kaders een aantal voorbeelden die passen binnen het tweedimensionale kwadrant.

Schema 2 Interventie op het speelveld van samenlevingsopbouw



#### PRESENTIE & GROEP

**Opzoomeren:** Het Rotterdamse 'Opzoomeren' is waarschijnlijk de meest bekende campagne gericht op het stimuleren van civiele activering van groepen bewoners in een straat van Nederland. Het Opzoomeren begon in 1989 als spontaan initiatief van bewoners van de Opzoomerstraat in de Rotterdamse deelgemeente Delfshaven om de buurt schoner, veiliger en gezelliger te maken (Graaf, 2001 en Hazeu, 2005, p. 289-302). Inmiddels gaat het Opzoomeren allang niet meer alleen om schoonmaakacties in de buurt, maar om allerlei feesten, barbecues en andere activiteiten in de buurt. Kenmerkend is dat het kleinschalige en laagdrempelige activiteiten zijn die door bewoners worden aangedragen (van onderop). Door gezamenlijke straatactiviteiten ontstaan sociale contacten, die weer kunnen worden ingezet voor het beheer van de directe leefomgeving. Voor veel opbouwwerkers en bestuurders is het bevorderen van contacten en sociale cohesie in de straat een doel op zich. Het gezamenlijk vegen van de straat is voor hen vooral een middel om bewoners te activeren en met elkaar in contact te brengen

**Mensen Maken de Stad (MMS):** Het project Mensen Maken de Stad gaat een stapje verder dan Opzoomeren; Opzoomeren levert als het ware het voorwerk. Sinds 2003 neemt het project (in 2003 heette het nog Stadsetiquette) een belangrijke plaats in het Actieprogramma Sociale Integratie van het Rotterdamse college. De uitdaging van MMS is om verder te gaan met al geactiveerde bewoners en organisaties door afspraken te maken over problemen en gedragsregels op straat en in de buurt (Hazeu et al., 2005, p. 307). MMS vergt ook een nadrukkelijke inbreng van professionele krachten. Opbouwwerkers hebben een leidende rol. Uit onderzoek van Boonstra en Snel (2005) blijkt dat het opbouwwerk in Rotterdam Mensen Maken de Stad als een welkome aanvulling op bestaande buurtaanpakken ziet.

**Thuis Op Straat:** Thuis Op Straat (TOS) is een nieuwe sociaal-culturele werksoort die zich ten doel stelt om de leefbaarheid in de openbare ruimte - op pleinen en straten - te vergroten door het scheppen van een duidelijk, gemoedelijk en fatsoenlijk klimaat in

de openbare ruimte. TOS is vooral actief in stadswijken en buurten waar de leefbaarheid onder druk staat en verloedering dreigt of al ver is voortgeschreden. De betrokkenen presenteren TOS als alternatief voor het 'veelal naar binnen gekeerde en aanbodgerichte sociaal-cultureel werk'. TOS is een vervolg op een eerder project Duimdrop, dat op pleinen speelgoed uitleende aan kinderen die daarvoor een pasje hebben. Net als TOS werkte ook Duimdrop met betaalde krachten en beogde het toezicht te houden op spelende kinderen op straat.

**Buurtpastoraat:** Het traditionele buurtopbouwwerk kent van oudsher een onderstroom die is gericht op het aanboren van capaciteiten en het rustig opkweken van nieuwe verbanden. Dit opbouwwerk lijkt aansluiting te hebben bij een benadering die zijn oorsprong heeft in het kerkelijke buurtwerk, de Presentiebenadering (Baart, 2001). Een voorbeeld vormt een project van het buurtpastoraat in de Rivierenwijk in Utrecht rond buurtcentrum 'Het Trefpunt'. Buurtpastor Titus Schlatmann ging zeven jaar geleden samen met enkele buurtbewoners in gesprek met woningbouwcorporatie Mitros om in de Utrechtse Rivierenwijk een ruimte te creëren waar buurtbewoners elkaar op een laagdrempelige manier kunnen ontmoeten. Mitros stelde een klein huurpand beschikbaar. Vervolgens werd Stichting Ruimte in de Buurt opgericht om de randvoorwaarden, zoals financiën, te verzorgen. Het Trefpunt biedt buurtbewoners een plek waar zij clubjes kunnen oprichten om activiteiten te organiseren, of gewoon gezellig samen kunnen zijn. De doelgroep bestaat uit zo'n tachtig à honderd mannen en vrouwen tussen de dertig en negentig jaar oud uit Rivierenwijk. De buurtbewoners betalen een klein bedrag om de kosten van bepaalde activiteiten te dekken. De stap om naar het buurthuis te gaan is voor veel bewoners te groot, omdat dit entree vraagt en een deel van de bewoners dat financieel niet kan opbrengen. Bij Het Trefpunt staat de deur open en hebben zij het gevoel 'gelijkgestemden' te kunnen treffen. Presentie wordt als methode ook toegepast in andere sectoren, zoals de zorg en de GGZ.

