

**‘Het is altijd het beroep van de toekomst geweest’**

*... if the hat is the social world, the world studied by sociology, we can pull out not only a variety of rabbits but any number of other animals, many of them weird and wonderful.*

Ian Craib, *Modern social theory*, 1992: 247

# ‘Het is altijd het beroep van de toekomst geweest’

*De beroepsontwikkeling van het opbouwwerk*

**Proefschrift**

ter verkrijging van

de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,

op gezag van Rector Magnificus prof.mr. P.F. van der Heijden,

volgens besluit van het College voor Promoties

te verdedigen op donderdag 6 november 2008

klokke 16.15 uur

door

**MARGRETA CORINA DOZY**

geboren te Alphen aan den Rijn

in 1953



WALBURG PERS

Promotiecommissie

Promotor

Prof.dr. J.J.B.M. van Hoof

Referent

Prof.dr. A.L. Mok

Overige leden

Prof.dr. J.W.G. Duyvendak

Dr. W.J. van Noort

Prof.dr. M.R. Rutgers

Deze uitgave werd mede mogelijk gemaakt door de Dr. Gradus Hendriks Stichting. De Stichting onderhoudt de leerstoel 'Wetenschappelijke Grondslagen van het Opbouwwerk' aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

© 2008 Marta C. Dozy, p/a Uitgeversmaatschappij Walburg Pers, Zutphen

[www.walburgpers.nl](http://www.walburgpers.nl)

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voorzover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16b Auteurswet 1912 juncto het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351 zoals gewijzigd bij Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Omslagontwerp: Marjo Starink, Amsterdam

Ontwerp binnenwerk: ViaMare, Marijke Maarleveld, Zutphen

ISBN 978.90.5730.618.1

NUR 740

# Inhoudsopgave

## Voorwoord 9

### 1 Inleiding 11

- 1.1 Een schets van het opbouwwerk 11
- 1.2 Waarom de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk? 17
- 1.3 Beroepsontwikkeling: een omschrijving 18
- 1.4 Doelstelling en centrale onderzoeksvraag 20
- 1.5 Uitwerking en methodologische verantwoording 21
- 1.6 Opbouw van het boek 23

### 2 Theoretisch kader 25

- 2.1 Beroepsociologische benaderingen 25
- 2.2 Beroepsontwikkeling als interprofessionele competitie 28
- 2.3 Neo-institutionele benadering 31
- 2.4 Partijen-in-het-systeem-benadering op mesoniveau 32
  - 2.4.1 Kennis, autonomie en maatschappelijke waardering 33
- 2.5 Beroepsontwikkeling als proces van legitimering 35
- 2.6 Taakdifferentiatie en specialisatie 36
- 2.7 Institutionalisering 37
  - 2.7.1 Domeininstitutionalisering 37
  - 2.7.2 Sociale institutionalisering 38
  - 2.7.3 De beroepsgroep: schematische weergave 40
- 2.8 Voorwaarden voor beroepsontwikkeling als proces van institutionalisering 41
  - 2.8.1 Enige mate van organisatie rond een bepaald probleem 41
  - 2.8.2 Interdependentie 41
  - 2.8.3 Niche / domeinconsensus 42
  - 2.8.4 Beroepsvereniging / institutionele belangenbehartiger 42
  - 2.8.5 Maatschappelijke steun 43
  - 2.8.6 Het verband tussen de voorwaarden 45
- 2.9 Uitwerking van de centrale onderzoeksvraag in deelvragen en onderzoeksmodellen 46
  - 2.9.1 Partijen-in-het-systeem-schema 46
  - 2.9.2 Een model van beroepsontwikkeling 49
  - 2.9.3 Het gebruik van schema en model in dit onderzoek 50
- 2.10 Samenvatting 50

### 3 Differentiatie en specialisatie: maatschappelijk werk en volksontwikkeling (1850-1952) 53

- 3.1 De maatschappelijke context vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw 54
- 3.2 Maatschappelijk werk 57
- 3.3 Volksontwikkeling 62
- 3.4 Maatschappelijk werk en volksontwikkeling rond 1940 67
- 3.5 Oorlog en bezetting 68
- 3.6 Herstel en vernieuwing: het overheidsbeleid 70
- 3.7 Gezin, jeugd en gemeenschap in de knel? 72

3.7.1	De bedreigde gemeenschap	75
3.8	Oplossingen	78
3.9	De institutionele context: uitbreiding van het aantal spelers	81
3.10	Opleidingen	86
3.11	De ontwikkeling van kennis en kunde	87
3.12	De oprichting van het Ministerie van Maatschappelijk Werk	92
3.13	Concluderende beschouwing	93
<b>4</b>	<b>Maatschappelijk opbouwwerk: het begin (1952-1965)</b>	<b>97</b>
4.1	Opbouwwerkrelevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context	97
4.2	Wat is maatschappelijk opbouwwerk?	101
4.3	Conflicten in het institutionele veld	104
4.3.1	Maatschappelijk Werk en OK&W	104
4.3.2	Het Ministerie van en de Vereniging voor Maatschappelijk Werk	106
4.3.3	De NVMW en de NCC: domeingeschillen	110
4.4	Het overheidsbeleid inzake maatschappelijk opbouwwerk	115
4.4.1	Subsidie	116
4.4.2	Subsidieregelingen	119
4.5	Maatschappelijk opbouwwerk in de praktijk	122
4.6	De ontwikkeling van kennis en kunde	129
4.6.1	Community Organization; Theory and Principles	130
4.6.2	Maatschappelijk opbouwwerk: verkenningen	135
4.7	Opleiding	138
4.8	Onderzoek	139
4.9	Wat is maatschappelijk opbouwwerk?	140
4.10	Concluderende beschouwing	142
<b>5</b>	<b>De jaren van groei (1965-1980)</b>	<b>145</b>
5.1	Opbouwwerkrelevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context	145
5.2	Sociale institutionalisering: beroepsstructuur	149
5.2.1	Beroepsstructuur: beschouwing	153
5.3	Taakdifferentiatie en domeininstitutionalisering	154
5.3.1	Taakdifferentiatie en domeininstitutionalisering: beschouwing	166
5.4	Theorie- en methodieontwikkeling	167
5.4.1	Sociaal-agogisch opbouwwerk	167
5.4.2	Maatschappijkritisch opbouwwerk	171
5.4.3	Pragmatisch opbouwwerk	173
5.4.4	De drie benaderingen: bespreking	174
5.5	(Evolutie en) evaluatie van het opbouwwerk: de legitimiteit ter discussie	177
5.6	Het opbouwwerk- en welzijnsbeleid van CRM	181
5.7	De Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn: streven naar behoud	190
5.7.1	Sectie Maatschappelijk Opbouwwerk / Samenlevingsopbouw	190
5.7.2	Ontzuiling van de Raad	193
5.7.3	Synopsis: een beeld van het functioneren van landelijke welzijnsorganisaties	196
5.8	Concluderende beschouwing	197

<b>6</b>	<b>De neergang (vanaf 1980)</b>	<b>201</b>
6.1	Opbouwwerkrelevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context	201
6.2	Het overheidsbeleid inzake welzijnswerk	206
6.2.1	Decentralisatie I: de Rijksbijdrageregeling Sociaal-Cultureel Werk	207
6.2.2	Bezuinigingen en specifiek beleid	208
6.2.3	Decentralisatie II: de Welzijnswet	209
6.2.4	Sociale vernieuwing	211
6.2.5	Grotestedenbeleid	211
6.2.6	Wet Maatschappelijke Ondersteuning	212
6.3	Decentralisatie: de gevolgen voor het institutionele veld	213
6.4	Taakdifferentiatie en domeininstitutionalisering	216
6.4.1	Opbouwwerk in de jaren tachtig	216
6.4.2	Beschouwing	222
6.4.3	Opbouwwerk en de lokale overheid	225
6.4.4	Trends in 1990	225
6.4.5	Opbouwwerk rond de eeuwwisseling	228
6.4.6	Opbouwwerk na de eeuwwisseling	231
6.4.7	Domeininstitutionalisering: beschouwing	232
6.4.8	Toekomstverwachtingen van instellingen en opbouwwerkers	234
6.5	Sociale institutionalisering	235
6.5.1	Het Landelijk Platform Opbouwwerk	235
6.5.2	De omslag	239
6.6	De ontwikkeling van kennis en kunde	243
6.6.1	Van maakbaarheidsgeloof naar pragmatisme	244
6.6.2	Wetenschappelijke fundering: proefschriften	244
6.6.3	Wetenschappelijke fundering: de leerstoel 'grondslagen opbouwwerk'	248
6.6.4	De sociaal-agogische benadering	250
6.6.5	Beschouwing	254
6.7	Legitimering door beroepsprofilering	256
6.7.1	Beroepsprofilering 1999: opbouwwerkers zelf aan het woord	262
6.7.2	Bespreking	264
6.8	Concluderende beschouwing	265
<b>7</b>	<b>Slotbeschouwing</b>	<b>269</b>
7.1	Samenvatting theoretisch kader	269
7.2	Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	272
7.2.1	Een model van beroepsontwikkeling	272
7.3	De belangrijkste onderzoeksresultaten op een rij	274
7.3.1	De aanloop (circa 1850-1952)	274
7.3.2	De opkomst (1952-1965)	275
7.3.3	De groei (1965-1980)	277
7.3.4	De neergang: vanaf 1980	277
7.4	De beroepsontwikkeling van het opbouwwerk: conclusies	279
7.5	De meerwaarde van een beroepsociologische benadering	282
7.6	Toekomstperspectieven voor opbouwwerk	283

<b>Noten</b>	<b>285</b>
--------------	------------

**Bijlagen**

1. Begrotingsposten opbouwwerk Ministerie van Maatschappelijk Werk en CRM (1955-1987) 323
2. Opkomst, bloei en neergang van de andragologie 327
3. Opbouwwerkonderzoek 1999: methodologische verantwoording 333
4. Opbouwwerkonderzoek 1999: tabellen 345

**Literatuur** 361**Summary** 375**Over de auteur** 381



# VOORWOORD

In 1991 maakte ik kennis met het opbouwwerk. Het was de bedoeling dat ik onderzoek zou doen naar, kort gezegd, de bijdrage van het opbouwwerk aan het versterken van de positie en de kansen van werklozen – een in omvang gedurende de jaren tachtig sterk gegroeide groepering. Mijn opdrachtgever was de Dr. Gradus Hendriks Stichting, enkele jaren eerder opgericht ten behoeve van de instandhouding van de bijzondere leerstoel ‘Wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk’.

Met ‘opbouwwerk en werkgelegenheid’ – de naam van het project destijds – was ik na een aantal maanden klaar. Ik zag in ‘werkgelegenheid’ namelijk weinig toekomst voor het opbouwwerk – een conclusie die ik trok na literatuurstudie en gesprekken met opbouwwerkers en opbouwwerk-onderzoekers. Wel waren mij tijdens het ‘lezen en praten’ een paar andere zaken opgevallen. Eén ervan was de regelmatig terugkerende vraag om verdere professionalisering.

Dat vond ik vreemd; uit alles wat ik had gelezen en gehoord, had ik niet de indruk gekregen dat het opbouwwerkers schortte aan vakbekwaamheid. Wat er wel aan de hand was, wist ik niet, maar het leek mij de moeite waard daar verder onderzoek naar te doen.

De Dr. Gradus Hendriks Stichting heeft sindsdien nog jaren moeten wachten op het resultaat, dit proefschrift. De weg ernaartoe zat vol hobbels en kuilen, voetangels en klemmen, andere – al dan niet zelf neergelegde – obstakels en doodlopende zijpaden, waardoor de zoektocht langer duurde dan ik had gedacht.

Het schrijven van een proefschrift is een eenzame klus. Des te belangrijker is het dat er mensen zijn die, gedurende de jaren dat je ermee bezig bent, het werken eraan lichter maken.

Ik wil er een aantal noemen op deze plaats.

Met Teun Hoefnagel, gedurende acht jaar mijn collega en kamergenoot bij het Departement Bestuurskunde van de Leidse Faculteit der Sociale Wetenschappen, kletste ik genoeglijk over het werk, de toestand thuis en in de rest van de wereld. We konden ook dagenlang samen zwijgen en ieder aan ons eigen onderzoek werken.

Leny Monsjou, secretaresse bij Bestuurskunde, nam me veel type- en ander administratief werk uit handen en zorgde vaak voor koffie, thee en een luisterend oor.

David Zannoni, mijn studentassistent gedurende het jaar 2000, hielp bij de verwerking van de onderzoeksgegevens van mijn onderzoek onder opbouwwerkers en opbouwwerkinstellingen en verbeterde en passant zijn SPSS-onderzoeksvaardigheden.

Dankzij mijn onderwijsmaatjes vanaf 2002, Tom Immel (Politieacademie) en Edward van der Torre (COT), ging ik, na soms lange onderwijsdagen, met nieuwe inspiratie voor het verbinden van theorie en praktijk, terug naar huis.

Mijn ‘blauwe bazen’ binnen de Politieacademie, Lex Mellink en Peter van Os, zorgden er door hun constante aanmoediging en hun vertrouwen in mijn capaciteiten voor dat de laatste loodjes minder zwaar waren.

Fenny Gerrits, hoofdredacteur van *MO/Samenlevingsopbouw* en opbouwwerkadviseur bij MOVISIE, leende mij alle jaargangen van het vaktijdschrift, volgde de afronding van het manuscript met grote belangstelling en voorzag in materiaal dat ik nog snel even nodig had om losse einden af te hechten. Voor het eerst in de ruim twintig jaar dat ik hem ken, correspondeerde en converseerde ik in het Engels met John Marinus. Hij maakte van mijn in het Engels geschreven samenvatting Engels comme il faut.

Met mijn zussen Ineke, Marian en Renate, mijn schoonzus Jos Niemeijer-Homoet en mijn zwager Arie van Rijn, deelde ik veel lief en leed – tijdens het schrijven van dit proefschrift, maar ook al ver daarvoor.

Mijn paranimfen: Lucas Boersma, mijn jongste neef, en Marianne Verburg, mijn oudste vriendin. Lucas zag ik geboren worden en opgroeien tot een man die nieuwsgierig, kritisch en een doorzetter is – eigenschappen waarmee een onderzoeker ver kan komen – en die iemand is met wie ik altijd erg kan lachen.

De vriendschap met Marianne dateert van de eerste dag in de eerste klas van de HBS. Nog steeds zetten wij – ook al hebben we tijdenlang niets van elkaar gehoord – het gesprek voort alsof we elkaar gisteren nog spraken.

De wetenschap dat Lucas en Marianne letterlijk achter me zouden staan tijdens de promotieplechtigheid, heeft veel voor mij betekend in het half jaar eraan voorafgaand.

Ten slotte Frits Niemeijer, mijn echtgenoot. Hij verdroeg mijn hoera-en-drie-keer-niks-stemmingen met liefdevolle gelijkmoedigheid, becommentarieerde de eindversie en droeg waardevolle tekstsuggesties aan. Zijn geloof in mijn kunnen en zijn overtuiging dat dit proefschrift ooit zou afkomen, hebben mij vaak het zetje gegeven dat ik nodig had om door te gaan. Bedankt Frits.

Aan het begin van de Vakconferentie Opbouwwerk 2007 stond de dagvoorzitter stil bij het overlijden in dat jaar van twee mensen ‘zonder wie wij hier vandaag waarschijnlijk niet hadden gestaan’: Gradus Hendriks, gepensioneerd directeur-generaal Samenlevingsopbouw van het Ministerie van Maatschappelijk Werk / CRM, en Wil van de Leur, directeur van het Landelijk Centrum Opbouwwerk. Twee markante persoonlijkheden, die van onschatbare betekenis zijn geweest voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk.

Gradus en Wil maakten altijd tijd voor me. Beiden lieten zich met eindeloos geduld en niet aflattend enthousiasme urenlang door mij bevragen. Beiden spraken vol passie over het opbouwwerk, dat, zo zei Wil me een keer, ‘altijd het beroep van de toekomst is geweest’.

Aan Gradus Hendriks en Wil van de Leur draag ik dit boek op.

‘Mijn proefschrift gaat over opbouwwerk’. Na deze opmerking valt er vaak een korte stilte, gevolgd door: ‘O, bestaat dat dan nog?’ Het antwoord op deze vraag zou een eenvoudig ja of nee moeten inhouden – zeker als je er jaren onderzoek naar hebt gedaan en helemaal als je dat onderzoek ook nog eens hebt verricht vanuit beroepsociologisch perspectief. Desondanks is het antwoord op de gestelde vraag verre van eenvoudig want: ‘wat is opbouwwerk?’. Een vraag die ook wel wordt gesteld – meestal door vijfendertig-minners – en bovendien een vraag die in de jaren vijftig van de twintigste eeuw de gemoederen binnen wat sinds jaar en dag welzijnswerk heet, danig bezighield: was opbouwwerk een proces, een methode, een functie, een werksoort?<sup>1</sup> Even lastig als ‘wat is opbouwwerk’, is de vraag ‘wanneer ontstond het, waar komt het vandaan?’ Ook op die vraag blijken meerdere antwoorden mogelijk. Zo beschouwen Boer (1960), Schuyt (1985) en Broekman (1988) het werk van de in 1926 opgerichte Vereniging Opbouw Drenthe als startpunt, terwijl Peper (1972) vertrekt in 1952. In dat jaar wordt opbouwwerk door het nieuwe Ministerie van Maatschappelijk Werk als ‘maatschappelijk opbouwwerk’ gearachtureerd. Dit maatschappelijk opbouwwerk lijkt op community organization, dat in 1948 door Kamphuis in Nederland werd geïntroduceerd. Zij is afkomstig uit het maatschappelijk werk. Het lijkt echter ook op het dorps-, wijk-, club- en buurthuiswerk, dat in de eerste helft van de twintigste eeuw tot bloei kwam.<sup>2</sup> Volksopvoeder Hajer (1960: 174 e.v.) daarentegen bestempelt het in 1963 als ‘volksopvoeding te velde’. De volksopvoeding heeft haar wortels in het werk van de Maatschappij tot Nut van ’t Algemeen, dat dateert uit 1795.

Hoe dan ook, ondanks de verschillende antwoorden op de vraag ‘wat is opbouwwerk en waar komt het vandaan’: opbouwwerk hééft in ieder geval bestaan. Zonder uitputtend te willen zijn: Er zijn vanaf de jaren vijftig van de vorige eeuw studiedagen en conferenties aan gewijd. Er kwamen vanaf medio jaren zestig een opbouwwerkonderzoeksinstituut en vier instellingen voor methodiekontwikkeling. Er kwam een vaktijdschrift, een specialisatie opbouwwerk aan enkele sociale academies, een kaderopleiding opbouwwerk, een bijzondere leerstoel ‘wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk’ en een Landelijk Platform Opbouwwerk (LPO), dat zich richtte op kennisuitwisseling, kennisontwikkeling en innovatie.

Van dit alles bestaan vanaf 2007 alleen nog de bijzondere leerstoel, de jaarlijkse Vakconferentie Opbouwwerk en het vaktijdschrift *MO/Samenlevingsopbouw*.

Aldus in een notedop de geschiedenis van de opkomst, groei en neergang van opbouwwerk als beroep ofwel, ‘het opbouwwerk’.<sup>3</sup>

Dit proefschrift gaat over de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk. De vraag ‘wat is opbouwwerk’ zal in dit onderzoek frequent aan de orde komen. Om een beeld te geven van wat opbouwwerk inhoudt, volgt hierna een korte schets, gebaseerd op het doornemen van, vooral, een aantal jaargangen van de elkaar opvolgende vaktijdschriften.<sup>4</sup>

### 1.1 Een schets van het opbouwwerk

Opbouwwerk bestrijkt een breed werkterrein – een constatering die snel duidelijk wordt bij lezing van een aantal jaargangen. Doelstellingen, taken en doelgroepen worden ruim omschreven.

Zo beoogt opbouwwerk bij te dragen aan democratisering van de samenleving door het bevorderen van participatie van onderop, het komt op voor sociaal-zwakke groeperingen, het ondersteunt groepen mensen die problemen met betrekking tot hun eigen woon-, leef- en werksituatie willen oplossen, het initieert, organiseert en faciliteert, het tracht de leefbaarheid op buurt- en wijkniveau te vergroten, de zelfwerkzaamheid van bepaalde bevolkingsgroepen te bevorderen, het treedt op als intermediair tussen overheid, bevolking en particulier initiatief<sup>5</sup> of – als variant – tussen ‘straat en staat’.<sup>6</sup>

Het belangrijkste werkterrein is ‘wonen’ en ‘wat ermee samenhangt’. Hierbij gaat het om respectievelijk de fysieke of materiële en de immateriële aspecten ervan. In vooral de jaren zeventig is het opbouwwerk actief in de stadsvernieuwing en -renovatie, het voert actie tegen de stijging van woonlasten<sup>7</sup> en het zet zich in voor het verkrijgen dan wel behouden van welzijnsvoorzieningen. In de loop der jaren verschuift de aandacht naar ‘wat ermee samenhangt’ en breidt het werkterrein zich uit. Zo gaat in de jaren tachtig het opbouwwerk zich richten op de integratie van allochtonen, (de opvang van) werklozen, en het gaat bijdragen aan het verkleinen van onderwijsachterstand. In de loop van het laatste decennium van de twintigste eeuw verdwijnen werklozen en onderwijsachterstand naar de achtergrond en komen jongeren, sociale veiligheid en leefbaarheid naar de voorgrond. Deze blijven ook na de eeuwwisseling hoog op de agenda staan.

### *Problemen van opbouwwerk*

Het brede werkterrein en de verschuivingen die er in de loop der jaren in zijn opgetreden, deed de vraag rijzen: ‘wanneer begint en eindigt opbouwwerk, waar liggen de grenzen?’ Dit was een van de vragen die uiteindelijk leidden tot de keuze voor een beroepsociologische benadering. Daarnaast waren er drie andere thema’s, rode draden in de opbouwwerkgeschiedenis, die de vraag naar het ontstaan en de ontwikkeling van opbouwwerk tot beroep versterkten.

Het eerste is de reeds gestelde vraag *wat is opbouwwerk?*. Deze vraag loopt als een rode draad door de geschiedenis van het opbouwwerk. Althans, vanaf de introductie ervan door het Ministerie van Maatschappelijk Werk, tot ver in de jaren zeventig. Er is dan al een aantal jaren een afstudeerrichting opbouwwerk aan enkele sociale academies, er is een kaderopleiding opbouwwerk en een onderzoeksinstituut, het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO). Desondanks wordt er met grote regelmaat gewezen op de noodzaak van verdere *professionalisering* – het tweede thema dat als rode draad door de geschiedenis van het opbouwwerk loopt.

De vraag om professionalisering is begrijpelijk als in ogenschouw wordt genomen dat er tot halverwege de jaren zestig wel studiedagen en conferenties zijn, maar nog geen opleidingen en onderzoeksinstellingen. Als de vraag om professionalisering ook na de komst van opleidingen en een eigen onderzoeksinstituut blijft bestaan, moet er meer aan de hand zijn. Dat is er ook; het derde thema dat als rode draad door de geschiedenis van het opbouwwerk loopt, is, kort gezegd, *nut en noodzaak van opbouwwerk*. Deze worden dermate vaak benadrukt dat je je als lezer onwillekeurig gaat afvragen waarom dat steeds zo expliciet aan de orde moet komen. Men kan bijna spreken van een averechts effect: hoe meer er geschreven wordt dat opbouwwerk zo nuttig en noodzakelijk is, hoe meer de vraag zich aandient waarom dat steeds moet worden gezegd. Anders geformuleerd, waarom moet het opbouwwerk zich steeds zo nadrukkelijk legitimeren? Heeft dit te maken met het moeizaam bereiken van succes? Want dat valt ook te lezen in met name de praktijkbeschrijvingen in de opbouwwerktijdschriften. Het blijkt in de praktijk moeilijk de doelgroepen te bereiken en in beweging te krijgen dan wel te houden. De samenwerking met derden verloopt veelal moeizaam, terwijl ‘tijd’ eveneens een probleem vormt.<sup>8</sup>

Aldus kunnen legitimiteits- en effectiviteitsproblemen de roep om professionalisering verster-

ken, maar de vraag is of dat helpt genoemde problemen op te lossen. Er is vanaf de tweede helft van de jaren zestig immers veel onderzoek gedaan en er is veel gedaan aan theorie- en methodiekontwikkeling.<sup>9</sup> Beide komen in dit onderzoek uitgebreid aan de orde.

Nu kan daar tegenin worden gebracht dat de ontwikkelde kennis en kunde wellicht niet aansloot bij de beroepspraktijk, maar dat vond ik een te gemakkelijke verklaring. Het NIMO en de in de loop van de jaren zeventig opgerichte Werkplaatsen Opbouwwerk ten behoeve van de methodiekontwikkeling verrichtten namelijk veel praktijkonderzoek. Gezien de verhouding ‘moeilijk verlopende zaken’ versus ‘met succes afgerond verhalen’, is de vraag om versterking van het professionele gehalte echter wel een begrijpelijke.

Gesprekken met tien ervaren opbouwwerkers, een methodiekbegeleider en de directeur van een opbouwwerkinstelling in Den Haag<sup>10</sup> bevestigden het beeld dat uit de literatuur naar voren was gekomen: opbouwwerkers zijn mensen met een sterk maatschappelijk engagement, die zich, bedienend van een scala aan organisatie- en interventietechnieken, bezighouden met vele, nogal uiteenlopende zaken die – we schrijven 1992 – door henzelf veelal worden gedefinieerd in termen van ‘leefbaarheid’. Hieronder vallen zaken als het bestrijden van vuil op straat, het verbeteren van de onderlinge betrekkingen tussen buurtbewoners, het opzetten van projecten die gericht zijn op het vergroten van de verkeersveiligheid, de uitbreiding en het onderhoud van groenvoorzieningen of het met buurtbewoners oplossen van problemen in de wijk zoals parkeer- of drugsoverlast, gebrek aan speelruimte voor kinderen of ontmoetingsplekken voor jongeren.

In vrijwel alle gesprekken kwam naar voren dat opbouwwerk vooral zwaar werk is, dat door de veelheid aan werkzaamheden, gebrek aan waardering door en moeizaam verlopende samenwerking met derden – zoals de gemeentelijke overheid, het sociaal-cultureel en het maatschappelijk werk, arbeidstoeleidend instanties en scholen – gebrek aan belangstelling en betrokkenheid van wijk- en buurtbewoners bij activiteiten die het opbouwwerk opzet en begeleidt, veel van de persoonlijke inzet van opbouwwerkers vraagt.

### Kader 1.1 Opbouwwerk in een van de grote steden

Hieronder volgt een impressie – in hun eigen bewoordingen – van de zaken waarmee opbouwwerkers in Den Haag zich begin jaren negentig bezighouden.

#### *Opbouwwerk en bewonersgroepen*

“Een van mijn belangrijkste taken is het initiëren van activiteiten bij gesignaleerde problemen. Ik richt me op het vergroten van sociale vaardigheden, van inzicht in politiek en van inzicht in de eigen en onderlinge processen. Daarnaast het bijbrengen van tactisch en strategisch inzicht. Verder ervoor zorgen dat de groep bij elkaar blijft. Dit is zeker in het begin van organisatieprocessen belangrijk. De opbouwwerker is dan in feite de constante factor in het geheel. [ ] Ik bereid de bewonersorganisatie ook voor op gesprekken met ambtenaren. Je moet ze niet blanco laten binnen stappen. Soms zijn bewoners hardstikke emotioneel en als je niet oppast, kan dat verkeerd worden opgepakt.” (JA, 36 jaar, vrouw, Scheveningen-Dorp)

“Ik ondersteun de bewonersorganisatie en ik ben lid van diverse werkgroepen: accommodatie, die kijkt naar voorzieningen in de wijk, wijkwelzijnsoverleg en een programmabeeraad basiseducatie. De ondersteuning houdt in dat ik adviseer tijdens vergaderingen, soms

help ik met brieven of stukken schrijven. Ook voortgangsbewaking en informatie verstrekken. Indien nodig lees ik stukken en maak er een uittreksel van. Daarnaast ben ik bezig een bewonerscommissie op te richten voor het Willem Dreespark, de drie geïsoleerd liggende flats. Er zijn veel eenzaamheidsproblemen daar. Wat ook speelt is de komst van het station Moerwijk. Dat kan parkeerproblemen gaan geven en geluidsoverlast voor de bewoners.” (MR, 32 jaar, vrouw, Moerwijk)

“De ondersteuning van een groep die een speeltuin in de wijk wilde, begon met: we willen graag, maar we weten niet hoe dat aan te pakken. Dus begint het van mijn kant met strategische ondersteuning: hoe krijg je dat voor elkaar? In dit geval met behulp van de sociale vernieuwing. Het inschakelen van het projectbureau levert dan f 50.000 op. Ook vroeg ik aan een collega in een wijk met een speeltuin om hun statuten. Die kun je bijna letterlijk overnemen.” (MF, 38 jaar, Spoorwijk)

#### *Opbouwwerk en de multi-etnische samenleving*

“Je hebt herkenbare segregatie in Spoorwijk, een zwart deel en een wit deel. [] Er zit hier een harde kern van buitenlanderhaters. Het idee voor het bouwen van een moskee is een rel geworden. []

In het theehuis hiernaast komen per definitie de autochtone randgroepers. In jongerencentrum ‘De Keet’ komen migrantenjongeren en ook in de jongerenafdeling van het buurthuis komen voornamelijk migranten. Tot en met de basisschool gaat het goed, de integratie, daarna zie je een soort van meerdeling optreden. Dan zie je dat iedereen zich toch binnen zijn eigen groep terugtrekt: de Nederlandse jongeren, de Turkse, de Marokkaanse, de Surinaamse... enzovoort.” (MF, 38 jaar, Spoorwijk)

“In veel wijken is er een gesloten klimaat, waarbij autochtonen er niet om staan te dringen allochtonen op te nemen in de bewonersorganisatie. Tenzij de allochtonen zich aanpassen aan de autochtone normen en waarden.” (TB, 48 jaar, methodiekbegeleider)

“Het is niet alleen het aantal allochtonen, maar dat ze niks te vertellen hebben hier op wijkniveau. Er worden op een aantal vlakken beslissingen genomen waar geen buitenlander aan te pas komt, maar wat wel alles met hem of haar van doen heeft. Wat doen scholen, wat doen clubhuizen, wat doen allerlei voorzieningen, wat gebeurt er in het kader van de stadsvernieuwing, het beheer van woningen, wat doet een woningbouwvereniging, waar wordt voorlichting over gegeven, hoe ziet een wijkkrant eruit? Op al dat soort vlakken is er dus nul invloed van migranten. [] Bij een project om de buurt schoon te houden, is geen migrant betrokken geweest. Zo’n project heeft dan ook een tijdelijk effect, namelijk alleen in de periode dat je gigantische inzet pleegt. Extra straatvegers en zo... Maar als je die weghaalt, is het allemaal weg.” (TM, 39 jaar, Transvaal)

#### *Opbouwwerk en werkloosheid*

“Veel problemen in de wijk hebben ook te maken met werkloosheid; het thuis zitten, de daarmee gepaard gaande irritaties, het bezorgen van overlast of eronder lijden. Dan kan je wel wat aan leefbaarheid doen, maar het probleem zit dan in de werkloosheid. De taak van het werkopbouwwerk is dan specifiek het stimuleren van instellingen om het probleem ge-

zamenlijk aan te pakken, hen bij elkaar aan tafel te krijgen. Met opvang en sussen los je het niet op. Het clubhuis kan wel degelijk proberen mensen te motiveren en ook iets doen aan toeleiding. Voordat je moeilijke groepen zo ver hebt dat ze erkennen dat het werkloos zijn een probleem voor ze is ... dáár ligt de taak voor het welzijnswerk. Ook kan het welzijnswerk doelgerichte activiteiten voor werkzoekenden organiseren, bijvoorbeeld sollicitatietrainingen of het vergroten van sociale vaardigheden, gericht op de werksituatie.” (MJ, 34 jaar, werkopbouwwerker)

#### *Opbouwwerk en onderwijs*

“Ik probeer verband te brengen in de driehoek scholen-ouders-kinderen. Kinderen zitten een deel van de dag op school, een deel thuis en een deel van hun leven brengen ze door op straat in de buurt of wijk waarin ze wonen. [ ]

De scholen zitten tot hun nek toe in het werk; die worden er helemaal gek van als je weer met een projectje komt aanzetten... een schoonmaakproject, moet dat nou, we hebben al zo veel projecten. [ ]

Ik organiseer themagerichte activiteiten met als doel de ouders meer te betrekken bij het onderwijs. Het is niet altijd makkelijk ouders te interesseren voor dit soort activiteiten. Het is natuurlijk ook allemaal heel betrekkelijk. Spelen, het lijkt een hot item en het is natuurlijk ook vreselijk belangrijk, maar het is in het leven van veel mensen heel klein. Veel mensen hebben heel andere problemen aan hun hoofd: hun eigen werkgelegenheid, geldproblemen of relatieproblemen.” (JV, 34 jaar, onderwijsopbouwwerkster)

#### *De opbouwwerker*

“Je bent een soort duizendpoot. Je moet alles kunnen, je moet er inhoudelijk veel van af weten en heel veel bij moeten willen leren. Zoals laatst bij de overlast van bedrijven. Je moet dan wat weten van de hinderwetvergunning, van de APV, je moet dan ook begrijpen hoe de gemeente daar achter zit, waarom de procedures zo lang duren, waarom de mensen niet direct resultaat zien als ze bellen.” (MW, 27 jaar, vrouw, Zeeheldenkwartier)

“Als er problemen zijn, van een formulier dat ze niet kunnen invullen tot huizen waar groot onderhoud aan uitgevoerd moet worden, dan is het: ga maar naar het opbouwwerk, die helpen je daar wel bij. [ ] Wij zijn eigenlijk de enige functie die op simpele wijze contact heeft met de mensen aan de basis. Wij horen heel veel, wij hebben met ontzettend veel wijkgroepen contact. Wij weten overal wel wat van.” (JV-Moerwijk)

“Je bent ook een stabiele factor in het geheel. Ik werk vier dagen per week, ben heel vaak hier in dit pand. Ik hoor heel veel, ben makkelijk aanspreekbaar. Ik sluit me niet op, wandel door de buurt zodat mensen me een beetje kennen en makkelijk kunnen aanspreken. In die zin ben ik ook een beetje een regelneef.” (MF, 38 jaar, Spoorwijk)

“Een aantal wijken heeft geen opbouwwerk. Het gaat dan wel om de betere wijken, niet om de Schilderswijk. De opbouwwerker in Loosduinen bijvoorbeeld, werkt voor dertien wijken met even zo veel bewonersorganisaties. Daar kan dat. Als het probleem is opgelost, gaat de opbouwwerker weer verder. Hij heeft dat een veel meer consulentachtige functie: probleeminventarisatie, strategie, proces, scholing en dat is het.” (CP, 39 jaar, coördinator)

Twee aan het opbouwwerk gewijde proefschriften (Peper, 1972, Dijkstra 1989) en één opbouwwerkgerelateerd proefschrift (De Kleijn, 1985) versterkten mijn idee dat de legitimiteits- en effectiviteitsproblemen hooguit ten dele het gevolg waren van onvoldoende kennis en kunde.

### *Wetenschappelijk onderzoek*

Peper (o.c) onderzocht het overheidsbeleid inzake opbouwwerk. Zijn onderzoek wees uit dat – ondanks de ruimhartige subsidiëring van het toenmalige Ministerie van CRM en diens voorloper Maatschappelijk Werk – het opbouwwerk onvoldoende politieke en maatschappelijke steun genoot. Dijkstra (o.c.) promoveerde zeventien jaar later op een onderzoek naar de bekendheid met en waardering voor het opbouwwerk in Spoorwijk door potentiële gebruikers. Tevens onderzocht hij de waardering voor het opbouwwerk door de belangrijkste partijen waarmee het samenwerkt. Zijn onderzoek wees uit dat het Spoorwijkse opbouwwerk wel politieke steun had, maar dat het maatschappelijke steun ontbeerde. Ook stelde hij op basis van zijn bevindingen dat opbouwwerkers hun kennis en kunde onvoldoende in de praktijk kunnen brengen. Het had zijns inziens voor het opbouwwerk dan ook weinig zin zich te oriënteren op wetenschappelijke kennis. Er werd in het dagelijkse functioneren immers geen gebruik van gemaakt, aldus Dijkstra (o.c.: 139).<sup>11</sup>

Zowel Peper als Dijkstra concludeerde dat het opbouwwerk weinig effectief is (Peper, o.c.: 264; Dijkstra, o.c.: 134-135). Dat dat te wijten zou zijn aan gebrek aan kennis en kunde stelde echter Peper noch Dijkstra. Beide onderzoeken laten wel zien dat het opbouwwerk onvoldoende is geïnstitutionaliseerd, hier kortweg omschreven als onvoldoende ingebed en verankerd in de beroepsomgeving (Dijkstra) en de samenleving (Peper). Op beide proefschriften wordt uitgebreid ingegaan verderop in dit boek. Evenals op het derde proefschrift dat hier de revue passeert – dat van De Kleijn.

De Kleijn toetste door analyse van een aantal stadsvernieuwingstrajecten een theorie van opbouwprocessen. Een van zijn belangrijkste bevindingen was, in verband met dit onderzoek, dat de door hem gevonden belemmerende en bevorderende factoren voor opbouwprocessen geen enkele voorspellende waarde hebben. Dat wil zeggen: wat de ene keer werkt, werkt de andere keer niet. Niet omdat wat wel en niet werkt op toeval berust, maar op een specifieke samenstelling van factoren die niet vooraf te geven of te voorspellen is (De Kleijn, 1985: 94). Dit kan verdere theorievorming belemmeren. Desondanks biedt zijn onderzoek in ruime mate handvatten voor zowel verder onderzoek als het ontwikkelen van ‘recepten voor handelingswijzen’.

Op grond van de vele inspanningen met betrekking tot theorie- en methodiekontwikkeling en op basis van de hierboven genoemde onderzoeken, vond ik, zoals gezegd, gebrek aan kennis en kunde een te gemakkelijke verklaring voor de effectiviteits- en legitimiteitsproblemen. Het feit dat de vraag ‘wat is opbouwwerk’ al direct na de introductie ervan door het Ministerie van Maatschappelijk Werk werd gesteld en gedurende ruim tien jaar binnen welzijnskringen kennelijk belangrijk genoeg was om hem te blijven stellen, duidt op al lang bestaande legitimiteitsproblemen. De vraag waarom die discussie zo lang duurde is echter nooit serieus onderzocht. De vraag waarom het werkerterrein van het opbouwwerk zo breed wordt gedefinieerd, is evenmin serieus onderwerp van onderzoek geweest. De vraag wat beide hebben betekend voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk is derhalve ook nooit eerder gesteld.

Ondersteuning van mijn idee dat de legitimiteits- en effectiviteitsproblemen van het opbouwwerk wel eens grotendeels opbouwwerkextrinsieke oorzaken zouden kunnen hebben, vond ik



tevens bij beroepsocioloog Mok. In een kritiek op een onderzoek naar de mate waarin reclasseringsmaatschappelijk werkers waren geprofessionaliseerd, stelde hij dat de onderzoeker zich te veel had gericht op de beroepsgroep zelf. Dientengevolge had hij te weinig oog gehad voor ontwikkelingen in de omgeving die van invloed zijn op de positie, rol en taken van – in het door Mok besproken onderzoek – het reclasseringsmaatschappelijk werk. Mok eindigde zijn bespreking met:

“Als vanuit een beroep professionalisering als probleem wordt gevoeld, dan is dat voor de beroepsocioloog een teken. Het heeft een signaalfunctie, het wijst op een verandering in de machtsrelaties, op bedreiging van het domein, op onzekerheid, op veranderingen in de relatie met afnemers, opdrachtgevers en wellicht vele anderen die voor de *legitimering en institutionalisering* van belang zijn” (Mok, 1973: 114, cursivering MCD).

Aldus werd het een beroepsociologische benadering.<sup>12</sup>

## 1.2 Waarom de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk?

De stap van legitimering en institutionalisering naar beroepsontwikkeling is minder groot dan zij wellicht lijkt als in ogenschouw wordt genomen dat Mok deze termen gebruikt voor beroepsvorming. Beroepsvorming – en in het verlengde hiervan beroepsontwikkeling – is een proces van taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering. Als gevolg van maatschappelijke en/of technologische ontwikkelingen ontstaan nieuwe activiteiten als antwoord op nieuwe problemen en/of worden bestaande activiteiten gesplitst in deelactiviteiten, rond welke zich vaste, relatief stabiele structuren en handelingspatronen ontwikkelen (institutionalisering), waarbij degenen die de activiteiten verrichten streven naar erkenning door andere beroepsgroepen en ‘de samenleving’ (Ibid.: 104-105; Mok, 1990: 194-197). Bij beroepsvorming gaat het, anders gezegd, niet alleen om het ontwikkelen van kennis en kunde inzake het oplossen van bepaalde problemen (specialisatie), maar ook om het verkrijgen van zeggenschap over een bepaald werkterrein of -domein. Hiervoor dienen anderen – zoals andere beroepsgroepen, afnemers en de overheid – de domeinaanspraken te erkennen (legitimering).

### *Motivering*

Aan de keuze voor een beroepsociologische benadering, waarbij taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering de basis vormen voor het verdere onderzoek, liggen de volgende redenen ten grondslag.

Bij *taakdifferentiatie* en *specialisatie* staat de naar erkenning strevende beroepsgroepering, het opbouwwerk, centraal; bij *legitimering* en *institutionalisering* wordt de omgeving in de beschouwing betrokken.<sup>13</sup> Ontwikkelingen binnen het opbouwwerk worden op deze wijze gerelateerd aan ontwikkelingen binnen de beroepsomgeving en binnen de samenleving. Anders gezegd, betekent een dergelijke benadering een contextuele benadering, waarbij opbouwwerkextrinsieke factoren en actoren (naar Bovens e.a.: 2001: 100-111) een belangrijk deel uitmaken van het onderzoek. Deze beroepsociologische benadering kan mijns inziens een betere verklaring bieden voor de vrijwel permanente effectiviteits- en legitimiteitsproblemen van het opbouwwerk dan ‘onvoldoende geprofessionaliseerd’ of ‘onvoldoende ingebed’. Achter beide antwoorden zit dan immers nog steeds de vraag hoe beide te verklaren zijn.

Daarnaast – hiermee samenhangend – er zijn, zoals gezegd, vele onderzoeken gedaan naar opbouwwerk. Geen ervan is verricht vanuit beroepsociologisch perspectief, geen ervan biedt een verklaring voor de opkomst, groei én neergang van het toch relatief jong beroep opbouwwerk. Vanuit beroepsociologisch oogpunt ten slotte kan onderzoek naar opbouwwerk als opkomend, bloeiend en wellicht verdwijnend beroep, een nuttige bijdrage leveren aan verdere theorievorming over beroepsontwikkeling als proces van taakdifferentiatie, specialisering, legitimering en institutionalisering.

### 1.3 Beroepsontwikkeling: een omschrijving

Een beroep wordt door Mok omschreven als “een geïnstitutionaliseerd en gelegitimeerd kader rond een bepaald deel van de maatschappelijke arbeidsverdeling (het taakveld) dat een aantal mensen (de beroepsgroep) tegenover anderen beschouwt als het domein dat hun toebehoort” (Mok, 1990: 194). ‘Kader’ kan hierbij worden opgevat als ‘structuur’.

Hij omschrijft in dit verband institutionalisering als “een proces waarbij de omgeving meer of minder steun verleent aan de wijze van probleem oplossen van een groepering” (Mok, 1973: 37). Hiermee kent hij de omgeving, ook de interne blijkens de toevoeging ‘management’ (Mok, Bles-Booij en Vrieze, 1998: 405), een prominente plaats toe bij institutionalisering als deelproces van beroepsontwikkeling, hetgeen voortvloeit uit het tweede deelproces: legitimering.

‘Legitimering’ kan worden opgevat als een proces waarbij de beroepsbeoefenaren – de beroepsgroep in wording – hun wijze van probleemoplossing proberen aanvaard te krijgen door de omgeving. ‘Gelegitimeerd’ duidt er dan op dat de omgeving – al dan niet van harte – haar fiat heeft gegeven aan de beroepsgroep een bepaald deel van de arbeidsverdeling tot zijn werkterrein of domein te rekenen.

Beroepen claimen een bepaald deel van de maatschappelijke arbeidsverdeling; voor elk beroep geldt derhalve dat het oplossingen aanbiedt voor maatschappelijke vragen of ‘problemen’. Wat door wie op welk moment als probleem wordt gedefinieerd doet hier nog niet ter zake, wel dat problemen het gevolg zijn van bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt in ontwikkelingen in de maatschappij als geheel die leiden tot problemen waarvoor het beroep in wording / de beroepsgroep oplossingen biedt en ontwikkelingen in de omgeving van de beroepsgroep. Laatstgenoemde wordt aangeduid met institutionele context. Dit zal hier onder worden toegelicht door in te zoomen op het fenomeen taakdifferentiatie.

#### *Arbeidsdeling of taakdifferentiatie: verschillende niveaus*

Arbeidsdeling of taakdifferentiatie begint, zo leert de geschiedenis, met het opsplitsen van taken tussen individuen binnen groepen of organisaties ofwel, taakverdeling op *microniveau*. Deze taakverdeling draagt bij aan de instandhouding en het functioneren van de groep of organisatie als geheel. Degenen die de taken vervullen, ontwikkelen een zekere routine, die wordt gevolgd door specialisatie: het ontwikkelen van specifieke kennis en specifieke kunde. Aldus ontstaat een specifieke benadering voor het oplossen van specifieke problemen, uitgevonden en uitgevoerd door een specifieke groep mensen. Rond deze groep mensen kunnen als gevolg van specialisatie specifieke handelingspatronen en structuren ontstaan, waardoor zij als een herkenbare, van andere groepen te onderscheiden, relatief zelfstandige entiteit zijn te onderscheiden. Relatief zelfstandig omdat op taakdifferentiatie, het woord impliceert dit al, afstemming en integratie moet

volgen.<sup>14</sup> (Van Hoof en Van Ruysseveldt, 1996: 63-65, 77-78; Van der Loo en Van Reijen, 1997: 282; Mok, 2007: 13).