## CORRECTIE & GROEP

**De groepsaanpak van Beke:** In Rotterdam wordt gewerkt met de Beke-groepsaanpak. Deze methodiek biedt handvatten om gezamenlijk de problemen aan te pakken. Daarmee levert de methodiek een bijdrage aan de verbetering van de veiligheid in buurt, wijk en deelgemeente. De methode werkt met de Beke-shortlist die is gebaseerd op onderzoek in vijf middelgrote steden door de Onderzoeksgroep Beke. Uit dit onderzoek bleek dat het mogelijk is om met een eenvoudig instrument, de shortlist, een ordening aan te brengen in de grote diversiteit aan problematische jeugdgroepen, door ze in te delen in drie hoofdcategorieën:

- hinderlijke groepen;
- overlastgevende groepen;
- criminele groepen.

De shortlist brengt een aantal typerende kenmerken van groepen jongeren in kaart door middel van een vragenlijst. Indien sprake is van een strak georganiseerd verband en een sterke hiërarchie binnen de groep, zijn er extra kenmerken. Bij hinderlijke en overlastgevende groepen noemen we een groep met deze extra kenmerken een straatbende. Gaat het om een criminele groep dan wordt gesproken van een jeugdbende. Het voordeel van het onderzoek van Beke is dat groepen uit het hele land nu op dezelfde manier kunnen worden ingedeeld en beschreven.

De methodiek biedt in Rotterdam meer dan alleen het in kaart brengen van een groep. De methodiek laat ook zien welke aanpak voor een groep mogelijk is en wat voor instanties daarbij een rol kunnen spelen. Dat varieert van deelgemeente, politie, justitie, jongerenwerk, opbouwwerk en Bureau Jeugdzorg tot woningbouwcorporaties en sport- en recreatieverenigingen.

**Communities That Care:** CTC is een aanpak die al in een zo vroeg mogelijk stadium problemen signaleert en achterstanden effectief probeert te bestrijden. CTC is een preventieve aanpak die wil voorkomen dat jongeren afglijden en hardnekkige en moeilijk oplosbare problemen krijgen. Twee teams vormen samen het hart van Communities That Care, de stuurgroep en het preventieteam. Enkele actieve

sleutelfiguren vormen samen een breed samengestelde stuurgroep. Het preventieteam vormt de drijvende kracht achter alle inspanningen van Communities That Care. Het is een representatieve groep die bestaat uit vertegenwoordigers van het onderwijs, het welzijnswerk, de jeugdgezondheidszorg, de jeugdzorg, de politie, rechterlijke macht, religieuze of geestelijke vertegenwoordigers en gemeente of stadsdeel.

**CTC** gaat uit van negentien risicofactoren die problematisch alcohol- en drugsgebruik, jeugdcriminaliteit, schooluitval, tienerzwangerschap en geweld vrij nauwkeurig kunnen voorspellen. Naast gerichte aandacht voor risicofactoren biedt inzicht in en kennis over beschermende factoren de mogelijkheid om positief invloed uit te oefenen.

**Straatcoaches:** De straatcoaches van Stichting Aanpak Overlast Amsterdam (SAOA) zijn zeven dagen per week paraat, zo nodig 24 uur per dag. Ze fietsen rond en kennen de straat op hun duimpje. Ze signaleren, rapporteren, waarschuwen en komen tussenbeide als het nodig is. De straatcoaches zijn professionals, afkomstig van beveiligingsbedrijf To Serve And Protect (TSAP). De straatcoaches rijden rond op snelle en wendbare MTB's. Ze zijn niet gewapend, maar mogen, als iedere burger, een verdachte van een strafbaar feit aanhouden in afwachting van de politie.

Na afloop van hun dienst stellen de straatcoaches een rapportage op. Deze 'straat informatie' wordt gebruikt in de activiteiten richting de ouders van de jongeren. Bovendien gebruikt de procesmanager deze informatie in het overleg met de netwerkpartners, waaronder de politie en het stadsdeel ([www.aanpakoverlast.nl](http://www.aanpakoverlast.nl)).

#### **CORRECTIE & INDIVIDU**

**Interventieteams:** Sinds 2003 bestaat er een landelijk dekkend netwerk van interventieteams dat zwart werk, illegale arbeid, sociale zekerheidsfraude en fiscale fraude aanpakt. In deze interventieteams werken de Belastingdienst (BD), de Sociale Verzekeringsbank (SVB), de Arbeidsinspectie (AI), het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), Openbaar Ministerie (OM), de politie, de gemeenten en de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (SIOD) met elkaar



samen.

Het functioneren van deze interventieteams is een succes, zo is de algemene mening bij de betrokken organisaties. Deze organisaties zijn een nieuwe, intensieve vorm van samenwerking aangegaan. Zij hebben de ervaring dat deze samenwerking tussen de verschillende overheidsorganisaties een belangrijke meerwaarde genereert, die een direct en positief effect heeft op de resultaten. Deze resultaten hebben voor een belangrijk deel een maatschappelijk karakter; de interventieteams leveren een bijdrage aan de verbetering van de leefbaarheid (vooral in grootstedelijke gebieden) en aan het terugdringen van overlast en criminaliteit. Vanzelfsprekend is er daarnaast sprake van directe financiële resultaten.

De ombudsman van de gemeente Rotterdam levert kritiek op de stedelijke interventieteams. De interventieteams houden volgens de ombudsman bij huisbezoeken onvoldoende rekening met de privacy en rechten van burgers. De gemeente is in 2000 met deze interventieteams begonnen en inmiddels vinden jaarlijks 25.000 van dergelijke huisbezoeken plaats. Sinds de instelling van de interventieteams zijn de criminaliteit en overlast in Rotterdam sterk afgenomen. De ombudsman erkent dat huisbezoeken een nuttig instrument kunnen zijn voor de gemeente, maar benadrukt dat de overheid niet vrij is om onbeperkt te inspecteren. 'Een woning is een overheidsvrije zone en daar is de burger zelf de baas.'

**Wijkverboden:** Minister Hirsch Ballin van Justitie wil overlast van probleemjongeren effectief bestraffen met een wijkverbod dat rechters kunnen opleggen als zelfstandige maatregel. Het strafrecht kan hiermee bijdragen aan de leefbaarheid in steden en wijken. Een wijkverbod sluit bovendien goed aan bij het snelrecht en de ontwikkeling van de Veiligheidshuizen.

Rechters kunnen met het wijkverbod beter inspelen op maatschappelijke ontwikkelingen, zoals overlast in wijken en buurten. Het Veiligheidshuis kan hierbij een belangrijke rol vervullen, door een dossier samen te stellen op basis waarvan de rechter kan oordelen. De rechter kan de vrijheidsbeperkende maatregel opleggen in plaats van, of naast, een geldstraf of vrijheidsstraf. Minister Hirsch Ballin

onderzoekt hoe het wijkverbod kan aansluiten bij een zo doeltreffend mogelijke vormgeving van het snelrecht, waarmee hij tegemoetkomt aan behoeften in de praktijk. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) staat positief tegenover het instrument wijkverbod.

Een voorbeeld van een (tijdelijk) straatverbod vinden we in de Rotterdamse wijk Katendrecht. Daar geldt sinds mei 2008 een avondklok voor elf kinderen tussen de negen en vijftien jaar. Naar verluidt gaat het vooral om kinderen met een Antilliaanse achtergrond die de buurt onveilig maken. Ze mogen na negen uur 's avonds de straat niet op. Doen ze dat toch, dan pakt de politie ze op, brengt ze naar huis en als straf krijgen ze gezinshulp toegewezen.