#### *Macroniveau*

Arbeidsdeling, het vervullen van bepaalde taken door bepaalde groepen, is op het niveau van de samenleving als geheel – het macroniveau – zichtbaar in sectoren. Zo zijn er de economische sector, de gezondheidszorg, het onderwijs en de veiligheidssector. Deze sectoren hebben elk eigen taken, voortvloeiend uit specifieke maatschappelijke doelstellingen. Zo is het maken van winst geen doelstelling van de publieke veiligheidssector en het verzorgen van zieken geen taak van de economische sector. Voortvloeiend uit de taken en doelstellingen heeft elke sector eigen, specifieke opvattingen over wat goed en fout / juist en onjuist is, ofwel kernwaarden (cf. Van Doorn en Lammers, 1979: 108-109). Deze waarden zijn richtinggevend voor het handelen binnen de sector – zo zal geen publieke veiligheidsfunctionaris of -organisatie ‘zorgzaamheid’ als kernwaarde zien, terwijl ‘winstmaximalisatie’ geen kernwaarde is van verpleegkundigen – zij worden van generatie op generatie overgedragen en zij zijn diep verankerd.<sup>15</sup>

De doordrenking van waarden maakt van een maatschappelijke sector een institutionele sector, dat wil zeggen een sector met eigen regels, procedures, organisatievormen en andere ‘sociale arrangementen’, die passen bij de kernwaarden in de sector (naar Van Hoof en Van Ruysseveldt o.c.: 22-23, Lammers, Mijs en Van Noort, 2000: 398-399). Deze bestaat als gevolg van verdergaande arbeidsdeling en specialisatie uit subsectoren,<sup>16</sup> die op hun beurt bestaan uit organisaties – het mesoniveau.

#### *Mesoniveau*

Taakdifferentiatie of verdergaande arbeidsdeling wordt ‘geregeld’ binnen wat in dit onderzoek een ‘institutioneel veld’ wordt genoemd. Dit veld wordt ‘bezield door de institutionele waarden’ (cf. Lammers. e.a., o.c.: 399), die kenmerkend zijn voor de desbetreffende institutionele sector. Het veld bestaat uit de organisaties, die de beroepen en werksoorten in het institutionele veld representeren en hun belangen behartigen zoals beroepsverenigingen, koepelorganisaties, vakbonden, opleidingen en andere partijen die van belang zijn bij het verdelen van werkterreinen binnen een bepaald institutionele sector.

Een partij die met één been in het institutionele veld staat, maar met het andere in een andere institutionele sector, de staat, is de overheid die via onder andere wet- en regelgeving differentiatie en integratie kan sturen.

De partijen in de institutionele omgeving bevechten en/of aanvaarden domeinclaims en zorgen zodoende tevens voor afstemming en samenwerking of integratie.

Veranderingen in de maatschappelijke context (macro) gaan gepaard / staan in wisselwerking met veranderingen in de institutionele context (meso). Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen verdwijnen bestaande taken en ontstaan er nieuwe; er verdwijnen spelers en er komen nieuwe bij. Specialisatie in de zin van de ontwikkeling van kennis en kunde kan leiden tot nieuwe maatschappelijke behoeften of problemen<sup>17</sup> waarvoor oplossingen worden bedacht, terwijl specialisatie verdergaande differentiatieprocessen in werking zet. Beroepsontwikkeling betekent dan ook niet alleen een domein claimen, afbakenen en de aanspraken erkend krijgen, maar ook het domein vasthouden en eventueel uitbreiden. Ook hier ontmoeten beroepsgroepen via hun vertegenwoordigers in het institutionele veld andere beroepsgroepen die hetzelfde willen en/of hun domein bedreigd zien.

Beroepsontwikkeling vindt aldus plaats binnen een bepaalde maatschappelijke en institutionele context. Beroepsontwikkeling kan hierbij worden beschouwd als een ‘never ending’ proces. Veranderende maatschappelijke problemen, nieuwe probleemdefinities, veranderingen in de institutionele context / het institutionele veld en de voortschrijdende ontwikkeling van kennis en kunde brengen met zich mee dat een beroepsgroep steeds opnieuw zijn aanspraken op een bepaald werkterrein moet legitimeren en bij zijn pogingen hiertoe steeds andere mee- en tegenspelers op zijn weg vindt.

Na deze begripsomschrijving van beroepsontwikkeling en dit proces te hebben geplaatst binnen de maatschappelijke en de institutionele context kunnen de doelstelling van het onderzoek en de centrale onderzoeksvraag worden geformuleerd.

#### 1.4 Doelstelling en centrale onderzoeksvraag

In dit onderzoek staat de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering centraal. De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe is de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering verlopen en welke factoren speelden hierbij een doorslaggevende rol?

Deze onderzoeksvraag wordt in het volgende hoofdstuk uitgewerkt in deelvragen. Nagegaan wordt hoe dit proces is verlopen met als doelstelling de opkomst, groei en neergang van opbouwwerk als beroep te verklaren. Ik verwacht met deze beroepsociologische benadering tevens de legitimitets- en effectiviteitsproblemen te kunnen verklaren. Ook wil ik nagaan wat thans de perspectieven zijn voor opbouwwerk. Deze vraag won tijdens dit onderzoek aan actualiteit. Vanaf 2007 zijn nog slechts de leerstoel, de jaarlijkse Vakconferentie Opbouwwerk, het vaktijdschrift *MO/Samenlevingsopbouw* en de Beroepsvereniging Opbouwwerkers Nederland als zichtbare manifestaties van opbouwwerk als beroep ofwel ‘het opbouwwerk’ overgebleven.

In hoofdstuk 2, het theoretisch kader, wordt beroepsontwikkeling als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering verder uitgewerkt. Van belang hier is nog de eerder gestelde vraag ‘wanneer begint opbouwwerk, hoe is het ontstaan?’. De geschiedenis moet immers ergens beginnen.

Vanuit het gekozen perspectief begint de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk in 1952 na de introductie van maatschappelijk opbouwwerk door de Minister van Maatschappelijk Werk als deeloplossing voor een bepaald maatschappelijk probleem: het dreigende ontstaan van een cultural lag als gevolg van snelle, economische en technologische ontwikkelingen.<sup>18</sup> Kort gezegd, ging het hierbij om, in termen van toen, “cultuurpatronen die langs elkander schuren” en “soms ook [ ] op elkander botsen” en zelfs “het uitschuren van het ene door het andere” (Groenman, 1974 [1951]: 99, 104).<sup>19</sup> Opbouwwerk ‘landde’ echter in een institutioneel veld, waarin processen van differentiatie en specialisatie al veel eerder hadden geleid tot verkaveling van het domein dat, zoals gezegd, sinds jaar en dag ‘de welzijnssector’ heet. Derhalve worden ook de processen van differentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering van voor 1952 binnen het welzijnswerk in dit onderzoek betrokken.

## 1.5 Uitwerking en methodologische verantwoording

Dit onderzoek valt, onderzoekstechnisch, in de categorie case studies. Daarbij gaat het om één of een beperkt aantal vooraf geselecteerde gevalsbeschrijvingen en –analyses, waardoor het onderzoek zich meer richt op de diepte dan op de breedte. Er kunnen immers meer factoren in het onderzoek worden betrokken, die relevant zijn voor het verkrijgen van inzicht in een bepaald fenomeen – in dit geval de beroepsontwikkeling van één bepaalde beroepsgroep – dan bijvoorbeeld bij een survey.<sup>20</sup> Zo kan er ruim aandacht worden besteed aan omgevingsfactoren en –actoren (naar Bovens e.a., 2001: 100-111) en er worden meerdere onderzoeksmethoden, methodische triangulatie, gebruikt (Patton, 1986: 205-207; Verschuren en Doorewaard, 2000: 169-173). In dit onderzoek, dat bestaat uit een theoretisch gedeelte (hoofdstuk 2) en een empirisch gedeelte (hoofdstukken 3 t/m 6), zijn de gebruikte methoden literatuur- en documentenanalyse, observatie, interviews en twee schriftelijke enquêtes.

### *Theorie*

Leidraad bij het onderzoek is een op vooral beroepsociologische-, algemeen- en beleidssociologische theorieën gefundeerd model van beroepsontwikkeling als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, institutionalisering en legitimering. Dit model wordt aangevuld met een partijen-in-een-systeem-schema, dat de maatschappelijke context en het institutionele veld in de analyse betreft. Beide komen uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 2.

Het empirisch gedeelte bestaat, zoals gezegd, uit literatuurstudie, documentenanalyse en een enquête onder opbouwwerkinstellingen en opbouwwerkers. Daarnaast voerde ik gesprekken met opbouwwerkdeskundigen.

### *Literatuurstudie*

Bij de literatuurstudie ging het om het raadplegen van, vooral, wetenschappelijke publicaties over:

- de vooroorlogse armenzorg en volksontwikkeling als voorlopers van de moderne welzijnssector vanuit het perspectief ‘differentiatie en specialisatie’
- naoorlogse maatschappelijke ontwikkelingen, die van invloed zijn geweest op de taken, doelstellingen en doelgroepen van het opbouwwerk, dat is gericht op ‘samenlevingsopbouw’ – de titel waaronder het decennialang is gesubsidieerd
- het opbouwwerk zelf en andere vormen van welzijnswerk (proefschriften). Hierbij was uiteraard de centrale vraag: wat is er aan wetenschappelijk onderzoek gedaan, vanuit welk perspectief / welke discipline en wat heeft dat aan kennis en inzichten opgeleverd en welke aanknopingspunten levert een en ander op voor dit onderzoek?
- de ontwikkeling van opbouwwerktheorie en opbouwwerkmethodiek

De gebruikte methode was de sneeuwbalmethode. Een belangrijk voordeel ervan is dat deze methode niet alleen bruikbare inzichten en gezaghebbende wetenschappelijke onderzoeken of beschouwingen opspoort, maar ook niet-wetenschappelijk gefundeerde, relevante en binnen het beroepenveld gezaghebbende publicaties voor het voetlicht brengt.<sup>21</sup>

## *Documentanalyse*

De documentanalyse was gericht op vooral het verder in- en aanvullen van ‘taakdifferentiatie en specialisatie’ en het onderzoeken van ‘institutionalisering’. ‘Legitimering’ speelt als deelproces door de deelprocessen heen: zowel taakdifferentiatie als institutionalisering behoeft immers legitimering.

De documentanalyse was gecentreerd rond drie thema’s: definities van opbouwwerkrelevante maatschappelijke problemen en oplossingen, het beleid van het Ministerie van Maatschappelijk Werk en diens opvolgers inzake opbouwwerk en ontwikkelingen binnen het institutionele veld waarbinnen opbouwwerk uitgroeide tot beroep. Omdat problemen, probleemdefinities en oplossingen tijd- en contextgebonden zijn, zocht ik hierbij steeds zo veel mogelijk naar primaire bronnen.

Bij de documentanalyse ging het vooral om:

*t.a.v. definities van opbouwwerkrelevante maatschappelijke problemen en oplossingen:*

- jaargangen van vaktijdschriften,<sup>22</sup> publicaties over congressen en studiedagen, leer- en werkboeken, brochures et cetera;

*t.a.v. het overheidsbeleid inzake ‘welzijn’ met in het bijzonder het beleid van het Ministerie van Maatschappelijk Werk en diens opvolgers inzake opbouwwerk:*

- beleidsnotities, begrotingen van het Ministerie van Maatschappelijk Werk en diens opvolgers, subsidieregelingen, regeringsverklaringen en Troonredes

*t.a.v. ontwikkelingen binnen het institutionele veld waarbinnen opbouwwerk uitgroeide tot beroep:*

- reeds genoemde wetenschappelijke literatuur
- reeds genoemde vaktijdschriften, congressen en studiedagen

Bijzondere aandacht werd hierbij besteed aan de organisatie die de belangen van het opbouwwerk behartigde binnen het institutionele veld: de Nationale Raad van Maatschappelijk Welzijn (NRMW) en diens voorgangers. In dit verband werd tevens een aantal zogeheten *NRMW-publicaties* geraadpleegd

De belangrijkste onderzoeksvragen hierbij waren:

- wat zijn de maatschappelijke problemen waarvoor opbouwwerk als oplossing wordt beschouwd / zichzelf als oplossing beschouwt en welke veranderingen treden daarin op?
- wat is het overheidsbeleid inzake welzijnswerk en, in het bijzonder, opbouwwerk?
- vanuit het perspectief van interorganisatorische samenwerking: hoe verdelen de partijen in het institutionele veld het werkterrein, welke verschuivingen treden hier in op, welke steun ondervond het opbouwwerk, welke tegenwerking en waarom?

## *Onderzoeken naar opbouwwerk*

Vanaf eind jaren zestig verschijnen er een aantal onderzoeken over ‘opbouwwerk in de praktijk’. Een deel ervan kan worden beschouwd als representatief; een deel ervan is dat niet. Bij elkaar geven deze onderzoeken een goed beeld van de taken, doelgroepen en doelstellingen van het opbouwwerk en de verschuivingen die in de loop der jaren optreden. Daarnaast is er door middel van onderzoek een aantal malen een ‘kaart van het opbouwwerk in Nederland’ gemaakt. In deze ‘kaarten’ wordt onder andere een beeld geschetst van het aantal opbouwwerkers, relevante beroepskenmerken en de instellingen van waaruit opbouwwerk wordt verricht.

### *Eigen onderzoeken: een enquête onder opbouwwerkinstellingen en onder uitvoerend opbouwwerkers*

Omdat de laatste opbouwwerkkaart dateerde uit 1990, heb ik in 1999 door middel van eigen onderzoek een nieuwe opbouwwerkkaart gemaakt (Dozy, 1999: 46-53; 2000: 11-54). Aan dit onderzoek, twee schriftelijke enquêtes, werkten respectievelijk 200 instellingen en 377 opbouwwerkers mee.

Door middel van beide onderzoeken wilde ik tevens nagaan wat de gevolgen zijn geweest van een aantal beleidsontwikkelingen – die duiden op deinstitutionalisering – voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk als proces van taakdifferentiatie, institutionalisering en legitiemering.

De verantwoording voor de zoekprocedure, de wijze waarop ik concludeerde dat het onderzoek onder zowel instellingen als opbouwwerkers representatief was, alsmede de verantwoording van de data, die zijn geanalyseerd met behulp van het statistiekprogramma SPSS, zijn opgenomen in bijlage 3.

### *Gesprekken met opbouwwerkdeskundigen*

In de loop der jaren heb ik met vele opbouwwerkdeskundigen gesproken. De belangrijkste waren:

- Wil van de Leur, vanaf begin jaren zeventig werkzaam in het opbouwwerk. Van 1982 tot 2007 was hij directeur van het eerder genoemde LPO, dat begin jaren negentig werd omgevormd tot Landelijk Centrum Opbouwwerk.
- Dr. Gradus Hendriks, v/m directeur-generaal van het Ministerie, bij het opbouwwerk betrokken vanaf 1953, en naamgever van de stichting die de leerstoel in stand houdt: de Dr. Gradus Hendriks Stichting.
- Drs. Ad Raspe, vanaf de jaren zeventig onderzoeker bij het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw.
- Onder de noemer ‘oriënterend onderzoek’ interviewde ik in 1992 tien ervaren opbouwwerkers, een methodiekbegeleider en de directeur van het Stedelijk Bureau Opbouwwerk in Den Haag. Hierbij maakte ik gebruik van een half-gestructureerde vragenlijst.<sup>23</sup> De gesprekken waren bedoeld als toetssteen: in hoeverre klopte het beeld dat ik van het opbouwwerk had gekregen uit ruim een half jaar documentenonderzoek?

Daarnaast ontmoette ik tijdens verschillende bijeenkomsten opbouwwerkers, opbouwwerkonderzoekers, bestuurs- en directieleden van instellingen. Deze bijeenkomsten, circa twintig, gebruikte ik vooral om te observeren: waar praat men over, hoe is de sfeer, waarin verschilt de groep van beroepsgroepen uit andere sectoren die ik ken (psychiatrische hulpverlening en wetenschappelijk onderwijs)?

## 1.6 Opbouw van het boek

Hoofdstuk 2 is gewijd aan het theoretisch kader, De belangrijkste theoretische invalshoeken zijn de beroepsociologische partijenbenadering van Mok (o.c) en Van der Krogt (o.c), aangevuld met de populatie-ecologische partijen-in-een-systeem-benadering van beroepsocioloog Abbott en de neo-institutionele benadering van organisatiesociologen Meyer & Rowan (1977) en DiMaggio & Powell (1983). Institutionaliseringsprocessen worden uitgewerkt met vooral de algemeen sociologische benadering van Van Doorn en Lammers (o.c) en de beleidssociologische benadering van Peper

(o.c). Het hoofdstuk eindigt met de uitwerking van de centrale onderzoeksvraag in deelvragen, de constructie van een ‘partijen-in-een-systeem-schema’ (zie Lammers c.s., o.c.: 511 e.v.) en een analysemodel van beroepsontwikkeling als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering.

De hoofdstukken 3 t/m 6 beslaan het empirische deel van het onderzoek, dat is ingedeeld in vier perioden. Het in hoofdstuk 2 ontwikkelde partijen-in-een-systeem-schema is leidraad bij de opbouw van deze hoofdstukken, die elk eindigen met een concluderende beschouwing over de beroepsontwikkeling in de beschreven periode. Hierbij fungeert het model van beroepsontwikkeling als leidraad.

Hoofdstuk 3 gaat over het ontstaan en de ontwikkeling van het welzijnswerk als proces van taakdifferentiatie en specialisatie, dat uitmondt in het ontstaan van het institutionele veld waarbinnen het opbouwwerk een domein moet verwerven. De belangrijkste werksoorten in dit veld zijn het maatschappelijk werk, het cultureel werk – voortkomend uit respectievelijk de armenzorg en de volksontwikkeling – en het club- en buurthuiswerk. Het hoofdstuk begint rond 1848 – het jaar van de nieuwe Grondwet die van Nederland een constitutionele monarchie maakt – en eindigt in 1952. Aan het einde van deze periode is de oprichting van landelijke- en koepelorganisaties die de belangen van de door hen geclaimde werkerterreinen behartigen, in volle gang. Het institutionele veld krijgt vorm.

Hoofdstuk 4 begint met de introductie in 1952 door het nieuwe Ministerie van Maatschappelijk Werk van maatschappelijk opbouwwerk als aanvulling op het maatschappelijk werk. In de jaren erna proberen de spelers in het veld – de landelijke- en koepelorganisaties en het ministerie – dit maatschappelijk opbouwwerk in te passen in de in de loop der tijd gegroeide taakverdeling. Ondertussen ontstaan in de praktijk en in het denken – de theorie en methodiekontwikkeling – de contouren van het beroep in wording.

Hoofdstuk 5 beslaat de jaren 1965 tot 1980. Opbouwwerk ontwikkelt zich tot beroep. Het raakt geïnstitutionaliseerd en gelegitimeerd; de vakkennis en de vakkunde worden uitgebouwd. Dit binnen een institutionele context waarin veel verandert. Veranderingen die de voorbode zijn van een herschikking van functies en taken, die gevolgen zullen hebben voor, in eerste instantie, de structuur van het gehele welzijnsveld en, in tweede instantie, het domein van de beroepen die er deel van uitmaken.

Hoofdstuk 6 gaat over de jaren vanaf 1980. De jaren tachtig staan in het teken van nieuwe maatschappelijke problemen, bezuinigingen, decentralisatie van het welzijnswerk en de ‘herstructurering landelijke organisaties (HLO)’ – een reorganisatieproces waarbij het gehele institutionele veld wordt ‘opgeschud’ en er nieuwe verhoudingen ontstaan. Het opbouwwerk overleeft de bezuinigingen, de decentralisatie en de veranderingen in het institutionele veld. Nieuwe kansen dienen zich aan met de in zwang rakende ‘integrale aanpak van sociale problemen’. Deze nieuwe kansen worden gegrepen, maar in de jaren negentig ontkomt ook het opbouwwerk niet aan de reorganisatiegolf die enkele jaren ervoor in het institutionele veld heeft ‘gewoed’. In 2004 begint een nieuwe ‘HLO’. Deze leidt in 2007 tot het verdwijnen van het laatste landelijk opbouwwerkbolwerk als gevolg van een gedwongen fusie met een aantal andere organisaties.

Hoofdstuk 7, de slotbeschouwing, begint met een samenvatting van het theoretisch kader en de belangrijkste onderzoeksresultaten aan de hand van de deelvragen. Erna volgen de conclusies ten aanzien van de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering. Het hoofdstuk eindigt, na een beschouwing over de meerwaarde van de gekozen beroepsociologische benadering, met toekomstperspectieven voor opbouwwerk.



Beroepsontwikkeling werd in het eerste hoofdstuk uiteengelegd in vier deelprocessen: taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering. Deze processen spelen zich niet af in het luchtledige, maar binnen een bepaalde maatschappelijke en institutionele context. Ontwikkelingen binnen deze context zijn sterk van invloed op de taken die beroepsbeoefenaren claimen, de kennis en kunde die zij ontwikkelen, de argumenten waarmee beroepsbeoefenaren hun domeinclaims legitimeren en de mate waarin de omgeving steun verleent aan het streven van beroepsbeoefenaren bepaalde taken tot de hunne te rekenen. Dit vereist, zoals gezegd, een contextuele benadering en, dientengevolge, onderzoek op het niveau van de beroepsgroep zelf én onderzoek op het niveau van de beroepsgroep als partij temidden van andere partijen, die mee- of tegenwerken. Ofwel, een micro- en een mesobenadering. Deze worden in dit hoofdstuk uitgewerkt.

Begonnen wordt met een kort overzicht van de belangrijkste stromingen binnen de beroepsociologie, hetgeen uitmondt in de door mij gekozen benadering voor de analyse van de beroepsontwikkeling op mesoniveau: de populatie-ecologische benadering van Abbott, die beroepsontwikkeling opvat als een interprofessionele competitie tussen beroepsgroepen en hierbij de betekenis en rol van *kennis* (specialisatie) centraal stelt. Abbott's benadering wordt aangevuld met een neo-institutionele benadering van organisatie en omgeving, waarin *legitimiteit* een belangrijke rol speelt. Erna volgt de uitwerking van beroepsontwikkeling als proces van legitimering en wordt de overstap gemaakt naar beroepsontwikkeling op microniveau, ofwel de beroepsgroepering. Hier staat, conform de in het voorgaande hoofdstuk besproken omschrijving van Mok, beroepsontwikkeling als proces van taakdifferentiatie, specialisatie en institutionalisering centraal. Na de uitwerking van deze begrippen wordt ingegaan op de voorwaarden voor beroepsontwikkeling. In het laatste deel van dit hoofdstuk wordt de centrale onderzoeksvraag uitgewerkt in vier deelvragen en worden er een partijen-in-het-systeem-schema en een model van beroepsontwikkeling geconstrueerd. Het schema dient als leidraad bij de indeling van de empirische hoofdstukken. Het model van beroepsontwikkeling is leidraad bij de analyse van de onderzoeksresultaten en het beantwoorden van de centrale onderzoeksvraag.

### 2.1 Beroepsociologische benaderingen

In een onderzoek naar beroepsontwikkeling mag een kort overzicht van de ontwikkelingen binnen de beroepsociologie niet ontbreken. Alle beroepsociologische benaderingen vloeien namelijk voort uit onvrede met de voorafgaande, waardoor met recht kan worden gesteld dat vooruitgang in de beroepsociologische theorieontwikkeling steeds heeft berust op kritische analyse van de opbrengsten tot dan toe. Hetgeen resulteerde in nieuwe inzichten, die zich eerder laten lezen als aanvulling op het werk van de voorgangers dan als ontkrachting ervan. Iets wat ook geldt voor dit onderzoek.

Binnen de beroepsociologie kunnen drie hoofdstromingen worden onderscheiden: de kenmerk-, de functionalistische- en de machts- of beheersingsbenadering.<sup>1</sup> De twee eerste dateren uit de periode voor 1970 en passen binnen het tot dan toe dominante paradigma binnen de sociale wetenschappen: het functionalisme.

De derde benadering past binnen het paradigma dat een reactie was op de destijds bestaande on-

vrede over het gebrek aan aandacht binnen het functionalisme voor conflict als bron en motor van sociale veranderingen, de conflictsociologie. Binnen deze machts- of beheersingsbenadering verschuift het perspectief geleidelijk aan naar 'kennis als sociale constructie'. Hierbij gaat het niet zozeer om kennis 'an sich', maar om de wijze waarop beroepsgroepen a) kennis aanwenden om problemen dusdanig te definiëren dat het oplossen ervan past binnen het eigen taakveld en b) 'de samenleving' proberen te overtuigen van de superioriteit van hun kennis. Slagen beroepsgroepen hier in, dan is de beloning een grote mate van zeggenschap over het taakveld met hieraan verbonden beloningen in de zin van inkomen en prestige (Abbott, 1988).

### *De kenmerkbenadering*

In de kenmerkbenadering staat niet zo zeer 'het beroep' als wel 'de professie' centraal. Aan een professie wordt een aantal (ideaaltypische) basiskenmerken toegeschreven, die de professie onderscheidt van andere beroepen. Professionalisering wordt hierbij beschouwd als het proces waarin een beroepsgroep probeert zo veel mogelijk van deze kenmerken te verwerven (Van der Krogt, 1981: 37). Om de status van professie te krijgen, zijn de belangrijkste te verwerven kenmerken ten eerste dat het professionele handelen gebaseerd is op hoogwaardige kennis ofwel theorie, die zowel het handelen van de professionals stuurt als het werkkerrein afbakent. Tevens dient deze kennis als legitimering en sanctionering van het professionele handelen.

Ten tweede, hieraan gekoppeld, dient er sprake te zijn van professionele autonomie; de taken van de professional zijn dermate gespecialiseerd en complex dat zij niet zijn te vatten in meer dan globale en algemene taak- en functiebeschrijvingen. De autonomie van de professional wordt ten derde erkend door zowel de cliënten als 'de samenleving'.

Om autoriteitsmisbruik te voorkomen, is er ten vierde sprake van een ethische code en zijn er professionele beroepsverenigingen, die de naleving van de ethische code en de kwaliteit van het professionele handelen bewaken en toetsen. Er is met andere woorden sprake van zelfregulering.

Al deze kenmerken tezamen zorgen ervoor dat er ten vijfde een duidelijke, afgebakende en niet voor buitenstaanders toegankelijke beroepsgemeenschap is, met een eigen beroeps cultuur en -identiteit, waarvan dienstbaarheid aan de gemeenschap een belangrijk overkoepelend en integrerend onderdeel vormt (Ibid: 39-43).

Varianten op de kenmerkbenadering zijn de continuüm- en de ontwikkelingsbenadering. In de continuümbenadering is de aandacht gericht op het beklimmen van de beroepsladder door beroepen, waarbij het doel de begeerde status van professie is. De ontwikkelingsbenadering richt zich op de ontwikkelstadia die een beroep doorloopt voordat het professie wordt (Ibid.:41-42).

Het wellicht belangrijkste bezwaar tegen de kenmerkbenadering en haar varianten is dat zij een descriptief karakter heeft. De vraag hoe het komt dat de ene beroepsgroep er wel in slaagt de onderscheidende kenmerken te krijgen en de andere niet, blijft buiten beeld. Desondanks, stelt Van der Krogt (o.c.: 47), hebben deze benaderingen wel aanknopingspunten opgeleverd voor verder beroepsociologisch onderzoek. Wat namelijk steeds naar voren komt, is de centrale rol van 'kennis, autonomie en maatschappelijke waardering'.

### *De functionalistische benadering*

In de tweede benadering die hier de revue passeert, de functionalistische, spelen bovengenoemde aspecten eveneens een belangrijke rol. Waarom 'kennis, autonomie en maatschappelijke waardering' zo belangrijk zijn, wordt in de functionalistische benadering wel verklaard. Kort ge-

zegd komt deze benadering erop neer dat professies bepaalde functies vervullen waaraan behoefte bestaat in de maatschappij (Van der Krogt, o.c.: 47; Mok, 1973: 52-53). De beroepskenmerken blijven in beeld, zij het dat de focus vooral gericht is op die kenmerken die relevant worden geacht, een toegevoegde waarde hebben voor het functioneren van (onderdelen van) de samenleving. Zo voorzien medische beroepen in de functie 'gezondheid', juridische beroepen in 'bewaking van het recht' en de wetenschappelijke sector in ontwikkeling van 'geldige kennis over standen van zaken in de werkelijkheid'.

Het voert te ver hier een uitgebreid commentaar te leveren op de beperkingen van een functionalistische zienswijze. Volstaan wordt met een weergave van de belangrijkste kritiek erop. Van der Krogt (o.c.: 51-53) gaat in op de vraag wie de behoeften van de samenleving i.c. de cliënten bepaalt; zijn dat de professionals, de cliënten of andere belanghebbenden. Daarnaast wordt er zijns inziens onvoldoende aandacht besteed aan de behoeften (lees belangen) van de beroepsgroep zelf, die lang niet altijd samenvallen met die van cliënten. Mok (o.c.: 52-64) bekritiseert de volgens hem typisch functionalistische opvatting dat er zo iets bestaat als een 'beroepsgemeenschap', die bestaat uit leden die, geleid door dezelfde idealen, dezelfde opvattingen hebben over (de uitoefening van) hun beroep en derhalve gezamenlijk hun belangen nastreven.<sup>2</sup> In werkelijkheid, zo stelt Mok, zijn beroepsgroepen veel minder homogeen dan in een functionalistische benadering naar voren kan komen. Realistischer is het naar zijn mening beroepsgroepen te beschouwen als met elkaar concurrerende groepen of segmenten, waartussen soms grote verschillen bestaan in kennis en mate van specialisatie, soorten cliënten en vormen waarin het beroep wordt uitgeoefend (Ibid.: 64-70).

### *De machts- of beheersingsbenadering*

Met bovengenoemde kritiek van Mok op de beroepsgemeenschap werd gepreludeerd op de derde benadering, de machts- of beheersingsbenadering, die op haar beurt mede voortkomt uit onvrede met de kenmerk- en de functionalistische benadering. Dit perspectief is niet totaal anders dan beide andere. Beroepen hebben een aantal kenmerken die hen onderscheiden van andere beroepen en zij vervullen een functie in de samenleving. De nadruk ligt evenwel op de strijd om erkenning en autonomie van de beroepsgroep en op concurrentie tussen en binnen beroepsgroepen.<sup>3</sup>

De beroepsgemeenschap blijkt vanuit machts- en beheersingsperspectief een mythe, naar autonomie en maatschappelijke waardering strevende beroepensegmenten realiteit. (Mok, 1973: 52 e.v.; Van der Krogt, 1981: 57 e.v.; Abbott, 1988: 248 e.v.; Torstendahl, 1990: 2-8; Larson, 1990: 31-40; Freidson, 1994: 4-6).

### *Concurrentie tussen segmenten*

De perspectiefverschuiving van beroepsgemeenschap naar met elkaar concurrerende segmenten binnen beroepen is een wisseling van systeem- naar partijenperspectief. Hierdoor treden belangentegenstellingen en competitie op de voorgrond. Concurrentie tussen segmenten binnen beroepen kan het gevolg zijn van tegenstellingen tussen generalisten en specialisten, tussen kennisgeoriënteerden en gedragsgeoriënteerden of wetenschappelijk- en ambachtelijk georiënteerden, al dan niet als gevolg van verschillende 'opleidingsscholen' (Mok, o.c.: 66-68; Torstendahl, 1990: 5-6). Zo laat Van Dael (2001: 189 e.v.) in zijn onderzoek naar de beroepsontwikkeling van informatici zien dat er, ondanks pogingen tot integratie via onder andere de opleiding, tenminste drie typen informatici bestaan die weinig tot niets met elkaar van doen hebben.<sup>4</sup> Zij hebben

dientengevolge ook verschillende groepen afnemers, hergeen eveneens een grond is voor segmentering. Mok wijst er in dit verband op dat naarmate de diversiteit in afnemers toeneemt, de druk op beroepen toeneemt keuzes te maken in het soort klanten die zij willen bedienen. Klanten zijn hierbij niet alleen individuen, maar ook overheden, organisaties en beroepsgenoten. Een voorbeeld hiervan is de nurse practitioner, een van origine verpleegkundige die een aantal taken van artsen in ziekenhuizen heeft overgenomen. Iets wat met wantrouwen wordt gadeslagen door collega-verpleegkundigen én leidt tot wrijving tussen de nurse practitioner en andere verpleegkundigen (Roodbol, 2004: 71 e.v.; 103 e.v.).<sup>5</sup> De ‘klant’ van de nurse practitioner is niet de patiënt, maar de medisch specialist, die een deel van het arts-assistentenwerk uitbesteedt. Volgens Roodbol (o.c.: 130) is er nog geen sprake van segmentering als gevolg van de komst van de nurse practitioner. De vraag is echter wat er gebeurt als het aantal nurse practitioners in Nederland (ten tijde van Roodbol’s onderzoek ruim 300) toeneemt en zij zich gaan organiseren om hun belangen collectief te behartigen. Zij zullen dan in ieder geval positie moeten kiezen ergens tussen verpleegkundige en arts in. De kans dat segmentering al dan niet beoogd resultaat is van een dergelijke collectieve belangenbehartiging is niet denkbeeldig.

In beide bovengenoemde onderzoeken wordt in ruime mate aandacht geschonken aan de inhoud van het werk, het takenpakket van respectievelijk de wiskundige-, bestuurlijke- en technische informaticus en de nurse practitioner. Beide onderzoekers zetten hiermee een lijn voort waarbinnen niet alleen of hoofdzakelijk aandacht wordt besteed aan de wijze waarop beroepsgroepen andere partijen proberen te overtuigen van de juistheid van hun domeinclaims. Zij gaan eveneens na hoe de samenhang in de taken ontstaat of liever, wordt geconstrueerd. In beide onderzoeken wordt deze samenhang niet als gegeven beschouwd. De verschillende typen informatici pakken verschillende soorten taken op en smeden deze tezamen tot een samenhangend takenpakket. De nurse practitioners krijgen patiëntencategorieën toebedeeld door de artsen en construeren rondom deze categorieën met elkaar samenhangende taken.

Zowel Van Dael als Roodbol maakt gebruik van theoretische noties van Abbott (1988), een beroepsocioloog die zich verwonderde over het feit dat drie of vier artsen een inrichting bestuurden waarin een paar duizend chronisch-psihiatrische patiënten verbleven. Deze patiënten werden verzorgd door een paar honderd verpleegkundigen en andere beroepsbeoefenaren die nodig zijn bij de verzorging van een paar duizend geesteszieken, die (de rest van) hun leven doorbrengen in een ‘totale institutie’.<sup>6</sup> Dit deed hem zich afvragen: “What is it to possess and control expertise?” (Abbott, o.c.: xii). Waarmee hij inzoomt op de wijze waarop kennis wordt gebruikt bij het aanbrengen van samenhang tussen taken, het legitimeren van domeinclaims en het verkrijgen van zeggenschap (“jurisdiction”): “the right to define certain problems culturally and to dominate the social structure dedicated to solving them” (Ibid.: 62).

## 2.2 Beroepsontwikkeling als interprofessionele competitie

Abbott vat de strijd tussen tussen beroepensegmenten en tussen beroepsgroepen op als een “interprofessionele competitie” (Ibid.: 2) met zeggenschap als inzet. Hij hanteert hierbij een populatie-ecologisch perspectief (Ibid.: 33 e.v.). Kort gezegd betekent een dergelijke benadering binnen de beroepsociologie dat, binnen een bepaald beroepenveld, beroepsgroepen met de ‘sterkste eigenschappen’ de meeste zeggenschap hebben. De sterkste eigenschappen worden bepaald door de mate waarin beroepsgroepen erin slagen de taken van concurrenten te reduceren “to a version of their own” (Ibid.: 36).

Onderdeel van de strijd is het beïnvloeden van ‘het publiek’; hierbij gaat het niet alleen om de vraag of de geclaimde taken als maatschappelijk nuttig worden beschouwd, maar ook om de vraag of de wijze waarop beroepen de taken uitvoeren, maatschappelijke goedkeuring krijgen.

Bij het beantwoorden van de vraag waarom, wanneer en onder welke condities beroepen er beter in slagen hun eigen probleemdefinities -en oplossingen te handhaven dan andere beroepen, gaat Abbott in op twee ‘eigenschappen’ van problemen, objectieve en subjectieve.<sup>7</sup> Objectieve eigenschappen worden omschreven als probleemaspecten die moeilijk of niet ‘weggeïnterpreteerd’ kunnen worden, ongeacht andere, concurrerende probleemdefinities.<sup>8</sup> Subjectieve eigenschappen daarentegen zijn cultuurgebonden; wat als probleem, oorzaken of oplossingen wordt beschouwd, is tijd- en contextafhankelijk. De subjectieve aspecten maken problemen multi-interpretabel, waardoor zij gevoeliger zijn voor interprofessionele strijd dan objectgebonden aspecten. Elke verklaring voorbij de objectieve aspecten van een probleem vereist immers (her)interpretatie.<sup>9</sup>

Beroepen die gebonden zijn aan problemen die pogingen tot herdefinitie weerstaan, staan sterker in de strijd om zeggenschap dan beroepen waarvoor dit in mindere mate geldt. Beroepen met een sterke objectgebondenheid zijn hierbij weliswaar in het voordeel, maar ook voor dergelijke beroepen geldt dat de problemen die zij oplossen niet buiten tijd en context geplaatst kunnen worden.<sup>10</sup> Dit maakt ook ‘sterke’ beroepen, die evenals als minder sterke beroepen maatschappelijke steun behoeven, kwetsbaar voor aanvallen door andere beroepsgroepen die problemen en oplossingen willen ‘inlijven’. Bovendien speelt interprofessionele competitie ook, zoals in de hierboven besproken segmentenbenadering, binnen beroepensegmenten.<sup>11</sup>

Het belangrijkste wapen in de interprofessionele strijd is kennis. *Kennis* dient hierbij twee doelen: zeggenschap over de diagnose en zeggenschap over de behandeling. Van belang hierbij is het ‘middenspel’ van logisch redeneren en deduceren (“inference”) om behandeling en diagnose met elkaar te verbinden. Via logisch redeneren en deduceren<sup>12</sup> kunnen tevens door de concurrentie ingebrachte diagnoses en behandelingen worden herleid tot het eigen kennissysteem en aldus beheerst (Ibid.: 48-52).

### *Kennis: logisch redeneren en deduceren*

Logisch redeneren en deduceren is een stap die beroepsbeoefenaren veelal zetten zonder dat zij deze als zodanig labelen. Zij worden geconfronteerd met een probleem dat (nog) niet duidelijk is of met een oplossing die (nog) niet past bij hun probleemdefinities. Dientengevolge ‘puzzelen’ zij zich, gebruikmakend van hun kennis, naar het aanbrengen van een logisch verband tussen probleem en oplossing, ofwel diagnose en behandeling. Indien nodig of gewenst proberen zij diagnose en oplossing te ‘verkopen’ aan relevante anderen. Tot zo ver is er geen probleem; logisch redeneren en deduceren is onderdeel van de beroepsuitoefening.

Anders wordt het wanneer beroepsbeoefenaren worden geconfronteerd met oplossingen voor problemen, die zij beschouwen als behorend tot hun werkterrein, maar waarbij probleemdefinities en/of oplossingen zijn geformuleerd door derden, al dan niet beroepsbeoefenaren uit een ander vakgebied. Dan wordt logisch redeneren en deduceren noodzaak en strategie om de eigen probleemdefinities en oplossingen staande te houden (de aanval af te slaan) en/of de ‘vreemde’ probleemdefinities en oplossingen binnen het eigen kennisdomein en het eigen werkterrein in te passen (in te lijven). Logisch redeneren en deduceren als onderdeel van de strijd om zeggenschap betekent hier het opheffen/minimaliseren van “jurisdictional vulnerability” (Ibid.: 51).

Hoe minder noodzaak tot logisch redeneren en deduceren, hoe meer routinematig de aard van het werk. Hoe routinematiger de aard van het werk, hoe kleiner de kans op het verkrijgen van zeggenschap over de taken. Veel noodzaak tot logisch redeneren en deduceren maakt taken eveneens kwetsbaar. Zeggenschap claimen of verdedigen met een beroep op de nonroutinematigheid van taken – alle gevallen zijn uniek – maakt beroepsbeoefenaren ook vatbaar voor kritiek.<sup>13</sup>

Diagnose, behandeling en logisch redeneren en deduceren zijn onderdeel van de praktijk van beroepsbeoefenaren. Zij maken hierbij gebruik van hun beroepskennis en streven naar zeggenschap over hun taken. Bij de strijd om zeggenschap over een domein is de inbedding van beroepskennis in een wetenschappelijk kennissysteem van essentieel belang. Beroepsbeoefenaren moeten immers laten zien dat zij beschikken over “special and superior knowledge, which should therefore be free of lay evaluation and protected from inexpert interference” (Larson, 1990: 31).<sup>14</sup>

Wetenschappelijke kennis is weliswaar in hoge mate abstracte kennis die niet direct handvatten biedt voor de praktijk van beroepsbeoefenaren,<sup>15</sup> maar die wel berust op principes van logisch en consistent redeneren en deduceren. Hiermee worden verschijnselen geassocieerd, met elkaar in verband gebracht en verklaard.<sup>16</sup>

Belangrijker volgens Abbott is de *maatschappelijke waardering* voor academische kennis: “The true use of academic professional knowledge is less practical than symbolic. Academic knowledge legitimizes professional work by clarifying its foundations and tracing them to major cultural values” (Ibid.: 54; zie ook Beckman, 1990: 125-129; Collins, 1990: 18-20).

Hij verbindt hiermee kennis als machtsbron met wat door Vos (1972: 14-15) normatieve macht wordt genoemd en door Van der Krogt (o.c.: 111) wordt beschouwd als belangrijkste legitimeringsbron naast kennis: het beroep voorziet in bepaalde, maatschappelijke waarden.

### *Maatschappelijke waardering*

‘Maatschappelijke waarden’ is een lastig, want abstract begrip. Allereerst is er een definitieprobleem. Wat verstaan we onder bijvoorbeeld de waarde ‘gezondheid’? Is gezondheid ‘de afwezigheid van ziekte’? Indien ja, wat verstaan we dan onder ‘ziekte’? De kans dat we uiteindelijk uitkomen op ‘ziekte is de afwijking van een norm’ is hierbij groot. Over wat de norm is, valt dan nog te twisten; belangrijker is dat normen in de loop der tijd veranderen.

Ten tweede is er een ‘hoe te bereiken’ probleem. Welke activiteiten en gedragingen bevorderen of doen afbreuk aan gezondheid? Ook opvattingen hierover veranderen als gevolg van onder andere technologische ontwikkelingen. De waarde zelf – gezondheid als goed en nastrevenswaard – verandert niet.

Anders gezegd, met verwijzing naar waarden komen we er niet. Iets dergelijks stelt ook Abbott, wanneer hij de legitimeitheidskwestie aan de orde stelt: “legitimation justifies both *what* professions do and *how* they do it. In the first case, legitimation establishes that the results produced by succesful professional work are *culturally valued results*. [ ] In the second case, legitimation establishes that results were produced in a *culturally approved manner*” (Ibid.: 184-185 – cursivering MCD). Ofwel, gelegitimeerde beroepen ‘produceren’ resultaten waaraan waarde wordt toegekend én zij bereiken die op een wijze die wordt goedgekeurd. Zo leveren de activiteiten van artsen en verpleegkundigen herstel of bevordering van gezondheid op, maar ook, daar waar dit niet mogelijk is, verlichting van lijden of het leren leven met gezondheidsbeperkingen – ‘culturally valued results’.

Bij de wijze waarop zij dit bereiken, telt niet alleen het gedrag van de beroepsbeoefenaren, in dit voorbeeld de arts en verpleegkundige, maar ook de organisatie van de sector, hier de gezondheidszorg. Deze wordt onder meer gekenmerkt door een sterke mate van horizontale-, verticale en functionele taakverdeling en specialisatie, een hiërarchie waarbinnen artsen hoog staan en efficiëntie in de zin dat contacten tussen arts en patiënt zodanig zijn geregeld dat de arts nimmer hoeft te wachten op de volgende patiënt. Ook is er, naast aandacht voor de ziekte, zorg voor de zieke; de familie wordt bij de behandeling betrokken en, een ander kenmerk, in gezondheidszorginstellingen staat hygiëne hoog in het vaandel.

Bovengenoemde organisatie- en handelwijzen zijn ‘culturally approved’. Hierbij zijn echter niet de doelstellingen in het geding, maar gedrag, organisatie, structuur zo men wil. Doelmatigheid, dienstbaarheid en hiërarchie vloeien weliswaar voort uit waarden, maar het zijn geen ‘taken’. Het zijn eisen die worden gesteld aan beroepen ten aanzien van de organisatie en uitvoering van hun werk en aan het gedrag van beroepsbeoefenaren.

### 2.3 Neo-institutionele benadering

Abbott’s benaderingswijze sluit naadloos aan bij de neo-institutionele benadering van ‘organisatie en omgeving’ van Meyer & Rowan (1977) en DiMaggio & Powell (1983). Hierin staat de invloed van normen uit de omgeving op de structuur en de wijze van sturing van organisaties binnen een bepaalde institutionele sector, centraal.<sup>17</sup> Deze normen hebben niet zo zeer betrekking op de doelstellingen van de organisatie (legitimation of ends), maar op ideeën over ‘goed organiseren’ (legitimation of means). De omgevingsnormen worden geïncorporeerd in de structuur van de organisatie, ook al gaat dit ten koste van wat op grond van doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen wenselijk is. Dit geldt vooral voor organisaties in de publieke sector, waar het verband tussen doelmatigheid en doeltreffendheid sowieso al moeilijk is vast te stellen, de doelstellingen veelal ambigue zijn en de resultaten niet eenvoudig meetbaar.<sup>18</sup> Dergelijke organisaties zijn voor hun voortbestaan en groei niet aangewezen op winst, maar op financiering uit collectieve middelen, premies, donaties of anderszins. Door normen uit de omgeving over te nemen proberen organisaties niet zozeer hun doelmatigheid en doeltreffendheid te vergroten – ook al denken en zeggen zij dat dat wel het geval is – als wel hun *legitimiteit* en, zodoende, zich te verzekeren van externe steun en hulpbronnen (zie hierover Van Hoof en Van Noort, 1996 en 1998; Lammers, Mijs en Van Noort, 2000: 398 e.v.).