#### PRESENTIE & INDIVIDU

**Mentoraadsprojecten:** Mentoraatprojecten gelden op dit moment als hét voorbeeld waarin individuen geholpen worden door betrokkenen die hoger op de ladder staan. Het beeld van de *haves* die hun wijsheid en levenservaring inzetten voor de ontwikkeling en emancipatie van de *have nots* spreekt tot de verbeelding en ontwikkelde zich de afgelopen jaren tot een ware hype (Lub & Uyterlinde, 2007, p. 90). Over de effecten van mentorprojecten is nog niet zoveel bekend. Uit Amerikaans onderzoek naar de grootste mentororganisatie van de VS 'Big Brothers, Big Sisters' - meer dan honderd jaar geleden opgericht - blijkt dat jongeren die worden bijgestaan door een mentor minder kans hebben om alcohol of drugs te gaan gebruiken, hogere cijfers behaalden op school en gedurende het programma verbeterde relaties hadden met hun ouders of voogd (idem, p. 91). Nederlands onderzoek wijst op een bescheiden, maar positief effect op het functioneren van jeugdigen.

**Asset-based community development - en varianten:** De ABCD-benadering is een vorm van capaciteitsgestuurde buurtontwikkeling. Onder andere het Landelijk Samenwerkingsverband Aandachtswijken (LSA) heeft deze methode rond 2000 geïmporteerd uit de Verenigde Staten. ABCD is naar de Nederlandse situatie vertaald, beschreven en geëvalueerd door verschillende kennisinstututen zoals de Hogeschool

Fontys, het Verwey-Jonker Instituut en het NIZW (nu Movisie). De eerste toepassing van ABCD in Nederland vond plaats in de Eindhovense wijken Woensel West en LijmbEEK. In de eerste wijk liep het project naar verloop van tijd vast. Van de tweede wijk werd in een evaluatie na drie jaar vastgesteld dat de wijk van een matte wijk, zonder veel samenhang of activiteiten, was veranderd in een veel actievere wijk, met meer onderlinge netwerkjes. Het Rotterdamse project ABCD (Aandacht voor Bewoners Capaciteiten Delfshaven) is geïnitieerd door een woningcorporatie en zet stevig in op begeleiders. Twee professionals opereren vanuit een centrale ruimte in de wijk, 'het web' en inventariseren van daaruit wat de wijk nodig heeft, los van de gangbare manier van plannen maken en uitvoeren. Bijzonder voor de Nederlandse context is de gecombineerde aandacht voor de sociale en economische ontplooiing van individuen.



## 6. *Concluderende samenvatting*

Opbouwwerk is een van de funderende gebieden van het Verwey-Jonker Instituut.<sup>13</sup> Het zit in het DNA van het instituut. In de loop der jaren hebben we vele studies verricht op dit terrein. Het werkterrein breidde zich uit naar vele andere thema's. Deze verbreding staat niet op zichzelf. In de naoorlogse periode waren de begrippen samenlevingsopbouw en opbouwwerk nauw met elkaar verbonden. In de afgelopen twee decennia - vanaf het midden van de jaren tachtig - werd samenlevingsopbouw echter een breed gedeelde opgave. Samenlevingsopbouw was als het ware te belangrijk om alleen aan opbouwwerkers over te laten. Door de marginalisering van het opbouwwerk (en in bredere zin het welzijnswerk) verloor helaas ook het begrip samenlevingsopbouw zijn betekenis.

Met deze conceptuele notitie willen we samenlevingsopbouw als richtinggevend concept een nieuwe impuls geven: het heeft traditie, het is breed, suggereert maakbaarheid, impliceert verbinding en verheffing. Het past bij uitstek bij de behoeften van de huidige samenleving. Ons voorstel is om ook de inspanningen van andere partijen (we hebben er acht beschreven) vanuit hetzelfde perspectief te beschrijven. Niemand heeft het monopolie op samenlevingsopbouw. De verbreding van het Verwey-Jonker Instituut zelf naar andere terreinen (leefbaarheid, veiligheid, integratie, zorg, opvoeding, onderwijs, justitie) is in feite de uitdrukking van de nieuwe arrangementen in de vormgeving van de sociale infrastructuur.

Samenlevingsopbouw kan sturing geven aan de samenwerking van organisaties en afstemming van interventies. Daarin kan het de paradoxen die het werk altijd heeft begrensd overstijgen. We hebben deze beschreven als 'beschaving van onderop', 'effectiviteit door

---

<sup>13</sup> In 1993 werd het instituut opgericht als fusie van het Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek (Nimawo) en Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Opbouwwerk (Nimo).

eigen initiatief' en 'grote resultaten door kleine operaties'. Samenlevingsopbouw gaat over meer dan verbinden, zoals we terugvinden in veel van de Wmo-plannen: wijkgericht werken, burgerparticipatie, sociale samenhang, leefbaarheid. Het gaat ook over verheffen. Om die reden bespraken we drie nieuwe uitdagingen: samenlevingsopbouw als governancevraagstuk, als verbindingsopgave en als activeringsopdracht.

Het speelveld van samenlevingsopbouw is daarmee dus enorm verbreed. Dat heeft inhoudelijke consequenties. Het gaat zowel over het collectief als over het individu, het gaat over presentie (duurzame aanwezigheid) en over correctie (reageren op probleemgedrag). Een nieuwe sociale samenhang wordt gevonden in de onderlinge erkenning van institutionele taken. We wagen ons concluderend ook aan een definitie van samenlevingsopbouw: *Samenlevingsopbouw is sturing, verbinding en activering in de vormgeving van de civiele samenleving door diverse instituties op basis van een scala van interventies (van presentie tot correctie) en op verschillende schaalniveaus (van individu tot collectief).*

Hierbinnen is een speciale rol weggelegd voor het opbouwwerk als de werksoort die zich meer in het bijzonder toelegt op bescherming, toerusting en activering van burgers of bewoners binnen de institutionele arrangementen van samenlevingsopbouw. Kort gezegd (met excuses voor de Engelse begrippen): de opbouwwerker is de *connector* tussen partijen die *voice* geeft aan burgers. Deze definities zijn het resultaat van de verkenningen die we in het voorgaande hebben beschreven. In de geschetste praktijken hebben we bovendien concrete verschijningsvormen van samenlevingsopbouw laten zien. Inmiddels zijn we ervan overtuigd dat samenlevingsopbouw, en daarbinnen het opbouwwerk, een sterke impuls behoeft.

Deze impuls bestaat er om te beginnen uit dat organisaties meer ervan doordrongen moeten raken dat zij een rol spelen binnen een groter arrangement. Deze ontwikkeling is gaande, maar heeft versterking nodig door een betere afstemming tussen organisaties en hun *professionals*. De ervaring leert dat deze afstemming beter slaagt naarmate de urgentie toeneemt en de aanleiding zo concreet mogelijk is (bijvoorbeeld de casusoverleggen in de veiligheidshuizen). Ook de diverse interventieteams die individuele huisbezoeken afleg-

gen en aangrijpen op de meest schrijnende problemen zijn daar een voorbeeld van.

Juist voor een brede, inclusieve en activerende vorm van samenlevingsopbouw is richting en overeenstemming nodig over het veld als geheel. We hebben eerder vergelijkingen gemaakt met de opstelling op een voetbalveld (bijvoorbeeld Boutellier, Rijksschroeff en Stekettee, 2005 en Boutellier, 2005). Organisaties verdelen zich over linies die een min of meer 'verdedigende' rol hebben. Het spel wordt opgebouwd van achteruit naar voren, van probleemgestuurd naar kansgericht. Met steun van de achterste linies ontstaan voorin het elan en de creativiteit die nodig zijn om een samenleving vooruit te helpen.