In termen van Abbott incorporeren organisaties waarden uit de maatschappelijke en institutionele omgeving, die niet alleen richtinggevend zijn voor hun doelstellingen (culturally valued results), maar ook en vooral, vanuit neo-institutioneel perspectief, voor de wijze waarop zij hun organisatie vormgeven (culturally approved manners). Het gaat hierbij om de formele structuur, de blauwdruk (Meyer & Rowan, o.c.: 343 e.v.). De waarde die als drijvende kracht fungeert is ‘rationaliteit’: rationele organisatie is goed, niet-rationele organisatie is fout – met de rationele organisatietypen bij uitstek, de tayloristische produktieorganisatie en de bureaucratie, als voorbeeld. Geïstitutionaliseerd, verankerd in het denken en handelen, en dientengevolge veelal onbewust en onbetwijfeld: rationele organisatie is goed<sup>19</sup> en dus legitimiteitvergroterend.

Het incorporeren van omgevingsnormen leidt tot vormgelijkheid (Ibid.: 348-349); eraan ten grondslag ligt institutioneel isomorfisme: “a constraining process that forces one unit in a population to resemble other units that face the same set of environmental conditions” (DiMaggio & Powell, o.c.: 149).<sup>20</sup> DiMaggio & Powell onderscheiden drie vormen van institutioneel isomorfisme: gedwongen-, mimetisch- en normatief isomorfisme. Bij *gedwongen isomorfisme* wordt het

incorporeren van omgevingsnormen opgelegd door partijen die machtiger zijn, veelal de overheid. Dit kan formeel door wet- en regelgeving, maar ook informeel door heersende opvattingen over 'goed organiseren'.<sup>21</sup> Bij *mimetisch isomorfisme*, ofwel imitatie, is er geen sprake van dwang, maar van onzekerheid.<sup>22</sup> Deze verleidt organisaties ertoe de kunst af te kijken van andere organisaties die zij als succesvol beschouwen. *Normatief isomorfisme*, ten slotte, wordt door DiMaggio & Powell gekoppeld aan professionalisering – niet van beroepsbeoefenaren, die met een beroep op hun specialistische kennis hun aanspraken op zeggenschap over de inrichting en uitvoering van hun taken legitimeren, maar van beroepsmanagers en hun technische en ondersteunende staf. Voor beroepsmanagers zijn – evenals voor uitvoerende beroepsbeoefenaren – formele opleidingen de belangrijkste bronnen voor 'standaardisatie van kennis en vaardigheden' (cf. Mintzberg, 1983: 163-166) over organisatie en management. Daarnaast worden heersende opvattingen over 'goed organiseren' uitgewisseld en verspreid via managementnetwerken en de stroom van managementliteratuur, hetgeen tevens mimetisch isomorfisme bevordert (DiMaggio & Powell, o.c.: 150-153).<sup>23</sup> De grens tussen (informele) dwang, mimetisch en normatief isomorfisme is niet altijd scherp te trekken. Zo kan het grootscheeps invoeren van 'kwaliteitszorg' binnen non-profitorganisaties, met grote aandacht voor 'meten is weten', formeel worden afgedwongen door de overheid, die aan financiering bepaalde outputeisen verbindt. Kwaliteitszorg kan ook resultante zijn van imitatie, waarbij succesverhalen over organisaties andere organisaties verleiden er zelf mee aan de slag te gaan. Ten slotte kan de invoering van kwaliteitszorg ook voortkomen uit een bepaalde 'mode in management'<sup>24</sup>, die op zeker moment in opleidingen centraal staat.

Voor beroepen in de welzijnssector geldt dat zij organisatiegebonden zijn, dat wil zeggen dat zelfstandige of vrije vestiging niet of nauwelijks tot de mogelijkheden behoort. Beroepsbeoefenaren werken vanuit instellingen die worden gesubsidieerd. Het in overeenstemming brengen van beroepswaarden met instellings- en omgevingswaarden is derhalve van essentieel belang voor de legitimiteit en, dientengevolge, het verkrijgen van steun en hulpbronnen. Deze waarden betreffen zowel de doelstellingen (culturally valued results) als organisatie en gedrag (culturally approved manners). Van der Krogt (o.c.: 147) spreekt in dit verband over *de noodzaak aansluiting te zoeken bij de dominante ideologie* als strategie bij het verkrijgen van zeggenschap over de geclaimde taken. Dit kan echter eveneens leiden tot interprofessionele strijd. De strijdende partijen zijn hierbij niet rivaliserende beroepsgroepen, maar beroepsbeoefenaren en beroepsmanagers. Wie het tij mee heeft / het publiek weet te overtuigen, staat hierbij het sterkst (zie Mok, 2007: 13-16).<sup>25</sup>

## 2.4 Partijen-in-het-systeem-benadering op mesoniveau

Abbott's populatie-ecologische en een neo-institutionele benadering zijn beide partijen-in-het-systeem-benaderingen.<sup>26</sup> De interprofessionele competitie om zeggenschap vestigt de aandacht op de rol van *kennis* als sociale constructie, die door beroepsgroepen wordt ingezet om problemen en oplossingen dusdanig te definiëren dat ze binnen het eigen taakveld passen. Hierbij moeten niet alleen andere beroepen worden overtuigd, maar ook de wijdere omgeving. Een neo-institutionele benadering vestigt de aandacht op de rol van *waarden* uit de omgeving, die in de doelstellingen en werkwijzen worden geïncorporeerd om legitimiteit te verwerven. Met behulp van een partijen-in-het-systeem-benadering wordt de naar erkenning strevende beroepsgroep geplaatst temidden van andere partijen die de aanspraken op een bepaald taakveld moeten aanvaarden of legitimeren. Zij leent zich derhalve uitstekend voor de analyse van beroepsontwikkeling op mesoniveau. De strijd om zeggenschap over een bepaald taakveld impli-



ceert echter hoe dan ook vooral een partijenperspectief. Een nadeel hiervan kan zijn dat de nadruk eenzijdig komt te liggen op macht, belangen en gewin (Lammers, Mijs en Van Noort, 2000: 514-516; Mastenbroek 1998: 35-37), waarbij kennis vooral strategische doelen dient. Alsof beroepsgroepen alleen maar streven naar macht.

Het gevaar van een eenzijdige nadruk op macht en belangen kan evenwel gemakkelijk worden ondervangen door de eerder genoemde drieslag *kennis, autonomie en maatschappelijke waardering* te bezien vanuit het perspectief van de individuele beroepsbeoefenaar.

#### 2.4.1 Kennis, autonomie en maatschappelijke waardering

##### *Kennis en leren*

Het ontwikkelen van kennis en kunde is onderdeel van beroepsontwikkeling. Op taakdifferentiatie volgt specialisatie; om het werk goed te kunnen uitvoeren, hebben beroepsbeoefenaren specialistische kennis en vaardigheden nodig. Indien dit niet het geval zou zijn, zou vrijwel iedereen de taken kunnen uitvoeren en zou er geen beroep ontstaan. Dit is een instrumentele benadering van, in andere termen, leren. Leren wordt dan vooral opgevat als het vergroten van kennis en vaardigheden ten behoeve van een adequate taakuitoefening.

Leren, opgevat als het verwerven van kennis en het vergroten van vaardigheden, vervult evenwel ook een andere functie: zelfontplooiing. Zo leren mensen omdat ze het leuk vinden,<sup>27</sup> omdat ze voor een aantal zaken niet steeds een beroep willen doen op anderen, omdat zelf-doen goedkoper is dan uitbesteden of – werkgerelateerd – omdat ze problemen die ze bij de uitvoering van hun werk tegenkomen, zelf willen oplossen.

Voor beide – instrumenteel leren en ontplooiingsleren<sup>28</sup> – geldt:

- kennis biedt de mogelijkheden zaken of problemen van meerdere kanten te bekijken en afwegingen te maken over wat een goede, betere of de beste diagnose of probleemdefinitie is;
- vaardigheden vergroten het handelingsrepertoire. Door het aanleren ervan beschikken mensen immers over meerdere handelings- of gedragalternatieven.<sup>29</sup>

Een bijkomend voordeel van leren<sup>30</sup> is dat het de onafhankelijkheid van anderen, de eigen vrijheid tot het maken van keuzes, vergroot. Ofwel, macht in plaats van onmacht, onafhankelijkheid in plaats van afhankelijkheid én zin, betekenis. Anders geformuleerd is het machtsstreven van individuele beroepsbeoefenaren te typeren als het streven naar arbeidstaakbeheersing of zelfsturing: de ruimte om zelf beslissingen te nemen over de wijze van voorbereiding en uitvoering van het werk (Mok, 2004: 118-119).

Het ontwikkelen van kennis en kunde behoort aldus tot wat Mok (Ibid.: 11) de “psychische opbrengst” van arbeid<sup>31</sup> noemt en tot wat Van der Krogt (o.c.: 100-102) schaarst onder de “behoeften” van beroepsbeoefenaren.

##### *Autonomie en zeggenschap*

In de machtsbenadering speelt het verkrijgen dan wel behouden van zeggenschap een belangrijke rol. Zeggenschap betekent het recht op het zelfstandig kunnen nemen van beslissingen ofwel, arbeidstaakbeheersing. Zeggenschap houdt een zekere mate van vrijheid in. Minimale vrijheid en minimale zeggenschap over de voorbereiding en uitvoering van het werk vergroot de kans op vervreemding en toename van het ziekteverzuim (Van der Graaf en ten Horn, 1987: 73-82; Mok, 2004: 120-121). Maximale vrijheid en maximale zeggenschap betekent autonomie of zelfbepa-

ling. Er zijn evenwel maar weinig beroepen die daar naar streven.<sup>32</sup> De term zeggenschap dekt de lading derhalve beter dan de term autonomie.

Autonomie en zeggenschap zijn relatieve begrippen. Abbott (o.c: 69 e.v.) onderscheidt naast volledige zeggenschap of autonomie twee andere vormen die voor dit onderzoek van belang zijn:

- zeggenschap over een bepaald deel van het taakveld. Hieraan ten grondslag ligt taakdifferentiatie, waarbij beroepen streven naar een gelijkwaardige positie jegens elkaar (divided jurisdiction);
- zeggenschap over de inrichting en uitvoering van een bepaald deel van de taken binnen een taakveld dat wordt gedomineerd door andere beroepen (subordinate jurisdiction).<sup>33</sup>

Ofwel, beroepen streven naar zeggenschap over de inrichting van hun taakveld en over de uitvoering van hun taken. De mate waarin – volledig, verdeeld of ondergeschikt – kan verschillen. Ervan uitgaande dat weinig beroepen streven naar volledige zeggenschap, kan ook dit streven worden beschouwd als onderdeel van de psychische opbrengt voor beroepsbeoefenaren (Mok) of een behoefte (Van der Krogt). Dat aan zeggenschap ook andere beloningen als inkomen en status vast zitten is evident; dit neemt niet weg dat het streven naar zeggenschap niet is los te koppelen van de opvattingen van de beroepsbeoefenaren over een goede inrichting en uitvoering van het werk. Deze berusten op bepaalde beroepswaarden; opvattingen over wat beroepsmatig goed en nastrevenswaard is (en derhalve ook wat beroepsmatig verkeerd is). Ofwel, ook voor zeggenschap geldt dat een eenzijdige, op het streven naar macht gerichte benadering maar één kant van de medaille belicht.

### *Maatschappelijke waardering*

Beroepen verrichten taken die nut hebben voor henzelf, voor hun omgeving en voor ‘de maatschappij’. Vanuit nutsperspectief hebben de taken die beroepsbeoefenaren verrichten ‘gebruikswaarde’; zij voorzien in behoeften van afnemers en de samenleving. Hieraan gekoppeld is het begrip ‘ruilwaarde’, de opbrengst in termen van beloningen.<sup>34</sup> De meest in het oog springende beloningen of opbrengsten zijn uiteraard inkomen en status of aanzien.

Hoe hoger de gebruikswaarde, hoe hoger de ruilwaarde. De gebruikswaarde is echter niet gegeven of objectief vast te stellen. Beroepen hebben er dan ook belang bij hun activiteiten op een dusdanige manier voor te stellen dat zij worden beloond op een wijze die aansluit bij de behoeften van degenen die het beroep uitoefenen.

Van der Krogt, die het streven van beroepen naar beheersing van de gebruiks- en de ruilwaarde uitwerkt, relateert het beeld van de op macht beluste beroepsbeoefenaar door ‘beheersing’ te koppelen aan ‘onzekerheidsreductie’ en deze op haar beurt te verbinden met de behoeften van individuele beroepsbeoefenaren.<sup>35</sup> Zo heeft hij of zij behoefte aan nuttig en zinvol werk, zeggenschap, inkomen en andere maatschappelijke opbrengsten als aanzien en sociale contacten. Daarnaast heeft hij behoefte aan zekerheid voor de toekomst. Niet alleen ten aanzien van het vervullen van zijn materiële behoeften, maar ook voor het vervullen van de immateriële. Zekerheid voor de toekomst heeft de beroepsbeoefenaar echter niet, zodat de behoeften óók onzekerheidsbronnen zijn. Zo weet de beroepsbeoefenaar niet of de behoefte aan zijn beroep in de toekomst zal blijven bestaan. Hij weet ook niet of hij het beroep kan blijven uitoefenen op de manier die hij nodig acht en hij weet niet of de beloningen gelijk blijven, minder worden dan wel groeien. Het beheersen van onzekerheidsbronnen is derhalve een belang van de individuele beroepsbeoefenaar, dat hij echter niet als eenling kan behartigen. Hij heeft hierbij het collectief, de beroepsgroep, nodig (Ibid.: 103-105).

Via het beheersen van onzekerheidsbronnen als behoefte én belang van de beroepsbeoefenaren komt opnieuw het belang van kennis naar voren. Het blijven ontwikkelen ervan is van cruciaal belang: “Control of knowledge and its applications means dominating outsiders who attack the control” (Abbott, o.c.: 2). Het organiseren ervan kan niet worden overgelaten aan de afzonderlijke beroepsbeoefenaren; hiervoor dient het collectief, de beroepsvereniging (Van der Krogt, 113 e.v.). Waarmee het perspectief weer verschuift van de beroepsbeoefenaar naar de beroepsgroep, die *kennis, autonomie en maatschappelijke waardering* hoog in het vaandel móet hebben om in de behoeften van de beroepsbeoefenaren te voorzien. Dit betekent niet dat beroepen geen strategisch gebruik maken van kennis. Integendeel, om zich te verzekeren van zeggenschap en maatschappelijke waardering is kennis hun belangrijkste wapen. Deze dient ter legitimatie van de domeinclaims, de aanspraken die een beroep maakt op een bepaald taakveld.

## 2.5 Beroepsontwikkeling als proces van legitimering

Een partijen-in-het-systeem-benadering biedt, zoals gezegd, uitstekende handvatten voor de analyse van beroepsontwikkeling op mesoniveau. De beroepsgroep wordt geplaatst temidden van andere beroepsgroepen in het institutionele veld waarvan het deel uitmaakt; centraal in de analyse staat de strijd om zeggenschap en, dientengevolge, beroepsontwikkeling als proces van legitimering.

De naar erkenning strevende beroepsgroepering legitimeert zijn aanspraken naar derden door te verwijzen naar de exclusiviteit van de kennis en kunde én naar de behoeften van afnemers en de samenleving waarin beroepsbeoefenaren voorzien.

Hoe exclusiever de *kennis en kunde* – cf Abbott (par.2.2): het kunnen weerstaan van pogingen van andere partijen probleemdefinities en -oplossingen te herleiden tot hun werkterrein – en hoe hoger de mate waarin het beroep voorziet in *maatschappelijke behoeften*, hoe groter niet alleen de gebruikswaarde, maar hoe hoger ook de ruilwaarde in de vorm van beloningen – zeggenschap, inkomen en status. De belangrijkste legitimeringsgronden zijn hiermee gegeven: kennis en kunde en maatschappelijk nut. Hierbij geldt dat hoe beter de naar erkenning strevende beroepsgroepering erin slaagt de kernwaarden van de omgeving te incorporeren in doelstellingen, organisatie en gedrag – cf Van der Krogt (par. 2.3): *het kunnen aansluiten bij de dominante ideologie* – hoe sterker haar concurrentiepositie jegens andere beroepsgroepen.<sup>36</sup>

Eenmaal aanvaard door de omgeving is het proces van legitimering niet afgelopen. Tijden veranderen, definities van situaties ook. Ook ontstaan door verdergaande processen van differentiatie en specialisatie steeds weer nieuwe beroepen en verdwijnen bestaande.<sup>37</sup> Elke beroepsgroep zal dan ook van tijd tot tijd zijn manier van probleemoplossing en zijn domeinaanspraken moeten verdedigen of opnieuw rechtvaardigen. Ofwel, bij elke verandering in probleemdefinities of oplossingen, bij elk nieuw probleem waarvoor de beroepsgroep oplossingen ontwikkelt en bij elke verandering in het beroepenveld kan de legitimeitsvraag opnieuw worden gesteld.

### *Van meso naar micro*

Beroepsontwikkeling werd in hoofdstuk 1.2 omschreven als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering. Specialisatie en legitimering zijn in het voorafgaande vooral vanuit mesoperspectief besproken. In het hiernavolgende verschuift het perspectief naar de beroepsgroep zelf. Hierbij staat beroepsontwikkeling als proces van institutionalise-

ring, volgend op taakdifferentiatie en specialisatie, centraal. Als gevolg van institutionalisering ontstaat namelijk uit een verzameling individuen die gelijksoortige taken verrichten op zeker moment een herkenbare en van andere te onderscheiden beroepsgroep.

## 2.6 Taakdifferentiatie en specialisatie

Beroepsontwikkeling begint met taakdifferentiatie. Aan *taken* zijn *doelgroepen* en *doelstellingen* gekoppeld: wat moet er worden gedaan, voor wie en waarom / met welk doel? Taakdifferentiatie kan het gevolg zijn van de in paragraaf 2.1 besproken interne concurrentie tussen beroepensegmenten, van taaksplitsing of van het ontwikkelen van nieuwe taken. Van taaksplitsing is sprake wanneer, al dan niet als gevolg van de ontwikkeling van nieuwe technologieën, van bestaande taken een deel wordt toegewezen aan bepaalde functionarissen. Als voorbeeld kan dienen het splitsen van taken door werkverdeling binnen organisaties voor sociaal-cultureel werk, waarbij een aantal taken, zoals het opzetten en uitvoeren van activiteiten voor jongeren, wordt toegewezen aan één of meer werkers.

Het ontwikkelen van nieuwe taken kan het gevolg zijn van gepercipieerde nieuwe behoeften, zoals, om bij dezelfde organisaties voor sociaal-cultureel werk te blijven, het opzetten van activiteiten voor alleen ouderen of allochtonen.

In beide gevallen kan worden gesproken van *autonome institutionalisering*, dat wil zeggen een proces waarbij het initiatief komt van binnenuit, de organisatie, of van onderop, uit de groep zelf (Peper, 1972: 60-61).

Taaksplitsing en/of het ontwikkelen van nieuwe taken kan sterk worden gestimuleerd door een machtscentrum – in de non-profitsector meestal de overheid – dat middelen beschikbaar stelt op grond van veronderstelde nieuwe maatschappelijke behoeften. Zo kan het opzetten van voorzieningen en het ontwikkelen van activiteiten voor allochtonen in het kader van minderhedenbeleid een sterke impuls krijgen door overheidssubsidie. Ook dit kan leiden tot beroepsontwikkeling. In dit geval is sprake van *anticiperende institutionalisering*. Het initiatief komt van boven- of buitenaf, waarbij wordt verwacht dat de nieuwe taken voorzien een maatschappelijke behoefte dan wel bijdragen aan bepaalde beleidsdoelen (Peper, o.c.: t.a.p.).

Het verschil tussen autonome en anticiperende institutionalisering is van belang voor het verloop van het proces. Bij autonome institutionalisering moet steun worden gezocht bij ‘van buitenaf’. Bij anticiperende institutionalisering moet het omgekeerde plaatsvinden. In beide gevallen geldt echter dat maatschappelijke steun (zie paragraaf 2.8) gezocht moet worden.

### *De ontwikkeling van kennis en kunde*

Beroepsontwikkeling is resultante van taakdifferentiatie én specialisatie, dat wil zeggen het ontwikkelen van kennis en het aanleren van vaardigheden om de taken goed uit te kunnen voeren. Met behulp hiervan worden problemen gedefinieerd, oplossingen geformuleerd en competenties van beroepsbeoefenaren vastgesteld. Kennis en kunde zijn, zoals gezegd, basis en leidraad voor het beroepsmatig handelen. Hier werd eerder in dit hoofdstuk op ingegaan.

Theorie en methodiek zijn echter aan verandering onderhevig. Zo dienen in de loop van het proces van beroepsontwikkeling nieuwe problemen zich aan en wijzigen dan geldende probleemdefinities. Ook ‘voortschrijdend inzicht’ – door nieuwe kennis, inzichten en methoden en door in de praktijk getoetste methoden – leidt tot wijziging of aanpassing van het bestaande arsenaal

aan theorie en methodiek, eisen die worden gesteld aan de beroepsbeoefenaren of tot het aanboren van andere doelgroepen.

De ontwikkeling van theorie en methodiek, gericht op vergroting van de vakbekwaamheid van de beroepsbeoefenaren, is tevens constituerend voor de beroeps cultuur. Wat beroepsbeoefenaren bindt zijn niet zo zeer gelijksoortige taken en doelgroepen, maar hun gedeelde specifieke beroepswaarden, normen en doelstellingen. Deze zijn verankerd in beroepsideologie, theorie en methodiek, welke leidend zijn bij de probleemdefinities en -oplossingen op grond waarvan zij een bepaald taakveld claimen. Dit komt aan de orde in paragraaf 2.7.2.

## 2.7 Institutionaliserings

Zoals gezegd, ontstaat uit een verzameling individuen die gelijksoortige taken verrichten op zeker moment een herkenbare en van andere te onderscheiden beroepsgroep door institutionalisering. Institutionalisering kan hierbij worden opgevat als het proces waarbij de aanvankelijk incidentele en ongeorganiseerde contacten tussen zich specialiserende beroepsbeoefenaren vaste vormen gaan aannemen en waarbij via uitwisseling van kennis, ervaringen en opvattingen een min of meer samenhangend stelsel van beroepswaarden, normen en doelstellingen ontstaat, dat overdraagbaar is op nieuwe beroepsbeoefenaren en dat leidraad gaat vormen voor het beroepsmatig handelen (naar Van Doorn en Lammers, 1979: 147-148 en De Jager en Mok, 1994: 213). Wanneer de contacten vaste vormen gaan aannemen en er een min of meer samenhangend stelsel van beroepswaarden, normen en doelstellingen ontstaat, ontstaat een herkenbare groep die, wanneer hij erin slaagt voldoende steun uit de omgeving te verwerven, kan uitgroeien tot een beroep, opgevat als een geïnstitutionaliseerde en gelegitimeerde structuur rond een bepaald deel van de arbeidsverdeling.

Mok (1973: 54) onderscheidt bij beroepsontwikkeling twee vormen van institutionalisering: domein- en sociale institutionalisering.

### 2.7.1 Domeininstitutionalisering

Het nieuwe beroep, in casu de beroepsbeoefenaren die een bepaald werkterrein claimen, moet een plaats zien te verwerven temidden van andere beroepen binnen een bepaalde maatschappelijke sector, hetgeen kan leiden tot interprofessionele competitie. Ook moet het nieuwe beroep voorzien in een bepaalde maatschappelijke behoefte dan wel bijdragen aan de oplossing van een bepaald maatschappelijk probleem. Hierbij dient het terrein van werkzaamheden in de zin van *doelstellingen, doelgroepen en een samenhangend geheel van taken of activiteiten* te worden verkregen en afgebakend.

De opvattingen over wat wel en niet tot het werkterrein behoort, berusten op de geldende beroepsideologie, de ontwikkelde theorie en methodiek (zie paragraaf 2.7.2). Deze dienen als zoeklicht waarmee al bestaande, bekende problemen waarvoor het beroep oplossingen heeft, kunnen worden geïdentificeerd. Zij dienen ook als zoeklicht bij het identificeren van nieuwe problemen, waarvoor het beroep oplossingen heeft of wil bedenken.

Het domein fungeert tevens als leerwerkplaats. Er wordt geëxperimenteerd met nieuwe methoden; al werkende weg worden bestaande verfijnd en nieuwe ontwikkeld. Ook worden beroepsbeoefenaren geconfronteerd met onvolkomenheden in hun probleemdefinities en methoden die (nog) niet of niet meer adequaat zijn. Door onderzoek naar de praktijk van het werk kunnen bovendien trends en onregelmatigheden worden opgespoord, hetgeen verdere theorie- en methodiekwontwikkeling stimuleert.

Mok (1973: 54) volgend, kan domeininstitutionalisering als geslaagd worden beschouwd indien er een vast patroon van beroepsactiviteiten is en er consensus bestaat over waarden, die de grondslag vormen van de ontwikkelde en nog te ontwikkelen theorie en methodiek.

### 2.7.2 Sociale institutionalisering

Sociale institutionalisering betekent het ontstaan en de ontwikkeling van *beroeps cultuur en beroepsstructuur* als “intern interactiepatroon met duidelijke grenzen ten opzichte van buitenstaanders, (dat wordt gebruikt) als middel tot normatieve integratie van beroepsgenoten” (Ibid.: 54). Er ontstaat, anders gezegd, een beroepsgemeenschap, die haar leden richtlijnen voor het beroepshandelen verschaft én beroepsidentiteit (Van Hoof, 1969: 58-59; cf. Mok, 2007: 25).

#### *Beroeps cultuur, beroepsideologie en beroepsethiek*

Op taakdifferentiatie volgt specialisatie. Tussen wat er wordt ontwikkeld aan kennis en kunde om samenhang tussen de taken aan te brengen en deze goed uit te voeren en de beroeps cultuur bestaat wisselwerking. Dat wil zeggen dat de ontwikkelde kennis en kunde sterk bepalend zijn voor de beroeps cultuur, maar dat op haar beurt de beroeps cultuur sterk bepalend is voor de verder te ontwikkelen kennis en kunde.<sup>38</sup> De beroeps cultuur bevat:

- specifieke beroepswaarden, opvattingen over wat goed en nastrevenswaard is. Hieruit voortvloeiend:
- specifieke beroepsnormen, opvattingen over hoe beroepsbeoefenaren zich dientengevolge behoren te gedragen in hun beroepsrol (Becker, 1968: 146-148), gegeven de aanwezige vakkennis en vakkunde én de te bereiken
- specifieke doelstellingen, opvattingen over wat de beroepsbeoefenaren met hun activiteiten willen bereiken (cf. Van Doorn en Lammers, 1979; 108 e.v.; De Jager en Mok, 1994: 215 e.v.; Schein, 2001: 37 e.v.).

Onderdeel van de beroeps cultuur, berustend op de specifieke beroepswaarden, is de *beroepsideologie*. Dit is een stelsel van opvattingen dat boven twijfel verheven is en dat de positie en de belangen van de beroepsgroep rechtvaardigt (cf. Van Doorn en Lammers, o.c.: 243; Mok, 2004: 36). Deze opvattingen hebben primair betrekking op de doelstellingen, die op hun beurt samenhangen met de wijze waarop beroepsbeoefenaren de behoeften of problemen van afnemers en de samenleving definiëren. Ideologie bevat derhalve een impliciete dan wel expliciete maatschappijvisie – opvattingen over ‘de goede samenleving’. De bijdrage van de beroepsbeoefenaren aan het bewerkstelligen ervan, staat niet ter discussie. Over de *wijze waarop* de bijdrage wordt geleverd kunnen verschillen van mening bestaan, over *het nut* ervan niet. De ideologie bindt, maar kan ook leiden tot segmentering (zie par. 2.1).

Tegen beroepswaarden en beroepsideologie aan ligt de *beroepsethiek*. Ook dit betreft opvattingen over ‘goed en fout’, maar toegespitst op het ontwikkelen van gevoeligheid voor en het kunnen omgaan met morele dilemma’s en kwesties,<sup>39</sup> het durven nemen van verantwoordelijkheid voor het eigen professionele handelen en integriteit (Mok, 2007: 25; zie ook Mok, Blees-Booij en Vriese, 1998: 405 e.v.).

#### *Beroepsstructuur*

Normatieve of sociale integratie komt tot stand via cultuur en via structuur. Structuur dient hierbij niet alleen voor interne, maar ook voor externe afstemming.<sup>40</sup> Uitgaande van wat kenmerkend

is voor beroepen – kennis en kunde – gaat het hierbij om vier aspecten die essentieel zijn: het absorberen, verspreiden, genereren en exploiteren van kennis (Sprenger (red.) 1995: 61-74).<sup>41</sup>

Bij het *absorberen* van kennis gaat het om het inbrengen of aandragen van kennis, opgedaan door praktijkervaring, onderzoek en opleidingen. Hiermee komt kennis, opgedaan door individuele beroepsbeoefenaren ter beschikking van de gehele beroepsgroep. Deze kennis wordt zowel schriftelijk, via vooral artikelen en leerboeken, als mondeling *verspreid*. Uitgewisseld en/of overgedragen zijn wellicht beter dekkende termen. Werkconferenties, congressen, studiedagen en opleidingen dienen hierbij als verspreidingskanalen, evenals informele contacten tussen beroepsbeoefenaren, werkbezoeken, intervisiegroepen en andere dwarsverbindingen tussen beroepsbeoefenaren.

Het *genereren* van kennis heeft betrekking op het ontwikkelen van nieuwe kennis. Dit kan het gevolg zijn van uitwisseling die leidt tot verdere specialisatie en/of het ontdekken van voor het beroep bruikbare kennis uit andere vakgebieden. Beide hangen samen. Specialisatie houdt in een verdere verdieping van bestaande beroepskennis waarbij beroepsbeoefenaren kunnen stuiten op tot dan toe beroepsvreemde kennis. Het in aanraking komen met kennis uit andere vakgebieden kan resulteren in het leggen van verbindingen met reeds bestaande beroepskennis en aldus in verdere specialisatie. Universiteiten en onderzoekscentra zijn in dit verband belangrijke ‘kennisgeneratoren’.

*Exploitatie*, ten slotte, betekent dat kennis moet worden ‘verkocht’. Zowel intern, aan andere beroepsbeoefenaren en leidinggevendenden, als extern, aan afnemers en aan andere partijen die voor de beroepsontwikkeling van belang zijn. Centraal hierbij staat de gebruikswaarde; het nut dat aan de geabsorbeerde en gegenereerde kennis wordt toegekend.

Naast het opnemen, verspreiden of overdragen, ontwikkelen en verkopen van kennis zijn er andere beroepsbelangen te behartigen. Zoals inkomen en andere zaken die van belang zijn voor de positie en, hieraan gekoppeld, het aanzien van het beroep. Hierbij is ook van belang vast te stellen wie zich wel en niet beroepsbeoefenaar mogen noemen, wat de criteria hierbij zijn en hoe men wil omgaan met beroepsbeoefenaren die de normen schenden. Dergelijke collectieve belangen vereisen, zoals gezegd, een vorm van organisatie die met name gestalte krijgt in de beroepsvereniging.

Concreet betekent een en ander dat er ‘vrijgestelden’ zijn, die kennis opnemen, verspreiden, ontwikkelen en verkopen. Gekoppeld aan de bovenbesproken kennisaspecten zijn hierbij grofweg vier rollen te onderscheiden met behulp waarvan interne afstemming wordt bereikt:<sup>42</sup>

- voor absorptie en generatie van kennis: onderzoekers en innovatoren;
- voor diffusie en exploitatie: netwerkers en verkopers.

In feite gaat het hierbij om vergroting van de gebruikswaarde voor de leden van de beroepsgroep zelf. Vergroting van de gebruikswaarde dient evenwel ook een ander doel: vergroting van de ruilwaarde. Hiermee komt externe afstemming op de voorgrond: exploitatie in de betekenis van het overtuigen van de buitenwereld van de gebruikswaarde van het beroep. Dit kunnen netwerkers en verkopers voor hun rekening nemen, evenals de beroepsvereniging. Externe afstemming heeft evenwel ook betrekking op het met differentiatie verbonden aspect van integratie, afstemming via uitwisseling en overleg met andere actoren in het institutionele veld. Hierop wordt ingegaan in 2.8.3.

### *De beroepsgemeenschap*

Beroepscultuur en beroepsstructuur ontstaan door het gezamenlijk denken en handelen van individuen, maar eenmaal ontstaan oefenen zij een dwingende invloed uit op het individuele han-

delen van de leden van de beroepsgroep. Structuur dient voor het bereiken van de doelstellingen, het handhaven van de beroepsnormen<sup>43</sup> en de taakverdeling (cf. De Jager en Mok, o.c.: 184) zoals hierboven besproken. Voor cultuur geldt dat deze wordt gemaakt door de groep, eigendom is van de groep, in sterke mate gedragsbepalend voor de leden van de groep en wordt overgedragen aan nieuwe beroepsbeoefenaren (cf. De Jager en Mok, o.c.: 213; Schein, o.c.: 23-24, 37-38). Hierdoor onderscheiden de leden van de beroepsgroep zich van de leden van andere beroepsgroepen en ontstaat de beroepsgemeenschap (Van Hoof, o.c.: 58-60)

Kenmerkend voor de beroepsgemeenschap is dat zij bestaat uit mensen die:

- in grote lijnen hetzelfde werk doen in, in grote lijnen, dezelfde werkomstandigheden;
- gemeenschappelijke opvattingen hebben over hun vak (doelstellingen, doelgroepen en taken), de daarvoor benodigde kennis en kunde en ethiek;
- zich identificeren met hun vak en er hun beroepsidentiteit aan ontleen;
- zich verbonden voelen met hun collega-beroepsbeoefenaren;
- in de eigen organisatie (dichtbij) én geografisch verder weg (Mok, 2007: 19).<sup>44</sup>

Bovengenoemde kenmerken illustreren het verband en de wisselwerking tussen structuur en cultuur. Zonder mogelijkheid tot interactie, hetgeen wordt mogelijk gemaakt door structuur, kan er geen collectief ontstaan; zonder gedeelde waarden, normen en belangen verwatert de interactie en raakt de structuur in ontbinding.

Manifestaties van sociaal geïnstitutionaliseerde beroepen kunnen uit het hierboven beschrevene worden afgeleid: opleidingen, tijdschriften en andere vakpublicaties, onderzoeks- en/of andere kenniscentra, een beroepsorganisatie, vakbijeenkomsten,<sup>45</sup> een gedrags- of ethische code en een beroepenstandaard of beroepsprofiel. Beide laatste bevatten de opvattingen van de beroepsgroep over doelen en taken, de wijze waarop de beroepsgroep deze respectievelijk wil bereiken en uitvoeren en de eisen met betrekking tot kennis, kunde en andere vaardigheden – competenties met een modern woord – die worden gesteld aan degenen die willen toetreden tot het beroep / zichzelf beroepsbeoefenaar willen noemen.

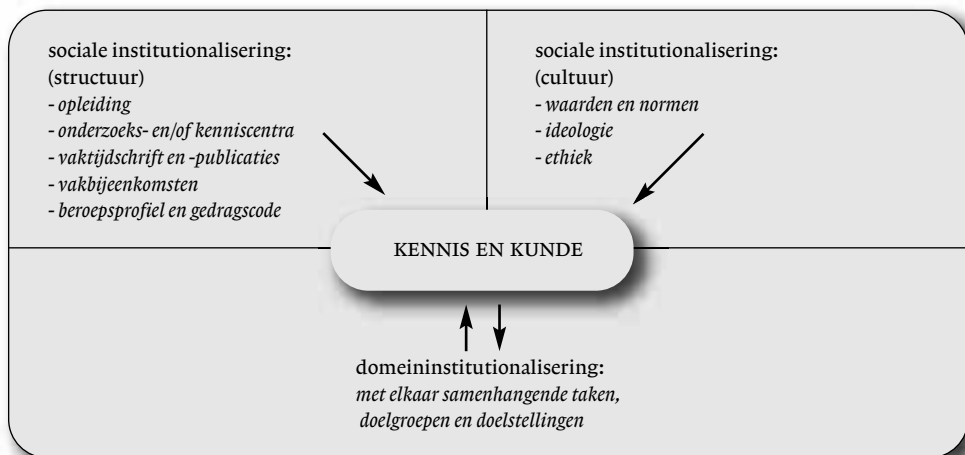
### 2.7.3 De beroepsgroep: schematische weergave

Beroepsontwikkeling als proces van institutionalisering is uitgewerkt in domein- en sociale institutionalisering. Domeininstitutionalisering is grondslag én resultante van de ontwikkeling van *kennis en kunde*, het ontstaan van beroepsstructuur en beroepscultuur, inclusief beroepsideologie en beroepsethiek. Met behulp van kennis wordt samenhang aangebracht tussen taken, doelgroepen en doelstellingen, rond met elkaar samenhangende taken kunnen theorie en methodiek worden ontwikkeld, die vervolgens toegepast, getoetst en verder ontwikkeld kunnen worden. Rond met elkaar samenhangende taken kunnen ook contacten ontstaan tussen individuele beroepsbeoefenaren, hetgeen kan leiden tot sociale institutionalisering. Dit resulteert in het ontstaan van beroepsstructuur, beroepsideologie, beroepsethiek en beroepsstructuur. In onderstaand schema wordt het fenomeen beroep als geïnstitutionaliseerd kader gevisualiseerd.

#### *De beroepsgroep*

Het schema op de volgende pagina zal aan het einde van de volgende paragraaf, die is gewijd aan de voorwaarden voor beroepsontwikkeling als proces van institutionalisering, het hart vormen van een partijen-in-het-systeem-schema, dat in paragraaf 2.9.1 wordt geconstrueerd.





## 2.8 Voorwaarden voor beroepsontwikkeling als proces van institutionalisering

De vraag is nu aan welke voorwaarden voldaan moet worden, willen taakdifferentiatie en specialisatie gevolgd worden door institutionalisering. Niet alle vormen van taakdifferentiatie leiden tot beroepsontwikkeling en niet alle pogingen tot beroepsontwikkeling monden uit in geslaagde institutionalisering. Een rondgang door algemeen sociologische-, beleidssociologische en beroepsociologische literatuur leverde de volgende voorwaarden op: enige mate van organisatie rond een bepaald probleem, interdependentie, een niche, beroepsvereniging, maatschappelijke steun, in het bijzonder van sponsors.

### 2.8.1 Enige mate van organisatie rond een bepaald probleem

Van Doorn en Lammers onderscheiden vijf voorwaarden voor het op gang komen van een institutionaliseringsproces: de aanwezigheid van een voor de groepering urgent probleem, frequente interactie, coördinatie van interactie, leidersfiguren die de boodschap kunnen overbrengen naar zowel leden van de groepering als derden, en een al bestaande overeenstemming over waarden, normen, doeleinden en verwachtingen ofwel cultuur (Van Doorn en Lammers, o.c.: 153-163).

De combinatie van deze factoren wijst op het bestaan van al *enige mate van organisatie*; mensen groeperen zich rond een bepaald probleem – bij beroepsontwikkeling zijn dat de (mogelijke) taken – praten daar op min of meer gestructureerde wijze en met een zekere regelmaat over, er is sprake van *leiderschap* en van een *gemeenschappelijk referentiekader*. Bij beroepsontwikkeling kan het gemeenschappelijk referentiekader betrekking hebben op gedeelde vakkennis en kunde met behulp waarvan men de taken wil vormgeven en/of op praktijkervaringen die de taakuitvoerders gaan uitwisselen.

### 2.8.2 Interdependentie

Beroepsvorming is resultante van arbeidsdeling of taakdifferentiatie, als gevolg waarvan interdependentie (wederzijdse afhankelijkheid) ontstaat tussen de beroepsbeoefenaren die een eigen taakveld claimen en andere beroepen. Van der Krogt (o.c.:160-161) wijst er dan ook terecht op dat

bij onderzoek naar beroepsontwikkeling de relaties met relevante andere actoren betrokken dienen te worden en wel in termen van interdependentie.<sup>46</sup> Hierbij zijn twee vormen te onderscheiden: symbiotische en concurrentieafhankelijkheid.<sup>47</sup> Bij symbiotische afhankelijkheid kunnen twee of meer actoren de benodigde middelen niet verkrijgen en/of hun doelen niet onafhankelijk van elkaar verwezenlijken. Van concurrentieafhankelijkheid is sprake als twee of meer actoren van dezelfde hulpbronnen afhankelijk zijn, dezelfde markt bedienen of dezelfde producten of diensten leveren, zodat de winst van de een het verlies is van de ander (Van Noort en Lammers, 1995: 9). Het zal duidelijk zijn dat symbiotische afhankelijkheid beroepsontwikkeling eerder zal stimuleren dan concurrentieafhankelijkheid, welke door andere beroepsgroepen als bedreigend zal worden ervaren.<sup>48</sup> Het aanvaarden van domeinaanspraken door andere beroepsgroepen geeft domeinconsensus (Mijs, 1987: 64). Het ontbreken ervan leidt tot domeinstrijd, hetgeen het institutionaliseringsproces negatief zal beïnvloeden.

In dit verband dient te worden opgemerkt dat interdependenties niet voor eens en voor altijd vastliggen; concurrentieafhankelijkheid kan door het maken van domeinafspraken veranderen in symbiotische afhankelijkheid, terwijl pogingen tot domeinuitbreiding of monopolisering van hulpbronnen kunnen leiden tot concurrentie met andere beroepsgroepen. Ook kunnen beide vormen van interdependentie tegelijk optreden; beroepsgroepen hebben elkaar nodig om hun eigen doelen te bereiken, terwijl zij tegelijkertijd concurreren om hulpbronnen en/of taken en doelgroepen.<sup>49</sup>

### 2.8.3 Niche / domeinconsensus

Peper, die de vorming van overheidsbeleid analyseert vanuit institutionaliseringsperspectief, onderscheidt in navolging van Van Doorn en Lammers de aanwezigheid van een bepaald probleem en mogelijkheden voor communicatie als noodzakelijke voorwaarden. Hij wijst er op dat het onderkennen van een problematische situatie op zich niet voldoende is. Er moeten aanknopingspunten zijn voor oplossingen, die op hun beurt moeten passen in of aansluiten bij reeds bestaande praktijken, opvattingen, ideeën en waarden (Peper, 1972: 52-53).<sup>50</sup> Betrokken op beroepsontwikkeling betekent dit dat de 'oplossingen' van de naar erkenning strevende groepering moeten passen in het scala van reeds door andere beroepsgroepen geformuleerde probleemdefinities en oplossingen en derhalve moeten aansluiten bij reeds bestaande beroepspraktijken binnen een bepaald beroepenveld. Anders gezegd dient er voor nieuwe dan wel zich splitsende taken een niche te worden gevonden of gecreëerd, waarbinnen beroepsbeoefenaren vaste handelingspatronen en structuren kunnen ontwikkelen. Het vinden van een niche betekent in feite domeinconsensus, hetgeen domeininstitutionalisering mogelijk maakt.

### 2.8.4 Beroepsvereniging / institutionele belangenbehartiger

De beroepsvereniging behartigt de belangen van het collectief van beroepsbeoefenaren. Hierbij is de belangrijkste doelstelling vergroting van de bruikbaarheid of gebruikswaarde van het beroep – het nut dat anderen eraan toekennen – en zodoende de ruilwaarde, welke de beroepsbeoefenaren zeggenschap, inkomen, status en andere aan het beroep verbonden privileges verschafft. Kennisontwikkeling ofwel professionalisering is hierbij van cruciaal belang. Het organiseren ervan kan niet worden overgelaten aan de afzonderlijke beroepsbeoefenaren; professionalisering betreft het beroep zelf (zie ook Schuyt, Louwerse en Schuijt-Lucassen: 1988: 18-19). Professionalisering is derhalve een strategisch belang van de beroepsgroep, dat wordt behartigd door de beroepsvereniging (Van der Krogt (1981: 94 e.v.). De beroepsvereniging zet zich tevens in

voor beroepsprofilering en de ontwikkeling van een gedrags- of ethische code. De beroepsvereniging of, bij het ontbreken ervan, een partij die op institutioneel niveau als belangenbehartiger optreedt, is tevens schakel tussen de beroepsgroep enerzijds en andere beroepsgroepen en relevante andere partijen in het institutionele veld anderzijds.

De volgende voorwaarde, maatschappelijke steun, brengt de partijen in de omgeving in beeld. Mok nog maar eens aanhalend, streven beroepsbeoefenaren “naar erkenning door en aanvaarding van de activiteiten, aanpak en probleemoplossingen door andere beroepsgroeperingen, opdrachtgevers, klanten, overheid en de samenleving als geheel” (Mok, 1990: 195).

Hoewel maatschappelijk steun in het hiernavolgende wordt gerelateerd aan partijen die het proces van *institutionalisering* ondersteunen dan wel tegenwerken, mag niet uit het oog worden verloren dat maatschappelijke steun en *legitimering* onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Dit kwam eerder in dit hoofdstuk uitgebreid aan de orde: andere partijen kunnen overtuigen van de exclusiviteit van de kennis en kunde en het maatschappelijk nut en het kunnen aansluiten bij de dominante ideologie vergroot de kans op maatschappelijk steun bij het verkrijgen van zeggenschap over het werkterrein.

### 2.8.5 Maatschappelijke steun

Naast de aanwezigheid van een bepaald probleem en mogelijkheden voor communicatie als noodzakelijke voorwaarden beschouwt Peper maatschappelijke steun als derde voorwaarde voor de vorming van, in zijn onderzoek, beleid. Hij wijst hierbij op potentieel en actueel bereik en intensiteit van de maatschappelijke steun (Peper, o.c.: 58-60). Deze geven een indicatie van het verloop van het institutionaliseringsproces en van de mate van institutionalisering.

De wijze waarop Peper deze voorwaarde uitwerkt, is gerelateerd aan vooral de doelgroepen of afnemers. Naast afnemers zijn er invloedrijke derden, *sponsors* genaamd. (Mok, 1990: 195; Burrage, Jarausch en Siegrist, 1990: 207-218; Freidson, 1994: 6-10).

#### *Doelgroepen of afnemers*

Het onderscheid tussen potentieel en actueel bereik is in feite de vraag naar de potentiële doelgroep en degenen uit de doelgroep die worden bereikt. Hoe kleiner de discrepantie tussen beide, hoe groter de kans op een hoge ruilwaarde. Een hoog actueel gebruik duidt immers op een hoge gebruikswaarde en, zoals gezegd, hoe hoger de gebruikswaarde, hoe hoger dus ook de ruilwaarde.

Met intensiteit wordt bedoeld op de ‘kosten’ die tegenover de ‘baten’ staan, een afweging die (potentiële) afnemers maken in termen van geld, tijd en andere zaken die tot de kosten kunnen worden gerekend, tegenover het ‘nut’ van het aanbod. Hoe groter de discrepantie tussen investeringen en opbrengsten, hoe groter de kans tot afwijzing van het aanbod. Ook dit beïnvloedt de gebruikswaarde negatief.

#### *Sponsors*

Naast de beroepsgroep in wording zelf, zijn er partijen in de omgeving die belang hebben bij taakdifferentiatie en specialisatie of de doelstellingen van de beroepsgroep in wording onderschrijven. Deze partijen zijn, naast andere beroepsgroepen in het institutionele veld, de overheid, opleidingsinstituten, werkgevers en bedrijven (Abbott, o.c.: 59-67; Burrage, Jarausch en

Siegrist, o.c: 207-218; Freidson, o.c: 6-10). Zij kunnen optreden als sponsor als zij beschikken over machtsbronnen. Met behulp hiervan kunnen zij institutionalisering op gang brengen en/of een impuls geven.

#### *De overheid*

De overheid kan worden beschouwd als “the most important friend” of een verfoeide tegenstander van beroepen (Torstendahl, 1990: 5). Zij beschikt over een aantal machtsmiddelen, in bestuurskundige termen sturingsinstrumenten, met behulp waarvan zij beroepsontwikkeling sterk kan stimuleren. Hierbij gaat het van oudsher om:

- economische instrumenten: door middel van het verlenen van subsidie kan de overheid beroepsgroepen aanmoedigen bepaalde activiteiten op te zetten of te continueren;
- communicatieve instrumenten: via voorlichting kan zij door haar gewenste ontwikkelingen, activiteiten en gedragingen onder de aandacht van andere partijen en het algemeen publiek brengen;
- juridische instrumenten: hiermee wordt gedoeld op wet- en regelgeving (Van der Doelen, 1989: 48 e.v.; De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991: 113-115; 141-143).

Het laatste is het meest machtige instrument. Hiermee kan de overheid door haar gewenste ontwikkelingen – waaronder ordening van een bepaald beleidsveld, het stimuleren dan wel tegengaan van concurrentie en bekrachtiging van de domeinaanspraken van een beroepsgroep – in belangrijke mate sturen.<sup>51</sup>

Naast deze zogeheten eerste-generatie-sturingsinstrumenten<sup>52</sup> zijn de afgelopen decennia tweede-generatie-instrumenten in zwang geraakt. De belangrijkste zijn:

- meezijdige instrumenten: dit zijn convenanten of ‘herenakkoorden’, tot stand gekomen als resultanten van onderhandelingen tussen de overheid en de partijen over te bereiken doelstellingen en eventueel in te zetten middelen;
- kengetallen: hierbij wordt vooraf bepaald welke ‘prestatie’ er moet worden geleverd binnen welke termijn. Hoe die prestatie wordt gerealiseerd, is zaak van de doelwitorganisaties zelf;
- persoonsgerichte instrumenten: het (doen) aanstellen van een functionaris, die belast is met de voorbereiding en het (doen) uitvoeren van beleid (De Bruin en Ten Heuvelhof, (o.c: 14; 81-83; 97-99; 29-132).<sup>53</sup>

Het kunnen beschikken over bovengenoemde sturingsinstrumenten maakt van de overheid een zeer machtige partij.

#### *Opleidingsinstellingen*

Een sponsor die weinig toelichting behoeft gezien het belang van de ontwikkeling van kennis en kunde bij beroepen als ‘knowledge based systems’. Hierbij gaat het om academische- en praktijkopleidingen. Bij de ontwikkeling van kennis en kunde, kunnen academische opleidingsinstellingen zorgen voor wetenschappelijke fundering van de probleemdefinities en -oplossingen. Dit betekent niet dat voor beroepsontwikkeling universitaire scholing noodzakelijk is. Wel dat wetenschappelijke steun helpt bij het aanvaard krijgen van de domeinclaims. Praktijkopleidingen zijn nodig voor het bijbrengen van kennis en vaardigheden aan nieuwe beroepsbeoefenaren en vergroting van de vakbekwaamheid door bij- en nascholing.

#### *Werkgevers*

Bedrijven, instellingen en/of overheden moeten bereid zijn beroepsbeoefenaren in dienst te nemen, maar niet alleen dat. Zij moeten ook bereid zijn beroepsbeoefenaren hun beroep te laten uitoefenen. Abbott (o.c.: 65 e.v.) wijst er in dit verband op dat interprofessionele arbeidsdeling

ondergraven kan worden door intraorganisatorische arbeidsdeling. Zo kunnen incompetenten beroepsbeoefenaren worden vervangen door niet voor de taken gekwalificeerden. In geval van krapte op de arbeidsmarkt kunnen niet-gekwalificeerden voor de taken worden ingezet. Functie-omschrijvingen kunnen dermate ruim worden gemaakt dat ook anderen dan de opgeleide beroepsbeoefenaar deze kunnen vervullen, terwijl door herschikking van taken en functies beroepsvervaging kan optreden. “Boundaries between professional jurisdictions therefore tend to disappear in worksites, particularly in overworked worksites. [ ] In the jurisdictional system of the workplace, it is the real output of an individual, not his credentialed or noncredentialed status, that matters” (Ibid.: 66; zie ook Mok, 2007: 13-14).

### *Bedrijven*

Het kunnen inspelen op technologische- en marktontwikkelingen is voor bedrijven van fundamenteel belang. Investeren in de ontwikkeling van kennis en kunde is hierbij bittere noodzaak om hun marktpositie te behouden of te vergroten. Dit kunnen zij doen door opleidingsinstellingen te vragen specifiek op hun branche toegesneden opleidingen te ontwikkelen of te verzorgen, door via hun brancheorganisaties de overheid te bewegen te investeren in de ontwikkeling van specifieke kennis en kunde, door financiering van bijzondere leerstoelen en wetenschappelijk onderzoek (het zogeheten derdegeldstroom-onderzoek). Ook kunnen bedrijven op grond van hun maatschappelijke betrokkenheid besluiten bepaalde beroepsactiviteiten te sponsoren.<sup>54</sup>

### 2.8.6 Het verband tussen de voorwaarden

De volgorde waarin de voorwaarden de revue passeerden, is niet toevallig. *Enige mate van organisatie rond de taken* betekent dat er binnen het veld deskundigen zijn die de taken willen oppakken en inpassen. Van belang hierbij zijn *leiders*, die de boodschap kunnen verwoorden naar de buitenwereld / de omgeving. De contouren van de beroepsgroep in wording beginnen zich af te tekenen; de ontwikkeling van kennis en kunde en sociale institutionalisering krijgen een kans. Mits dit gepaard gaat met domeininstitutionalisering. De taken moeten hiervoor passen in of aansluiten bij reeds bestaande beroepspraktijken, opvattingen, ideeën en waarden. In dat geval kan er een *niche* ontstaan. Voorwaarde hiervoor is *interdependentie* als kenmerk van de betrekkingen met andere partijen, ofwel met spelers in het institutionele veld. Symbiotische interdependentie is gunstiger voor het verloop van het institutionaliseringsproces, omdat de kans op het bereiken van domeinconsensus groter is dan bij concurrentieafhankelijkheid. Het laatste hoeft evenwel de beroepsontwikkeling niet in de kiem te smoren of de nek om te draaien als de beroepsgroep er via de *beroepsvereniging / belangenbehartiger* in slaagt voldoende *maatschappelijke steun* te verwerven. Kennis en kunde, het voorzien in de behoeften van de afnemers of doelgroepen en het kunnen aansluiten bij de dominante ideologie vergroten de kans op maatschappelijke steun. Het belangrijkste element van maatschappelijke steun is evenwel de steun van invloedrijke derden, *sponsors*. Deze kunnen de beroepsgroep een steun in de rug geven bij het claimen dan wel verdeelden van een eigen terrein van werkzaamheden.

Na uitwerking van de deelprocessen taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering, domein- en sociale institutionalisering en de voorwaarden voor beroepsontwikkeling kan de in hoofdstuk 1 geformuleerde centrale onderzoeksvraag worden uitgewerkt in deelvragen. Erna volgt de constructie van een partijen-in-het-systeem-schema en een model van beroepsontwikkeling.

## 2.9 Uitwerking van de centrale onderzoeksvraag in deelvragen en onderzoeksmodellen

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Hoe is de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering verlopen en welke factoren speelden hierbij een doorslaggevende rol?

Ter beantwoording van deze vraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

### *1. Taakdifferentiatie en domeininstitutionalisering*

Binnen welke maatschappelijke context ontstond opbouwwerk, welke taken kreeg het toebedeeld, waarom en met welk doel, hoe werd samenhang gesmeed tussen de taken en welke interdependenties ontstonden er? Welke veranderingen hebben zich sindsdien voorgedaan in interdependenties, taken, doelgroepen en doelstellingen van het opbouwwerk, waarom en wat betekende dit voor het proces van domeininstitutionalisering?

### *2. Specialisatie*

Welke specifieke opbouwwerkkennis en kunde is er in de loop der jaren ontwikkeld en door wie / welke actoren? Hoe 'hard' is de kennis, die wordt ingezet om domeinaanspraken te ondersteunen en te verdedigen?

### *3. Legitimering / maatschappelijke steun*

Wat wordt door het opbouwwerk en door andere relevante partijen gezien als de toegevoegde waarde, het maatschappelijk nut van het opbouwwerk? Wie treden er op als institutionele belangenbehartiger, wie als sponsor en wie als concurrent? In hoeverre probeert het opbouwwerk de kernwaarden uit de institutionele omgeving te incorporeren in doelstellingen, organisatie, werkwijze en gedrag en zodoende maatschappelijke steun te verkrijgen?

### *4. Sociale institutionalisering*

Hoe verloopt de ontwikkeling van beroepsgroepering tot beroepsgroep als proces van structuur- en cultuurvorming, de vorming van beroepsideologie en beroepsethiek? Welke veranderingen doen zich voor en waardoor?

Als leidraad bij de analyse van de onderzoeksgegevens zijn vervolgens een partijen-in-het-systeem-schema en een model van beroepsontwikkeling geconstrueerd. Het partijen-in-het-systeem-schema bevat de twee niveaus van analyse, micro en meso, die het logisch gevolg zijn van onderzoek naar beroepsontwikkeling vanuit populatie-ecologisch en neo-institutioneel perspectief. Het model van beroepsontwikkeling bevat alle elementen die in dit theoretisch hoofdstuk aan de orde kwamen.

### 2.9.1 Partijen-in-het-systeem-schema

Het partijen-in-het-systeem-schema bevat drie schillen, die het micro-, meso- en macroniveau visualiseren. In het hart van het schema, de binnenste schil, staat de beroepsgroep (I-micro), die via de tweede schil wordt geplaatst te midden van de partijen in het institutionele veld (II-meso). De

derde schil representeert de maatschappelijke context (III-macro) waarbinnen beroepen strijden om zeggenschap over een bepaald taakveld. Beroepen (micro), en de partijen in het institutionele veld waarvan zij deel uitmaken (meso), worden immers ook beïnvloed door beroepsrelevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context (macro) – ontwikkelingen waarop zij zelf niet rechtstreeks invloed kunnen uitoefenen, maar die wel van invloed zijn op hun taken, doelstellingen en doelgroepen, de ontwikkeling van kennis en kunde, hun legitimiteit en het proces van institutionalisering.<sup>55</sup>

Met behulp van de voorwaarden *interdependentie*, *niche* en *sponsors* als onderdeel van maatschappelijke steun wordt de beroepsgroep (I), gevisualiseerd in paragraaf 2.7.3, door middel van de beroepsvereniging / belangenbehartiger geplaatst te midden van de partijen die van belang zijn bij taakdifferentiatie en het creëren dan wel vinden van een niche waardoor de ontwikkeling van *kennis en kunde*, *domein-*, en *sociale institutionalisering* op gang kunnen komen. Ofwel, te midden van de partijen die steun moeten verlenen aan de vorming en ontwikkeling van het beroep, waarbij er dientengevolge sprake is van interdependentie.

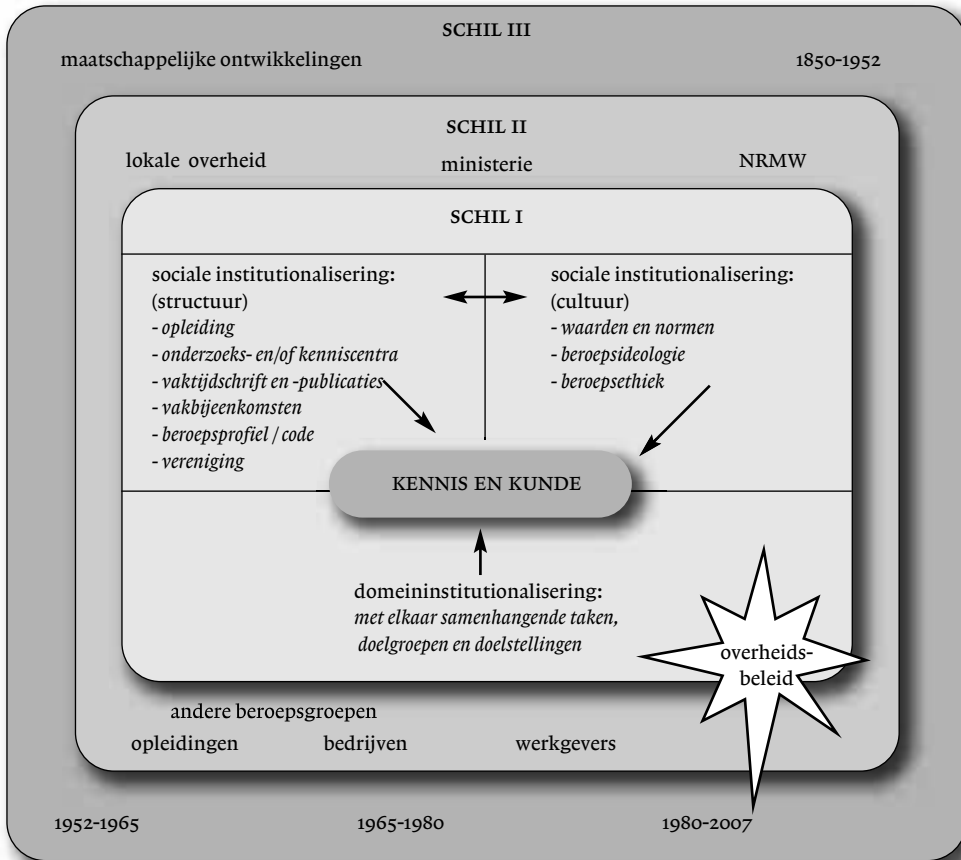
Deze partijen vormen tezamen het institutionele veld (II) waarbinnen opbouwwerk moet uitgroeien tot een beroep. De belangrijkste partijen zijn de organisaties die al bestaande werksoorten representeren en hun belangen behartigen, koepelorganisaties, de overheid, opleidingsinstellingen en werkgevers.<sup>56</sup> Binnen dit veld bestaat al een zekere taakverdeling; er zijn als opbouwwerk zijn intrede doet al beroepspraktijken en er zijn op maatschappelijke en institutionele waarden gebaseerde opvattingen over ‘welzijn en welzijnsbevordering’.

Beroepen voorzien, zoals gezegd, in *behoeften van afnemers en de samenleving*. Deze veranderen en dientengevolge ook probleemdefinities, oplossingen, taken en doelstellingen. Schil III, de maatschappelijke context, betreft dan ook beroepsrelevante ontwikkelingen, dat wil zeggen ontwikkelingen die van invloed zijn op de taken van het opbouwwerk, het domein, het denken over en de steun aan / het verzet tegen samenlevingsopbouw, de noemer waaronder opbouwwerk vanaf 1963 wordt gesubsidieerd.<sup>57</sup>

#### *Overheidsbeleid inzake opbouw- en andere vormen van welzijnswerk*

De maatschappelijke context, institutionele omgeving en de beroepsgroep worden geschakeld of verbonden via het overheidsbeleid inzake opbouw- en andere vormen van welzijnswerk. Opbouwwerk wordt, zoals gezegd in hoofdstuk 1, gearachuteerd door de rijksoverheid, die van maatschappelijk opbouwwerk overheidsbeleid maakt. Alleen al dit gegeven noodzaakt een analyse van de wijze waarop dit beleid tot stand komt en wordt ontvangen door andere beroepsgroepen binnen het institutionele veld. Hierbij komt dat het beleid inzake opbouwwerk niet op zichzelf staat; het vormt onderdeel van een veel breder welzijnsbeleid, dat in de context van de naoorlogse uitbouw van de verzorgingsstaat vorm krijgt. Het overheidsbeleid raakt alle beroepen binnen het welzijnsveld. Dientengevolge interfereren beleidsontwikkelingen inzake opbouw- en andere vormen van welzijnswerk sterk met de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk. Iets wat onderbelicht zou kunnen blijven als de wijze waarop de overheid de ontwikkelingen binnen het welzijnstaakveld probeert te sturen, niet expliciet in het onderzoek wordt betrokken.

Schema: Partijen in het systeem



*Uitwerking*

In schil III, de maatschappelijke context, is de notie van *het voorzien in behoeften van afnemers en de maatschappij* het vertrekpunt. Hierbij gaat het om vragen als:

voor welke problemen is opbouwwerk een oplossing, hoe worden deze gedefinieerd, welke veranderingen treden er in de loop van de tijd op in probleemdefinities en oplossingen en hoe zijn deze gerelateerd aan bepaalde maatschappelijke veranderingen? Hoe worden behoeften van afnemers en de maatschappij aan, in dit onderzoek welzijn, vertaald in overheidsbeleid?

In schil II, de institutionele context, is de beroepsonwikkeling van het opbouwwerk als *interprofessionele competitie* om zeggenschap het vertrekpunt. Het beroep tracht via het aangaan van relaties met andere organisaties, de interorganisatorische betrekkingen, invloed uit te oefenen op de doelstellingen en taken van andere organisaties in de institutionele omgeving en vice versa. Zij overleggen, vechten en sluiten coalities met als oogmerk het ten minste handhaven van de eigen positie / behouden van zeggenschap over het taakveld én doelbereiking. *Interdependentie* is hierbij het sleutelbegrip. Ook wordt nagegaan welke *waarden in de institutionele omgeving* domineren, welke verschuivingen daarin optreden en hoe het opbouwwerk en andere partijen deze incorporeren in hun probleemdefinities en oplossingen.



Schil I betreft alleen het opbouwwerk. Bij het onderzoek naar de beroepsgroep zelf, waarbij *enige mate van organisatie rond een probleem* het vertrekpunt vormt, gaat het om vragen als: wat zijn de taken en doelgroepen van het opbouwwerk, (*domeininstitutionalisering*) welke *kennis en kunde* worden ontwikkeld, hoe wordt deze aangewend om het domein te definiëren, af te bakenen en te legitimeren, hoe verloopt *sociale institutionalisering*? Ook zal door middel van een analyse van de praktijken van het opbouwwerk worden nagegaan in hoeverre het opbouwwerk erin slaagt de *gebruiks- en ruilwaarde* van het beroep te vergroten.

Door het uitbreiden van verzorgingsstaatarrangementen, waarvan welzijn er één is, zal de overheidsbemoediging toenemen. Dit impliceert sturing van de ontwikkelingen binnen het institutionele veld met behulp van de instrumenten die de overheid ter beschikking staan. De totstandkoming, vormgeving en uitvoering van *welzijnsbeleid* overstijgt het niveau van de partijen afzonderlijk; zij hebben er alle belang bij niet alleen ieder voor zich maar ook gezamenlijk beleidsontwikkelingen in een voor hen gunstige richting te beïnvloeden.<sup>58</sup> Derhalve zal ook worden nagegaan hoe de strijd om beleid verloopt en wat dit betekent voor de steun aan en de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk.

Het hierboven ontwikkelde schema kan worden gebruikt bij onderzoek naar elke beroepsgroep (en elke organisatie) vanuit partijen-in-het-systeem-perspectief.<sup>59</sup> Het schema ordent de complexe werkelijkheid door allereerst het onderscheid partijen-in-het-systeem aan te brengen en vervolgens de complexe werkelijkheid te ‘splitsen’ in drie van elkaar te scheiden onderzoeksniveaus: micro, meso en macro (respectievelijk beroep / organisatie, beroeps- / organisatieomgeving en maatschappij). Erna worden deze niveaus met elkaar verbonden door de ertussen bestaande wisselwerking. Het schema dient aldus primair als ordeningskader bij de verzameling en analyse van het empirisch onderzoeksmateriaal.

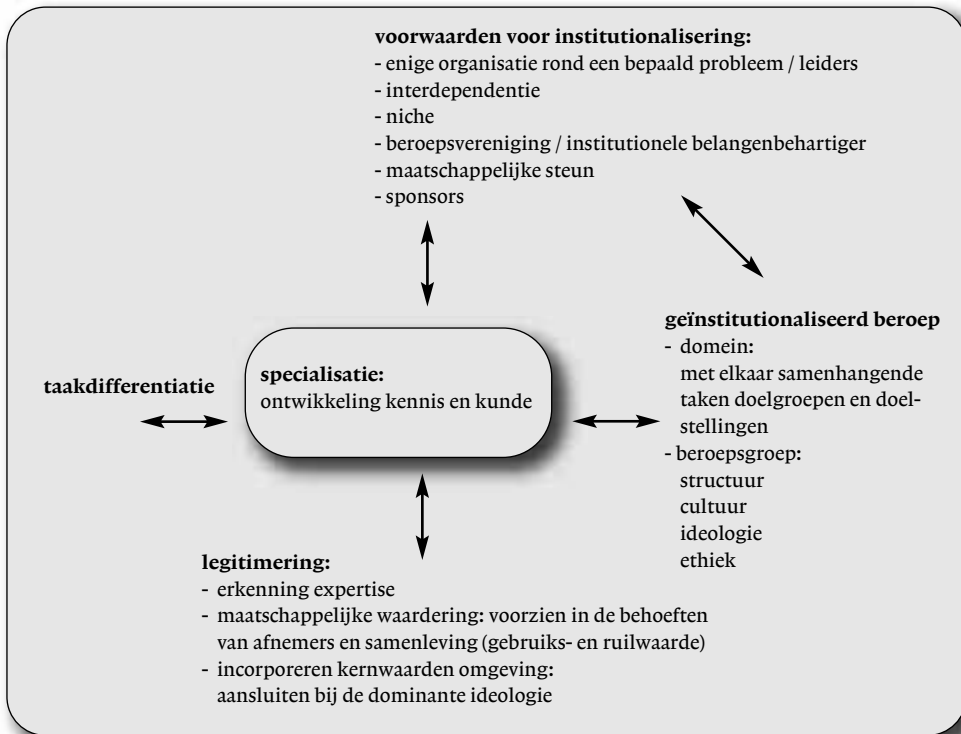
Ter afsluiting van deze theoretische beschouwing volgt hierna een onderzoeksmodel, dat als leidraad dient bij de analyse van beroepsontwikkeling als proces van ‘taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering’. Het model bevat tevens de omgevingsfactoren die in het partijen-in-het-systeem-schema reeds de revue passeerden.

### 2.9.2 Een model van beroepsontwikkeling

Het model bevat alle elementen van beroepsontwikkeling die in dit theoretische hoofdstuk aan de orde kwamen. Op de horizontale lijn staat beroepsontwikkeling als proces van taakdifferentiatie, specialisatie en (domein- en sociale) institutionalisering; op de verticale lijn staan legitimering en de voorwaarden voor institutionalisering.

Specialisatie, de ontwikkeling van kennis en kunde, staat centraal. Dit moet volgen op taakdifferentiatie, wil er een beroep kunnen ontstaan. Kennis en kunde is de basis van domein- en van sociale institutionalisering. Kennis en kunde is tevens de belangrijkste legitimatiegrond bij het verkrijgen van maatschappelijke steun voor de aanspraken op een bepaald taakveld.

Eenmaal geïnstitutionaliseerd moet een beroep bezig blijven met het ontwikkelen van kennis en kunde als belangrijkste legitimatiegrond. Probleemdefinities veranderen immers in de loop van de tijd door veranderende inzichten en nieuwe kennis, welke leiden tot nieuwe methoden voor probleemoplossing. Ook moet een geïnstitutionaliseerd beroep alert blijven op ontwikkelingen in de institutionele omgeving en deze in zijn voordeel trachten te beïnvloeden om zijn legitimiteit te behouden of te vergroten.



### 2.9.3 Het gebruik van schema en model in dit onderzoek

Het partijen-in-het-systeem-schema dient als leidraad bij de indeling van de empirische hoofdstukken. Elk hoofdstuk begint met een schets van voor het opbouwwerk relevante maatschappelijke ontwikkelingen in de desbetreffende periode (schil 3). Elk hoofdstuk bevat tevens een paragraaf die gewijd is aan de ontwikkelingen in het institutionele veld (schil 2) en een paragraaf over het overheidsbeleid inzake opbouwwerk (ster). De beroepsontwikkeling van het opbouwwerk (schil 1) komt in de empirische hoofdstukken – vanaf hoofdstuk 4<sup>60</sup> – in drie afzonderlijke paragrafen aan de orde: taakdifferentiatie en domeininstitutionalisering, sociale institutionalisering en de ontwikkeling van kennis en kunde.

Elk hoofdstuk eindigt met een concluderende beschouwing over de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk in de desbetreffende periode. Het model van beroepsontwikkeling is hierbij leidraad.

De centrale onderzoeksvraag en de deelvragen worden beantwoord in de slotbeschouwing van dit boek.

### 2.10 Samenvatting

Dit hoofdstuk was gewijd aan de theoretische uitwerking van beroep als geïnstitutionaliseerd en gelegitimeerd kader rond een bepaald deel van de maatschappelijke arbeidsverdeling. Dit is een

omschrijving van beroepsocioloog Mok, die beroepsontwikkeling analyseert vanuit machts-perspectief, maar tegelijkertijd nadrukkelijk de omgeving betreft in zijn analyse. Dit uitgangspunt impliceerde al een partijen-in-het-systeem-benadering en, dientengevolge een meso-microbenadering. Op mesoniveau werd aangehaakt bij de populatie-ecologische benadering van Abbott, die beroepsontwikkeling opvat als een interprofessionele competitie, waarbij het beroep met de ‘sterkste’ eigenschappen wint. *Kennis* en *maatschappelijke waarde* zijn de belangrijkste legitimatiegronden. Abbott werd vervolgens aangevuld met de neo-institutionele benadering van Meyer & Rowan en DiMaggio & Powell, waarin *legitimiteit* vooral wordt nagestreefd door middel van het kunnen *incorporeren van dominante waarden uit de institutionele taakomgeving*. Dit werd uitgewerkt in het *aansluiten bij de dominante ideologie*; maatschappelijke waarde werd uitgewerkt in *gebruiks- en ruilwaarde*. Beide zijn afkomstig van Van der Krogt.

Op microniveau werd, cf. Mok, beroepsontwikkeling uitgewerkt als proces van *taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en domein- en sociale institutionalisering*. Erna werd ingegaan op de voorwaarden voor beroepsontwikkeling als proces van institutionalisering. Hierbij werd vooral gebruik gemaakt van algemeen sociologische-, beleids-, beroepen- en organisatiesociologische inzichten. Vervolgens werd de centrale onderzoeksvraag uitgewerkt in vier deelvragen; erna werden een partijen-in-het-systeem-schema als empirisch dataverzamelings- en ordeningskader en een model van beroepsontwikkeling als analyse-instrument geconstrueerd. Deze dienen als leidraad bij het onderzoek.



### HOOFSTUK 3 Differentiatie en specialisatie: maatschappelijk werk en volksontwikkeling (1850-1952)

Opbouwwerk verschijnt ten tonele in een institutioneel veld waar differentiatie en specialisatie al hebben geleid tot een zekere taakverdeling tussen de beide werksoorten die een belangrijke rol spelen in de eerste jaren van de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk: het maatschappelijk werk en het volksontwikkelingswerk. Beide hebben hun oorsprong in het particulier initiatief van al voor 1850, beide zijn geïnstitutionaliseerd en gelegitimeerd, beide genieten maatschappelijke steun.

Opbouwwerk daarentegen ontstaat niet vanuit het particulier initiatief. Het wordt in 1952 door het net opgerichte Ministerie van Maatschappelijk Werk als maatschappelijk opbouwwerk geïntroduceerd en als taak toebedeeld aan het maatschappelijk werk. Kort erna ontbrandt de strijd tussen de landelijke koepelorganisatie van het maatschappelijk werk en die van de volksontwikkeling om zeggenschap over dit maatschappelijk opbouwwerk. De strijd speelt zich af binnen een maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context die sterk verschilt van voor de Tweede Wereldoorlog – de periode waarin maatschappelijk werk en volksontwikkeling zich vrijelijk konden ontwikkelen – en die sterk van invloed zal zijn op de beroepsontwikkeling van niet alleen opbouwwerk, maar alle vormen van welzijnswerk.

Om de problemen die ontstaan na de introductie van maatschappelijk opbouwwerk en de gevolgen die deze hebben voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk te kunnen begrijpen, staat in dit hoofdstuk de ontwikkeling van het maatschappelijk werk en de volksontwikkeling centraal. Begonnen wordt met een schets van de maatschappelijke context waarin beide werksoorten zich in de eeuw voorafgaand aan de introductie van maatschappelijk opbouwwerk ontwikkelden. Hierbij beperk ik mij tot de hoofdlijnen van twee ontwikkelingen die voor de gehele geschiedenis van het welzijnswerk van groot belang zijn geweest: verzuiling en het geleidelijk aan loslaten van het non-interventiebeginsel door de overheid. Daarna komen het werkerrein van beide werksoorten, hun organisatie en de ontwikkeling van specifieke kennis en kunde tot aan de Tweede Wereldoorlog aan de orde. Vervolgens wordt kort ingegaan op ‘herstel en vernieuwing’ na 1945 – speerpunt van de eerste naoorlogse regering. De economische wederopbouw verloopt voorspoedig, de verzorgingsstaat wordt uitgebouwd, maar van de door velen gewenste doorbraak van vooroorlogse politieke en maatschappelijke structuren komt weinig terecht, Nederland herzuilt. Het laatste deel van dit hoofdstuk is gewijd aan de naoorlogse ontwikkelingen die de voedingsbodem vormen voor de uitbreiding van beide werksoorten. Maatschappelijk werk, volksontwikkeling en jeugdwerk komen op de landelijke politieke agenda; mede als gevolg van koepelvorming neemt het aantal spelers in het institutionele veld fors toe. De ontwikkeling van kennis en kunde krijgt een enorme impuls dankzij de ontdekking van drie nieuwe methoden – social case work, social group work en community organization. Het hoofdstuk eindigt in 1952, het jaar waarin het Ministerie van Maatschappelijk Werk in het leven wordt geroepen en maatschappelijk opbouwwerk wordt gearachuteerd.

### 3.1 De maatschappelijke context vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw

Omstreeks 1850 staat Nederland aan het begin van een omwenteling op economisch, politiek en maatschappelijk terrein. De industriële revolutie, een eeuw eerder begonnen in Engeland, heeft Nederland bereikt en in de decennia erna verandert het land van een agrarische standen- in een industriële klassenmaatschappij.<sup>1</sup> In 1848 is het vijfendertigjarige oude Koninkrijk der Nederlanden omgevormd tot een constitutionele monarchie. De macht van de Koning wordt ingeperkt door de invoering van de ministeriële verantwoordelijkheid en de leden van de Tweede Kamer, Provinciale Staten en Gemeenteraad worden voortaan rechtstreeks gekozen.<sup>2</sup> De grondwetswijziging geeft grote groepen Nederlanders echter niet meer politieke invloed dan voorheen. Deze was en blijft voorlopig nul. Kiesrecht is namelijk voorbehouden aan mannen die een bepaald bedrag aan belasting (census) betalen en dat is een kleine groep. Desondanks, er is een begin van democratie. Er zijn nog geen politieke partijen en vakbonden die kunnen opkomen voor de belangen van het arme deel van de bevolking, maar dat is een kwestie van tijd. In de nieuwe grondwet zijn immers ook de vrijheid van vereniging, vergadering, pers en petitie opgenomen. Én vrijheid van godsdienst. Voor het derde deel van de bevolking dat rooms-katholiek is (Stuurman, 1983: 106), voor de inmiddels vele duizenden van de Nederlandse Hervormde Kerk afgescheiden (gereformeerde) gelovigen en voor tot andere religies behorende Nederlanders betekent dit formele gelijkstelling met nederlands-hervormden.<sup>3</sup>

Rond 1850 wordt, volgens schattingen, 3% tot de maatschappelijke bovenlaag gerekend. De helft van de bevolking behoort tot de arbeidende klasse. Ertussenin zit een ‘middenklasse’ (46%) van (zelfstandige) boeren en de kleine burgerij (Wijmans, 1987: 67-68).<sup>4</sup> In de decennia ervoor is, mede door landbouwcrises in de jaren dertig en veertig, de armoede onder de bevolking toegenomen en van de drie miljoen Nederlanders is een half miljoen regelmatig of permanent aangewezen op armenzorg (De Vrankrijker, 1959: 35).<sup>5</sup> Stijging op de maatschappelijke ladder is voor weinigen weggelegd. Er is sinds 1806 weliswaar een schoolwet, de Wet op het Lager Onderwijs,<sup>6</sup> maar de Leerplichtwet wordt eerst aan het einde van de eeuw aangenomen en zal in 1901 in werking treden.

Aldus een korte schets van de samenleving aan het begin van deze geschiedenis. Het land wordt (ook) na de nieuwe grondwet bestuurd conform de klassiek-liberale maatschappijvisie. Er is een in omvang kleine *overheid*, die zorg draagt voor de zaken die van algemeen belang zijn, zoals de binnenlandse openbare orde en het recht, de verdediging van het land en (het bestuur van) de koloniën.<sup>7</sup> Het economisch leven wordt gestuurd door de onzichtbare hand van de *markt* en de zorg voor armen, zieken, gebrekkigen en andere groeperingen die niet in hun eigen levensonderhoud en verzorging kunnen voorzien, wordt overgelaten aan het *maatschappelijk middenveld*, ofwel het particulier initiatief. De overheid treedt in haar rol als ‘nachtwaker’ uitsluitend op in sociale aanlegenheden als daar een veiligheidsbelang mee is gemoeid. Aldus de verhouding staat, markt en maatschappelijk middenveld vanaf 1848.

Maatschappelijk werk en volksontwikkeling kunnen zich in de hierboven geschetste samenleving grotendeels autonoom ontwikkelen. Van belang voor taakdifferentiatie, specialisatie en organisatie van het maatschappelijk werk en de volksontwikkeling zijn in de kleine eeuw nadien twee ontwikkelingen: de verzuiling en de veranderende rol van de overheid inzake sociale problemen.

#### *Verzuiling*

In de Grondwet van 1848 wordt de vrijheid van godsdienst als grondrecht opgenomen. De emancipatie van achtergestelde groeperingen – gereformeerden en rooms-katholieken – kan hierna

beginnen, zij het dat de verzuiling pas rond 1870 op gang komt.<sup>8</sup> Kerkgenootschappen en andere aan levensbeschouwing gelieerde organisaties organiseren de geestelijke, zedelijke, morele en sociale opvoeding en zorg van het eigen bevolkingsdeel. Zo ook hun eigen maatschappelijk werk en hun eigen volksonwikkeling. 'Soevereiniteit in eigen kring' is niet alleen het streven van gereformeerden,<sup>9</sup> maar ook van rooms-katholieken, die krachtens het subsidiariteitsbeginsel eveneens hun eigen zaken regelen. Kenmerkend voor de verzuilde samenleving is 'gescheidenheid aan de basis, samenwerking aan de top'. Het rooms-katholieke bevolkingsdeel gaat naar rooms-katholieke scholen, is lid van rooms-katholieke organisaties als sportverenigingen en de vakbond, leest een rooms-katholieke krant, trouwt met een rooms-katholiek en stemt op de RKSP. Hetzelfde geldt voor gereformeerden.<sup>10</sup> Onderling contact is er niet, althans niet in de privé-sfeer. Samenwerking aan de top van de piramide – de maatschappelijke, politieke en geestelijke bovenlaag – is er wel. Interdependentie op politiek en economisch terrein is hierbij het sleutelwoord.

In dezelfde periode, rond 1870, begint – mede dankzij de groeiende invloed van de arbeidersbeweging – ook de emancipatie van arbeiders en er ontstaan vakbonden en politieke partijen. De eerste, de Anti-Revolutionaire Partij (ARP), wordt in 1879 opgericht door Abraham Kuyper.<sup>11</sup> De zuilen, met name de rooms-katholieke, worden een machtsfactor van betekenis. Tezamen vertegenwoordigen in 1899 de Rooms-Katholieke Kerk (RKK) en de gereformeerde kerkgenootschappen, 43% van de bevolking – respectievelijk 35% en 8%.<sup>12</sup>

De liberalen, die ook toen al in een progressief en een conservatief kamp waren verdeeld, moeten na de eeuwwisseling hun dominante positie in regering en parlement afstaan aan confessionelen.<sup>13</sup> Vanaf 1917, het jaar vanaf de evenredige vertegenwoordiging in het parlement, hebben alle confessionele partijen tezamen de absolute meerderheid in de Tweede Kamer. De RKSP, die deel uitmaakt van elke regering, is de grootste confessionele partij; de ARP is de tweede.<sup>14</sup>

Nederland zal verzuild blijven tot ver na de Tweede Wereldoorlog. De toename van de onkerkelijkheid, van 2% in 1899 tot 17% in 1947 gaat aan de rooms-katholieke en de gereformeerde zuil voorbij. Sterker, de achterban neemt toe tot respectievelijk 39% en 9% (Becker en Vink, 1994: 46). Pogingen tot doorbraak van verzuilde structuren mislukken; de rooms-katholieke zuil blijft de machtigste.<sup>15</sup>

### *De veranderende rol van de overheid inzake sociale problemen*

Zoals gezegd, wordt Nederland na de door Thorbecke ontworpen grondwet in 1848 een constitutionele monarchie. Politieke partijen zijn er nog niet; wel zijn er vanaf de Franse Revolutie twee politieke stromingen: liberaal en conservatief.<sup>16</sup> De liberalen zijn veruit in de meerderheid – mede dankzij de rooms-katholieken, die de vrijheid van de kerk het best gewaarborgd zien door een liberale regering (Oud, o.c.: 25 e.v.; Boogman, 1977: 318 e.v.).

Conform de liberale visie op de rol van staat, markt en maatschappelijk middenveld, treedt de staat op als nachtwaker. Er komt in 1854 weliswaar een Armenwet, maar deze betreft de organisatie van de armenzorg, niet het recht op onderstand. Dit komt later in dit hoofdstuk aan de orde. Het geloof in de sturende hand van de markt krijgt echter een forse knauw nadat de industrialisering in Nederland goed en wel op gang is gekomen. Het begin van overheidsbemoeienis met de sociaal-economische aspecten van het maatschappelijke leven is zichtbaar in het Kinderwetje uit 1874 van de progressief-liberaal Van Houten.<sup>17</sup> Tot aan de eeuwwisseling volgen nog twee sociale wetten<sup>18</sup> en na 1900 meer. De emancipatie van arbeiders is dan al een tijdje op gang,

mede dankzij de SDAP en vakbonden (zie Van Hoof, 1996: 230 e.v.).<sup>19</sup> De wetgeving is vooral gericht op het beschermen van (bepaalde categorieën) arbeiders tegen armoede door werkloosheid, ziekte en invaliditeit – het zogeheten ‘risque professionnel’.<sup>20</sup>

Naast de ‘sociale kwestie’, die het begin van het stelsel van *sociale zekerheid* inluidt, zijn er een aantal andere redenen voor het geleidelijk aan loslaten van het non-interventiebeginsel. De belangrijkste in het kort:

De met de industrialisatie gepaard gaande verstedelijking heeft negatieve gevolgen voor de *volksgezondheid*. Waar velen in slechte leefomstandigheden op een kluitje wonen, bestaat gevaar voor het uitbreken van epidemieën, die ook de gezondheid van de beter gesitueerden bedreigen. Ook *volkshuisvesting* wordt in dit verband overheidszaak.<sup>21</sup>

Door de industrialisatie stijgt de vraag naar geschoolde arbeiders en, dientengevolge, de behoefte aan *onderwijs*. (Van der Veen, 1992: 5; Bertels, 1996: 269 e.v.).<sup>22</sup>

Vanaf het einde van de negentiende eeuw stijgt de welvaart geleidelijk, evenals het onderwijsniveau (en zodoende de kans op sociale stijging). Hierop wordt later in dit hoofdstuk ingegaan. Genoemd hier wordt alleen de Wet op Leerplicht van 1901, die alle kinderen verplicht tot het volgen van minimaal zes jaar lager onderwijs.

De monarchie wordt gered door de geboorte van prinses Juliana, acht jaar na de huwelijksvoltrekking van Koningin Wilhelmina met Prins Hendrik in 1901. Nederland weet neutraal te blijven tijdens de Eerste Wereldoorlog, die echter geen blijvende vrede zal brengen. Tijdens het Interbellum komen in Duitsland, Adolf Hitler en in Italië Benito Mussolini aan de macht. De democratie wordt in beide landen vervangen door respectievelijk nationaal-socialisme en fascisme – een ontwikkeling die niet alleen Nederland maar ook andere Europese landen zorgen baart.

Noemenswaard in de Nederlandse (parlementaire) geschiedenis is dat in 1917 twee kwesties worden opgelost, die de politieke gemoederen gedurende de tweede helft van de negentiende eeuw sterk hebben doen oplaaien: de schoolstrijd en de kiesstrijd.<sup>23</sup> De financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs<sup>24</sup> wordt bij grondwet geregeld en er komt algemeen kiesrecht voor mannen en passief kiesrecht voor vrouwen. In 1922 volgt ook actief kiesrecht voor vrouwen. Voor wat betreft het derde probleem, dat vanaf de industrialisatie speelde, de sociale kwestie: de mondiale economische crisis van de jaren dertig dwingt Rijk en Provincies tot het verder loslaten van het noninterventiebeginsel. De werkloosheid loopt in enkele jaren op van 8,6% in 1930 tot 35,2% in 1936 (De Vries, 1979: 136); naast het vervaardigen van enkele crisiswetten die tot doel hebben de zwaargetroffen landbouw te steunen, worden er middelen uitgetrokken voor steun aan werklozen en werkverschaffing. Veel maatregelen – zoals de financiering van werkloosheidsprojecten – hebben echter geen structureel karakter. Desondanks verandert, mede door de crisis,<sup>25</sup> de tot dan geldende opvatting dat de overheid zich terughoudend moet opstellen jegens maatschappelijke problemen (De Vries, o.c.: 142; Van der Veen, 1990 [1986]: 7-8).

Taakdifferentiatie, specialisatie en organisatie binnen maatschappelijk werk en volksonwikkeling hebben aldus plaats binnen een context waarin het noninterventiebeginsel door de overheid geleidelijk aan wordt loslaten. Het primaat van het particulier initiatief staat desondanks niet ter discussie. De *zeggenschap* over doelgroepen, doelstellingen en taken berust anders gezegd bij het verzuilde particulier initiatief.

*Na 1940*

In 1940 begint de Duitse bezetting. De regering vlucht naar Londen, alwaar zij zich onder meer bezighoudt met de opbouw van de samenleving na de oorlog. In 1943 wordt door de regering in



ballingschap de commissie van Rhijn ingesteld. Deze commissie zal zich bezighouden met het stelsel van sociale zekerheid zoals dat na de oorlog vorm zal moeten krijgen. Het rapport van de Commissie Van Rhijn zal de basis vormen van de uitbouw van de Nederlandse verzorgingsstaat. Deze uitbouw verloopt langs drie sporen:

- Het aantal en het soort risico's dat wordt gedekt, wordt uitgebreid. Het stelsel van sociale zekerheid, bestaande uit de Armenwet van 1912 als sociale voorziening voor iedereen en een aantal werknemersverzekeringen, wordt uitgebreid met volksverzekeringen – verzekeringen waarop een ieder, dus ook niet werkenden, een beroep kan doen;<sup>26</sup>
- In het verlengde hiervan uitbreiding van het aantal gerechtigden: van premiebetalende werknemers naar niet-premiebetalers en andere categorieën;
- Het aantal sectoren dat overheidsbijstand krijgt via subsidies, verplichte regelingen of collectieve bijstand neemt toe, zoals maatschappelijk werk, volksontwikkeling, onderwijs (studiebeurzen) en volkshuisvesting (huursubsidies en hypotheekrenteaftrek) (Schuyt en Taverne, 2000: 290-291).

De in omvang kleine overheid wordt een grote met zo'n veertien à vijftien ministeries. Van belang hier is vooral dat er een Ministerie voor Maatschappelijk Werk komt in 1952.

Dit zal op termijn problemen geven. Waar de overheid een actievere rol krijgt bij de bevordering van het collectieve welzijn, komt immers het primaat van het particulier initiatief onder druk te staan. Aan het einde van de hier beschreven periode, 1952, is daar nog geen sprake van. Vooruitlopend op alle volgende hoofdstukken, verzuiling, herzuiling na de oorlog en, vanaf de jaren zestig, ontzuiling en de toenemende overheidsbemoeyenis zijn echter van cruciaal belang voor de organisatie van het welzijnswerk en de *zeggenschap* over doelgroepen, doelstellingen en taken, ofwel de beroepsontwikkeling van alle welzijnsberoepen, zo ook het opbouwwerk.

### 3.2 Maatschappelijk werk

Maatschappelijk werk is tot ver in de twintigste eeuw een paraplueterm voor een breed scala aan activiteiten in het kader van de hulpverlening aan armen, gebrekkigen en andere sociaal-economisch zwakke groeperingen zoals krankzinnigen, wezen en oudelieden.<sup>27</sup> Het werk is gericht op het voorkómen en opheffen van 'sociale nood'; het heeft zijn oorsprong in de armenzorg. Deze omvat, naast bedeling en het verlenen van onderstand, de verzorging van groepen die niet in hun eigen onderhoud kunnen voorzien – en dat zijn er veel in een samenleving zonder stelsel van sociale zekerheid.