Lokale besturen spelen daarin een cruciale rol. De Wet maatschappelijke ondersteuning biedt de mogelijkheid om een visie op de lokale samenleving te ontwikkelen en voor bepaalde opbouw te kiezen. In dat verband staan bestuurders voor de opgave (als een trainer-coach) om de spelers op het veld te verenigen en hen richting te geven in hun 'maatschappelijke opdracht'. Gedurende lange tijd heeft de aansturing van de professionals - van welke organisatie dan ook - in het teken gestaan van prestaties en producten. Deze *managerial revolution* was (wellicht) nodig tegen de achtergrond van het wegvallen van de richtinggevende ideologische kaders die tot in de jaren tachtig vitaal waren.

Maar op dit moment is er grote behoefte aan inhoudelijke richting in termen van verheffen en verbinden. Sociale stijging, inclusiviteit, sociale vrede, vertrouwen en participatie zijn het soort begrippen dat actueel is in deze ontwikkeling. Met deze notitie hebben we aan deze ontwikkeling een conceptuele impuls willen geven. Een keuze voor samenlevingsopbouw heeft consequenties voor bestuurders, professionals en burgers. Zij geeft ook richting aan 'welzijnswerk nieuwe stijl'. Opbouwen kun je alleen als je erin gelooft en je gesteund weet door anderen die hetzelfde doel hebben.





## 7. *Literatuur*

Achterhuis, H. (1981). *De markt van welzijn en geluk. 1981: Een kritiek van de andragogie*. Bilthoven: Ambo.

Adriaansens, H.P.M., & Zijdeveld, A.C. (1981). *Vrijwillig initiatief en de verzorgingsstaat; cultuursociologische analyse van een beleidsprobleem*. Deventer: Samson.

Baart, A. (2004). *Een theorie van de presentie*. Den Haag: Lemma.

Blokland, T. & Savage, M. (2008). *Social Capital and Networked Urbanism*. Aldershot: Ashgate.

Blokland-Potters, T. (1998). 'Wat stadsbewoners bindt'; *sociale relaties in een achterstandswijk*. Kampen: Kok Agora.

Boutellier, H. (2005). *Meer dan veilig; over bestuur, bescherming en burgerschap*. Den Haag: Bju (oratie).

Boutellier, H. (2007). *De nodale orde; veiligheid en burgerschap in de netwerksamenleving*. Amsterdam: Vu FSW (oratie).

Boutellier, H., Rijkschroeff, R., & Steketee, M. (2005). *Van achteruit naar voren; evaluatie van het Amsterdamse jeugdveiligheidsbeleid*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Broekman, H. (1998). *Handboek Opbouwwerk. Methoden, technieken en terreinen*. Den Haag: Dr. Gradus Hendriks Stichting.

Delphi (2003). *Onderwijsopbouwwerk: Delphi anno 2003, op oude leest geschoeid*. Rotterdam: Stichting Delphi Opbouwwerk.

Doorten, I., & Rouw, R. (2006). *Opbrengsten van sociale interventies*. Amsterdam: SWP.

Doorn, M. van, Groot, J. de, Leuken, J. van, & Wiel, D. van der (2008). *Jeugdbeleid in Amsterdam. Vrijtijdsbesteding voor jongeren: de stadsdelen vergeleken*. Amsterdam: Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam.

Douglas, M. (1982). *In the Active Voice*. London, Boston: Routledge and Kegan Paul.

Dozy, M. (2008). 'Het is altijd het beroep van de toekomst geweest'; *de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk*. Zutphen: Walburg Pers.

Dozy, M., Os, P. van, & Valckx, T. (2008). Politie, opbouwwerk en gemeenschappelijke veiligheidszorg. *MO Samenlevingsopbouw*, 28e jrg. nr. 218.

Duyvendak, J., & Veldboer, L. (2001). *Meeting Point Nederland*. Boom.

Fabri, W. (2007). *Hoe houden jongerenwerkers hun vak bij? Onderzoek naar de professionalisering van jongerenwerkers*. Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut.

Fabri, W. (2009). Professionalisering van het jongerenwerk. Jongerenwerker moet voldoen aan steeds hogere eisen. *JeugdenCo, Kennis 01*, pp. 17-26.

Goffman, E. (1974). *Frame Analysis; an Essay on the Organisation of Experience*. New York: Harper & Row.

Griensven, R. van, & Smeets, K. (2003). *Jeugd- en jongerenwerk in Nederland. Huidige stand van zaken vanuit gemeentelijk perspectief*. Den Haag: SGB0.