#### *Werkerreinen*

De veelheid aan werkerreinen is, vanwege de armoede in de negentiende eeuw en het aanvankelijk geheel ontbreken van sociale politiek, groot en in feite onbegrensd. Desondanks zijn er vier deelreinen te onderscheiden:

- de *armenzorg* voor "huiszittende armen" (Molenaar, 1948: 439) – in te delen in vier categorieën van laag naar hoger: paupers,<sup>28</sup> behoeftigen, noodlijdenden en minvermogenden (Adriani, 1940: 13).
- *algemene maatschappelijke zorg* door stichtingen, ofwel fondsorganisaties – door particulieren opgericht voor specifieke doeleinden – waarvan het kapitaal wordt gebruikt voor vooral huisvesting van bepaalde categorieën. Zo zijn er hofjes voor oudelieden en bejaard personeel, weeshuizen en huizen voor oudelieden;

- *gespecialiseerde maatschappelijke zorg*, bestaande uit preventieve zorg op het gebied van de volksgezondheid (de sociaal-hygiënische zorg), de kindbescherming en de bescherming van vrouwen en meisjes. Hieronder vallen onder meer de tuberculose- en geslachtsziektenbestrijding, consultatiebureaus, sanatoria en herstellingsoorden, kinderkolonies, kraamzorg, maatschappelijk werk voor zieken,<sup>29</sup> kinderbewaarplaatsen, geneeskundig toezicht op schoolkinderen en de zorg voor vrouwen en meisjes die “van onbesproken gedrag zijn, doch voor gevaren beschermd moeten worden (voorkomend werk) (en) de hulp aan afgedwaalden, die voor verdere inzinking moeten worden behoed en weder in normale levensomstandigheden gebracht (reddend werk)” (Adriani, o.c.: 95);
- *categorale maatschappelijke zorg* zoals voor blinden, slechthorenden, dronkzuchtigen, bedelaars, voorwaardelijk veroordeelden en voorwaardelijk vrijgelatenen Tot dit deel terrein behoort ook de gestichtsverpleging van lichamelijk of geestelijk gehandicapte armen – krankzinnigen, misvormden en toevallijders (Ibid.: 67-120).

Uit bovenstaande zal blijken dat elk gezin of elke burger die, om wat voor reden dan ook, niet in het eigen levensonderhoud kan voorzien, aangewezen is op ‘maatschappelijk werk’, dat naast een materiële component, “ook de veelsoortige arbeid omvat van die organen, welke geestelijke en culturele zorg beogen (evangelisatie-arbeid, volksontwikkelingswerk, jeugdwerk enz.)” (Everts, 1940: A21).

Dankzij de op gang komende verbetering van het levenspeil, maar – zoals gezegd in paragraaf 1 – meer nog door de sociale politiek en de toename van het aandeel van de gemeenten in de kosten van de armenzorg (verderop in deze paragraaf), verschuift het accent in de eerste decennia van de twintigste eeuw van de materiële naar de immateriële aspecten van maatschappelijke nood. De term armenzorg maakt geleidelijk aan plaats voor maatschappelijk hulpbetoon, een term die na de Tweede Wereldoorlog wordt vervangen door maatschappelijke zorg. De naam verandert, maar maatschappelijk hulpbetoon blijft, evenals de armenzorg, meer dan alleen het voorzien in materiële nood en gestichtsverpleging: “evenzeer bestaat zij uit advies, uit bemiddeling, uit toezicht en patronaat, uit morele hulp, uit huisvesting, uit tewerkstelling” (t.a.p.).

De volstreekte onbegrensdeheid van het maatschappelijk werk zal tot in de jaren vijftig blijven bestaan en pas een probleem worden als het volksontwikkelingswerk zich sterk gaat verzetten tegen het ter hand nemen van activiteiten door het maatschappelijk werk, die worden beschouwd als volksontwikkelingswerk.

### *Organisatie*

Kenmerkend voor de organisatie van maatschappelijk werk is levensbeschouwing, een organisatieprincipe dat tot in de jaren zestig van de twintigste eeuw dominant zal blijven. Als gevolg van de verzuiling heeft elk kerkgenootschap zijn eigen ‘maatschappelijk werk’. Daarnaast is er neutraal, dat wil zeggen niet-levensbeschouwelijk werk. Naast levensbeschouwing is schaal een belangrijk organisatieprincipe, hetgeen samenhangt met de kosten van uitvoering. De zorg voor huiszittende armen is vooral lokaal georganiseerd; de duurdere algemene, gespecialiseerde en categorale zorg kent veelal regionale of provinciale organisatie.

Dankzij het levensbeschouwelijke organisatieprincipe en het noninterventiebeginsel is er een veelheid aan instellingen. Rond de eeuwwisseling zijn er 7500 instellingen voor armenzorg; kort voor de Tweede Wereldoorlog begint, zijn er ruim 8800. Slechts 13% ervan is levensbeschouwelijk neutraal. Ook zijn er rond 1940, voorzichtig geschat, ruim 2000 instellingen voor algemene, gespecialiseerde en categorale maatschappelijke zorg (Gids voor Maatschappelijk Hulpbetoon

(GMH), 1940; De Bosch Kemper, 1950: 329; Van Loo, 1981: 87). Zonder volledig te willen zijn: er zijn organisaties voor kinderbescherming, kruiswerk, kinderherstellingsoorden en vakantiekolonies (gespecialiseerd); organisaties voor blinden, doofstommen, epileptici, tuberculoselijders, zenuw- en zielszieken, ongehuwde moeders, moeilijk opvoedbare kinderen, wezen, zwervers, landlopers en alcoholisten (categoraal). Deze zijn al dan niet lokaal, regionaal, provinciaal, landelijk en levensbeschouwelijk georganiseerd. Om een paar voorbeelden te noemen:

- er zijn organisaties voor onderwijs, verzorging, werkverschaffing of onderstand voor blinde, dove, doofstomme of lichamelijk gebrekkige jongens, meisjes, mannen of vrouwen, al dan niet op neutrale of levensbeschouwelijke grondslag en al dan niet voor bepaalde regio's;
- er zijn organisaties voor ondersteuning van vrouwen die huishoudster, vroedvrouw, gezelschapsdame of winkeljuffrouw zijn geweest;
- er zijn organisaties voor ondersteuning van hulpbehoevende vrijdenkers, arme adellijken, joodse intellectuelen, protestantse vluchtelingen, rooms-katholieke vluchtelingen, doortrekkende Israëlieten, redders van schipbreukelingen en indische gezinnen.

In feite geldt: wie dat wil en aan financiën kan komen, kan iets opzetten voor willekeurig welke doelgroep.

Naast instellingen die rechtstreeks maatschappelijke zorg verlenen en organisaties die fondsen werven, zijn er samenwerkings-, advies- en overlegorganen. Deze overstijgen het eigen deelterein of de eigen levensbeschouwelijke organisatie niet. Anders gezegd, er is in een aantal gevallen wel sprake van verticale afstemming, maar niet van horizontale. Een uitzondering is het samenwerkingsorgaan dat een belangrijke rol zal spelen bij de beroepsontwikkeling van het maatschappelijk werk (en het opbouwwerk), de Nederlandse Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid (NVAW).

#### *De NVAW*

De NVAW is in 1908 opgericht met als doelstelling de afstemming en samenwerking te bevorderen tussen alle terreinen van de maatschappelijke zorg. Het is een landelijk, zuiloverstijgend samenwerkingsverband. De NVAW, die horizontale samenwerking nastreeft, ontpopt zich als een actieve club. Zij organiseert studiedagen en congressen waarin problemen en actuele thema's met betrekking tot de maatschappelijke zorg worden besproken; zij richt commissies op voor de uitwerking van bepaalde thema's – zoals (het ontbreken van) controle in kindertehuizen, de kosten van ziekenzorg en de opleiding voor verzorgers van onmaatschappelijken – en zij stimuleert de oprichting van plaatselijke studiekringen. Deze zijn bedoeld voor uitwisseling, overleg en deskundigheidsbevordering van beroepskrachten.

Vanaf 1922 geeft de NVAW het *Tijdschrift voor armwezen, maatschappelijke hulp en kinderbescherming* uit, een blad dat tweemaal per maand verschijnt. Daarnaast zijn er *Geschriften*, die rapporten, discussies en prae-adviezen bevatten.

Vooruitlopend op de volgende hoofdstukken: de NVAW wordt in 1948 omgevormd tot Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk. Zij zal vanaf 1956 als Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk tot in de jaren tachtig een zeer invloedrijke en belangrijke gesprekspartner zijn van de landelijke overheid op het gebied van maatschappelijk werk / maatschappelijk welzijn.

#### *Specialisatie: de ontwikkeling van kennis en kunde*

Omstreeks 1940 zijn er een drietal 'methoden' of vakkundigheden: armenbezoek, woningopzicht en volks- of buurthuiswerk. De drie methoden zijn in Nederland geïntroduceerd aan het einde van de negentiende eeuw.

- *Armenbezoek* is een uit Elberfeld in Duitsland afkomstige ‘methode’ voor de begeleiding van huizittende armen. Kort gezegd betekent de methode persoonlijke begeleiding van armen die onderstand en bedeling krijgen. Elke arme heeft een vaste begeleider, die hem regelmatig bezoekt. Gezien de woon- en leefomstandigheden van de bezochte armen – veelal werkloos en aan de drank – wordt dit werk aanvankelijk beschouwd als niet geschikt voor vrouwen (Adriani, 1940: 74-75).<sup>30</sup>
- *Woningopzicht* wordt in Nederland geïntroduceerd door Helene Mercier, die de ideeën ontleent aan het werk in Engeland.<sup>31</sup> Bij woningopzicht gaat het om drie zaken: inspectie van de woning, het ophalen van de huur en het geven van advies aan de huisvrouw. Omdat woningopzicht vooral betrekking heeft op huishouding en opvoeding, wordt dit werk zeer geschikt bevonden voor vrouwen (Van Loo, 1981: 99; De Regt, 1984: 179-188).
- *Volks- of buurthuiswerk* komt eveneens uit Engeland, waarbij het Toynbee-werk als voorbeeld dient.<sup>32</sup> Het wordt verricht vanuit club- en buurthuizen; het is gericht op het gehele gezin. De belangrijkste doelstellingen van het (Toynbee- en) volkshuiswerk zijn het verkleinen van de tegenstelling tussen arm en rijk door onder meer het ter hand nemen van de ontwikkeling van arbeiders en het doorbreken van religieuze en politieke scheidslijnen. Getracht wordt op deze wijze bij te dragen aan nieuwe vormen van gemeenschap. Dit geldt echter alleen voor het ‘neutrale’ volks- en buurthuiswerk, dat binding van volkshuis aan confessie of arbeiderspartij op principiële gronden verwerpt (Lopes Cardozo, 1959: 422-423; Nijenhuis, 1987: 14-19). In levensbeschouwelijk georganiseerd volks- en buurthuiswerk staat niet zo zeer volksoontwikkeling als wel volksoopvoeding centraal; een subtiel maar groot verschil. Dit werk houdt, naast vorming en ontwikkeling van vooral praktische aard, tevens evangelisatie in.

De ‘methoden’ zijn vooral ontwikkeld in de praktijk. Van ontwikkeling van specifieke deskundigheid, gebaseerd op specialistische kennis, is echter nog nauwelijks sprake. De wetenschappen die na de oorlog belangrijkste toeleverancier worden van theoretische en methodische kennis – sociologie, sociale pedagogiek en sociale psychologie – bestaan nog niet als zelfstandige discipline (sociologie en sociale pedagogiek) of staan nog in de kinderschoenen (sociale psychologie). Wel zijn er in 1940 vier opleidingsscholen voor maatschappelijk werk.

### *Opleidingen*

De oudste school is de Opleidingsinrichting voor Sociale Arbeid in Amsterdam (1899), enkele jaren erna omgedoopt tot School voor Maatschappelijk Werk. De school, gesticht door progressief-liberalen, is levensbeschouwelijk neutraal.<sup>33</sup> In de jaren twintig komen er drie scholen bij, twee rooms-katholieke en een protestants-christelijke.<sup>34</sup>

De opleiding wordt vooral bezocht door vrouwen uit draagkrachtige gezinnen. De opleidingsduur, aanvankelijk gemiddeld twee jaar, is in 1940 ruim drie jaar; eenduidige toelatingseisen zijn er niet. Zo vereist de Amsterdamse School voor Maatschappelijk Werk een gymnasium- of HBS-diploma; voor de CICSA en de Sittardse opleiding volstaat een MULO-diploma.

De opleiding bestaat uit een aantal theoretische vakken en een praktisch gedeelte, dat bestaat uit het bezoeken van instellingen en een praktijkstage.<sup>35</sup> Een samenhangend onderwijscurriculum ontbreekt; de meeste vakken worden gegeven door gastdocenten, die zelf de inhoud van hun onderwijs bepalen. Vak- of maatschappelijk werkdocenten zijn er nauwelijks; er is één Nederlands maatschappelijk werkboek, *Voorlezingen over armenzorg en maatschappelijk werk*, (Adriani, 1923 en 1940). In dit boek wordt aandacht besteed aan het verrichten van onderzoek naar de financiële en sociale omstandigheden van degenen die om onderstand of bedeling vragen en aan de taken van de armenbezoeker, van wie “bovenal (wordt) gevraagd: vastheid van karakter” (Ibid.: 91 en

139). Ook is er de *Gids voor Armenzorg en Maatschappelijke Steun in Nederland* (Everts, (red.), 1919)<sup>36</sup> en, vanaf 1939, *Maatschappelijk Werk* (Moltzer).<sup>37</sup> Deze boeken bevatten evenmin concrete handvatten voor de wijze waarop het werk dient te worden uitgevoerd. De leerlingen kunnen zich specialiseren in vier richtingen: maatschappelijk hulpbetoon en arbeidszaken, jeugd- en volksontwikkeling, woningopzicht en kindbescherming (reclassering).

Het feit dat er opleidingen zijn, wil echter geenszins zeggen dat degenen die ‘maatschappelijk werk’ verrichten, een opleiding hebben gevolgd. Veel werk is vrijwilligerswerk, opgezet door financieel draagkrachtige burgers. De levensbeschouwelijk georganiseerde armenzorg wordt geleid door parochiale armbesturen en protestants-christelijke diaconieën; armenbezoekers, die werklozen zo snel mogelijk weer aan het werk proberen te krijgen, zijn veelal vrijwilligers.<sup>38</sup> Dit geldt ook voor bezoekers van gedetineerden, die moeten worden voorbereid op de terugkeer naar de maatschappij (reclassering). Woningopzichteressen zijn te vinden bij woningbouwcorporaties, die sterk in aantal toenemen na de eerste Woningwet van 1901 (Van Loo, 1981: 99; De Regt, 1984: 179-188).<sup>39</sup> Het fenomeen woningopzichter is rond 1940 echter al op z’n retour. Jeugd- en volksontwikkelingswerk is weliswaar een afstudeerrichting aan de scholen; strikt genomen behoort dit in de verzuilde samenleving alleen tot maatschappelijk werk als het levensbeschouwelijk is georganiseerd. Ook dit werk is hoofdzakelijk vrijwilligerswerk.

In de ontwikkelde ‘methoden’ en de opleidingspecialisaties zijn de contouren van wat zich na de oorlog zal ontwikkelen tot maatschappelijk werk als beroep, evenwel reeds zichtbaar. Bij zowel het niet-materiële aspect van de armenzorg – het armenbezoek – als het woningopzicht en de reclassering gaat het om hulpverlening aan individuen en gezinnen in, in termen van toen, ‘sociale nood’. Alle hulp is gericht op het vinden of hervinden van de aansluiting met de maatschappij van zwak-sociale groeperingen en sociaal-economisch gedepriveerden – werklozen, armen, delinquenten en, in termen van toen, asociale. Het naoorlogse individueel-, gezins-, reclasserings- en bedrijfsmaatschappelijk werk zal de moderne invulling worden van het niet-materiële deel van wat ooit begon als armenzorg of maatschappelijk hulpbetoon.

### *Overheidsbeleid en financiering*

De eerste armenwet, de Wet tot regeling van het Armbestuur, dateert van 1854. In deze wet is onder meer bepaald dat de burgerlijke overheid onderstand kan verlenen als particuliere organisaties daar niet in kunnen voorzien.<sup>40</sup> Met deze bepaling wordt een principe verwoord dat nog een kleine eeuw zal gelden: armenzorg is primair een taak van het particulier initiatief, waarbij de overheid financieel bijspringt. De Wet op het Armbestuur wordt in 1912 vervangen door de Armenwet, die evenals haar voorganger niet het recht op, maar de organisatie van de armenzorg regelt. In de wet wordt vastgelegd dat, ten behoeve van afstemming en coördinatie van de armenzorg, in grotere gemeenten een Armenraad kan worden ingesteld, waarvan het bestuur bestaat uit representanten van de lidinstellingen. De door elke Armenraad te benoemen Secretaris zal door het Rijk worden betaald.

In de loop der jaren stijgt het financiële aandeel van de overheid in de armenzorg tot driekwart kort voor 1940;<sup>41</sup> de rest wordt betaald uit particuliere middelen, verkregen door giften, donaties, legaten en collectes – verzameld door het kerkelijk en neutraal particulier initiatief. Vele andere vormen van maatschappelijke zorg worden gefinancierd uit door particulieren opgerichte fondsen.

Het Rijk en de Provincie hebben weinig bemoeienis met de armenzorg. Beide dragen bij in de relatief hoge kosten van ziekenhuis- en gestichtsverpleging; tevens krijgen de scholen voor Maat-

schappelijk Werk, die onder de Wet op het Nijverheidsonderwijs vallen, evenals andere nijverheidsscholen een rijksbijdrage.<sup>42</sup>

In het begin van de jaren twintig weet de Commissaris der Koningin in Drenthe, J.T. Linthorst Homan, de armoede die in grote delen van zijn provincie heerst op de landelijke politieke agenda te krijgen. Dit resulteert in subsidie van de landelijke en de provinciale overheid voor de in 1926 opgerichte Vereniging Opbouw Drenthe, de organisatie die na de oorlog als voorbeeld zal dienen voor de dan op te richten Provinciale Opbouworganen (zie paragraaf 3.7).<sup>43</sup>

De economische crisis gedurende de jaren dertig dwingt Rijk en Provincies tot uitbreiding van sociaal-politieke maatregelen, die echter een tijdelijk karakter hebben.

Hoewel de economische crisis in de jaren dertig velen weer richting armenzorg drijft, is de totale afhankelijkheid van de armenzorg in de eerste decennia van de twintigste eeuw afgenomen. Het levenspeil is, zoals eerder werd opgemerkt, gestegen; de sociale kwestie in de jaren zeventig van de negentiende eeuw heeft geleid tot de totstandkoming van een aantal sociale zekerheidswetten, die (bepaalde categorieën) arbeiders beschermen tegen armoede door werkloosheid, ziekte en invaliditeit. Dit maakt hen niet onafhankelijk – de uitkeringen zijn laag en meestal tijdelijk – maar het zorgt er wel voor dat een aantal groepen niet meer geheel is aangewezen op caritas.

### 3.3 Volksontwikkeling

Het volksontwikkelingswerk heeft zijn wortels in de in 1784 opgerichte Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, kortweg 't Nut. De oprichters ervan<sup>44</sup> beschouwen gebrek aan kennis, onwetendheid, als belangrijkste oorzaak voor sociale, aan armoede gekoppelde problemen – leidraad bij het volksontwikkelingswerk dat 't Nut op gang brengt. De doelstelling is persoonlijke vorming en dientengevolge vergroting van de maatschappelijke kansen van de arme en ongeletterde bevolking door onderwijs. Het initiatief slaat aan; er worden plaatselijke afdelingen of departementen opgericht, van waaruit de leden actief zijn in onder meer het stichten van volksscholen, volksbibliotheken en, later, volksspaarbanken, de zogeheten nutsscholen, nutsbibliotheken en nutsspaarbanken.

#### Kader 3.1 Onderwijs

Ten tijde van de oprichting van 't Nut in 1784 is onderwijs uitsluitend weggelegd voor degenen die dat kunnen betalen en dat is een kleine groep in de agrarische standenmaatschappij. De overgrote meerderheid van de bevolking is arm en ongeletterd (Van Tijn, 1977: 134). Mede dankzij de inspanningen van 't Nut wordt in 1806 de (derde) wet op het *lager onderwijs* aangenomen.

In de loop van de negentiende eeuw breidt het volksonderwijs zich – mede dankzij de inspanningen van 't Nut – uit, waarbij via onderwijswetgeving de toegankelijkheid van vooral het lager onderwijs wordt vergroot en de kwaliteit stijgt. Door de Leerplichtwet van 1901 wordt zes jaar het minimum aantal jaren dat kinderen naar school gaan.

De belangrijkste ontwikkelingen, gekoppeld aan wetgeving, in vogelvlucht:

Vanaf 1857 kunnen lagere scholen *uitgebreid lager onderwijs* opzetten en aan het einde van de

negentiende eeuw komen er scholen voor *meer uitgebreid lager onderwijs* (mulo). De ulo-scholen worden in 1920 in de nieuwe wet op het lager onderwijs opgenomen.<sup>I</sup>

In 1863 komt er een wet op het *middelbaar onderwijs*, die de oprichting van hogere burgerscholen (hbs) stimuleert. Onder de wet valt tevens het *middelbaar beroepsonderwijs*, dat wordt gegeven aan de polytechnische school in Delft en de landbouwschool in Wageningen – beide opgericht door het Rijk. Onder de wet op het *hoger onderwijs* uit 1876 vallen de gymnasia en de universiteiten.

Hoewel de eerste wet op het nijverheidsonderwijs pas in 1919 komt, ontstaan scholen voor *ambachts- en nijverheidsonderwijs* al enkele decennia eerder. De eerste school voor ambachts- onderwijs aan jongens wordt in 1861 door particulieren gesticht; de eerste nijverheidsschool voor meisjes komt in 1865 in Amsterdam – een ‘industrieschool’, gericht op textiele nijverheid. Twaalf jaar later volgt de eerste ‘kookschool’ voor huishoudelijk personeel in Den Haag<sup>II</sup>

Het lager onderwijs wordt sinds 1806 grotendeels gefinancierd door de gemeenten. Bij herzieningen van de Wet op het lager onderwijs in 1878 en 1889 wordt echter een begin gemaakt met rijkssubsidiëring van respectievelijk het openbaar en het bijzonder lager onderwijs (Verlinden, 1968: 4-7; Compendium voor Politiek en Samenleving, hoofdstuk 6). Grondwettelijk vastgelegde financiële gelijkstelling van openbaar en bijzonder onderwijs zal evenwel op zich laten wachten tot de Pacificatie van 1917, waarbij algemeen kiesrecht en gelijkstelling van het openbaar onderwijs worden uitgeruild.

I De scholen verdringen de particuliere handelsdag-, maar vooral -avondscholen, veelal opgericht aan het einde van de negentiende eeuw.

II Na 1920 ontstaan er dagscholen voor land- en tuinbouwonderwijs.

Met de uitbreiding en verbetering van met name het lager onderwijs, verschuift het perspectief binnen het volksontwikkelingswerk van 't Nut naar de 'vorming buiten schoolverband', terwijl na de sociale kwestie in de tweede helft van de negentiende eeuw nieuwe vormen van volksontwikkeling worden opgezet, zoals clubhuiswerk, speeltuinwerk, volks-, dorps- en buurthuiswerk.

### *Werkterreinen*

De activiteiten die door 't Nut worden opgezet, worden door volksopvoeder Banning (1959: 34-39) gecategoriseerd als behorend tot het *patriarchaal onderwijstype*, waarbij van bovenaf tracht het ontwikkelingspeil van van onderop te verhogen. Tot dit type behoren ook het volksuniversiteitswerk, het volkshuiswerk en het hieraan verwante dorps- en buurthuiswerk. Op het volks-, dorps- en buurthuiswerk, dat in het begin van de jaren negentig van de negentiende eeuw ontstaat, wordt apart ingegaan.

De eerste volksuniversiteit wordt een jaar voor de Eerste Wereldoorlog opgericht. Een van de initiatiefnemers is S.R. Steinmetz, sociograaf. Zijn idee, de lessen aan studenten te laten bijwonen door arbeiders, mislukt door onder andere verzet van studentzijde, maar het heeft wel de oprichting van de eerste volksuniversiteit in 1913 in Amsterdam tot gevolg (Gedenkboek Nut, 1934).<sup>45</sup> Het initiatief slaat aan; rond 1925 zijn er een kleine dertig volksuniversiteiten (De Vries, 1963: 84).<sup>46</sup> Aan de volksuniversiteiten worden cursussen gegeven voor arbeiders, waarbij hun

intellectuele vorming centraal staat. Enkele voorbeelden van vakgebieden zijn natuurkunde, toegepaste scheikunde, sociale hygiëne, sociografie, ethiek en kinderpsychologie (Van Trotsenburg, 1959: 315).<sup>47</sup>

De tweede vorm van volksontwikkeling, het vormingstype (Banning, o.c.: 48-52), ofwel *volksontwikkeling in internaatsverband* (NCVO, 1971: 62 e.v.), ontstaat in het begin van de twintigste eeuw. De aanzet tot dit werk, dat bestaat uit meerdaagse cursussen aan internaten, wordt gegeven door de werkzaamheden van de Vereniging Woodbrookers in Nederland (1908),<sup>48</sup> die studie- en discussiebijeenkomsten organiseert in Barchem. Aanvankelijk gericht op religieuze vorming, maar al in de jaren tien verschuift het accent naar religieus gefundeerde, maatschappelijke vorming van arbeiders. Tot het vormingstype behoort eveneens het volkshogeschoolwerk, waarvan de oudste, Allardsoog in Bakkeveen, dateert uit 1932. Voor 1940 ontstaat er drie 'Woodbrookers' vormingscentra en enkele volkshogescholen.

De derde en de vierde vorm van volksontwikkelingswerk zijn het *emancipatoire* en het *spel- en ontspanningstype*. Het emancipatoire werk heeft zowel ontwikkeling als het opheffen van achterstelling / achterstand tot doel. Banning onderscheidt in dit verband vier groeperingen voor wie dat in de hier beschreven periode, tot omstreeks 1940, opgaat: arbeiders, vrouwen, jongeren<sup>49</sup> en levensbeschouwelijke groeperingen, met name gereformeerde en rooms-katholieke.

Tot het spel- en ontspanningstype worden gerekend de in verenigingsverband georganiseerde activiteiten met een educatieve en recreatieve doelstelling als zingen en handenarbeid en andere vormen van amateurkunstbeoefening als toneelspelen, dansen en het bespelen van muziekinstrumenten (Ibid.: 31-34, 39-45).

Zoals gezegd behoren het volks-, dorps- en buurthuiswerk tot het patriarchale type volksontwikkeling. Voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk van belang is vooral het buurthuiswerk, dat zijn wortels heeft in het volks- en dorpshuiswerk. Alle drie komen hieronder aan de orde.

#### *Volks-, dorps- en buurthuiswerk*

Het *volkshuiswerk* begint in 1892 met de stichting van het eerste Volkshuis, Ons Huis, in de Amsterdamse Jordaan.<sup>50</sup> Het eerder genoemde Toynbee-werk in Engeland is de belangrijkste inspiratiebron. Van de idealen – het doorbreken van religieuze en politieke scheidslijnen en het organiseren van vormende activiteiten voor volwassenen – zal in de praktijk weinig terechtkomen. Hier liggen drie oorzaken aan ten grondslag. Ten eerste past neutrale organisatie niet in de zich verzuilende samenleving, zodat de neutrale huizen zich vrijwel alleen kunnen richten op ongeorganiseerde arbeiders. Ten tweede geeft de sociale kwestie niet alleen nieuwe impulsen aan het neutrale, maar ook aan levensbeschouwelijk volksontwikkelingswerk. Levensbeschouwelijke huizen zijn evenwel geen volkshuizen in bovengenoemde zin. Het streven is immers niet doorbreking, maar versterking van religieuze en politieke scheidslijnen. Ten derde wordt het werk in de volkshuizen in de loop der jaren meer en meer jeugdwerk. Volwassenen hebben weinig belangstelling voor het werk; doordat nieuwe volkshuizen in nieuwbouwwijken liggen, wijken waarin relatief veel gezinnen met jonge kinderen wonen, wordt de aandacht meer en meer gericht op de jeugd (Nijenhuis, o.c.: 71).<sup>51</sup>

Verwant aan het neutrale volkshuiswerk in vooral stedelijke gebieden, is het *dorpshuiswerk* ten plattelande, dat in 1915 begint met de oprichting in Paterswolde van het eerste dorpshuis. De aanleiding voor de oprichting van Ons Dorpshuis is de uitslag van een onderzoek naar drankmisbruik op het platteland door de Volksbond tegen Drankmisbruik, waaruit blijkt dat het alcoholgebruik onder de arbeiders in en rond Paterswolde groot is (Nijenhuis, o.c.: 88).<sup>52</sup>



Ons Dorpshuis tracht de geslotenheid van de plattelandsgemeenschap te doorbreken door kennisvergroting – onder meer door een leeszaal, een bibliotheek, land-, tuinbouw- en huishoudcursussen – en tevens de onderlinge betrekkingen te verstevigen door het organiseren van recreatieve activiteiten. Het dorps-huiswerk is, evenals het volkshuiswerk, gericht op gemeenschapsontwikkeling.<sup>53</sup>

Verwant aan beide is het *buurthuiswerk*, een fenomeen dat in de jaren twintig opkomt en eveneens is gericht op de gehele bevolking in een bepaald territoir. Ofschoon de volkshuizen evenmin in de betere buurten staan, geldt voor de buurthuizen dat zij vooral in arme plattelandsgebieden en achterstandswijken in steden worden opgericht. Door de combinatie van armoede, slechte huisvesting, gebrekkige onderwijs-, medische- en sociaal-hygiënische voorzieningen en sociaal isolement, zijn de problemen van een dusdanige omvang dat jeugd- en volwassenenwerk nauwelijks zijn te scheiden en de grenzen tussen maatschappelijk hulpbetoon en volksontwikkeling niet of nauwelijks zijn te trekken, laat staan af te bakenen.

Buurthuiswerk heeft, in de terminologie van de jaren vijftig, vooral plaats in gebieden met sociale nood, ten behoeve van gezinnen in sociale nood, waardoor het ‘opvoeden tot maatschappelijkheid’ van de arme bevolking, ofwel pedagogisch werk, een aanmerkelijk grotere rol speelt dan in dorps-huizen in gebieden waarin van economische achterstand niet of nauwelijks sprake is.

Naast het organiseren van gemeenschap door het opzetten van activiteiten voor mannen, vrouwen en kinderen worden vaardigheden als het aanleren van ‘reinheid en regelmaat’, budgetteren, koken en andere zaken die op de huishoudelijke nijverheidsscholen onderdeel van het lespakket vormen, vanuit het buurthuis ter hand genomen.

### Kader 3.2 Buurthuiswerk

Een inklepje in wat buurthuiswerk inhoudt, geeft een verslag van de Stichting Onze Buurthuizen in Limburg. De Stichting is in 1933 opgericht met als doelstelling het “bevorderen van de godsdienstige, culturele, hygiënische en economische belangen van de buurt”. Deze rooms-katholieke stichting is werkzaam in buurten waar het “morele en sociale peil van een zeer twijfelachtig gehalte” is, ofwel zwak-sociale buurten. De bewoners van dergelijke buurten nemen doorgaans niet of nauwelijks deel aan het verenigingsleven en zijn derhalve moeilijk bereikbaar voor vormende activiteiten. Het doel van het werk is de buurtbewoners zodanig te vormen dat zij kunnen deelnemen aan ‘gewone’ organisaties als de parochievereniging, vak- en standsorganisaties, vormings- en ontwikkelingswerk en jeugdorganisaties.

Voor kinderen worden activiteiten in het buurthuis georganiseerd; via het werk voor de kinderen en door het leggen van kontakten door de leiding wordt geprobeerd de belangstelling van ouders te wekken voor recreatieve activiteiten en cursussen op het gebied van onder meer woninginrichting, voeding, naaien en budgettering.

Belangrijke doelstellingen van het werk zijn, in moderne termen, participatiebevordering en vergroting van de zelfwerkzaamheid; deze leiden volgens de auteur tot “groter verantwoordelijkheidsbesef en dieper gemeenschapsbewustzijn” (Möller, 1953: 245), terwijl door onderlinge kontakten het saamhorigheidsgevoel wordt versterkt.

De buurthuisleiding onderhoudt kontakten met de geestelijkheid en, indien nodig, met gemeentelijke instellingen, plaatselijke organisaties en verenigingen en vormt aldus de schakel tussen buurt en de wijdere samenleving (Ibid.: 244-247).

## *Organisatie*

In de verzuilde samenleving organiseren kerkgenootschappen en andere religieus geïnspireerde groeperingen uiteraard hun eigen volksontwikkeling, waarbij evangelisatie en vorming hand in hand gaan. Dit betreft 'spel en ontspanning' en buurthuiswerk, waarbij het werk wordt verricht onder leiding / supervisie van de kerkelijke leiding. Evenals bij het maatschappelijk werk ontstaat er voor wat het spel- en ontspanningstype betreft een veelheid aan al dan niet levensbeschouwelijk neutrale instellingen op lokaal niveau. Deze beperken zich veelal tot één activiteit – zingen, dansen, figuurzagen, naaien of anderszins.

't Nut, de volksuniversiteiten en -hogescholen, emancipatoir vormingswerk<sup>54</sup> en het volks-, dorps- en buurthuiswerk zijn levensbeschouwelijk neutraal op principiële gronden.<sup>55</sup> Dit vloeit voort uit de doelstellingen – vorming en emancipatie door educatie.

Volksontwikkelingswerk is al vanaf de oprichting van 't Nut vooral vrijwilligerswerk, veelal opgezet, gestimuleerd en begeleid door leden van de hogere sociale lagen – progressief-liberalen, vooraanstaande socialisten, al dan niet (vrijzinnig) protestants.<sup>56</sup> Het neutrale volks-, dorps- en buurthuiswerk wordt hoofdzakelijk verricht door een enkele, meestal vrouwelijke beroepskracht, geassisteerd door meestal vrouwelijke vrijwilligers.<sup>57</sup>

Evenals bij het maatschappelijk werk ontstaan overkoepelende organisaties binnen drie van de vier hierbovenbeschreven typen volksontwikkeling al voor de Tweede Wereldoorlog.<sup>58</sup> Zo komen binnen het hierboven beschreven *patriarchale type* en het *vormingstype* in 1918 de Bond voor Nederlandse Volksuniversiteiten en in 1931 de Vereniging tot Stichting van Volkshogescholen. Voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk relevant is de Nederlandse Bond van Volkshuizen (NBV), in 1928 in het leven geroepen als landelijk samenwerkingsorgaan door een tiental volks- en dorpshuizen. De NBV zal zich in de jaren vijftig ontwikkelen tot belangrijkste neutrale landelijke organisatie van het buurthuiswerk, dat in het kader van maatschappelijk opbouwwerk gesubsidieerd zal worden.

Ook het *emancipatoire type* krijgt landelijke organisaties: zo is aan de SDAP en het NVV gelieerd het Instituut voor Arbeidersontwikkeling (1924). De Arbeiders Jeugd Centrale (1918) is de jeugdorganisatie van de SDAP. Voor vrouwen komen de Vereniging voor Huisvrouwen (1912) en de Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen (1930).

Een horizontaal samenwerkingsverband waarin alle vormen van neutrale volksontwikkeling kunnen afstemmen en samenwerken, zoals de NVAW voor het maatschappelijk werk, zal pas na de Tweede Wereldoorlog worden opgericht.

## *Opleiding*

Er is, zoals gezegd, een afstudeerrichting jeugd- en volksontwikkeling aan de scholen voor maatschappelijk werk. Andere opleidingen voor jeugd- en volksontwikkelingswerk zijn er niet, behalve het Nutsseminarium voor Paedagogiek, dat opleidt tot m.o. A en B.<sup>59</sup> Wel kunnen vrijwilligers zich, na de Eerste Wereldoorlog, laten (bij)scholen aan de volkshogescholen en -universiteiten.

## *Overheidsbeleid en financiering*

Het volksontwikkelingswerk is in feite geheel afhankelijk van particuliere financiering. Incidenteel verstrekken gemeenten subsidie, zoals bij het stichten van volkshuizen in nieuwe wijken. De provinciale en landelijke overheid subsidiëren vanaf het einde van de jaren twintig enig

buurthuiswerk in de drie noordelijke provincies, waar in sommige delen grote armoede heerst. Ook krijgen de Openbare Leeszalen en Bibliotheken, volksuniversiteiten en (enkele) volkshogescholen een bijdrage van de rijksoverheid (De Vrankrijker, 1962: 153; De Vries, 1963: 91; Nijenhuis, o.c.: 73-75, 93-103).

### 3.4 Maatschappelijk werk en volksontwikkeling rond 1940

Uit de veelheid aan particuliere initiatieven is in de loop der decennia een woud aan lokale en bovenlokale instellingen ontstaan die zich bezighouden met maatschappelijke zorg en volksontwikkeling. Er is een zekere taakverdeling, die als het ware natuurlijk of organisch tot stand is gekomen. Maatschappelijke zorg is gericht op het voorkomen dan wel opheffen van materiële en immateriële sociale nood; volksontwikkeling richt zich op culturele vorming en ontwikkeling.

#### *Werkterreinen*

Het werkterrein van de volksontwikkeling, vorming buiten schoolverband, is aanmerkelijk beperkter en scherper begrensd dan dat van het maatschappelijk werk. Bij de volksontwikkeling gaat het om concrete, in groepsverband uitgeoefende, vormende activiteiten, waaraan mensen op vrijwillige basis kunnen deelnemen. Anders ligt dat bij het maatschappelijk werk. Sociale nood is niet alleen een rekbaar begrip, maar ook zijn de grenzen tussen materiële en immateriële nood minder scherp. Materiële nood kan gepaard gaan met immateriële nood, terwijl immateriële sociale nood altijd ook een materiële component heeft. Of het nu gaat om werkloosheid, invaliditeit, ziekte of anderszins, degenen voor wie maatschappelijk werk is bedoeld, kunnen de door hen benodigde maatschappelijke zorg niet zelf bekostigen. En dat zijn er velen ondanks de zich uitbreidende sociale politiek. Bovendien gaan culturele armoede en sociale nood vaak samen.

De vele, elkaar deels of geheel elkaar overlappende categorieën waarop het maatschappelijk werk zich richt – zoals een slecht ter been zijnde, hardhorende bejaarde weduwe zonder pensioen met een thuiswonende volwassen gehandicapte zoon – belemmeren eveneens taakverdeling én afbakening binnen de verschillende vormen van maatschappelijk werk.

Van ordening of afstemming tussen beide werksoorten is geen sprake, van samenwerking evenmin. De noodzaak ertoe ontbreekt in de vooroorlogse samenleving; men vist in de verzuilde samenleving niet in dezelfde vijver en men eet niet uit dezelfde ruif. Ofwel, interdependentie ontbreekt.

Wel zijn er raakvlakken. Maatschappelijk werk en volksontwikkeling overlappen elkaar in het buurthuiswerk in achterstandswijken en arme plattelandsgebieden. Sociale nood en culturele armoede gaan daar vaak samen, waarbij maatschappelijk- en volksontwikkelingswerk min of meer samenvallen. Dit levert evenwel nog geen problemen op. De kerken organiseren hun eigen buurthuiswerk; het levensbeschouwelijk neutrale buurthuiswerk richt zich in principe op alle gezindten, maar schiet niet onder andermans duiven. In de praktijk bekommert het zich vooral om het niet aan een kerkgenootschap gebonden deel van de bevolking.

#### *Differentiatie en specialisatie*

Binnen beide werksoorten heeft zich een aantal werkterreinen uitgekristalliseerd. De differentiatie binnen het maatschappelijk werk is, groter dan binnen het volksontwikkelingswerk. Dit hangt niet alleen samen met zeer diffuse domeingrenzen en de vele categorieën voor wie maat-

schappelijk werk wordt opgezet, maar ook met de levensbeschouwelijke organisatie ervan. Hoewel er sprake is van differentiatie en enige specialisatie, staat de beroepsontwikkeling van beide werksoorten in de kinderschoenen. De volksontwikkeling drijft vooral op de inzet van vrijwilligers. Binnen het maatschappelijk werk stijgt, door de toenemende financiële bemoeienis van de overheid met de armenzorg, het aantal betaalde krachten. Velen bedrijven evenwel geen ‘maatschappelijk werk’ zoals dat zich na de oorlog zal ontwikkelen.

Er komen weliswaar vier scholen voor maatschappelijk werk, die – naast maatschappelijk hulpbetoon en arbeidszaken, woningopzicht en kinderbescherming – ook een afstudeerrichting jeugd- en volksontwikkeling hebben; er zijn evenwel nauwelijks (praktijk)leerkrachten en leerboeken – basisvoorwaarden voor deskundigheidsontwikkeling. Wel zijn er ‘inzichten’, die de ontwikkeling van kennis en kunde stimuleren – armenbezoek, woningopzicht en volkshuiswerk.

#### *Organisatie en overleg*

Binnen beide werksoorten ontstaan landelijke organisaties. De volksontwikkeling heeft nog geen deelterreinoverstijgend samenwerkingsorgaan; het maatschappelijk werk daarentegen heeft dat al vanaf 1908. Via dit samenwerkingsorgaan, de NVAW, wordt overleg gevoerd over de grenzen van de eigen deelterreinen heen. Via het eveneens deelterreinoverstijgende *Tijdschrift voor armwezen, maatschappelijke hulp en kinderbescherming* worden kennis, ideeën en opvattingen uitgewisseld.

Regelmatig contact met de landelijke overheid is er niet. Deze “hield (voor wat het volksontwikkelingswerk betreft) op te zorgen, zodra de schooltijd voorbij was en steunde slechts bij hoge uitzondering. [ ] Zij liet de verscheidenheid woekeren, terecht, want de overheid mocht geen standaardcultuur kweken en opleggen, maar spande zich ook niet in om het particulier initiatief de beste kansen te bieden door steun te verlenen. Dit was het produkt van liberalisme, dat liet begaan, en van confessionalisme dat inbreuk vreesde”, aldus de vooroorlogse situatie kernachtig samengevat (De Vrankrijker, 1962:153).

Met de armenzorg heeft de overheid weliswaar meer bemoeienis, maar deze beperkt zich tot het strikt financiële. SDAP-voorman W. Drees, direct na de oorlog minister van Sociale Zaken, schetst decennia later de verhoudingen als volgt: “Voor de oorlog lag het zwaartepunt bij de kerken. Dat was zo sterk dat het Burgerlijk Armbestuur [ ] geen uitkering mocht geven als iemand, die lid was van een kerk [ ] zich niet tot de kerk had gewend. Daarnaast waren er ook particuliere verenigingen. De overheid, Rijk of gemeente, stond achter in de rij” (Drees, 1984; in Hueting en Neij, 1985: 6).

Dit alles zal veranderen na de Tweede Wereldoorlog. Sociale nood en culturele armoede zullen een prominente plaats op de politieke agenda krijgen; de ontwikkeling van kennis en kunde zal een enorme vlucht nemen en het aantal landelijke organisaties zal binnen een paar jaar fors toenemen.

### 3.5 Oorlog en bezetting

De regering vlucht in mei 1940 naar Londen, alwaar zij zich onder meer bezighoudt met de opbouw van de samenleving na de oorlog.<sup>60</sup>

Twee voor de naoorlogse geschiedenis van beide werksoorten belangrijke ontwikkelingen zijn het in 1943 instellen door de regering in ballingschap van de commissie van Rhijn en de pogingen een beweging op te richten die de politieke en maatschappelijke scheidslijnen na de oorlog

moet doorbreken. De commissie van Rhijn zal zich, zoals gezegd in paragraaf 1, buigen over herziening van het stelsel van sociale zekerheid. Van belang voor het maatschappelijk werk is in dit verband dat het zijn oudste taak, de armenzorg, zal kwijtraken. Deze zal worden overgenomen door de rijksoverheid.

### *De doorbraakbeweging*

Vanaf 1942 praat een aantal prominente en politiek invloedrijke Nederlanders, die in 1942 als gijzelaar zijn opgesloten in Klein seminarie Beekvliet in Sint Michielsgestel, over ‘politieke en sociale vernieuwing’ van de samenleving na de oorlog. Zij beogen doorbraak van de politieke en maatschappelijke scheidslijnen door het opzetten van een brede volksbeweging, waarin individu en gemeenschap zodanig op elkaar worden betrokken dat het individu zich verantwoordelijk voelt voor de gemeenschap, terwijl de gemeenschap het individu de mogelijkheden biedt zich als individu en als gemeenschapslid te ontplooiën (Bank, 1978: 239-244; De Keizer, 1979: 139-145). Onder de vernieuwers bevinden zich de eerste naoorlogse minister-president, prof.dr. W. Schermerhorn, voormalig voorzitter van de Beweging Eenheid door Democratie,<sup>61</sup> dr. W. Banning, theoloog, lid van het hoofdbestuur van de SDAP en prominent volksoepvoeder, en prof.mr. P. Lief tinck, minister van Financiën van 1945 tot 1952. De groep onderhoudt contact met onder anderen SDAP-voorman Drees, die zelf na een korte periode is vrijgelaten uit Sint Michielsgestel. Schermerhorn en Banning worden na de oorlog leiders van de direct na de oorlog op te richten Nederlandse Volksbeweging (NVB), de ‘doorbraakpartij’, die de bestaande geestelijke, politieke en maatschappelijke scheidslijnen beoogt op te heffen. Hiertoe wil zij een nieuw moreel fundament – een fundament dat de ideologische scheidslijnen tussen rooms-katholicisme, protestantisme, socialisme en liberalisme opheft: het personalistisch-socialisme. Een stroming waaraan in Nederland vooral de naam van ‘religieus-socialistisch volksoepvoeder’ Banning is verbonden.<sup>62</sup>

### *Een ontredderde samenleving*

In de herfst van 1944 breekt de laatste fase van de bezetting aan, een fase die door historicus Blom “totale ontregeling van het leven” is genoemd.<sup>63</sup> Het zuiden van Nederland is dan ten dele bevrijd, maar in het niet-bevrijde deel breken barre tijden aan. De Duitse terreur neemt toe, jaren van aanvankelijk milde, later grove onderdrukking en economische exploitatie en de hongerwinter doen de rest. “Nooit in zijn geschiedenis heeft Holland zo ernstig als in de laatste maanden voor mei 1945 rekening moeten houden met de ondergang van zijn bevolking en de verwoesting van zijn beschaving” aldus Kossmann (o.c.: 204).

Op 5 mei 1945 wordt Nederland bevrijd; de wederopbouw kan beginnen.

De problemen waar Nederland voor staat, zijn enorm; de oorlogsschade is in vergelijking met andere West-Europese landen groot. Zonder volledig te willen zijn: het nationale vermogen is in de oorlogsjaren volgens schatting met 70% gedaald. De schade aan kapitaalgoederen wordt in 1945 geschat op 28%, aan voorraden op 100%.<sup>64</sup> Het verlies aan landbouwgrond en –gebouwen wordt geraamd op 18%, het verlies aan vee op 50%. Naast de industrie en de agrarische sector heeft ook de scheepvaart te kampen gehad met zware verliezen, waaronder de helft van de binnenvloot en de gehele Rijnvloot.

Verkeer en vervoer over spoor en weg is in grote gedeelten van het land moeilijk, zo niet onmogelijk. Er zijn nauwelijks nog treinen, grote gedeelten van de spoorlijnen zijn verdwenen, vele wegen zijn onbegaanbaar, bruggen zijn vernietigd en meer dan de helft van de personen- en vrachtauto’s, bussen en fietsen is verdwenen. Ook is er gebrek aan voedsel, kleding en medische

verzorging, met name in de delen van Nederland die niet in 1944 zijn bevrijd en derhalve net de hongerwinter achter de rug hebben.

Ruim 300.000 woningen zijn licht beschadigd, 140.000 zwaar beschadigd of verwoest; daarnaast is de woningvoorraad in de oorlogsjaren onvoldoende aangevuld, zodat het totale woningtekort op 1 januari 1946 wordt geraamd op 350.000. Dit betekent dat één op de vier gezinnen geen zelfstandige woonruimte heeft of in een beschadigd huis woont.

Gedurende de oorlog zijn er geen vervangingsinvesteringen gepleegd, hetgeen naast het herstellen van de oorlogsschade grote financiële inspanningen zal vragen. De inkomsten uit Nederlands-Indië zijn echter weggevallen, evenals de vooroorlogse exportmarkten<sup>65</sup> (Statistisch Zakboek 1944-1946: 1-9; Duynstee en Bosmans, 1977: 16-17; Windmuller, De Galan en Van Zweeden, 1983: 161; Van Zanden en Griffiths, 1989: 161-186; Bogaarts, 1996: 3767).

Naast de velen die het verlies van familie, vrienden en kennissen moeten verwerken,<sup>66</sup> zijn er ruim 200.000 onderduikers die de draad van hun leven bovengronds weer moeten oppakken. De behoefte aan wraak is groot; er zijn bijltjesdagen en het aantal arrestaties op grond van verdenking van collaboratie is in de eerste maand na de bevrijding volgens schatting meer dan 75.000 (Duynstee en Bosmans, o.c.: 205).

Kortom, er is grote economische schade, een ontworpen infrastructuur, gebrek aan woningen, weinig kapitaal en een bevolking waarvan nog niet duidelijk is hoe zij de vijf jaar bezetting zal verwerken. Aldus een schets in hoofdlijnen van de situatie in Nederland als het eerste naoorlogse kabinet met Schermerhorn, leider van de naar doorbraak strevende Nederlandse Volksbeweging (NVB), als minister-president en SDAP-leider Drees als vice-president, in juni aantreedt.<sup>67</sup>

### 3.6 Herstel en vernieuwing: het overheidsbeleid

In een radiotoespraak op 27 juni 1945, drie dagen na het aantreden van het kabinet, zet Schermerhorn uiteen waar het beleid van de regering op gericht zal zijn: “Herstel van al hetgeen ons volk voor zijn materiële bestaan nodig heeft, herstel ook van alles en van alle instellingen, die ons geestelijk klimaat bepaalden en die ons volk dierbaar waren. Daarbij tegelijk de vernieuwing, in welk woord uitgedrukt wordt, dat in ons nationale leven op allerlei punten ook tekorten werden gevoeld, die verlangens hebben gewekt en de wil tot verbetering hebben gesterkt. [] Het gaat om het scheppen van nieuwe vormen, waarin de wezenlijke geestelijke waarden, die ons volksleven door de eeuwen heen hebben gedragen en beheerst, tot nieuwe uitdrukking en als het kan, tot nieuwe heerlijkheid zullen komen” (Schermerhorn, 1971: 9).

Naast materieel herstel van de oorlogsschade is het herstel van het geestelijke klimaat nodig. Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OK&W) zal “de centrale plaats (worden), vanwaar uit in de toekomst de volksopvoeding in de breedste zin kan worden bevorderd. Het onderwijs in de engere betekenis des woords, de opvoeding in de ruimere zin en de zorg voor de Nederlandse beschaving zullen daartoe als terreinen welke elk afzonderlijk de grootste aandacht verdienen, niettemin nauw verbonden moeten zijn” (Ibid.: 30).

#### *Een impuls voor de volksoontwikkeling*

Onderwijsminister Van der Leeuw, warm voorstander van de volksopvoeding in verenigingsverband (Duynstee en Bosmans, o.c.: 547-548, noot 7), zal ten behoeve van de volksopvoeding in ruimere zin het directoraat-generaal Vorming Buiten Schoolverband (VBS) in het leven roepen, met als afdelingen Volksopvoeding, Vrije Jeugdvorming en Sociale Jeugdzorg.<sup>68</sup>

Met de instelling van Vorming Buiten Schoolverband wordt een aanvang gemaakt met de subsidiëring van het jeugdwerk voor de ongeorganiseerde jeugd – de zogeheten massajeugd – en het vormingswerk voor volwassenen aan volkshogescholen. Vooral de jeugd – preciezer, haar vermeende bandeloosheid – zal in de eerste jaren na de oorlog hoog op de politieke agenda staan.

### *Economisch herstel: de eerste naoorlogse jaren van wederopbouw*

De eerste jaren na de oorlog voert de overheid een actieve loon-, prijs-, distributie- en investeringspolitiek. Deze houdt kort gezegd in dat de lonen laag worden gehouden door de loonstijging te koppelen aan de kosten van levensonderhoud en niet aan de welvaarts-groei, dat levensmiddelen en brandstoffen op de bon gaan, dat er maximumprijzen worden vastgesteld voor huur en levensmiddelen, dat er toeslagen worden gegeven op levensmiddelen, brand- en grondstoffen en dat de rente laag wordt gehouden zodat voldaan kan worden aan de investeringsbehoefte van ondernemingen (Ter Heide, 1986: 22-23; Duynstee en Bosmans, o.c.: 413-417).<sup>69</sup> Dankzij deze geleide economische politiek is het produktiepeil van zowel industrie als landbouw en handel al in 1948 weer op vooroorlogs niveau en de werkloosheid laag: slechts 1% van de beroepsbevolking (Fortuyn, 1981: 481; Clerx: 1991: 379). Wel loopt het tekort op de betalingsbalans, onder andere door de kosten van de politionele acties om Indonesië in het gareel te dwingen, op tot ruim 2 miljard gulden. Mede dankzij de Marshall-hulp, die in 1948 een aanvang neemt, daalt het tekort op de betalingsbalans binnen enkele jaren tot 446 miljoen in 1951 (Van der Zanden en Griffiths, o.c.: 193).<sup>70</sup> Erna breekt een periode aan van economische groei die vrijwel onafgebroken zal duren tot ver in de jaren zeventig.

### *Mislukte vernieuwing*

Van de vernieuwing van politieke en maatschappelijke structuren komt evenwel weinig terecht. De NVB, waarvan minister-president Schermerhorn een der leiders is, slaagt er niet in haar doel te verwezenlijken – de, in hedendaagse termen, sociale en politieke vernieuwing van de samenleving.<sup>71</sup> De tot Katholieke Volkspartij (KVP) omgevormde RKSP<sup>72</sup> komt bij de verkiezingen van 1946 als winnaar uit de bus. Zij is niet alleen de grootste partij geworden met 32 zetels, maar zij heeft zelfs een zetel meer dan bij de laatste vooroorlogse verkiezingen in 1937. De doorbraakpartij PvdA<sup>73</sup> wordt tweede met 29 zetels, twee zetels minder dan haar samenstellende delen bij de laatste verkiezingen voor de oorlog.

Aldus keren vrijwel alle vooroorlogse partijen terug; het politieke stelsel is en blijft verzuild. Wel zullen ‘rooms’ en ‘rood’ tot 1958 samen de kern vormen van vijf opeenvolgende regeringscoalities.

Ook de doorbraak van de verzuilde structuren van de arbeidersbeweging mislukt (Duynstee en Bosmans, o.c.: 55-57; Messing, 1981: 46-47), evenals de pogingen samenwerking en coördinatie tussen de verschillende vormen van volksontwikkeling te verbeteren door het oprichten van een Nationaal Instituut<sup>74</sup> (Verheul, 1990: 29 e.v.).

Voor de organisatie van het maatschappelijk werk het meest van belang is het stranden van de poging te komen tot doorbraak van de verzuilde structuren op het terrein van het maatschappelijk hulpbetoon. De reeds bestaande structuren blijken te sterk, ondanks het feit dat het opheffen van maatschappelijke en morele nood als gevolg van de vijf jaar durende bezetting, naar verwachting inspanningen vraagt, die samenbundeling van krachten van de langs elkaar heenwerkende kerkelijke en neutrale organisaties wenselijk maakt.

### *Nederlands Volksherstel*

In mei 1945 wordt formeel<sup>75</sup> de nationale hulpverleningsorganisatie Nederlands Volksherstel (NVH) opgericht, een landelijke organisatie waarin al bestaande organisaties voor maatschappelijk hulpbetoon, verzetsorganisaties<sup>76</sup> en ook de overheid zullen participeren. Dit is een tot dan toe ongekende vorm van publiek-private samenwerking. NVH krijgt als belangrijkste taak is de coördinatie van de hulpverlening ten behoeve van de “geestelijke en lichamelijke wederopheffing van het door het oorlogsgebeuren in nood verkerende volk” (Neij, 1989: 76)<sup>77</sup> – taken die van oudsher behoren tot het werkterrein van het maatschappelijk werk.

Hoewel het aanvankelijk lukt op lokaal niveau NVH-organisaties op te zetten, komt de beoogde afstemming en coördinatie er niet. Het voert te ver uitgebreid in te gaan op de strijd om de macht binnen NVH; volstaan wordt met op te merken dat deze strijd gewonnen wordt door de organisaties voor maatschappelijk hulpbetoon die geen behoefte hebben aan neutrale coördinatie.<sup>78</sup> Bovendien is er al een orgaan voor afstemming en samenwerking, de NVAW. Ook starten de drie grootste kerkgenootschappen met de reorganisatie van hun eigen maatschappelijk hulpbetoon – een reorganisatie die, vooruitlopend op paragraaf 3.8, landelijke organisatievorming zal inhouden. Twee jaar na de oprichting wordt besloten NVH op te heffen, hetgeen in 1948 gebeurt. De coördinerende taken worden overgedragen aan de NVAW, die tevens de materiële erfenis krijgt, bestaande uit gebouwen en het banksaldo.

Nederland herstelt en herzuilt. Een belangrijk verschil met de vooroorlogse situatie is echter dat niet alleen de jeugd, maar ook het gezin en de gemeenschap in toenemende mate voorwerp van overheidsbemoediging worden. Er is bezorgdheid over de teloorgang van de morele beginselen en normen, fundament van een goed geordend gemeenschapsleven waarbij individu en gemeenschap op elkaar betrokken zijn. Deze bezorgdheid vloeit aanvankelijk vooral voort uit de angst dat de oorlog de moraal ernstig heeft ondermijnd.<sup>79</sup> Enkele jaren na de oorlog ontstaat ook bezorgdheid voor mogelijke, negatieve maatschappelijke gevolgen van economische ontwikkelingen. Hierbij gaat het om drie zaken die als problematisch worden beschouwd: structuurveranderingen op het platteland door rationalisatie van de landbouw, industrialisatie in plattelandsgebieden en verstedelijking. Ze worden problematisch geacht omdat gevreesd wordt dat de maatschappelijke ontwikkeling achterblijft bij de economische, als gevolg waarvan de gemeenschap in ontbinding kan raken.

Het bedreigde gezin, de bedreigde jeugd en de bedreigde gemeenschap maken het maatschappelijk klimaat rijp voor uitbreiding van het maatschappelijk-, volksontwikkelings- en jeugdwerk. Een uitbreiding die mogelijk is dankzij politieke steun en de economische groei, die vanaf 1952 tot in de jaren zeventig onafgebroken zal duren.

### 3.7 Gezin, jeugd en gemeenschap in de knel?

Het belang van het gezin als hoeksteen wordt in allerlei, vaak lyrische toonaarden bezongen: “Het Gezin immers is begin en beginsel. Wáár ligt Neêrlands kracht, door de wisseling der tijden heen, steviger verankerd dan in zijn flinke gezinnen, in zijn sterk gezinsleven en zijn degelijke gezinsontplooiing! Verkommert het gezin, dan zullen alle offers vergeefs blijken, dan zijn wij er erger aan toe dan óóit! Gezinsleven en huwelijk zijn door God uitgedacht als bronnen van het leven, de kiemcellen van alle gemeenschap. Wat zal alle materiële herstel ons baten, wanneer die kiemen blijken aangetast [] Nu de opbouw van Nederland, van ons dierbaar Vaderland, op het spel staat, [] zal door iedere Nederlander aan gezinsherstel moeten worden meegewerkt. Mogen vooral onze



vrije maatschappelijke organisaties zich van hun grote taak bewust tonen en zich onverwijld hierop bezinnen” (Metz, 1946: 9), aldus een spreker tijdens een gezinsdag<sup>80</sup> die door ruim 1400 mensen, waaronder minister-president Beel en onderwijsminister Gielen, wordt bezocht.

Het gezin lijkt echter te worden bedreigd door stijging van het aantal echtscheidingen en het aantal buitenechtelijk geboren kinderen. Fenomenen die dermate verontrustend worden geacht dat de regering zich voorneemt maatregelen te treffen, gericht op het tegengaan van “lichtvaardige echtscheiding” en op een “meer doeltreffende bestrijding van de openbare onzedelijkheid” (Troonrede, 1946, p. 269).<sup>81</sup>

Ook de “bestrijding van de verwildering der jeugd” zal specifieke aandacht van overheidswege krijgen (Ibid.: 270). Verontruste kamerleden wijzen op zedenverwilderung, onder meer zichtbaar in de kleding die wordt gedragen in toeristencentra, baldadigheid, het gebruik van sterke drank, danswoede en overmatig bioscoopbezoek (vv 1947: 1; vv 1948: 4). De remedie is deelname aan het verenigingsleven stimuleren om “straatgejoel en asfaltgeslenter” (Metz, o.c.: 10) te voorkomen. Aanvankelijk lijkt dit te lukken; het lidmaatschap van jeugdorganisaties blijft de eerste jaren na de oorlog tamelijk constant. Dit neemt de zorg om het morele peil van met name de massajeugd, ongeorganiseerde jongeren uit lagere milieus, echter niet weg: “Deze schare, die de ene sensatie na de andere zoekt, geen rem kent en geen verantwoordelijkheid: terecht is dit een latente pestilentie in onze cultuur genoemd. En wij zijn zo materialistisch geworden, dat wij volstrekt machteloos staan tegenover deze dodelijke dreiging in ons midden” (De Koning, 1949: 267, 268).<sup>82</sup>

### Kader 3.3 De asocialiteitsbestrijding

Onmaatschappelijkheid wordt in deze periode beschouwd als een ernstige en besmettelijke ziekte, die onder meer verspreid wordt door een groot kinderaantal onder asocialen. In de jaren na de oorlog spreekt men “over ‘de wondeplek in onze samenleving’ en ‘de gevolgen hunner ziekten en kwalen’. Er worden diagnoses gesteld, ziektebeelden beschreven, prognoses gedaan en kansen op genezing berekend. Men waarschuwt voor het besmettingsgevaar en roept op deze ziekte krachtig te bestrijden” (Dercksen en Verplancke, 1987: 92).

Onmaatschappelijken houden zich niet aan de normen die voor iedereen gelden, de ‘universals’, stelt een invloedrijk onderzoeker in zijn proefschrift *Onmaatschappelijke gezinnen*. Deze algemeen geldende normen zijn: gehuwd volgens de wet, het vervullen van godsdienst- en sociale plichten, het voorzien in het dagelijks levensonderhoud door arbeid, het opvoeden van kinderen tot matigheid op alle levensterreinen en eerbied voor het gezag (Litjens, 1953: 445).

In een publikatie van het ministerie, die enkele jaren later verschijnt, is een lijst opgenomen met kenmerken waaraan onmaatschappelijkheid is af te lezen. Een greep hieruit: verwaarlozing van de opvoeding, een parasitaire houding, arbeidslabiliteit, vervuiling, drankmisbruik en randcriminaliteit (Ministerie van Maatschappelijk Werk, 1957: 15-16). De kern ervan is, zo wordt in 1961 nog geschreven: “kwade trouw, onwelwillendheid, luiheid, onverschilligheid of minachting voor de gegeven samenleving en voor maatschappelijke plichten, niet betalen van schulden, verwaarlozing van opvoeding en verzorging, domheid en kortzichtigheid” (Adviescommissie Bestrijding Onmaatschappelijkheid, 1961: 27).

Onmaatschappelijkheid heeft sociaal-criminologische, sociaal-psychologische, sociaal-pedagogische en sociaal-culturele aspecten (NVMW, 1953, 1954; Ministerie van Maatschappelijk Werk, 1957) en vraagt derhalve om een krachtige, integrale aanpak gericht op herop-

voeding. Deze dient plaats te vinden in gezinsoorden waarvan er verschillende zijn zoals Zalmplaat in Rotterdam en Zeeburgerdorp in Amsterdam. Men verwacht hierbij veel van moderne methoden die in de Verenigde Staten opgeld doen: gezinsmaatschappelijk werk en individueel maatschappelijk werk (social case work), groepswerk (social group work), gemeenschapsorganisatie (maatschappelijk opbouwwerk) en zielzorg (Litjens, 1961: 53 e.v). Het maatschappelijk werk, dat een belangrijke rol speelt bij de heropvoeding, dient te worden ondersteund door sociologen, pedagogen en psychiaters.

Er wordt onderzoek - tot 1960 zo'n kleine 200 - naar onmaatschappelijkheid gedaan en er is een Wetenschappelijke Adviescommissie Onmaatschappelijkheid (WACO). Er is een commissie, naar haar voorzitter de Commissie Eijssen geheten, die wetgeving zal voorbereiden inzake de ondertoezichtstelling van onmaatschappelijke gezinnen én er komt maatschappelijk werk voor onaangepaste gezinnen en jeugdwerk voor de asociale jeugd, het zogeheten massajeugdwerk.

De asocialeiteitsbestrijding is echter weinig succesvol. Asocialen voelen er weinig voor zich te laten opnemen in gezinsoorden<sup>1</sup> en wetgeving mislukt omdat er geen objectieve criteria zijn te formuleren voor gedwongen ondertoezichtstelling. In 1959 besluit de dan verantwoordelijke minister, mevr. M. Klompé, na toenemende kritiek uit de Tweede Kamer, de internaten op te heffen en de zorg te laten uitvoeren op decentraal niveau, dat wil zeggen op buurt- en wijkniveau (Dercksen en Verplancke, o.c.: 177-180). Dit betekent deconcentratie van taken. Het overheidsgeld voor de asocialeiteitsbestrijding zal voortaan gaan naar maatschappelijk- en buurtwerk in asociale buurten en er komt, naast de WACO, een Commissie Bestrijding Onmaatschappelijkheid, die zal adviseren over de Sociale Integratie van Probleemgezinnen (titel van het rapport uit 1961). In 1962 starten nog zes Bijzondere Projecten Onmaatschappelijkheidsbestrijding op buurt- en wijkniveau. De projecten zijn bijzonder omdat zij een voorbeeldfunctie moeten vervullen. Vooruitlopend op hoofdstuk 5: ook deze projecten zullen mislukken (Ibid.: 209 e.v.; Van Dongen, 1968).

<sup>1</sup> In 1949 zijn er dertien gezinsoorden in voornamelijk Drenthe en Overijssel, en een paar internaten voor kinderen met respectievelijk 830 personen en 160 kinderen. De aantallen dalen echter snel. In 1952 zijn er nog tien gezinsoorden en vijf internaten met respectievelijk 124 gezinnen en 141 kinderen; twee jaar later 92 gezinnen en in 1958 nog 60. In 1960 wordt het laatste gezinsoord gesloten (Dercksen en Verplancke o.c.: 82, 107).

Hoewel het met de gevreesde normloosheid in de praktijk blijkt mee te vallen, blijft de bezorgdheid bestaan.<sup>83</sup> Dit is begrijpelijk als in ogenschouw wordt genomen dat de deelname aan het jeugdwerk dramatisch daalt vanaf 1952; bij het rooms-katholieke jeugdwerk heeft de daling zich al vier jaar eerder ingezet (zie bijlage achter dit hoofdstuk). Er wordt dan echter niet meer gevreesd voor de gevolgen van vijf jaar bezetting, maar voor de negatieve gevolgen van de snelle industrialisering en de structuurveranderingen op het platteland door onder andere grootschalige cultuurtechnische ingrepen (Abma, 1990: 31-37). Deze worden beschouwd als gemeenschaps-ondermijnd – een probleem dat zal worden tegengegaan door gemeenschapsopbouw, hetgeen de primaire taak van maatschappelijk opbouwwerk zal worden.

### 3.7.1. De bedreigde gemeenschap

Zoals gezegd is eind jaren veertig de meeste economische schaarste grotendeels voorbij.<sup>84</sup> Nederland industrialiseert en de agrarische sector wordt gemoderniseerd,<sup>85</sup> hetgeen nieuwe zorgen met zich meebrengt.

#### *Het platteland*

Rationalisatie van de landbouw betekent onder meer ruilverkaveling, boerderijverplaatsing, mechanisering van de productie, het toepassen van moderne technologie en specialisatie. Ruilverkaveling en boerderijverplaatsing gaan gepaard met structuurveranderingen door cultuurtechnische ingrepen in het landschap; mechanisering van de productie en het toepassen van moderne technologie levert problemen op voor vooral kleine boeren, die niet zonder hulp kunnen omschakelen naar een moderne bedrijfsvoering. (Messing, o.c.: 51; Neij, 1989: 347-348; Andela, 2000: 38-40). Rationalisatie van de landbouw vormt bovendien aanleiding voor de start van “een beschavingsoffensief ten plattelande”.<sup>86</sup>

Rationalisatie van de landbouw gaat ook gepaard met verlies aan arbeidsplaatsen. Dit, gecombineerd met de bevolkingsgroei en het nog steeds bestaande tekort op de betalingsbalans, maakt industrialisatie des te noodzakelijker.

In 1949 verschijnt de eerste industrialisatienota van minister van Economische Zaken Van den Brink, waarin wordt aangegeven op welke wijze de overheid een gunstig industrieel klimaat wil bevorderen. Een van de beleidsdoelstellingen is het tegengaan van industriële concentratie en overbevolking in het westen van het land door regionale spreiding van de industrie. Hiermee wordt tevens beoogd het verlies aan arbeidsplaatsen in de agrarische sector op te vangen.<sup>87</sup> Opmerkelijk is de aandacht in de nota voor mogelijk negatieve gevolgen van industrialisering. Industrialisering lijkt namelijk te leiden tot culturele vervlakking hetgeen ernstige sociale, geestelijke en zedelijke gevolgen kan hebben. Dergelijke gevolgen kunnen ook optreden als plattelanders voor wie geen emplooi is in de agrarische sector genoodzaakt zijn te verhuizen naar stedelijke gebieden en de overgang van platteland naar stad te abrupt geschiedt (Eerste Nota, 1949: 32-33).

Ook wanneer de “industrialisatie langs lijnen van geleidelijkheid”<sup>88</sup> verloopt, zal regionale spreiding van de industrie grote gevolgen hebben voor de structuur van het platteland en de sociale structuur van plattelandssamenlevingen. Door de aanleg en verbetering van wegen wordt het platteland ontsloten, een deel van de overwegend agrarische beroepsbevolking zal zich moeten instellen op industrie-arbeid en de vestiging van nieuwe bedrijven brengt de komst van vreemdelingen met zich mee. Plattelandsgemeenschappen verliezen hun homogene karakter, hetgeen kan leiden tot “cultuurpatronen die langs elkander schuren” en “soms ook [ ] op elkander botsen” en zelfs “het uitschuren van het ene door het andere” (Groenman, 1974 [1951]: 99, 104). Hierdoor kunnen, zo wordt gevreesd, intrapsychische- en gezinsproblemen ontstaan, evenals sociale spanningen binnen en tussen groepen.

#### *De ontwikkelingsgebieden*

In 1951 worden negen regionale plattelandsstreken aangewezen als economische ontwikkelingsgebieden die van rijkswege extra steun zullen krijgen.<sup>89</sup> In deze gebieden is niet alleen de werkloosheid hoog, maar is er tevens sprake van achterstand op sociaal, hygiënisch, cultureel en geestelijk terrein. Economische Zaken zal voor de negen gebieden economische ontwikkelingsplannen maken; voor de achterstandsbestrijding zal Sociale Zaken voor alle gebieden sociale plannen opstellen (SZ, MvT, 1952: 28).

Omdat, vooruitlopend op het volgende hoofdstuk, maatschappelijk opbouwwerk in eerste instantie ingezet zal worden in de negen ontwikkelingsgebieden, wordt hieronder kort ingegaan op de problemen die in deze gebieden moeten worden aangepakt. Naast relatief hoge werkloosheid, zo leert onderzoek in de negen gebieden onder meer, is de huisvesting veelal gebrekkig; velen wonen in oude en slecht onderhouden ofwel krotwoningen, die niet zijn aangesloten op gas, water en/of elektriciteit. Ook zijn de klassen in het lager onderwijs groot en er zijn te weinig technische en nijverheidsscholen. Verder is er gebrek aan voorzieningen als zwembaden, gymnastieklokalen en vergaderruimte voor verenigingen, terwijl de voorzieningen die er wel zijn veelal in slechte staat verkeren. Er zijn op kleine schaal te veel verenigingen met dezelfde functie, zoals muziekkorpsen en toneelverenigingen, zodat het ledenaantal gering is. Er is te weinig kader voor maatschappelijke activiteiten in de niet-betaalde sfeer (jeugdwerk, verenigingsleven, maatschappelijk werk en gezinszorg), terwijl het bestaande kader te weinig wisselt om vernieuwingsgezind te zijn. Ook zijn de plattelandsgemeenschappen overwegend gesloten en ‘traditionalistisch’ (Van Doorn, 1960: 98-100, 118-122).<sup>90</sup>

P.C.J. van Loon, hoofd van de Afdeling Sociale Bijstand van Sociale Zaken, daarvoor directeur van het Provinciale Opbouworgaan Noord-Brabant, in 1950 gepromoveerd op *De doelmatigheid van het maatschappelijk werk*, wordt verantwoordelijk voor het opstellen van de sociale plannen. Zijn opvattingen over de rol en taken van maatschappelijk opbouwwerk bij het maken en uitvoeren van de sociale plannen zullen van grote invloed zijn op het overheidsbeleid. Als bij de vorming van het nieuwe ministerie van Maatschappelijk Werk de taken van Sociale Bijstand<sup>91</sup> worden overgedragen aan Maatschappelijk Werk, verhuist Van Loon op verzoek van de nieuwe minister mee naar het nieuwe ministerie (Walraven, 1981: 57).

### Kader 3.4 De ontwikkelingsgebieden

Onderstaande schets van de sociale, culturele, hygiënische en geestelijke achterstand in de ontwikkelingsgebieden én van de gevaren die aan dergelijke achterstand kleven, is afkomstig uit een artikel van P.C.J. van Loon. De schets, die is gebaseerd op een aantal sociografische onderzoeken, laat zien hoe er in de beginperiode van de sociale planning werd gedacht over achterstand en de bedreiging die deze vormt voor de stabiliteit van de samenleving.

“De meeste der ontwikkelingsgebieden zijn sinds jaren in economische ontwikkeling achtergebleven. Een deel der bevolking heeft dientengevolge langere tijd in armelijke omstandigheden geleefd. Dit heeft zijn stempel gedrukt op meerdere levensgewoonten. In het algemeen kan van een armelijke huisvesting worden gesproken, welke in meerdere gevallen zelfs primitief is te noemen. Elementaire voorwaarden voor de sociale hygiëne zijn slechts ten dele vervuld. In verschillende streken beschikt men pas sinds kort over waterleiding, gas en electriciteit. In sommige gevallen kent men deze nog niet. Ook de verbandingen met de omringende wereld lieten jarenlang veel te wensen over en zijn hier en daar zelfs nu nog gebrekkig. Mede om deze reden vond veelal weinig contact plaats met personen buiten de eigen vertrouwde omgeving. Bepaalde levensgewoonten en sociale normen hebben in verschillende gevallen iets geslotens gekregen. Dikwijls is de levenssfeer, de levenshouding en belangstelling van een belangrijk deel der bevolking traditioneel gericht. Het maatschappelijk leven is betrekkelijk weinig gedifferentieerd. Het behoeftenpeil

is over het algemeen laag. Veelvuldig komt het voor, dat gesproken moet worden van geringe geestkracht, gebrek aan eigen initiatief, gebrek aan zelfstandig oordeel en een zeer matig ontwikkeld verantwoordelijkheidsgevoel bij verschillende elementen in de bevolking. Over het algemeen is het intelligentiepeil laag te noemen. Men constateert het aanwezig zijn van een betrekkelijk hoog aantal achterlijke personen. Het Lager Onderwijs staat niet op hoog peil. Mogelijkheden voor vakscholing hebben veelal ontbroken. De geestelijke ontwikkeling is over het algemeen gering. Het godsdienstig leven van verschillende groepen is dikwijls vrij formeel (of ontbreekt) en is veelal zonder meer als een vanzelfsprekend iets ingepast in het maatschappelijke leven. De leidende krachten van de samenleving zijn er vaak op ingesteld de samenleving in zijn traditionele vorm te handhaven. Het valt dan ook niet te verwonderen, dat het sociaal aanpassingsvermogen veelal gebrekkig is. Verandering van het milieu leidt gemakkelijk tot uitspattingen en een zekere bandeloosheid” (Van Loon, 1952: 424-425).

Na een exposé over langs elkander schurende cultuurpatronen en aanpassingsmoeilijkheden, hiermee verwijzend naar *Als cultuurpatronen langs elkander schuren* (Groenman, 1951), wijst Van Loon vervolgens op de economische noodzaak van het bestrijden van maatschappelijke achterstand:

“Het is mogelijk, dat de aanpassingsmoeilijkheden een zodanige omvang aannemen, dat zij zich uiten als rebellie en een situatie van sociale ontwrichting in het leven roepen. [ ] Rebelle is het uiterste en zal dan ook slechts in uitzonderlijke omstandigheden gevreesd behoeven te worden. Niettemin zal men er rekening mee moeten houden, dat zich bij de bevolking spanningen, conflicten en tegenstellingen zullen voordoen. Bij de toekomstige arbeidskrachten zal dit zich kunnen uiten in agressiviteit, onevenwichtige persoonlijkheidsontwikkeling, passieve instelling en schoksgewijze verwerking van het nieuwe. Deze geestelijke instelling en negatieve levenshouding zal zijn invloed hebben op de arbeidsproductiviteit, terwijl de arbeidssfeer en arbeidsverhoudingen er nadelig door zullen worden beïnvloed. Ook is het niet denkbeeldig, dat tengevolge van de persoonlijke moeilijkheden, die gepaard gaan met sociale aanpassing het ziekteverzuim relatief hoog zal zijn” (Ibid.: 426-427).

Van Loon bepleit een gecoördineerde aanpak van de problemen en afstemming van beleid op landelijk, provinciaal en regionaal niveau. Hierbij dienen overheid en particulier initiatief gezamenlijk initiatieven te ontplooiën. Zijn ideeën zullen vrijwel geheel worden overgenomen.

### *Massificatie door urbanisatie*

De structuurveranderingen op het platteland, de snelle industrialisatie en – sinds 1948<sup>92</sup> – de vaak grootschalige woningbouw, geven tezamen voeding aan een nieuw probleem: het in verval raken van ‘de gemeenschap’, een populaire term in de jaren vijftig.<sup>93</sup>

Op het platteland, maar vooral in verstedelijkte gebieden, groeit de bevolking in een aantal gemeenten vanaf het einde van de jaren veertig snel, waarbij compleet nieuwe wijken worden gebouwd.<sup>94</sup>

De bouw van nieuwe en herbouw van beschadigde wijken kan in deze gebieden – net als de snelle industrialisering en structuurveranderingen op het platteland – een bedreiging vormen voor het gezin. Dit komt te wonen op plaatsen waar nog in het geheel geen gemeenschap is en waar derhalve anonimiteit en, vanwege het vaak grootschalige karakter van de geplande bouwprojecten, massaliteit op de loer liggen. De meer algemene, al langer bestaande vrees voor ‘massificatie’, een tot ver in de jaren vijftig gangbare term, krijgt hiermee nieuw voedsel.

Massificatie, dat wil zeggen het ontstaan van grootschalige, anonieme samenlevingsverbanden in vooral stedelijke gebieden, kan, zo valt regelmatig te lezen, leiden tot culturele vervlakking, aantasting van het gemeenschapsleven, verlies aan wederzijdse betrokkenheid en aan individueel verantwoordelijkheidsgevoel.

Een paar citaten die deze vrees verwoorden:

“De sfeer der onbehagelijkheid in onze wereld is benauwend. Terwijl het proces der massificaties doorgaat en doordringt, moeten wij constateren dat, mede tengevolge van de verscheidenheid van beginselen in ons volk, een algemeen bruikbare en erkende therapie tot redding der persoonlijkheid ontbreekt [ ] De situatie dreigt catastrofaal te worden” (conceptstatuten van de in 1948 opgerichte Vereniging van Nederlands Cultureel Contact (NCC).

“De strijd met het nihilisme, met het massa-karakter der samenleving in de wordende generatie is een ware cultuurstrijd en wel één die over de gehele linie gestreden moet worden. Zo goed op de middelbare school als bij de woningcomplexen voor a-sociale gezinnen, in het gezin zowel als op het sportveld en op straat. Waar zijn de stuwende, de vormende, de bezielende gedachten? En hoe laten we ze aansluiten op de voorhanden werkelijkheid?” (De Koning, o.c.: 266).

“Het gezin dreigt zijn betekenis van oerel van de samenleving te verliezen, de buurt of wijk is opgelost en de stad is een moderne woestijn in het oude avondland” (De Schalm, 1953: 5).

Bovenstaande citaten zijn exemplarisch voor de wijze waarop veelal op sombere en waarschuwendende toon wordt geschreven over de gevaren die de jeugd, het gezin en de gemeenschap bedreigen. Ondanks deze sombere en waarschuwendende toon meent men echter dat er oplossingen voorhanden zijn. Er is dus hoop.

### 3.8 Oplossingen

Voor de *bedreigde jeugd* en het *bedreigde gezin* komen oplossingen in de vorm van vooral massajeugdwerk,<sup>95</sup> gezinsverzorging en maatschappelijk werk voor probleemgezinnen ofwel de asocialeitsbestrijding. Voor het maatschappelijk werk, dat, zoals gezegd, de armenzorg definitief kwijtraakt aan de overheid, ontstaat met de asocialeitsbestrijding een *niche*.<sup>96</sup> Deze wordt met succes geclaimd en vanaf het begin van de jaren vijftig gevuld met ‘gezinsmaatschappelijk werk’ en ‘gespecialiseerd gezins- en wijkwerk’. Vooruitlopend op het volgende hoofdstuk, vanaf begin jaren zestig komt er ook ‘opbouwwerk in bijzondere situaties’ voor het werk in asociale buurten en wijken.

Voor de *bedreigde gemeenschap* komt daarnaast huishoudelijke-, gezins- en agrarisch-sociale voorlichting ten plattelande, uitbreiding van buurthuiswerk in de ontwikkelingsgebieden en in nieuwe en achterstandswijken in stedelijke gebieden.

Bovendien komen er, dankzij nieuwe methoden voor maatschappelijk werk, opgedaan tijdens studiereizen naar de Verenigde Staten,<sup>97</sup> en nieuwe inzichten uit de maatschappijwetenschap bij uitstek, de sociologie,<sup>98</sup> rond de jaren vijftig ook wetenschappelijk gefundeerde oplossingen

voor het bestrijden van sociale en culturele achterstand op regionaal niveau. Door sociaal onderzoek, sociale planning en sociale begeleiding kunnen bedreigde gemeenschappen geholpen worden zich aan te passen aan economische ontwikkelingen. Hierbij zal een belangrijke rol worden toegekend aan het ‘maatschappelijk opbouwwerk’, dat in 1952 wordt gearachtureerd door de overheid. Vooruitlopend op het volgende hoofdstuk: de belangrijkste taken voor dit maatschappelijk opbouwwerk worden *gemeenschapsofbouw* en *groepsopbouw*.

### Kader 3.5 Wetenschappelijke fundering

Een belangrijke sociologische inspiratiebron voor sociaal onderzoek, sociale planning en sociale begeleiding is Mannheims *Man and Society in an Age of Reconstruction* (Gastelaars, 1985: 185-188; Jonker, 1988: 97-98), dat is gewijd aan de noodzaak van democratische “planning for freedom”<sup>I</sup> in de moderne industriële samenleving. De eerste Engelse, gedeeltelijk herschreven, versie van *Mensch und Gesellschaft im Zeitalter des Umbaus* (1935) verschijnt in 1940. Het boek wordt in de jaren veertig zes keer herdrukt.

Kort gezegd stelt Mannheim dat het laissez-faire (dat synoniem is aan gebrek aan planning), kenmerkend voor de negentiende-eeuwse liberale maatschappij, uiteindelijk heeft geleid tot de crisis waarin de westerse samenleving nu (1940-MCD) verkeert. Door niet-sturing hebben de in elke maatschappij levende irrationele impulsen en krachten zich kunnen ontwikkelen, met als gevolg onder andere het tot bloei komen van fascisme en nationaal-socialisme. De remedie is planning - preciezer, democratische planning. Dit houdt in dat niet langer een kleine, hoogopgeleide en welvarende groep bepaalt wat wel en niet moet gebeuren, maar dat de democratie, nu vooral een minderheidsdemocratie, wordt omgevormd tot een meerderheidsdemocratie. Maar “the transition from a minority democracy to an organized mass democracy does not take spontaneously but must itself be planned” (Mannheim, 1960 [1940]: 114). Mannheim kent hierbij aan de sociale wetenschappen een belangrijke taak toe. Sociale wetenschappers beschikken, conform de dan vigerende wetenschapsopvatting, over geldige én objectieve kennis van de samenleving en de wijze waarop deze zich harmonisch kan ontwikkelen door middel van sociale planning.

Naast de ideeën van Mannheim,<sup>II</sup> biedt de cultural lag-these van Ogburn (1924) wetenschappelijke onderbouwing aan de opvatting dat economische planning gepaard moet gaan met sociale planning.<sup>III</sup> Kort gezegd houdt de cultural lag-these in dat veranderingen in denkbeelden, opvattingen, waarden en normen, en het gezins- en groepsleven in tempo kunnen achterblijven bij de economische ontwikkeling, waardoor er ‘maatschappelijke scheefgroei’ kan ontstaan.

Een cultural lag kan leiden tot sociale spanningen en sociale ontwrichting door ‘langs el- kander schurende cultuurpatronen’. Sociale begeleiding van individuen, groepen en gemeenschappen in verandering door snelle economische ontwikkeling – zoals in de ontwikkelingsgebieden het geval is – kan het ontstaan van cultural lags voorkomen, dan wel de negatieve effecten ervan tegengaan.

*Schakel tussen sociologie en maatschappelijk werk: prof.dr. Sj. Groenman*

De planningsgedachte, al voor de oorlog breed gedragen door de sociaal-democraten, wordt populair.<sup>III</sup> Gezaghebbende sociologen als Bouman, Kruijt<sup>IV</sup> en Groenman zijn in

die jaren de belangrijkste exponenten van het geloof in beheerste modernisering van sociale ontwikkelingen (Gastelaars, 1985: 123-146; Van Vegchel, o.c.: 73-86). Een der invloedrijkste pleitbezorgers voor sociaal onderzoek, sociale planning en sociale begeleiding, gericht op sociale aanpassing, is hoogleraar sociologie Sj. Groenman (1950: 33-39; 1951: 93-100; 1952), die tot 1956 tevens directeur is van het ISONEVO. Groenman, die in 1952 adviseur wordt van de minister van Maatschappelijk Werk, onderhoudt goede contacten met topambtenaar Van Loon en is promotor van Gradus Hendriks - de man die vanaf midden jaren vijftig de grootste sponsor van het opbouwwerk zal worden.

Groenman definieert in zijn oratie *Sociale aanpassing*,<sup>v</sup> uitgesproken twee maanden na de oprichting van Maatschappelijk Werk, de sociologie zelfs als de “studie van de aanpassend handelende mens in groepsverband”, waarbij het gaat om de “aanpassing aan geografisch milieu, aan de medemens en aan het groepsbezit” (cultuur-MCD) (Groenman, 1952: 5).

Hij zal in de jaren vijftig regelmatig schrijven en spreken over de noodzaak van sociaal onderzoek en sociale planning om maatschappelijke ontwikkelingen op harmonische wijze te kunnen sturen en van sociale aanpassing – zijns inziens de belangrijkste doelstelling van het maatschappelijk werk – ter voorkoming dan wel opheffing van cultural lags.

- i De titel van Part V in *Man and Society*, en tevens een zinsnede waarmee (nog steeds) door sociale wetenschappers regelmatig wordt verwezen naar Mannheim.
- ii Tevens auteur van *Diagnosis of our time: wartime essays of a sociologist* (1943), een boek dat in 1954 zijn 5e herdruk beleeft.
- iii Zie ook Peper, 1972: 196-198.
- iv Die in de jaren vijftig voorzitter is van de Opleidingscommissie van de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk.
- v Groenman, die in zijn oratie ook over maatschappelijk opbouwwerk spreekt, bedankt de Afdeling Sociale Bijstand en Maatschappelijk Opbouwwerk voor de “vele gesprekken en correspondentie” die hem hebben geholpen bij zijn gedachtenontwikkeling over onder meer maatschappelijk opbouwwerk (Groenman, 1952: 19, noot 13).

De beoogde oplossingen getuigen, evenals de industrialisatienota en haar opvolgers<sup>99</sup> en het voornemen voor sociale plannen voor de ontwikkelingsgebieden, van een groeiend optimisme over de mogelijkheden economische en maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. Dit toemend geloof in “beheerste modernisering: een op wetenschap en technologie gebaseerde rationele beheersing van de samenleving” (Van Vegchel, 1994: 26), wordt niet alleen gevoed door het snelle economische herstel, maar ook door de snelle ontwikkeling van de sociale wetenschappen. De belangrijkste in dit verband is – naast de sociologie (zie kader 3.5) – de sociale pedagogiek, die begin jaren zestig zal worden omgevormd tot andragologie. Dit komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Beide disciplines zullen belangrijke toelevingswetenschappen worden van alle welzijnsberoepen, zo ook het opbouwwerk.

### *Financiering*

De nationale hulpverleningsorganisatie Nederlands Volksherstel (NVH) is gedurende haar kortstondige bestaan succesvol in fondsenwerving door onder andere postzegel- en sigarettenacties. Het in 1948 opgerichte Koningin Juliana Fonds voor maatschappelijk werk en het Prins Bernhard Fonds voor cultuurontwikkeling nemen na de liquidatie van NVH de fondswervingstaken



over. Daarnaast zijn er de particuliere giften, donaties, legaten en collectes – evenals voor de oorlog georganiseerd door levensbeschouwelijke en neutrale fondswervingsorganisaties.

Dat de rijksoverheid groot belang hecht aan het oplossen van de problemen die hiervoor de revue passeerden, blijkt uit het feit dat zij ook een gedeelte van de kosten voor haar rekening neemt:

OK&W subsidieert via de in 1945 opgerichte afdeling *Vorming Buiten Schoolverband* (VBS) het jeugdzorgwerk en de zogeheten vrije jeugdvorming.<sup>100</sup> Ook gaat via VBS subsidie naar een aantal zaken die behoren tot het volksontwikkelingswerk, zoals het bibliotheekwerk, de jeugdherbergen en de volksuniversiteiten.<sup>101</sup>

*Sociale Zaken* verleent subsidie voor onder meer gezinsverzorging, bureaus voor levens- en gezinsvragen en medisch-opvoedkundige bureaus, buurthuiswerk in nieuwe en achterstandswijken in stedelijke gebieden en in de ontwikkelingsgebieden. Ook subsidieert het ministerie de provinciale organen voor afstemming en coördinatie.

*Binnenlandse Zaken* subsidieert de onmaatschappelijkheidsbestrijding door onder andere (vrijwillige) opname in gezinsoorden.

*Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening* subsidieert onder andere technisch-agrarische, agrarisch-sociale en huishoudelijke voorlichting ten plattelande.

Met uitzondering van de zaken die door VBS worden gesubsidieerd, zullen alle hierboven genoemde subsidieposten begin jaren vijftig worden overgeheveld naar het Ministerie van Maatschappelijk Werk.

Het geloof in beheerste modernisering, de alom gevoelde noodzaak jeugd, gezin en gemeenschap te redden en de toenemende overheidsaandacht voor jeugd-, volksontwikkelings- en maatschappelijk werk vormen een stimulans voor het proces van landelijke organisatievorming, dat vanaf 1945 in een stroomversnelling raakt.

### 3.9 De institutionele context: uitbreiding van het aantal spelers

Het oprichten van landelijke organisaties, dat – zoals eerder in dit hoofdstuk werd beschreven – al op gang was gekomen voor de oorlog, neemt een enorme vlucht. Binnen enkele jaren worden tientallen organisaties in het leven geroepen die afstemming, samenwerking en/of coördinatie van het maatschappelijk hulpbetoon, andere deelterreinen van maatschappelijk werk, de volksontwikkeling en de jeugdvorming willen bewerkstelligen. Van belang voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk zijn:

- *organisaties voor maatschappelijk werk*: de Provinciale Opbouworganen, de NVAW, die wordt omgevormd tot Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk (NVMW) en de landelijke levensbeschouwelijke toporganen;
- *organisaties voor de volksontwikkeling*: het Nederlands Cultureel Contact (NCC) als koepel van het volksontwikkelingswerk en de NBV.

Genoemde organisaties zullen, de NBV uitgezonderd, een belangrijke rol spelen in de strijd om zeggenschap die na de introductie van maatschappelijk opbouwwerk ontbrandt.