Haan, I. de, & Duyvendak, J.W. (2002). *In het hart van de verzorgingsstaat; het Ministerie van Maatschappelijk werk en zijn opvolgers* (CRM, WVC, VWS), 1952-2002. Zutphen: Walburg Pers.

Hartman, C., & Tops, P. (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.

Hoven, R. van den (2001). *Opbouwwerk tussen emancipatie en beheersing. Een vergelijkende studie naar praktijken van opbouwwerk in Nederland en Portugal*. S.l. : s.n.

Knijn, T. (2004). *Het prijzen van de zorg; sociaal beleid op het snijvlak van privé en publiek (oratie)*. Utrecht: Universiteit Utrecht.

Lans, J. van der (2008). Nodig: welzijnswerk nieuwe stijl. In: *TSS*, Aflevering 26, 44-47.

Moors, H., & Rovers, B. (2008). *Geloven in veiligheid; tegendraadse perspectieven*. Den Haag: Bju.

Movisie (2007). *Spelers in de samenlevingsopbouw aan het begin van de 21ste eeuw*. Folder.

Moors, H., & Rovers, B. (2008). *Geloven in veiligheid; tegendraadse perspectieven*. Den Haag: Bju.

Raad voor maatschappelijke Ontwikkeling (2009). *De wijk nemen; een subtiel samenspel van burgers, maatschappelijke organisaties en overheid*. Amsterdam: SWP (RMO).

Sassen, S. (1998). *Globalization and its Discontents*. New York: New Press.

Schuster, J. (2001). *Het domein van het opbouwwerk: verandering in de professionele identiteit door samenwerking met andere beroepen*. Meeting Point Nederland. Amsterdam: Boom.

SPR (2008). *De kracht van sport in de wijk*. Rotterdam: SPR.

Swaan, A. de (1996). *Zorg en de staat. Welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam: Bert Bakker.

Tonkens, E. (2003, herzien 2008). *Mondige burgers, getemde professionals; marktwerking en professionaliteit in de publieke sector*. Amsterdam: Van Gennep.

Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam; hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*. Amsterdam: Atlas.

Verhagen, S. (2008). *Participatie en maatschappelijke ontwikkeling*. Utrecht: Hogeschool Utrecht (Openbare les).

Volkskrant (2009). *Zo normaal mogelijk doen*. 28 februari 2009, p. 35.

Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Amsterdam: AUP (WRR, 72).

Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2006). *De verzorgingsstaat herwogen; over verzorgen, verzekeren, verheffen en verbinden*. Amsterdam: AUP (WRR, 76).

Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid (2008). *Vertrouwen in de school, Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Amsterdam: AUP (WRR, 83).

## Colofon

Dit betreft een publicatie die uitkomt binnen het VWS-programma “*Beter in Meedoen*”. Dit meerjarige programma is gericht op de vernieuwing en kwaliteitsverbetering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Meer informatie over dit programma kunt u vinden op de website: [www.invoering-wmo.nl](http://www.invoering-wmo.nl)

opdrachtgever/financier	Ministerie van VWS, Programma “ <i>Beter in Meedoen</i> ”
auteurs	prof. dr. J.C.J. Boutellier, drs. N. Boonstra
omslag	Grafitall, Valkenswaard
foto omslag	
uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht telefoon 030-2300799 telefax 030-2300683 e-mail <a href="mailto:secr@verwey-jonker.nl">secr@verwey-jonker.nl</a> website <a href="http://www.verwey-jonker.nl">www.verwey-jonker.nl</a>

### *De publicatie*

De publicatie kan gedownload en/of besteld worden via onze website:  
<http://www.verwey-jonker.nl>.

Behalve via deze site kunt u producten bestellen door te mailen naar [verwey-jonker@denhaagmediagroep.nl](mailto:verwey-jonker@denhaagmediagroep.nl) of faxen naar (070) 33 66 995 onder vermelding van de titel van de publicatie, uw naam, factuuradres en afleveradres.

ISBN 978-90-5830-332-5

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2009, eerste druk

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut. Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction is allowed, on condition that the source is mentioned.