#### *De provinciale opbouworganen*

Een jaar na de oorlog, er zijn dan ruim 8200 instellingen voor armenzorg of maatschappelijk hulpbetoon (De Bosch Kemper, o.c.: 329), schrijft een NVH-studiecommissie voor de reorganisatie van de maatschappelijke zorg aan de minister van Sociale Zaken, subsidiënt van NVH: “De in

tallose particuliere en kerkelijke instellingen gedifferentieerde en gespecialiseerde maatschappelijke zorg vereist voor een doeltreffende werking het bestaan van een orgaan, dat alle aanwezige activiteiten kent, samenbrengt, stimuleert en bij gebreken lacunes aanvult, waarbij de zelfstandigheid der betrokken organisaties volledig wordt gehandhaafd” (geciteerd in Neij, o.c.:145). Een dergelijk orgaan op provinciaal niveau bestaat al twintig jaar, namelijk de Centrale Vereniging voor de Opbouw van Drenthe, kortweg Opbouw Drenthe. Dit is een bijzonder orgaan omdat het de eerste provinciale organisatie voor maatschappelijk hulpbetoon is die gedeeltelijk wordt gesubsidieerd door de rijksoverheid. Eveneens bijzonder is dat Opbouw Drenthe geen orgaan is van uitsluitend het particulier initiatief. Het bestuur bestaat namelijk uit vertegenwoordigers van de provinciale politiek, de provinciale en lokale overheid, het bedrijfsleven en al dan niet kerkelijke organisaties van het particulier initiatief.<sup>102</sup> Opbouw Drenthe verschilt tevens van al bestaande organisaties voor maatschappelijk hulpbetoon vanwege haar belangrijkste taak: het opzetten van maatschappelijke, culturele en hygiënische voorzieningen en diensten, zoals kleuterscholen, buurthuizen, consultatiebureaus, huishoudelijk en agrarisch onderwijs, jeugdzorg, maatschappelijk werk en vormingswerk (De Vos van Steenwijk, 1949: 2; Broekman, o.c.: 44 e.v.). Opbouw Drenthe is anders gezegd het eerste orgaan dat op provinciaal niveau met een moderne term welzijnstekorten opspoort en deze tracht op te lossen door het tot stand brengen van welzijnsvoorzieningen.<sup>103</sup>

De NVH-studiecommissie hoeft, met Opbouw Drenthe in de buurt, niet ver te zoeken naar een voorbeeldorganisatie. Hoewel zij van mening is dat de nieuwe organen overheidserkenning en financiële overheidssteun nodig hebben om goed te kunnen functioneren, stelt zij dat het geen overheidsorganisaties mogen zijn. Zij hebben vooral een sociale en culturele taak. Sociale en culturele taken behoren niet tot het terrein van de overheid, zodat de opbouworganen vooral organen moeten zijn ten dienste van het particulier initiatief (Schuyt en Bakker, 1974: 20-21)..

De opbouworganen komen er; Opbouw Drenthe en de Stichting Gelderland voor Maatschappelijk Werk uit 1939 zetten als opbouworganen hun werkzaamheden voort en al in 1949 zijn er opbouworganen in tien provincies.<sup>104</sup> De provinciale opbouworganen worden, evenals NVH enkele jaren eerder, coördinatie-organen zonder bevoegdheden. Het worden echter geen organisaties van uitsluitend het particulier initiatief; burgerlijke en provinciale bestuurders blijven in het bestuur vertegenwoordigd.

De opbouworganen hebben een kleine staf en zij worden geleid door een directeur. Deze verenigen zich in het College van Directeuren van Provinciale Opbouworganen.

Evenals NVH treffen de provinciale opbouworganen echter organisaties aan, die in het zich herzuilende maatschappelijk werk allergisch zijn voor zelfs maar de schijn van coördinatie – de landelijk levensbeschouwelijke organisaties. Met name de rooms-katholieke landelijke organisatie, die een sterke organisatie van het rooms-katholieke maatschappelijk werk voorstaat en in dit streven wordt gesteund door haar kerkelijk leiders, rooms-katholieke politici en hoge ambtenaren, zal – zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken – zich tot een machtige tegenstander ontwikkelen, die uiteindelijk de strijd om coördinatie wint (Neij, o.c.: 194-206; Giebels, 1995: 326-330). De opbouworganen zullen dan ook een slechts dienstverlenend karakter krijgen: het verrichten van onderzoek en het verzamelen van documentatiemateriaal, het adviseren van instellingen en gemeenten, het stimuleren van overleg en samenwerking tussen instellingen (Everts en Treurniet (red.), 1954: 82).

De opbouworganen krijgen onder de noemer ‘sociaal en cultureel’ of ‘sociaal en sociaal-cultureel’ opbouwwerk subsidie van Sociale Zaken.<sup>105</sup> Ondanks het adjectief cultureel zijn de opbouworganen echter vooral organisaties voor het maatschappelijk werk, hetgeen in de naamgeving van

vijf opbouworganen al wordt aangegeven; zij heten Stichting voor Maatschappelijk Werk.<sup>106</sup> In het dagelijks spraakgebruik worden zij echter alle aangeduid als opbouworganen.

Met uitzondering van Opbouw Drenthe moeten de nog jonge provinciale opbouworganen hun meerwaarde aantonen in een veld waarbinnen de termen ‘sociaal, cultureel en sociaal-cultureel opbouwwerk’ voorlopig niet meer zijn dan de naam van een begrotingspost waaronder de opbouworganen worden gesubsidieerd.

### *De NVAW wordt NVMW*

In november 1946 komt de Algemene Ledenvergadering van de Nederlandse Vereniging voor Armeenzorg en Weldadigheid (NVAW) voor het eerst na de oorlog weer bijeen. De leden van de vereniging, die dan 38 jaar bestaat, stemmen in met een reorganisatievoorstel waarbij zowel de naam als de organisatiestructuur verandert. Armeenzorg en Weldadigheid wordt Maatschappelijk Werk (NVMW). De verenigingsvorm blijft gehandhaafd; wat evenmin verandert, is dat naast instellingen ook personen lid kunnen zijn. Personen hebben in de nieuwe structuur echter geen stemrecht meer (Neij, 1989: 111).

Alle instellingen voor maatschappelijk werk, een term die na de naamswijziging ingeburgerd begint te raken, kunnen lid worden. Het definiëren van maatschappelijk werk wordt evenwel niet als wenselijk beschouwd. De NVMW heeft “wijselijk [ ] in haar nieuwe statuten geen definitie of omschrijving van het begrip opgenomen, zodat zij vrij bleef die werkzaamheden ter hand te nemen, welke daarvoor naar haar oordeel in aanmerking kwamen”, aldus de uitleg die in de volgende *Gids voor Maatschappelijke Werk* wordt gegeven (Everts, 1954: 2). De Vereniging zal blijven vasthouden aan “vaagheid als sociaal opportuniteitsprincipe” (Tjeenk Willink en Treurniet, 1958: 298) om afbakening van het werkterrein te voorkomen.

Ruim twintig landelijke organisaties sluiten zich (opnieuw) aan bij de NVMW. In het midden van de jaren vijftig, als de vereniging wordt omgevormd tot Raad, heeft de NVMW ruim vierhonderd leden.

De hierboven geciteerde Martina Tjeenk Willink, juriste, wordt (ambtelijk) secretaris van de NVMW. Met Tjeenk Willink, die haar functie zal blijven uitoefenen tot 1963, heeft de NVMW een krachtig bestuurder met vele contacten binnen en buiten de politiek. Zij is namelijk tevens secretaris van het dan nog bestaande NVH, lid van de Eerste Kamer voor de Partij van de Arbeid en bevriend met Prinses Juliana, die voorzitter is van NVH. Ook is zij een goede bekende van Marga Klompé, minister van Maatschappelijk Werk vanaf 1956.

Als NVH in 1948 wordt opgeheven, worden de coördinerende taken overgedragen aan de NVMW, evenals het gebouw, de inventaris, een aantal auto's en het banksaldo – bij elkaar een aardig (door)startkapitaal (Hueting, o.c.: 29-37). De dan net geïnaugureerde Koningin Juliana wordt beschermvrouwe van het maatschappelijk werk, dat tevens een eigen fonds voor geldinzameling krijgt, het Koningin Juliana Fonds (KJF).<sup>107</sup>

### *De landelijke levensbeschouwelijke toporganen*

Direct na de oorlog worden er twee landelijke organisaties voor maatschappelijk werk opgericht, de Stichting Joods Maatschappelijk Werk (JMW) en Humanitas. De drie grootste kerkgenootschappen, die zich tijdens de oorlog eveneens bezighielden met de vraag hoe de organisatie van het maatschappelijk hulpbetoon er na de oorlog uit zou moeten zien, (re)organiseren hun landelijke organisatie voor maatschappelijk werk door middel van de oprichting van de zogeheten

landelijke levensbeschouwelijke toporganen.<sup>108</sup> In 1948 ontstaat de synodaal-gereformeerde Stichting Raad voor Gereformeerde Sociale Arbeid (RGSA), twee jaar later wordt het bestuur van het rooms-katholieke Landelijk Sociaal Charitatief Centrum (LSCC), geïnstalleerd.<sup>109</sup> Het nederlands-hervormde Commissariaat voor Maatschappelijk en Cultureel Werk (CMCW) wordt in 1954 in het leven geroepen.<sup>110</sup>

Een zesde levensbeschouwelijke organisatie die in de jaren vijftig, tezamen met genoemde vijf, de meerderheid van de bestuurszetels zullen bezetten in de in 1956 tot Nationale Raad omgevormde NVMW, is de Vrijzinnig Protestantse Centrale voor Maatschappelijk Werk (VPCMW) uit 1936.

Voor de rooms-katholieke, nederlands-hervormde en gereformeerde levensbeschouwelijke toporganen hebben veel lijnen naar andere organisaties binnen en buiten het maatschappelijk werk. Zo hebben zij alle hun eigen kruisverenigingen voor de gezinsverzorging, hun raden en/of secties binnen de eveneens direct na de oorlog opgerichte Nederlandse Jeugdgemeenschap (NJG) en, belangrijker, via contacten met de politiek, korte lijnen naar de overheid.

Het veruit belangrijkste, want meest invloedrijke toporgaan is het LSCC, “de kern [ ] van een uitgebreid katholiek netwerk” (Giebels, 1995: 326). Het LSCC kan zich beroepen op het feit dat het tweevijfde van de Nederlandse bevolking tot zijn achterban kan rekenen en er zijn nauwe banden tussen LSCC en het landelijk kerkelijk bestuur, de politiek en de overheid. Er is niet alleen een rooms-katholieke minister van OK&W, een rooms-katholieke minister van Binnenlandse Zaken, die zelf aan de wieg van het LSCC stond, maar ook komt er vanaf 1952 een rooms-katholieke minister van Maatschappelijk Werk. Genoemde ministeries subsidiëren, zoals eerder werd opgemerkt, respectievelijk het jeugd- en volksontwikkelingswerk, de onmaatschappelijkheidsbestrijding en het maatschappelijk werk.

Ook binnen de volksontwikkeling worden in de jaren na de oorlog nieuwe provinciale en landelijke organisaties opgericht en bestaande gereorganiseerd. Zo krijgen de provinciale opbouworganen in de meeste provincies<sup>111</sup> een pendant voor de volksontwikkeling, de Provinciale Culturele Raden. Het jeugdwerk krijgt al in 1945 een koepelorganisatie, de Nederlandse Jeugdgemeenschap (NJG), en in 1948 krijgt ook de volksontwikkeling een landelijke organisatie, de Vereniging Nederlands Cultureel Contact (NCC).

### *De Nederlandse Vereniging Cultureel Contact*

De NCC overkoepelt circa negentig instellingen en landelijke organisaties. Leden zijn onder andere 't Nut, de Bond van Volksuniversiteiten, de voor en na de oorlog opgerichte landelijke organisaties voor volksontwikkeling in internaatsverband, landelijke organisaties voor emancipatoir vormingswerk als het Instituut voor Arbeidersontwikkeling en de Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen, organisaties voor toneel, handenarbeid, film, huismuziek, de drie grote vakbonden, de drie standsorganisaties, vijf omroepen<sup>112</sup> en de NBV.

De NCC onderhoudt goede betrekkingen met de NJG en de provinciale Culturele Raden, die in 1953 een samenwerkingsorgaan oprichten: de Stichting Nationaal Overleg voor Gewestelijke Cultuur (NOGC). Vanaf 1953, een jaar na de oprichting van het ministerie van Maatschappelijk Werk, overleggen NCC, NJG en NOGC op gezette tijden met elkaar in het zogeheten ‘driebesturenoverleg’. Eveneens worden betrekkingen onderhouden met VBS, waar veel ambtenaren werken met een opleiding en/of achtergrond in het volksontwikkelingswerk (Nijenhuis, o.c.: 196). Contacten met het maatschappelijk werk zijn er niet. De noodzaak ertoe ontbreekt totdat het

maatschappelijk werk een ‘eigen’ ministerie krijgt, met een ambitieuze minister en nog ambitieuzere ambtenaren, die in tegenstelling tot de VBS-ambtenaren, sterk sociologisch zijn ingesteld. De NCC zal zich kort erna ontwikkelen als een geduchte tegenstander van de NVMW. Inzet van de strijd wordt, zoals in hoofdstuk 4 zal blijken, maatschappelijk opbouwwerk.

#### *Landelijke levensbeschouwelijke organisaties voor buurthuiswerk*

Door de toenemende belangstelling van de landelijke overheid voor de volksontwikkeling en door het subsidiebeleid van VBS – dat instellingen uitsluitend via landelijke organisaties wil subsidiëren – krijgt niet alleen het neutrale, maar alle buurthuiswerk een sterke impuls. Dit werk vertoont in gebieden met maatschappelijke achterstand grote overeenkomsten met het buurtwerk dat na 1952 door het Ministerie van Maatschappelijk Werk gesubsidieerd zal worden onder de noemer maatschappelijk opbouwwerk.

Het aantal landelijke organisaties voor buurthuiswerk gaat na de oorlog van vier naar acht.<sup>113</sup> De acht organisaties richten geen samenwerkingsorgaan op. Een dergelijk orgaan is voor de levensbeschouwelijke organisaties niet nodig; zij onderhouden contact met hun eigen levensbeschouwelijke toporganen.<sup>114</sup> Wel zullen de landelijke buurthuiswerkorganisaties vanaf 1953 hun financiële belangen gezamenlijk gaan behartigen in de Sectie Jeugdzorg van de NJG.<sup>115</sup>

#### *De levensbeschouwelijk neutrale NBV*

De NBV, in 1928 opgericht als Nederlandse Bond van Volkshuizen (NBV), wordt – nadat VBS het massageugdwerk en de volksontwikkeling gaat subsidiëren – naast samenwerkingsorgaan tevens landelijke belangenbehartiger van het neutrale buurthuiswerk; een noodzakelijke reorganisatie omdat OK&W, zoals gezegd, geen subsidie verleent aan uitvoerende instellingen.

Het aantal leden groeit van tien in 1928 tot circa vijftig in 1951, het jaar waarin de NBV zijn naam en statuten wijzigt. De Nederlandse Bond van Volkshuizen wordt Nederlandse Bond voor *sociaal-cultureel* Vormingswerk, die als doelstelling heeft “om, uitgaande van het gezin, door algemeen vormend werk een klimaat te scheppen, waarin de persoonlijkheid der deelnemers zich kan ontplooiën, waardoor tevens hun betrekkingen ten opzichte van elkaar en van het geheel van de samenlevingsvormen waartoe zij behoren, gericht en verstevigd worden” (nieuwe statuten, artikel 2).

De term sociaal-cultureel in de nieuwe naam en de doelstelling zoals hierboven verwoord, duiden erop de NBV het werk positioneert op het snijvlak van het sociale en het culturele. Precies hierover zullen de NVMW en de NCC – waarvan de NBV als enige landelijke organisatie voor buurthuiswerk lid is – een paar jaar later ruzie krijgen. Vooruitlopend op het volgend hoofdstuk: de NVMW meent dat het opzetten van culturele activiteiten in gebieden met sociale achterstand tot het werkterrein van het maatschappelijk (opbouw)werk behoort; de NCC zal zich met hand en tand tegen deze opvatting verzetten.

Aldus neemt het aantal afstemmings- en coördinatieorganen in korte tijd fors toe. Van afstemming en coördinatie binnen en tussen de onderscheiden deelterreinen van het maatschappelijk werk en tussen maatschappelijk werk en volksontwikkeling is echter geen sprake, integendeel – de verzuilde organisatie van het maatschappelijk werk wordt versterkt en de scheidslijnen tussen maatschappelijk werk en volksontwikkeling worden eerder verstevigd dan verzwakt.<sup>116</sup>

Dit is echter geen probleem, althans niet voor de organisaties binnen het institutionele veld. Kerken en andere aan levensbeschouwing gelieerde organisaties organiseren – net als voor de Twee-

de Wereldoorlog – hun eigen maatschappelijk werk, volksontwikkeling en buurthuiswerk; de levensbeschouwelijk neutrale volksontwikkeling en het levensbeschouwelijk neutrale buurthuiswerk richten zich in principe op alle gezindten, maar schieten, zoals gezegd, niet onder ander-mans duiven. Het al ver voor de oorlog verkavelde werkterrein zal voorlopig verkaveld blijven.

Tot zover deze schets van de ontwikkelingen en de belangrijkste spelers in het institutionele veld waarbinnen opbouwwerk zeven jaar na de oorlog zal worden gearacheteerd. De wederopbouw en de uitbouw van de verzorgingsstaat zijn dan in volle gang én er is uit de veelheid aan acti-viteiten die voor de Tweede Wereldoorlog tot het maatschappelijk werk werden gerekend een herkenbaar beroep en een herkenbare beroepsgroep ontstaan: maatschappelijk werker. Dit is niet alleen te danken aan de niche die ontstaat door de asocialiteitsbestrijding, maar ook aan de toename van het aantal scholen voor maatschappelijk werk en de ontdekking van nieuwe metho-den voor maatschappelijk werk. Op beide wordt in de twee volgende paragrafen ingegaan.

### 3.10 Opleidingen

Het aantal opleidingen voor maatschappelijk werk breidt zich uit van vier in 1940 naar twaalf in 1949. Al tijdens de oorlog komt in Groningen de Academie voor Sociale en Culturele Arbeid (1943), opgezet als dependance van het CICSA. Na de oorlog ontstaan nog zeven scholen. Deze zijn verspreid over het gehele land<sup>117</sup> en dus beter bereikbaar voor degenen die een opleiding voor maatschappelijk werk(st)er willen volgen.

Zeven van de twaalf scholen zijn rooms-katholiek, twee protestants-christelijk en drie neutraal. Het aantal vakdocenten zal geleidelijk aan groeien evenals – dankzij onder andere toename van het aantal studiebeurzen – het aantal leerlingen. Ook stijgt het aantal mannen, zij het dat twaalf van de veertien gemengde scholen in 1958 minder dan 30% mannelijke leerlingen hebben.

Alle scholen sluiten zich aan bij de in 1947 opgerichte Vereniging van Scholen voor Maatschap-pelijk Werk, die uiteraard lid wordt van de NVMW.

#### *Het opleidingsprogramma*

De toelatingseisen en de opleidingsduur – voor de oorlog verschillend aan de scholen – worden gelijkgetrokken en vanaf het studiejaar 1948-1949 is er een minimumprogramma. Dit betekent dat alle scholen een standaardlespakket krijgen, met daar bovenop een zelf in te vullen gedeelte. Ook wordt de opleidingsduur op alle scholen uitgebreid tot drie jaar en vier maanden.

De opleiding blijft bestaan uit een theoretisch en een praktisch gedeelte, de stage. Er zijn vier al-gemeen theoretische vakken. De twee vakken die de meeste lessen hebben, zijn sociale en eco-nomische kennis, en pedagogisch-psychologische kennis.<sup>118</sup> De twee andere vakken zijn geeste-lijk-culturele vorming en juridische kennis.

Naast algemeen theoretische vorming is er theoretische vakscholing. Deze komt echter pas in de jaren vijftig op gang, na de ontdekking van nieuwe methoden voor maatschappelijk werk en na het verschijnen van boeken, geschreven door docenten en andere maatschappelijk werk-deskun-digen. Tot die tijd moeten de scholen het blijven doen met de paar vooroorlogse maatschappelijk werk-boeken, waaronder de encyclopedische *Gids voor Maatschappelijk Hulpbetoon* uit 1940.

De stage dient ten minste tien maanden te duren, waarvan minimaal vijf in de specialisatie-richting. De vier specialisaties van voor de oorlog worden gemoderniseerd:

- armenzorg wordt algemene maatschappelijke zorg, waarbij verdere specialisatie mogelijk is in maatschappelijke zorg + woningwerk (v/h woningopzicht), + reclassering,<sup>119</sup> + plattelandswerk, + gezinszorg en parochiewerk.

Ook komt er een nieuwe specialisatie:

- arbeidszaken in bedrijven (NVMW, 1956: 90 e.v.; 1957a; 1957b).<sup>120</sup>

De specialisatie jeugd- en volksoontwikkelingswerk wordt onder de zelfde noemer voortgezet.

De vraag naar specifieke cultureel werk-opleidingen, anders dan de specialisatie jeugd- en volksoontwikkeling aan de scholen voor maatschappelijk werk komt namelijk pas halverwege de jaren vijftig. Eerst dan stelt de NCC een commissie opleidingen in.

In 1951 start op initiatief van zes scholen de eerste kadercursus, een eenjarige parttime-vervolgopleiding, in Amsterdam. Vier jaar later volgt een rooms-katholieke kaderopleiding in Nijmegen. De ontwikkeling van kennis en kunde is dan, dankzij de snelle ontwikkeling van de sociale wetenschappen en de ontdekking van nieuwe methoden, al een aantal jaren in volle gang.

### Kader 3.6 Beroepsvereniging

In 1947 wordt de Vereniging Nederlandse Bond van Maatschappelijk Werkers (NBMW) opgericht met als doel het “bevorderen, dat de arbeid van hen, die maatschappelijk werk als beroep uitoefenen, aan hoge eisen voldoet en dat deze arbeid in de maatschappij de juiste waardering ondervindt.” Zij wil dit bewerkstelligen door onder meer “het verkrijgen van wettelijke erkenning en bescherming van de titel van maatschappelijk werker” (Everts en Treurniet (red.), 1957: 86). Aldus de ambitie van de beroepsgroep: niet alleen erkenning, maar ook bescherming van de titel.<sup>I</sup>

Enkele maanden later wordt de rooms-katholieke vereniging van maatschappelijk werkers Dr Ariëns opgericht. Deze richt zich vooral op “bevordering van de deskundige beoefening van het maatschappelijk werk volgens de katholieke beginselen” (t.a.p.).<sup>II</sup>

Eind 1953 heeft de NBMW 850 leden; Dr Ariëns heeft er maar 19 minder: 831 (Everts en Treurniet (red.), 1954: 194). Via de door de beroepsverenigingen georganiseerde conferenties en studiedagen kunnen maatschappelijk werk(st)ers kennis en ervaringen uitwisselen en nieuwe kennis en inzichten opdoen. De verenigingen zijn eveneens lid van de NVMW en onderhouden tevens contact met de scholen. Aldus treden zij op als belangenbehartiger van het beroep ‘maatschappelijk werk(st)er’.

I Gerefereerd wordt aan de wettelijke bescherming sinds 1921 van het diploma ziekenverpleging (Everts en Treurniet (red.), 1954: 192).

II Naast deze zijn er drie kleine beroepsorganisaties: de Vereniging van Woningopzichteressen (1903), een vereniging voor reclasseringsambtenaren (1924) en een vereniging voor psychiatrisch-sociale werkers (1947).

## 3.11 De ontwikkeling van kennis en kunde

De professionalisering van het maatschappelijk werk krijgt een enorme impuls door de kennis-making met drie nieuwe, uit de Verenigde Staten afkomstige hulpverleningsmethoden: social

case work, social group work en community organization. Het aantrekkelijke van de nieuwe methoden, die elkaar aanvullen, is dat zij het hele scala aan maatschappelijke problemen lijken te kunnen oplossen. Case work en group work zijn hulpverlening aan respectievelijk individuen / gezinnen en groepen; community organization “as a basis process of social work, concentrates not so much on the individual and his need (case work-MCD) or on the group and its growth (group work-MCD) as upon the larger and more inclusive welfare problems of the whole community” (Cloeck, 1953: 115). Voor de ontwikkeling van kennis en kunde van het maatschappelijk werk is de eerste, social casework, het meest van belang. Voor de ontwikkeling van kennis en kunde van opbouwwerk daarentegen de derde, community organization.<sup>121</sup> Op beide wordt hierna ingegaan. De verschillen in de ontvangst door ‘het veld’ en in de ontwikkeling van beide methoden zijn enorm.<sup>122</sup>

### *Social casework*

In 1948 schrijft Marie Kamphuis, de “twintigste-eeuwse ‘grand old lady’ van het sociaal werk” (Bervoets, o.c.: 5), directrice van de school voor maatschappelijk werk in Groningen, een drieluik in het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk (TMW)* over het maatschappelijk werk in de Verenigde Staten. Het tweede artikel is gewijd aan en heet *Het Amerikaanse Social Case Work*.

Social casework is een methode voor sociale hulpverlening,<sup>123</sup> gebaseerd op binnen de psychologie ontwikkelde gesprekstechniek. Zakelijkheid en professionele betrokkenheid van de hulpverlener enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid van de in nood verkerende hulpvrager – de cliënt – anderzijds, zijn belangrijke uitgangspunten in het social casework: “het zwaartepunt van de hulpverlening van hen die in enigerlei nood geraakt zijn, (ligt) eerder instantie niet in de materiële bijstand, maar in de betrekking van mens tot mens, die de sociale werker met zijn cliënt (zoals men in de U.S. zegt, daarbij tevens tot uitdrukking brengend dat het niet een verhouding is van boven naar beneden maar een van *zakelijke dienst* aan de medemens) opbouwt. Deze relatie van mens tot mens maakt het de sociale werker ook mogelijk gewaar te worden waar de wezenlijke nood ligt. Iemand kan bij een instelling voor maatschappelijk werk aankloppen om enkele kledingstukken, terwijl huwelijksmoeilijkheden of gezinsdefecten de eigenlijke nood zijn. De sociale werker in ons land zal dit constateren na een ingesteld onderzoek (of ook vaak niet constateren omdat dit bij een eenvoudig onderzoek niet te vinden is, of omdat hij – wat helaas nog al te veel gebeurt – niet behoorlijk onderzoekt), de Amerikaanse caseworker zal proberen deze moeilijkheden aan het licht te brengen in de tussenmenselijke verhouding, waarin hij het, met zijn medewerking, voor een belangrijk deel aan zijn cliënt overlaat de diagnose van zijn nood te stellen” (Kamphuis, 1948a: 83).

*Nondirectiviteit* en het *respecteren van de zelfstandigheid van de hulpvrager*, essentiële kenmerken van de professionele houding van caseworkers, staan haaks op de binnen het Nederlandse maatschappelijk werk gangbare, patroniserende wijze van benadering: “Wat wij in ons werk doen, is toch in feite vaak niet meer dan over de mensen heen zitten en aan hen redderen, wij durven het gewoonlijk niet aan een zo grote verantwoordelijkheid te leggen op de schouders van hen die we maar ten dele voor volwaardig aanzien en tegenover wie we toch meestentijds een soort beschermende instelling hebben. En wij zijn tegelijkertijd verbaasd dat onze methoden vaak zo weinig succes hebben en dat zoveel mensen tot blijvende afhankelijkheid geraken” (t.a.p).

*Gespreks- (en observatie)techniek* is een van de drie belangrijkste ingrediënten van het social casework. De andere twee zijn *zorgvuldige verslaglegging* en *professionele zelfkennis*.

Door verslaglegging van de gesprekken zijn de gestelde diagnose en de therapeutische vorderingen controleerbaar, terwijl door verslaglegging het werk tevens overdraagbaar is op anderen.



Professionele zelfkennis is nodig om te voorkomen dat de persoonlijke voor- en afkeuren van de werker een rol gaan spelen of bepalend worden bij zijn benadering van de cliënt. Ook is deze zelfkennis nodig om te voorkomen dat de werker zijn eigen, niet verwerkte problemen gaat projecteren op de cliënt, als gevolg waarvan de hulpverlening vertroebeld en contra-effectief wordt.

De werker dient een “beroepspersoonlijkheid (*professional self*)” te ontwikkelen, waarbij hij zich steeds afvraagt: “beantwoordt hetgeen ik doe aan de behoefte van de cliënt of is het eigenlijk een bevrediging van mijn eigen (gevoels)behoefte?” (Ibid.: 84).

De training van de beroepspersoonlijkheid geschiedt in de Verenigde Staten onder leiding van een supervisor, die via de verslaglegging op de hoogte wordt gehouden van de werkwijze van de werker-in-training. De supervisor houdt op gezette tijden gevalbesprekingen met de werker en geeft hem of haar feedback op zijn of haar wijze van benadering van de cliënt.

#### *De ontvangst van social case work*

Het is wellicht overdreven te zeggen dat social case work inslaat als een bom; feit is wel dat het TMW in de volgende vier jaar ruim veertig artikelen plaatst, dat er in 1949, 1950 en 1951 drie conferenties, georganiseerd door de NVMW en de enkele jaren oude Nederlandse Bond voor Maatschappelijk Werkers (kader 3.6), geheel of gedeeltelijk aan het thema zijn gewijd, dat alle scholen social case work als onderdeel van de theoretische en praktische vakscholing in hun lesprogramma opnemen – inclusief de supervisie – en dat vanaf begin jaren vijftig een stroom van door Nederlandse deskundigen geschreven of in het Nederlands vertaalde boeken over social casework verschijnt. Kamphuis zelf schrijft het eerste Nederlandse boek: *Wat is social casework?* (1950). Het boek beleeft in 1958 de vijfde druk; het is dan uitgegroeid van 86 tot 144 pagina's.<sup>124</sup> Mede dankzij social casework zal de door velen binnen het maatschappelijk werk gedeelde opvatting dat “tact en mensenkennis meer waard (zijn) dan al die psychologische geleerdheid” (Kamphuis, 1948a: 82) – een opvatting die Kamphuis bestrijdt – plaatsmaken voor de opvatting dat maatschappelijk werk een beroep is. Een beroep dat is gebaseerd op wetenschappelijk gefundeerde kennis, gebruik makend van systematische, eveneens wetenschappelijk gefundeerde methoden en uitgeoefend door technisch vaardige, methodisch getrainde beroepskrachten.

#### *Community organization*

De belangstelling voor social case work staat in schril contrast met die voor community organization, waaraan het eerste artikel in Kamphuis' drieluik over het maatschappelijk werk in de Verenigde Staten is gewijd. Dit artikel verschijnt een maand voor *Het Amerikaanse Social Case Work* en is gewijd aan “een meer op de praktijk gericht onderdeel, *de planning in sociaal werk* (cursivering MCD), in Amerika genoemd de *community organization*” (cursivering MK) (1948b: 50), een proces en een methode<sup>125</sup> waarbij een deskundige, een community organizer, is betrokken. Tot het werk van een dergelijke functionaris behoort “niet alleen [ ] het in 't leven roepen van sociale organisaties op plaatsen waar deze ontbreken en zeer gewenst zijn, maar ook het coördineren van bestaand sociaal werk, het eraan meewerken dat sociale diensten werkelijk de mensen bereiken die ze bereiken moeten, ook het vakkundig organiseren van financiële acties. Afgezien van deze laatste activiteit, kunnen de Centrale Vereniging voor de Opbouw van Drenthe en de daarna tot stand gekomen Provinciale Verenigingen voor Sociaal en Cultureel Werk of Stichtingen voor Maatschappelijk Werk ten onzent (de opbouworganen-MCD) gezien worden als organisaties die zich bij uitstek bezig houden met een taak van community organization. Ook denken we in dit verband aan het werk van de Armenraden of de Centrale Bureaus voor Maatschappelijk Hulpbetoon”.

Aan de hand van een voorbeeld schetst Kamphuis de taken van de community organizer, die zich niet primair richt op de bevolking in een bepaald gebied, maar op organisaties, bestuurders en vooraanstaande leden van een community. Zij noemt: probleeminventarisatie door middel van onderzoek, het opstellen van een plan van aanpak voor het aanbrengen van verbeteringen en vervolgens het organiseren en begeleiden van de uitvoering (Ibid.: 51).

#### *Twee betekenissen*

Kamphuis definieert hiermee community organization als planning en organisatie, gericht op een doelmatig georganiseerd maatschappelijk werk (Ibid.: 51) en koppelt dit aan de taken van de provinciale opbouworganen en hun pendanten in de grotere gemeenten, de Armenraden.<sup>126</sup>

Het boek waarnaar zij verwijst, *Community Organization for Social Welfare* (McMillen, 1945), leert dat Opbouw Drenthe inderdaad doet wat door de auteur wordt beschreven als community organization: het identificeren van sociale behoeften en/of noden (needs), het stellen van prioriteiten bij het oplossen ervan, het maken van een plan van aanpak en het begeleiden van de uitvoering (Ibid.: 25 e.v.).

Community organization blijkt echter ook datgene te zijn wat kenmerkend zal worden voor het latere opbouwwerk: “to help people to find ways to give expression to these inherent desires<sup>127</sup> to improve the environment in which they and their fellows must carry on their lives. [ ] The social worker is concerned (1) to stimulate people to use their powers for the co-operative improvement of group life and (2) to assist in the development of the process by supplying the technical services required” (McMillen, 1945: 22, 25, cursivering MCD).

Ofwel, community organization is zowel planning en organisatie als het ondersteunen van groepen mensen die verbetering willen aanbrengen in hun woon- en leefomgeving. Dit laatste facet van community organization – dat centraal zal komen te staan in het opbouwwerk – wordt evenwel pas in de loop van de jaren vijftig opgepakt.

Dit is niet verwonderlijk, het bovengenoemde *Community Organization for Social Welfare* is voor driekwart gewijd aan de organisatie van het social work – een term die wordt vertaald met ‘maatschappelijk werk’. Bovendien past het betrekken van de gewone man / vrouw bij discussies over de vormgeving van hun woon- en leefomgeving, ofwel inspraak, niet in de maatschappelijke context. De herzuiling, die het principe van sturing van bovenaf herbevestigt, is in volle gang; de overgang van bevels- naar onderhandelingshuishouding moet nog beginnen. Er wordt weliswaar gesproken over een actieve en zelfwerkzame bevolking, maar hier wordt tot in de jaren vijftig iets geheel anders onder verstaan. Zo wordt in een artikel over sociaal-cultureel vormingswerk in Drenthe gesproken over activiteiten waarbij “de bevolking zelf actief is en men dus van zelfwerkzaamheid mag spreken”. De activiteiten die in dit verband worden genoemd, zijn onder andere amateurtoneelspelen, zingen en het bespelen van muziekinstrumenten (Hoekstra, 1951: 196-197). In 1954 luidt het antwoord op de vraag *Is het volk passief?* (C. Lenglet, 1954: 20-21): sommige groepen wel, zoals voetbalkijkers en bioscoopbezoekers, maar gelet op het grote aantal bloeiende verenigingen, valt het in de praktijk wel mee met de passiviteit van de bevolking.

#### *De ontvangst van community organization*

Het artikel van Kamphuis is de eerste Nederlandse publicatie over community organization<sup>128</sup> – een ook in de Verenigde Staten betrekkelijk nieuw fenomeen.<sup>129</sup> Het roept geen reactie op in de vorm van artikelen of conferenties; het eerstvolgende artikel in het TMW over community organization verschijnt vijf jaar na het eerste; het eerste themanummer over community organiza-

tion dateert uit 1958. Community organization is dan al, zoals in het volgende hoofdstuk zal blijken, een paar jaar voorwerp van verwarring en onenigheid.

Wel wordt door de provinciale opbouworganen en de armenraden de suggestie dat community organization tot hun taken behoort, opgepakt. Zes van de dan negen bestaande opbouworganen zijn net opgericht; zij moeten hun positie nog veroveren en hun bestaansrecht bewijzen. Het lijkt erop dat community organization hierbij behulpzaam kan zijn. De armenraden, die zichzelf in deze jaren aan het omdopen zijn tot Sociale Raad, staan aan het begin van een periode van heroriëntatie op hun toekomst. In 1948 wordt het maatschappelijk hulpbetoon namelijk overgenomen door de gemeentelijke sociale diensten, hetgeen gevolgen kan hebben voor de Raden, die ooit zijn opgezet als organen voor het maatschappelijk hulpbetoon door het particulier initiatief. Vervanging van de Armenwet, een project waarmee een staatscommissie zich vanaf 1947 bezighoudt, zal evenmin ongemerkt aan de Sociale Raden voorbijgaan. Kortom, community organization kan zowel de opbouworganen als de Sociale Raden een domein geven en zodoende hun bestaansrecht dan wel voortbestaan legitimeren.

In 1949 gaat Jo Boer, dan nog adjunct-directrice van Opbouw Drenthe, op studiereis naar de Verenigde Staten om de community organization aldaar te bestuderen. Van haar hand verschijnt in 1960 het eerste, en tot 1968 enige, opbouwwerkleerboek *Maatschappelijk opbouwwerk: verkenningen op het gebied van 'Community Organization' in Nederlandse verhoudingen*.

Drie jaar later gaat ook Secretaris van de Sociale Raad in Amsterdam, H. P. Cloeck, niet minder gezaghebbend in maatschappelijk-werkkringen dan Kamphuis. Hij schrijft voor het TMW het tweede artikel over community organization, vijf jaar na Kamphuis' artikel. Cloeck is lovend over de community organization for social welfare in de Verenigde Staten, dat vijf functies behelst: sociaal onderzoek, ordening, coördinatie, voorlichting en financiering.

De community organizer die Cloeck beschrijft, is een functionaris “die door zijn kennis van de sociale kaart soms kan weten waar doublures zijn of dreigen te ontstaan, waar nieuwe voorzieningen getroffen dienen te worden en dus hoe bestaande instellingen hun doelstelling en streven hebben te wijzigen dan wel nieuwe instellingen in het leven geroepen moeten worden om te komen tot een zo goed mogelijke aanpassing van sociale voorzieningen aan sociale noden”<sup>130</sup> (Cloeck, 1953: 260). Net als Kamphuis benadrukt Cloeck de planning- en organisatiekant van community organization en beschouwt hij community organization als taak van de provinciale opbouworganen en de Sociale Raden: “Deze collega (de community organizer-MCD) zouden wij ‘sociale organisator’ kunnen noemen, zijn functie is op één lijn te stellen bijvoorbeeld met die van een directeur van een provinciale stichting voor maatschappelijk werk of een secretaris van een sociale raad” (Ibid.: 260).<sup>131</sup>

Rond de betekenis en inhoud van het *door het maatschappelijk werk ontdekte community organization* zal, mede als gevolg van de grote raakvlakken die het blijkt te hebben met het *door de overheid ge-parachuteerde maatschappelijk opbouwwerk*, echter grote verwarring ontstaan. Terwijl nog onduidelijk is wat community organization precies is, wordt namelijk maatschappelijk opbouwwerk ge-parachuteerd als beleidsspeerpunt van het nieuwe Ministerie van Maatschappelijk Werk.

Met de oprichting van dit ministerie – bijna een eeuw na de eerste Armenwet – wordt het einde ingeluid van een periode waarin het maatschappelijk werk zich vrijelijk, dat wil zeggen zonder noemenswaardige overheidsbemoediging, heeft kunnen ontwikkelen. Het primaat van het particulier initiatief zal dientengevolge onder druk komen te staan.

### 3.12 De oprichting van het Ministerie van Maatschappelijk Werk

Medio 1951 hebben voorzitter Beel en secretaris en directeur G.J. Dekkers van het Landelijk Sociaal Charitatief Centrum een plan gereed voor de oprichting van een nieuw Ministerie voor Maatschappelijk Werk en Volksgezondheid – twee ‘oude’ caritasterreinen, die zijn verdeeld over verschillende departementen.<sup>132</sup> Op geleide van de begrotingshoofdstukken van de verschillende departementen ontwerpen Beel en Dekkers een opzet voor een Koninklijk Besluit, die in de ijskast gaat tot na de parlementsverkiezingen in 1952 (Neij, 1989: 240; Giebels, o.c.: 352). Tijdens een moeizaam verlopende kabinetsformatie stuit het door de KVP ingebrachte plan op bezwaren van PvdA-zijde, dat Volksgezondheid, onderdeel van het PvdA-ministerie van Sociale Zaken, niet kwijt wil. Drees, die opnieuw minister-president zal worden, voelt echter ook weinig voor het overhevelen van een aantal taken die vooral werklozenzorg betreffen, van Sociale Zaken naar een nieuw Ministerie van Maatschappelijk Werk. Uiteindelijk gaat hij – door Koningin Juliana onder druk gezet na mislukking van de formatiepoging door de vierde informateur – overstag. Echter pas nadat Beel, die opnieuw is aangezocht voor Binnenlandse Zaken, beloofd heeft zelf minister te zullen worden; een belofte waarmee hij de vrees van Drees voor een “spending department [ ] met wellicht een spijzieke minister” (Giebels, o.c.: 352; De Haan en Duyvendak (red.), 2002: 56-61). wegneemt.

Gedurende een week is Beel minister van zowel Binnenlandse Zaken als Maatschappelijk Werk; in die week zoekt hij een geschikte kandidaat. Niet voor Binnenlandse Zaken – zoals toegezegd aan Drees – maar voor Maatschappelijk Werk! Het wordt F.J. van Thiel, fabrikant in Helmond en voorzitter van het Diocesaan Sociaal Charitatief Centrum van het bisdom Den Bosch (Giebels, o.c.: 352-353).<sup>133</sup> Van Thiel haalt vervolgens Van Loon – voormalig voorzitter van het Provinciale Opbouworgaan Noord-Brabant, gepromoveerd op *Doelmatigheid van het maatschappelijk werk* (1950) en op Sociale Zaken verantwoordelijk voor het maken van de sociale plannen voor de ontwikkelingsgebieden – naar Maatschappelijk Werk om daar te beginnen als Hoofd van de Afdeling Onderzoek, Planning en Documentatie. Op de ideeën van Van Loon over de taken die maatschappelijk opbouwwerk moet vervullen in het kader van maatschappelijke opbouw wordt ingegaan in het volgende hoofdstuk.

#### *De taken van Maatschappelijk Werk*

De belangrijkste taken die het nieuwe ministerie krijgt toebedeeld, komen van:

*Binnenlandse Zaken:* de Afdeling en de Dienst voor Maatschappelijke Zorg. Deze zijn verantwoordelijk voor het overheidsbeleid inzake het v/h maatschappelijk hulpbetoon, de asocialeitsbestrijding via gezinsoorden en internaten en de verpleging in inrichtingen van onvermogen geesteszieken;

*Sociale Zaken en Volksgezondheid:* de Afdeling Sociale Bijstand en Maatschappelijk Opbouwwerk,<sup>134</sup> verantwoordelijk voor onder meer het maken van sociale plannen voor de ontwikkelingsgebieden en de categorale maatschappelijke zorg (ongehuwde moeders en haar kind, blinden etc.).<sup>135</sup> Het ministerie krijgt echter lang niet alle werkterreinen van het maatschappelijk werk. Relatief omvangrijke werkterreinen, die al een eeuw tot het maatschappelijk werk behoren, maar die niet naar Maatschappelijk Werk komen, zijn de preventieve volksgezondheid (kraamhulp, tuberculosebestrijding et cetera), de jeugdzorg en de reclassering.

Er komen zeven ‘inhoudelijke’ afdelingen. Eén ervan is *Maatschappelijk Opbouwwerk*.<sup>136</sup> De afdeling zal zich richten op het bevorderen van de samenwerking en ontwikkeling op het terrein van

het maatschappelijk opbouwwerk (Organisatiebeschikking: 3). De afdeling zal tevens verantwoordelijk worden voor de sociale planning in de ontwikkelingsgebieden en de subsidieverlening aan het dorps-, buurt- en wijkhuiswerk, categoriaal maatschappelijk werk,<sup>137</sup> de provinciale opbouworganen en enkele landelijke organisaties, waaronder de NVMW.

Dat er een aparte afdeling Maatschappelijk Opbouwwerk komt, duidt erop dat ‘maatschappelijke opbouw’ een zelfstandig, van andere te onderscheiden beleidsterrein wordt. De vraag wat maatschappelijk opbouwwerk is, welke taken het krijgt en in hoeverre deze taken zich onderscheiden van al bestaande taken – ofwel: de vraag of er een *niche* ontstaat – komt aan de orde in het volgende hoofdstuk.

### 3.13 Concluderende beschouwing

De werksoorten maatschappelijk werk, volksontwikkeling en het aan de volksontwikkeling gelieerde club- en buurthuiswerk ontwikkelen zich binnen een context van verzuiling en een overheid die als ‘nachtwaker’ geleidelijk aan het noninterventiebeginsel moet loslaten. Het primaat van het particulier initiatief bij de armenzorg en de geestelijke, zedelijke, morele en sociale zorg voor de bevolking (maatschappelijk werk) en de volksopvoeding (volksontwikkeling) staat evenwel niet ter discussie in de hier beschreven eeuw; het werk kan zich vrij ontwikkelen. Er is anders gezegd sprake van autonome institutionalisering. Als gevolg hiervan ontstaat in de loop der decennia een veelheid aan instellingen op vooral lokaal niveau, die elkaars werkterrein gedeeltelijk overlappen. Afstemming en coördinatie ontbreken vrijwel geheel; wel neemt in de loop der decennia het aantal bovenlokale koepelorganisaties voor afstemming en samenwerking binnen het eigen werkveld toe. Voor wat maatschappelijk werk betreft is er sprake van versnippering van het aanbod, hetgeen pas goed zichtbaar en problematisch wordt na de oorlog, als de hulpverlening aan de bevolking op gang moet komen.

De door de maatschappelijke en politieke elite gedeelde vrees voor geestelijk, zedelijk en moreel verval en de verwildering van de jeugd zorgt na de oorlog voor het op de politieke agenda plaatsen van het bedreigde gezin, de bedreigde jeugd en de bedreigde gemeenschap. Voor het maatschappelijk werk, dat de armenzorg als werkterrein kwijtraakt, ontstaat een *niche* bij de asociale bestrijding. Maatschappelijk gezinswerk en gespecialiseerd gezinswerk komen in opmars, evenals de gezinsverzorging, maar dit terzijde. Dankzij de ontdekking van nieuwe methoden voor maatschappelijk werk, in het bijzonder social case work, en de toename van het aantal scholen voor maatschappelijk werk krijgt het beroep maatschappelijk werker een duidelijk profiel.

De vrees voor moreel verval en verwildering en voor de teloorgang van de gemeenschap leidt tot een forse toename van landelijke organisaties voor afstemming, coördinatie en belangenbehartiging. Deze toename vindt plaats binnen een context van herzuiling en – met de noodzakelijke overheidsbemoediging bij de economische wederopbouw en de uitbouw van de verzorgingsstaat – het verder loslaten van het noninterventiebeginsel.

Voor volksontwikkeling en club- en buurthuiswerk krijgt het Ministerie van OK&W direct na de oorlog de afdeling Vorming Buiten Schoolverband; voor maatschappelijk werk komt er een apart ministerie in 1952.

Tegen de tijd dat dit Ministerie er komt, is het institutionele veld waarbinnen opbouwwerk een domein moet zien te verwerven al volop in ontwikkeling. De Nederlandse Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid is omgevormd tot Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk

Werk. De zes kerkelijke en andere aan levensbeschouwing gelieerde organisaties hebben inmiddels landelijke koepels opgericht of reorganiseerden bestaande. De volksontwikkeling heeft de NCC als koepelorganisatie gekregen; de NBV bleef koepel van het neutrale club- en buurt-huiswerk en de NJG – die in dit verhaal verder geen rol speelt – is koepel van het jeugdwerk.

Dat de komst van het Ministerie tot onrust zal leiden in het veld waarin de spelers van oudsher gewend zijn zelf hun zaken te regelen en waarbinnen de betrekkingen nog lang niet zijn uitgekristalliseerd, valt dan ook te verwachten, temeer daar de volksontwikkeling, het club- en buurt-huiswerk en het jeugdwerk onder een ander ministerie vallen en het Ministerie van Maatschappelijk Werk er dientengevolge geen zeggenschap over heeft.

Desondanks, de in het vorig hoofdstuk geformuleerde voorwaarden voor het op gang komen van beroepsontwikkeling als proces van institutionalisering en legitimering in ogeschouw nemend:

Er zijn als *urgent ervaren problemen* – de bedreigde jeugd, het bedreigde gezin en de bedreigde gemeenschap. Zij worden veroorzaakt door de nadelige maatschappelijke gevolgen van economische ontwikkelingen – industrialisering en urbanisatie – en zij kunnen wetenschappelijk verklaard worden vanuit vooral cultural lag perspectief.

Er zijn *wetenschappelijk gefundeerde oplossingen* – sociaal onderzoek, sociale planning en sociale begeleiding – berustend op onder andere de planningsgedachte zoals verwoord door Mannheim.

Er zijn *nieuwe methoden voor sociale begeleiding*, eveneens wetenschappelijk gefundeerd – social case work, social group work en community organization – en er zijn inmiddels twaalf scholen voor maatschappelijk werk; zeven meer dan aan het einde van de oorlog.

Er is *organisatie*, er zijn *leiders* en er zijn *mogelijkheden tot communicatie*.

Kortom, wanneer het Ministerie van Maatschappelijk Werk als nieuwe actor het institutionele veld betreedt, heeft het maatschappelijk werk nieuwe methoden voor de sociale hulpverlening aan individuen, groepen en gemeenschappen en staan de landelijke organisaties klaar om hun aandeel in het oplossen van de problemen op te eisen.

## Deelname aan het verenigingsleven: jongeren en volwassenen

*Aantallen leden organisaties vrije jeugdvorming (tot 1949 inclusief clubhuiswerk)*

	<i>prot.chr.</i>	<i>rooms-katholiek</i>	<i>andere<sup>I</sup></i>	<i>niet<sup>II</sup></i>	<i>totaal<sup>III</sup></i>
1939	223.7	375.3	55.8	105.0	759.8
1940	221.3	361.9	60.2	103.3	746.7
1946	237.2	366.6	17.0	110.8	731.6
1947	267.8	314.3	34.8	120.5	737.3
1948	271.7	311.3	36.1	117.5	736.6
1949	322.6	276.2	44.0	98.5	741.4
1950	313.1	257.9	56.3	98.6	725.8
1951	337.2	265.8	63.9	88.9	755.8
1952	334.1	256.6	61.3	92.9	745.0
1953	333.0	258.4	64.2	89.1	741.6
1955	323.7	246.6	68.8	70.9	710.0
1956	323.5	240.2	77.6	70.6	711.9
1957	284.9	240.8	82.7	73.4	681.9
1958	283.0	244.8	78.9	75.2	681.9
1959	283.8	241.6	73.4	74.1	672.9
1960	276.6	248.7	65.6	68.8	659.6
1961	275.2	241.2	51.5	69.2	637.1
1962	265.4	248.7	53.5	70.8	638.4
1963	252.7	257.9	56.5	71.5	638.6

- I andere aan levensbeschouwing of staatkundige beginselen gebonden organisaties als jongerenorganisaties van vakbonden en politieke partijen, joodse en oud-katholieke organisaties.
- II niet aan levensbeschouwing of staatkundige beginselen gebonden organisaties als de algemene padvinderij, plattelandsjongeren en studentenverenigingen.
- III waaronder dubbeltellingen

Bronnen: Statistisch Zakboek 1947-1948 t/m 1962; Statistiek van de vrije jeugdvorming (SVJ) 1946 t/m 1963

De cijfers van 1947 tot en met 1956 zijn door mij gecorrigeerd. In deze jaren blijkt er een te hoge telling te zijn geweest van circa 130.000 als gevolg van het meerekenen van rooms-katholiek jeugdwerk dat niet tot de vrije jeugdvorming blijkt te behoren (SVJ, 1957; 6).

Als niet alleen naar aantallen jongeren wordt gekeken, maar ook naar bevolkingsgroei, wordt de dalende animo voor jeugdorganisaties pas echt goed duidelijk. In de eerste vijf jaar na de oorlog neemt de bevolking toe met bijna 9%; tussen 1950 en 1963 is de bevolkingsgroei bijna 19%. Ofwel, de bevolking groeit tussen 1946 en 1963 (het eerste en het laatste jaar in de tabel) met 28%, grotendeels als gevolg van de naoorlogse geboortegolf, terwijl het lidmaatschap van jongerenorganisaties in dezelfde periode daalt met 13%.





## HOOFSTUK 4 Maatschappelijk opbouwwerk: het begin (1952-1965)

In 1960 verschijnt *Maatschappelijk opbouwwerk: verkenningen op het gebied van de 'community organization in Nederlandse verhoudingen'*. Het boek is geschreven door mevrouw Jo Boer, directrice van Opbouw Drenthe, het oudste provinciale opbouworgaan.

Boer analyseert in haar boek drie thema's waarover onduidelijkheid bestaat: wat is community organization, wat is maatschappelijk opbouwwerk en hoe verhoudt community organization zich tot maatschappelijk opbouwwerk.

Dat deze vragen acht jaar na de parachutering van maatschappelijk opbouwwerk nog niet zijn beantwoord, duidt erop dat het proces van beroepsontwikkeling nog niet vlekkeloos verloopt. Te beginnen met *taakdifferentiatie*: welke taken zijn er toebedeeld aan maatschappelijk opbouwwerk en wie krijgt of claimt de zeggenschap erover? Een vraag die in dit hoofdstuk uitgebreid aan de orde komt, evenals de vraag welke *kennis en kunde* er worden ontwikkeld om de taken goed te kunnen uitvoeren. Hoe verloopt, anders gezegd, het proces van *domeininstitutionalisering* en *legitimering*? Hieraan gekoppeld is uiteraard de vraag hoe het proces van *sociale institutionalisering* verloopt en wie er optreden als sponsor dan wel als concurrent.

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beginperiode van de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk. Deze bestrijkt de jaren van 1952 tot 1965, het jaar waarin er een onderzoeksinstituut komt voor opbouwwerk. Begonnen wordt met een schets van opbouwwerkrelevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context (macro), gevolgd door de introductie van maatschappelijk opbouwwerk door de minister van Maatschappelijk Werk. Erna wordt ingegaan op de domeingeschillen die ontstaan binnen het institutionele veld na de komst van het Ministerie en de parachutering van maatschappelijk opbouwwerk (meso). Het overheidsbeleid inzake maatschappelijk opbouwwerk vormt de overgang naar het tweede deel van dit hoofdstuk, dat is gewijd aan 'de beroepsgroep in wording' (micro). Beroepsbeoefenaren brengen samenhang aan tussen een aantal aan maatschappelijk opbouwwerk toebedeelde taken (taakdifferentiatie), er worden specifieke kennis en kunde ontwikkeld (specialisatie) en het proces van sociale institutionalisering komt op gang. De vraag 'wat is maatschappelijk opbouwwerk ruim tien jaar nadat het werd geparacheerd?' staat centraal in de voorlaatste paragraaf. Dit hoofdstuk eindigt met een concluderende beschouwing waarin, aan de hand van het in hoofdstuk 2 uitgewerkte model van beroepsontwikkeling antwoord wordt gegeven op de hierbovengestelde vragen.

### 4.1 Opbouwwerkrelevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context

De trend dat de overheid meer en meer interenieert in het maatschappelijk leven, al begonnen in de tweede helft van de negentiende eeuw, zet zich door met de uitbouw van de verzorgingsstaat. Deze begon, zo zagen we in het vorige hoofdstuk, na de Tweede Wereldoorlog en resulteerde onder andere in uitbreidende subsidiëring van het maatschappelijk werk, de volkswikkeling en het jeugdwerk. De jaren 1952 tot 1965 komt hierin geen verandering. De welvaart stijgt in de loop van deze periode en door een tekort aan arbeidskrachten doet het fenomeen gastarbeider zijn intrede. Een groot deel van de protestgeneratie – geboren van 1940 tot 1955 (cf. Bec-

ker, 1993: 71 e.v.) – groeit op in een klimaat waarin de opvattingen over ‘gezag en moraal’ een geleidelijke omslag ondergaan. De na de oorlog gevreesde gemeenschapbedreigende maatschappelijke spanningen blijven echter uit. Het na de oorlog herzuilde Nederland blijft in de jaren vijftig verzuild, maar aan het einde van de hier beschreven periode wordt zichtbaar dat de ontzuiling is begonnen.

### *Stijgende welvaart en een expanderende verzorgingsstaat*

De naoorlogse wederopbouw blijft voorspoedig verlopen, zo voorspoedig zelfs dat er aan het einde van de jaren vijftig een groot tekort aan arbeidskrachten is. De geleide loonpolitiek, als gevolg waarvan arbeid relatief goedkoop is, wordt begin jaren zestig (noodgedwongen) losgelaten – vanwege het tekort aan arbeidskrachten betalen veel werkgevers hun werknemers zwart uit – en er volgt een loonexplosie. De eerste gastarbeiders, afkomstig uit overwegend de landen rond de Middellandse Zee, komen naar Nederland. Hun aantal loopt snel op: van 6.000 in 1960 tot 58.000 in 1965 – een bijna vertienvoudiging (Sociaal en Cultureel Rapport, 1976a: 210).<sup>1</sup>

De verzorgingsstaat wordt verder uitgebouwd. Dat deze kan rekenen op grote politieke steun blijkt ook na het beëindigen van de rooms-rode samenwerking in 1958. De meeste sociale zekerheidswetten komen erna tot stand,<sup>2</sup> waaronder de opvolger van de Armenwet uit 1912, de Algemene Bijstandswet (1963).

Dankzij de stijgende welvaart kunnen de overheidsuitgaven voor welzijn en andere verzorgingsstaatarrangementen omhoog. Het beleid inzake een van de speerpunten van de eerste naoorlogse regering, vergroting van de deelname aan het onderwijs, is succesvol. In 1960 wordt er een nieuwe Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs door de Kamer aanvaard; in 1963 wordt de Wet op het Voortgezet Onderwijs, de Mammoetwet, aangenomen. Het aantal lbo-opgeleiden stijgt tussen 1950 en 1960 met 57%; het aantal mensen met voorbereidend onderwijs (vhmo t/m gymnasium) stijgt met 106%. Het aantal universitair opgeleiden stijgt in genoemde tien jaar met 33% van bijna 30.000 tot bijna 41.000. Zij zijn relatief de snelste stijgers, ook na 1965: 347 en 404 in respectievelijk 1970 en 1975 (index 100 in 1950) (Schuyt en Taverne, o.c.: 316).<sup>3</sup> Degenen die het meest profiteren van de stijging van de onderwijsdeelname – en dus van de stijging van het opleidingsniveau – zijn de leden van de protestgeneratie. Dit geboortecohort is door de babyboom in de jaren 1946, 1947 en 1948 relatief groot in omvang.<sup>4</sup>

### *Geleidelijke omslag in opvattingen over ‘gezag en moraal’*

De jaren vijftig (en zestig) zijn de jaren waarin de protestgeneratie opgroeit. Het zijn vooral leden van deze, hoger opgeleide, generatie die vanaf de tweede helft van de jaren zestig – al dan niet met behulp van ‘sociale actie’ – politieke en maatschappelijke vernieuwing zullen eisen.<sup>5</sup>

Aan het einde van de hier beschreven periode, in 1965, zijn ruim 1,5 miljoen leden van de protestgeneratie<sup>6</sup> tenminste 18 jaar.<sup>7</sup> Wat zij bewust meemaken, is – naast stijgende welvaart, die meer consumptie mogelijk maakt – de komst van de televisie, een uitvinding die sterk van invloed zal zijn op veranderingen in opvattingen over ‘godsdienst, gezag en moraal’ (cf. Boutellier, 2005: 26). Een deel van de vrouwen experimenteert misschien met de anticonceptiepil, die vanaf 1962 in Nederland verkrijgbaar is. Degenen die in of na 1953 zijn geboren, weten niet beter dan dat zij niet zes, maar tenminste negen jaar onderwijs moeten volgen – iets wat is geregeld bij een wijziging van de Wet op de Leerplicht in 1959.

‘De wereld thuis’ wordt mogelijk na de komst van de televisie. De eerste officiële uitzending is in oktober 1951. Een jaar later telt Nederland ruim 1100 televisietoestellen; in 1959 een half miljoen,

twee jaar later één miljoen (Van Rossem, Jonker en Kooijmans, 1993: 61-62).<sup>8</sup> Dankzij de televisie komen beelden van al dan niet schokkende gebeurtenissen rechtstreeks in de huiskamer<sup>9</sup> en kunnen mensen op grote schaal kennismaken met opvattingen van anderen dan 'zuilgenoten'.<sup>10</sup> Jongeren ontdekken – veelal via de medio jaren vijftig op de markt gekomen transistorradio – popmuziek van zangers als Buddy Holly en Elvis Presley en, vanaf begin jaren zestig de Beatles en de Rolling Stones, popgroepen waarvan de leden lang haar hebben – althans voor die tijd. De transistorradio geeft hierbij jongeren de mogelijkheid om buiten het wakend oog van hun ouders om, naar door henzelf gekozen zenders te luisteren.<sup>11</sup>

Rock'n roll is medio jaren vijftig overgewaaid uit de Verenigde Staten en nozems – randstedelijke, werkende jongens met vetkuiven, leren jacks, brommers, transistorradio's waaruit rock'n roll-muziek klinkt en vaak vergezeld door meisjes met hooggetoupeerd haar en petticoats – nemen vanaf medio jaren vijftig bezit van de openbare ruimte. De bioscoopfilm *Rock around the Clock* met Bill Haley wordt in 1956 door een aantal burgemeesters verboden nadat deze in enkele gemeenten heeft geleid tot relletjes tussen jongeren en politie. Het effect is averechts en dankzij de grote media-aandacht geniet de film binnen de kortste keren grote bekendheid.

De teugels in de opvoeding worden iets gevierd, mede onder invloed van nieuwe pedagogische inzichten van onder andere de Amerikaanse arts Benjamin Spock. Jongeren krijgen meer vrijheid en vrije tijd en meer ruimte – zelfs letterlijk door de bromfiets: in 1949 zijn er 4000, in 1955 een half miljoen. In 1965 zijn er 1,5 miljoen (Righart, 1995: 132-133; Kennedy, 1995: 44 e.v.). De omslag van 'bevels- naar onderhandelingshuishouding' (De Swaan, 1982: 95 e.v.) is dan al een tijdje gaande.<sup>12</sup>

Alles tezamen maakt het gemakkelijker om buiten gezin en vereniging contacten te onderhouden met leeftijdgenoten, al dan niet van dezelfde gezindte. Ofwel, er is minder sociale controle van 'huis, kerk en school' uit.

De protestgeneratie, vooral degenen die in of kort na de oorlog zijn geboren, groeit op op het breukvlak van twee werelden, zo stelt Righart. Enerzijds is er gehoorzaamheid aan de traditionele, ouderlijke opvattingen over 'godsdienst, gezag en moraal'; anderzijds is er twijfel (Righart, o.c.: 135 e.v.). Erg zichtbaar is deze nog niet; de samenleving blijft verzuild, althans uiterlijk. Toch zijn er signalen dat niet alleen jongeren, maar ook ouderen worden aangeraakt door veranderende denkbeelden. Zo neemt het aantal buitenechtelijk geboren na 1958 toe,<sup>13</sup> het aantal gedwongen huwelijken in de jaren vijftig eveneens. Het percentage gehuwden stijgt, maar ook het percentage alleenwonende alleenstaanden (Engelen, 1997: 136-145). Een ander signaal is het in 1957 schrappen van de wettelijke bepaling dat vrouwelijke ambtenaren automatisch worden ontslagen als zij in het huwelijk treden.<sup>14</sup> En, zoals gezegd, de teugels in de opvoeding worden iets gevierd.

Meer dan signalen zijn het echter niet. Hoewel?

Begin 1964 raakt Nederland in opschudding door een uitzending van het satirisch radioprogramma 'Zo is het toevallig ook nog 's een keer' van de VARA. Hierin wordt televisie in onder andere 'tien-geboden en onze-vadertaal' als nieuwe religie op de hak genomen: "...in den beginne was het beeld en het beeld was goed en het beeld is goed. [ ]Gij zult geen ander tijdverdrijf hebben dan het kijkbedrijf, gij zult geen andere afgodsbeelden maken dan de beelden van het beeld [ ] Geef ons heden ons dagelijks programma. Wees met ons beeld, want we weten niet wat we zonder u zouden moeten doen" (geciteerd in Kennedy, o.c.: 117 en Righart, o.c.: 110). Hoewel er direct erna een storm van protest opsteekt, zou dit tien jaar eerder niet hebben gekund.

### *Beginnende ontzuiling*

Gedurende de jaren vijftig blijft de samenleving verzuild. De buitenkerkelijkheid stijgt licht: van 17% in 1947 tot 24% in 1958. Erna neemt de stijging toe tot ruim 35% in 1966. De Rooms-Katholieke Kerk verliest de meeste leden: van ruim 40% naar 30%.

Begin jaren zestig wordt duidelijk dat de gereformeerde en rooms-katholieke opstelling jegens ‘de buitenwereld’ verandert. Zo verklaren in 1961 acht hervormde en acht gereformeerde predikanten vanaf de kansel dat de Gereformeerde Kerken in Nederland en de Nederlandse Hervormde Kerk herenigd moeten worden – een verklaring die veel reactie oproept en leidt tot de start twaalf jaar later van Samen op Weg, het herenigingsproces van hervormden en gereformeerden dat ruim dertig jaar zal duren. In 1962 begint het Tweede Vaticaans Concilie. De Paus wijdt zijn openingsrede aan “aggiornamento: het bij de tijd brengen”, moderniseren, van de kerk door onder andere toenadering te zoeken tot niet-rooms-katholieken (Kennedy, o.c.: 90-94; Schuyt en Taverne, o.c.: 362). De veranderende opstelling jegens de buitenwereld duidt er op dat binnen beide kerkgenootschappen meer ruimte komt voor andersdenkendheid. Dit zal de jongeren evenwel niet meer aan de zuilen binden; zij zullen als eersten de kerk én de zuilorganisaties verlaten (Becker en Vink, 1994: 51 e.v.).

### *Uitblijvende maatschappelijke spanningen*

Aldus treden er in de hier besproken periode geleidelijk aan verschuivingen op in het denken over ‘gezag en moraal’. Maatschappelijke spanningen blijven echter uit. Er gebeurt wel eens wat<sup>15</sup> – maar de gevreesde cultural lags (zie vorig hoofdstuk) doen zich niet voor. Repatrianten uit voormalig Nederlands-Indië en Nieuw-Guinea assimileren soepel; de opvang van vluchtelingen uit Hongarije na de opstand aldaar in 1956 verloopt eveneens gladjes.

De periode van wederopbouw, formeel geëindigd in 1965, is voltooid en Nederland is kalmpjes de moderne tijd ingegaan – althans, zo lijkt het. Voorboden van op til zijnde veranderingen zijn onder andere arbeidsonrust – in 1960 organiseren de erkende vakbonden voor het eerst sinds 1950 een staking (in de bouw) waaraan massaal wordt deelgenomen, andere sectoren volgen – de opkomst van rond 1961 van de Ban-de-Bombeweging (tegen het gebruik van kernwapens) en de oprichting van het Comité voor de Vrede. Beide organiseren demonstraties en acties zoals vredemarsen en sit-down-acties in de openbare ruimte, een ongehoord fenomeen in deze tijd (zie Van Noort, 1988: 86-89). In 1963 wordt de Landelijke Studentenvakbeweging (LSV) opgericht aan, nota bene, de rooms-katholieke universiteit van Nijmegen. Oprichter ervan is student Ton Regtien. Hij keert zich in een paar artikelen in het *Nijmeegs Universiteits Blad* tegen de bevoorrechte positie van de corpora, die formeel alle studenten vertegenwoordigen, en tegen het “paternaal [ ] regeren vanuit de Haagse ivoren toren”<sup>16</sup> (geciteerd in Schuyt en Taverne, 2000: 326). Hij pleit voor interne democratisering én voor het invoeren van studieloon voor alle studenten. De vlam slaat over naar andere universiteiten; wat begint als actie voor democratisering van de universiteit zal overgaan in acties voor democratisering van de samenleving en een hoogtepunt beleven bij de bezetting van het Maagdenhuis in 1969. Dit, en andere gebeurtenissen die de omslag in opvattingen over ‘gezag en moraal’ weerspiegelen, komt aan de orde in het volgend hoofdstuk.

Terug naar 1952, het jaar waarin voor de laatste keer twee oorlogsmisdadigers worden geëxecuteerd, kinderen kunnen kennismaken met een nieuw tijdschrift, de *Donald Duck*, en de Minister van Maatschappelijk Werk zijn beleid inzake maatschappelijk opbouwwerk uiteenzet.

## 4.2 Wat is maatschappelijk opbouwwerk?

Enkele maanden na de oprichting van Maatschappelijk Werk zet Minister van Thiel de hoofdlijnen van zijn beleid uiteen. Hij wijst op:

“een algemene sociale politiek, [ ] welke door middel van algemene maatregelen aan sociale noden van velerlei aard is tegemoet gekomen. In feite heeft deze algemene sociale politiek het raam en de basis geschapen voor het maatschappelijk werk, dat zich zoveel mogelijk richt op de bestrijding van de eigenlijke oorzaak van de nood van het individu en het gezin”.

Deze nood, zo stelt van Thiel, komt voort uit “milieu-factoren en noden van psychische, morele en geestelijke aard”, die op hun beurt voortvloeien uit “...aanpassingsmoeilijkheden. Daarbij komt, dat de beïnvloeding van ons volksleven door culturele en morele waarden geen gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van de techniek. De traditionele levensgewoonten, sociale normen en samenlevingsvormen raken uitgehold of verdwijnen. Nieuwe zijn er nog niet in voldoende mate voor in de plaats gekomen. Zodoende heeft de mens in de huidige samenleving minder houvast en zekerheid dan in vroeger tijden.<sup>17</sup> Men spreekt van verstedelijking van het platteland, massificeringstendenzen, criminaliteit en zedenbederf, uitholling van het gezinsleven, gezags- en vertrouwenscrisis enz. Alle positieve krachten in ons volksleven zullen erop gericht moeten worden deze verschijnselen ten goede te beïnvloeden. Het maatschappelijk werk is een van deze krachten. Het zal er zich op moeten toeleggen enerzijds de persoonlijke aanpassing van het individu en het gezin aan de maatschappelijke werkelijkheid te bevorderen en anderzijds de aanpassing van de samenleving aan het individu en het gezin tot stand brengen.”

Van Thiel gaat tevens in op de vraag hoe individu en gemeenschap op elkaar betrokken kunnen blijven in een als gevolg van economische en technologische ontwikkelingen veranderende samenleving. Zijn antwoord luidt:

“(door) versterking van de milieus waarin de mens leeft. In de eerste plaats moet hier worden gedacht aan het gezinsmilieu. Een gezond gezinsleven voorkomt het ontstaan van vele noden. Naast het gezinsmilieu vragen de secundaire milieus evenzeer de aandacht, te meer, omdat in onze dagen de mens van deze milieus veel meer invloeden ondergaat. Vast staat, dat in een harmonische samenleving [ ] de verschillende milieus [ ] op elkaar (moeten) aansluiten en elkaar in de juiste zin aanvullen. Dit is heden ten dage allerminst het geval. Integendeel, er bestaan wrijvingsverschillen en aanpassingsmoeilijkheden”.<sup>18</sup>

De minister is voornemens “bijzondere aandacht te schenken aan het *maatschappelijk opbouwwerk* [ ] *het onderdeel van het maatschappelijk werk dat de schakel vormt tussen de algemene sociale politiek en het individueel maatschappelijk werk* [ ] Het is niet voldoende voor de bevolking in de te industrialiseren plattelandsgebieden algemene voorzieningen te treffen, alsmede zorg te dragen voor individueel maatschappelijk werk. Er is daarnaast *milieu-vormende, gemeenschaps-opbouwende arbeid* nodig. Voor de bevolking in een bepaald gebied met zijn speciale omstandigheden en psychische structuur moet een aangepast wijder milieu worden tot stand gebracht. De beïnvloeding en stimulering daarvan ziet de ondergetekende als de taak van het maatschappelijk opbouwwerk. In zijn functie ligt een belangrijk stuk beleid. Mede hieruit blijkt, dat het maatschappelijk opbouwwerk ten dele een ander karakter heeft dan het individueel maatschappe-

lijk werk. De ondergetekende rekent de vormgevende arbeid, die aan de totstandkoming van een concreet sociaal werkplan voor de verschillende ontwikkelingsgebieden voorafgaat tot deze categorie van maatschappelijk werk.” (MvA, TK III 2800 XIIA: 2, cursivering-MCD).

Aldus krijgt maatschappelijk opbouwwerk een eigen plaats en taak toebedeeld. Het zal gaan bijdragen aan de totstandkoming van voorzieningen in het bredere milieu van de bevolking in, primair, de ontwikkelingsgebieden (een schets van de situatie in deze gebieden werd reeds gegeven in het vorige hoofdstuk). Door middel van sociaal onderzoek zal worden nagegaan welke gemeenschapsvoorzieningen – zoals gemeenschapshuizen, bibliotheken, zwembaden, consultatiebureaus, scholen – nodig zijn dan wel verbetering behoeven; door middel van sociale planning zullen voorzieningen op elkaar worden afgestemd. Dit om aanbodversnippering en wildgroei tegen te gaan. Vooruitlopend op paragraaf 4.3: enkele jaren later zal maatschappelijk opbouwwerk ook in streken met structuurverandering door onder andere ruilverkaveling en industrievestiging of -uitbreiding worden ingezet en in steden, alwaar het moet bijdragen aan sociale wijkopbouw door het tot stand brengen dan wel verbeteren van gemeenschapsvoorzieningen op wijkniveau.

#### Kader 4.1: Sociaal onderzoek en sociale planning in de ontwikkelingsgebieden

Om een beeld te geven van wat het maken van een sociaal plan inhoudt, volgen hieronder in het kort de doelstelling en de wijze van aanpak.

De doelstelling van de sociale planning is het tot stand brengen dan wel verbeteren van voorzieningen op voornamelijk sociaal-hygiënisch, cultureel, recreatief en educatief terrein, alsmede – ten behoeve van de sociale aanpassing – voorzieningen voor algemeen en gespecialiseerd maatschappelijk werk en maatschappelijk opbouwwerk.

Ten behoeve van de afstemming van het beleid in de negen ontwikkelingsgebieden wordt er een ambtelijke Interdepartementale Commissie Ontwikkelingsgebieden (ICO) ingesteld, die zal adviseren over onder andere sociaal onderzoek, de organisatie van de sociale planning en de beoordeling van de steun die moet worden verleend. In de ICO zijn, naast Maatschappelijk Werk negen ministeries vertegenwoordigd.<sup>I</sup>

Als basis voor de sociale plannen zal het ISONEVO (neutraal) tezamen met de twee bestaande levensbeschouwelijke onderzoeksinstututen KASKI (katholiek) en SINKH (nederlands-hervormd) een globaal onderzoek verrichten naar de bestaande sociale structuur en problematiek; het LEI onderzoekt de bestaande economische structuur en problematiek.<sup>II</sup> Genoemde instututen formeren hiertoe onderzoeksteams, die meestal bestaan uit vier onderzoekers, van elk instutuuat één.<sup>III</sup>

In de betrokken provincies worden voor alle ontwikkelingsgebieden Provinciale Commissies benoemd, die deelplannen zullen maken.

De commissies worden bijgestaan door een door Maatschappelijk Werk gesubsidieerde secretaris. Zij kunnen zich laten adviseren door de provinciale opbouworganen, die tevens specifiek sociaal onderzoek kunnen verrichten. Voor de gemeenten is geen aparte rol weggelegd; de burgemeester of een wethouder van de gemeenten in het desbetreffende ontwikkelingsgebied heeft zitting in de Provinciale Commissie, evenals plaatselijke leiders, die de bevolking vertegenwoordigen.

De deelplannen, die jaarlijks dienen te worden opgesteld, worden voorgelegd aan Gedeputeerde Staten, die ze vervolgens via Maatschappelijk Werk doorstuurt naar de ICO, die ervoor zorgt dat de plannen bij de betrokken ministeries terecht komen.

De uitvoering van de maatregelen ten slotte, zal in handen zijn van de al in de ontwikkelingsgebieden werkende organisaties. Deze krijgen subsidie voor zowel de investerings- als de exploitatiekosten. In het begin is deze het dubbele van de subsidie die buiten de ontwikkelingsgebieden wordt verstrekt; de subsidie wordt geleidelijk verminderd tot normaal niveau (Van Loon, 1952: 427-429; 1956: 211 e.v.; MvA, 1953: 6; 1955: 16; Van Doorn, 1960: 112-113; WBS, 1960: 28-37).

- I Economische Zaken, Financiën, SZV, OK&W, Landbouw, Voedselvoorziening en Visserij, Justitie, Binnenlandse Zaken, Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie, Wederopbouw en Volkshuisvesting.
- II In de provincies zijn tevens Economisch-Technologische Instituten (ETI), die gegevens en/of adviezen kunnen verstrekken.
- III ISONEVO, KASKI, SINKH en LEI beginnen hun onderzoeken in het najaar van 1953; in de zomer van 1956 wordt het negende en laatste onderzoek afgerond.

### *Gemeenschapsopbouw en groepsopbouw*

Enkele maanden later wordt door Van Loon, die weliswaar op persoonlijke titel spreekt maar tot dan toe de enige expert binnen het ministerie is op het terrein van het maatschappelijk opbouwwerk, tijdens een studiedag uiteengezet wat de taken van maatschappelijk opbouwwerk zijn. De studiedag is georganiseerd door het provinciaal opbouworgaan van Utrecht; onder Van Loons toehoorders bevinden zich zijn minister, ambtenaren van zijn eigen departement, OK&W en SZV, provinciale en lokale bestuurders en vertegenwoordigers van andere provinciale opbouworganen. Vanuit de opvatting dat maatschappelijk opbouwwerk zich richt op enerzijds het bredere maatschappelijke milieu en anderzijds op het leven van de verschillende groepen erin, onderscheidt Van Loon (1953: 7-10) twee vormen van maatschappelijk opbouwwerk: *gemeenschapsopbouw* en *groepsopbouw*.

Bij gemeenschapsopbouw gaat het om het tot stand brengen van nieuwe dan wel verbetering van bestaande organisatievormen met behulp waarvan de mens zich kan thuisvoelen en ontplooien in zijn bredere maatschappelijke milieu. De te verrichten taken zijn sociaal onderzoek, sociale planning en het opzetten en op elkaar afstemmen van voorzieningen. Deze taken komen overeen met wat enkele jaren eerder is omschreven als *community organization* – een term die, zo stelt Van Loon, weinig duidelijk is.

Bij groepsopbouw gaat het om beïnvloeding van het groepsleven door in groepsverband uitgeoefende activiteiten en cursussen. Van Loon noemt hierbij buurthuiswerk, sociaal-paedagogisch werk en groepswerk in verenigingen. Daarnaast is groepsopbouw gericht op de sociale begeleiding van:

- groepen die zich moeten aanpassen aan veranderingen ten gevolge van industrialisatie
- groepen (binnenlandse) migranten die zich moeten aanpassen aan veranderingen als gevolg van structuurwijzigingen op het platteland
- gerepatrieerden

### *Nieuwe taken?*

Hoewel het onderscheid in gemeenschaps- en groepsopbouw een onmiddellijke differentiatie in taken betekent in, zoals van Loon stelt, niet-uitvoerend en uitvoerend werk, zijn het begeleiden

van groepen en buurthuiswerk (groepsopbouw) geen nieuwe taken. Zij behoren van oudsher tot het werkterrein van het particulier initiatief en, indien levensbeschouwelijk neutraal, tot het domein van de volksontwikkeling en het club- en buurthuiswerk.

Sociale planning en sociaal onderzoek zijn wel nieuwe taken. Het doel ervan – het tot stand brengen en verbeteren van voorzieningen (gemeenschapsopbouw) – behoort, zoals in het vorig hoofdstuk uiteen werd gezet, echter eveneens van oudsher tot het domein van het levensbeschouwelijk georganiseerde particulier initiatief.

Met maatschappelijk opbouwwerk begeeft het Ministerie zich derhalve op een terrein waarbinnen de zeggenschap al is verdeeld. Dat er dientengevolge problemen zullen ontstaan, is dan ook slechts een kwestie van tijd.

Maatschappelijk opbouwwerk staat echter op de politieke kaart; het is gepositioneerd en gedefinieerd, het wordt gesubsidieerd en het heeft belangrijke pleitbezorgers als wetenschapper Groenman, van wie de indeling 'sociale politiek, maatschappelijk werk en maatschappelijk opbouwwerk' afkomstig is,<sup>19</sup> en topambtenaar Van Loon. Kort erop komt er een belangrijk pleitbezorger bij – dr. G. (Gradus) Hendriks, gepromoveerd bij Groenman, die in 1953 op het ministerie wordt aangesteld als secretaris van de Interdepartementale Commissie voor Sociale Planning in de Ontwikkelingsgebieden. Kort nadien wordt hij hoofd van de afdeling Maatschappelijk Opbouwwerk. Hendriks, een bevlogen mens met een enorme werk- en schrijf lust, is tijdens een studiereis naar de Verenigde Staten onder de indruk geraakt van community organization – een activiteit die hij, evenals maatschappelijk opbouwwerk, met niet aflatend enthousiasme gedurende zijn dertigjarige loopbaan als topambtenaar bij het ministerie sterk zal stimuleren door onder meer het houden van lezingen en het schrijven van artikelen.<sup>20</sup> Hij zit hierbij in een positie waarin hij grote invloed heeft op de inzet en invulling van de sturingsinstrumenten subsidie en voorlichting (hoofdstuk 2.8.5); bij de omvorming van Maatschappelijk Werk tot CRM wordt hij directeur-generaal van de Afdeling Samenlevingsopbouw – een term die vanaf begin jaren zestig in de plaats komt van maatschappelijke opbouw. Hij blijft dit tot aan zijn vertrek bij het ministerie in 1982, dat in dat jaar wordt omgevormd tot Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Zijn inzet voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk zal door 'het veld' dermate worden gewaardeerd dat er eind jaren tachtig een stichting naar hem wordt genoemd, die als belangrijkste doelstelling heeft het bevorderen van onderwijs in en onderzoek naar opbouwwerk, door onder meer de vestiging van een bijzondere leerstoel 'Wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk'.

### 4.3 Conflicten in het institutionele veld

Kort na de komst van Maatschappelijk Werk ontstaan fricties met Vorming Buiten Schoolverband (VBS), de afdeling binnen OK&W die verantwoordelijk is voor het jeugd- en volksontwikkelingswerk. Binnen de NVMW ontstaan conflicten, waarbij tevens een sluimerend conflict tussen de levensbeschouwelijke toporganen en de provinciale opbouworganen manifest wordt. De NVMW komt in forse aanvaring met haar tegenhanger voor het cultureel werk, de NCC. Alle conflicten vloeien voort uit domeingeschillen, met maatschappelijk opbouwwerk als steen des aanstoots.

#### 4.3.1 Maatschappelijk Werk en OK&W

Maatschappelijk Werk en de afdeling VBS van OK&W komen in elkaars vaarwater op twee ter-



reinen waarbij de taken van beide ministeries grote raakvlakken vertonen: de onmaatschappelijkheidsbestrijding en het massajeugdwerk, dat veelal wordt verricht vanuit club- en buurthuizen in zwak-sociale buurten en wijken.

Maatschappelijk Werk coördineert en subsidieert de onmaatschappelijkheidsbestrijding, evenals de opheffing van maatschappelijke achterstand in de ontwikkelingsgebieden; VBS coördineert en subsidieert het massajeugdwerk ten behoeve van de ongeorganiseerde jeugd en het zogeheten jeugdzorgwerk, beide gericht op jongeren uit achterstandsmilieus. De grenzen tussen onmaatschappelijkheidsbestrijding en jeugdzorg zijn evenwel niet scherp te trekken. De hulpverlening aan onmaatschappelijke gezinnen beperkt zich namelijk niet tot de ouders, terwijl het jeugdzorgwerk de ouders van als onmaatschappelijk beschouwde jongeren evenmin buitensluit. Het gevolg hiervan is dat Maatschappelijk Werk, onder de noemer onmaatschappelijkheidsbestrijding, activiteiten subsidieert die volgens VBS tot het jeugdzorgwerk behoren, terwijl VBS, via het jeugdzorgwerk, activiteiten subsidieert die in het kader van de onmaatschappelijkheidsbestrijding eigenlijk door Maatschappelijk Werk gesubsidieerd dienen te worden (Nijenhuis, o.c.: 196 e.v.; Neij, o.c.: 244-245; Gerritsen en Van der Zande, 1990: 106).

Ook in de ontwikkelingsgebieden zijn de grenzen tussen buurt- en clubhuiswerk en buurthuiswerk in het kader van maatschappelijk opbouwwerk niet duidelijk. Het opzetten van vormende activiteiten in een buurthuis kan worden beschouwd als cultureel werk, maar even goed als maatschappelijk opbouwwerk. Dankzij deze raakvlakken liggen beide ministeries derhalve regelmatig met elkaar in de clinch (Moltzer, 1960: 316).

In 1953 wordt er een Commissie Raakvlakken ingesteld, bestaande uit ambtenaren van Maatschappelijk Werk en VBS, die zich zal bezighouden met taakafbakening. Dit blijkt niet eenvoudig, gezien de opstelling van beide ministeries.<sup>21</sup> Maatschappelijk Werk meent dat het culturele ondergeschikt is aan het sociale wanneer er primair sprake is van 'sociale nood', VBS verzet zich tegen deze opvatting en stelt: het sociale behoort tot terrein van Maatschappelijk Werk, het culturele tot dat van OK&W (Nijenhuis, o.c.:196-207; Neij, o.c.: 245-248; Gerritsen en Van der Zande, 1990: 106).

Twee jaar later komen er echter taakafspraken. De in dit verband belangrijkste zijn ten eerste dat Maatschappelijk Werk de oprichting van buurt-, wijk- en dorpshuizen subsidieert als er sprake is van sociale nood en ten tweede dat buurthuiswerk in het kader van het opheffen van maatschappelijke achterstand in de initiële fase zal worden gesubsidieerd door Maatschappelijk Werk, terwijl VBS mee subsidieert voor het jeugdwerk. Als de achterstand is opgeheven, dan neemt VBS de subsidiëring van activiteiten die als volksontwikkeling worden aangemerkt, over (Nijenhuis, o.c.: 200; Neij, o.c.: 248).

Het zal duidelijk zijn dat het bepalen van het tijdstip waarop achterstand eindigt en 'normale' volksontwikkeling begint, niet zo eenvoudig zal zijn, zodat het buurthuiswerk een potentiële spanningsbron vormt voor nieuwe conflicten.

De problemen zijn dan ook niet opgelost getuige de instelling van de interdepartementale 'Werkgroep Werkanalyse en Taakafbakening' in 1955, een Raad voor Aangelegenheden inzake de Jeugd<sup>22</sup> en een eveneens interdepartementale 'Commissie Subsidiebeleid Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen-Maatschappelijk Werk' in 1958.<sup>23</sup> In deze commissie komen ook verschillen in visie tussen beide ministeries naar voren over de mate waarin de overheid ontwikkelingen moet sturen door zelf initiatieven te nemen bij het opzetten van voorzieningen. Maatschappelijk Werk ziet een actieve, stimulerende rol weggelegd voor de overheid, vooral op het gebied van de onmaatschappelijkheidsbestrijding; OK&W vreest daarentegen voor een ongeremde groei van de sector op kosten van de overheid (Nijenhuis, o.c.: 202-203).

Het verschil in visie is zichtbaar in de wijze van subsidiëring. Maatschappelijk Werk subsidieert instellingen rechtstreeks; VBS subsidieert uitsluitend via koepelorganisaties.

In 1959 komen er evenwel twee regelingen, die verdere problemen tussen beide ministeries moeten voorkomen. Maatschappelijk Werk zal via *Bijzonder Gezins- en Wijkwerk* de onmaatschappelijkheidsbestrijding blijven subsidiëren; OK&W vult de subsidie voor de culturele activiteiten voor de onmaatschappelijke jeugd en de onmaatschappelijke volwassenen aan via de tegelijkertijd tot stand gekomen regeling *Bijzonder Jeugd- en Volksontwikkelingswerk*.<sup>24</sup>

#### 4.3.2 Het Ministerie van en de Vereniging voor Maatschappelijk Werk

De NVMW, met name haar secretaris Martina Tjeenk Willink, toont zich aanvankelijk sceptisch jegens Maatschappelijk Werk.<sup>25</sup> Tjeenk Willink, tevens lid van de Eerste Kamer voor de PvdA, beschouwt de oprichting van het departement als een “deus ex machina” die de problemen rond de zetelverdeling moest oplossen. Zij betwijfelt of “überhaupt een afzonderlijk Departement gewenst is voor de harmonische ontwikkeling van het maatschappelijk werk en de huidige maatschappelijke verhoudingen”.<sup>26</sup> Bijna een jaar later stelt zij, eveneens als lid van de Eerste Kamer, bij de vaststelling van de begroting: “Het is een onmiskenbaar en veelzeggend feit, dat in de kringen van het maatschappelijk werk nooit het verlangen heeft geleefd naar een zelfstandig vakministerie, dat de geheel onverwachte vrucht was van een in het slop geraakte kabinetsformatie” (Tjeenk Willink, 1985 [1953]: 76).

De harmonische ontwikkeling, opgevat als niet van buitenaf gestuurde ontwikkeling, kan worden bedreigd door interventies van het ministerie. Dit wil weliswaar de zelfwerkzaamheid van het particulier initiatief stimuleren, maar heeft zichzelf tevens als taak gesteld een doelmatige organisatie en bundeling van het maatschappelijk werk te bevorderen door afstemming en samenwerking te stimuleren (Van Thiel, MvT, 1954: 6). Hiermee begeeft het ministerie zich op het terrein van de NVMW, die het bevorderen van afstemming en samenwerking als haar taak beschouwt.

Een jaar na de oprichting van het ministerie wijst Tjeenk Willink er tijdens een vergadering van het Dagelijks Bestuur van de NVMW op dat het ministerie veel meer en betere mogelijkheden heeft afstemming en samenwerking te bewerkstelligen dan de NVMW, als gevolg waarvan de positie van de vereniging dreigt te verzwakken (Neij, o.c.: 257-258).

Haar vrees lijkt te worden bewaarheid. De dreiging komt echter niet rechtstreeks, maar indirect van de kant van het ministerie. Vanaf 1954 neemt het – in het kader van maatschappelijk opbouwwerk – subsidie voor de levensbeschouwelijke toporganen als structurele begrotingspost op. Dit lokt tijdens de begrotingsbespreking door de Vaste Commissie voor Maatschappelijk Werk wel kritiek uit – een aantal commissieleden signaleert in dit verband een niet gewenste, maar wel toenemende verzuiling van het maatschappelijk leven (VV, 1954: 1) – maar geen echt verzet.

Daarnaast verzwakt de positie van de NVMW doordat Maatschappelijk Werk rechtstreeks, dat wil zeggen zonder tussenkomst van de NVMW, met de levensbeschouwelijke toporganen overleg voert over onder meer de sociale plannen voor de ontwikkelingsgebieden. Hierbij worden ook de provinciale opbouworganen, aan wie een belangrijke taak zou worden toegekend, gepasseerd.

De positie van de NVMW verzwakt ten slotte eveneens doordat de minister een adviescollege wil dat bestaat uit representanten van de confessionele landelijke organisaties voor maatschappelijk werk. Dit college zou naast de NVMW moeten bestaan.

De levensbeschouwelijke toporganen willen wel graag de minister adviseren, maar ze willen tegelijkertijd de NVMW, die dan ruim 400 leden heeft, niet kwijt. De NVMW kiest voor een prag-

matische oplossing, namelijk reorganisatie. In 1954 besluit het bestuur de vereniging om te vormen tot een representatieve Raad, die als belangenbehartiger van het maatschappelijk werk én als gesprekspartner van het ministerie kan fungeren. Representatief betekent in dit geval representatief naar levensbeschouwing. Dit stuit op verzet van de functionele, categorale en territoriale organen; zij vrezen voor dominantie van de levensbeschouwelijke toporganen, die in de voorgestelde opzet de meerderheid van de bestuurszetels zullen bezetten (TMW, 1956: 188-189; 344-346).

### *De (confessionele) Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk*

Het verzet van de functionele, categorale en territoriale organen heeft weliswaar uitstel, maar geen afstel tot gevolg. In 1956 wordt de NVMW, dankzij een nipte meerderheid van 52% van de stemmen, Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk (NRMW), een orgaan met 22 leden:<sup>27</sup> de zeven reeds bekende levensbeschouwelijke toporganen en 15 functionele en categorale organen.<sup>28</sup>

In het bestuur van de Raad, die volgens Secretaris van de Sociale Raad Cloeck, beter Confessionele Raad voor Maatschappelijk Werk had kunnen heten (Neij, o.c.: 271), bezetten de zeven levensbeschouwelijke toporganen tezamen veertien van de twintig zetels.<sup>29</sup>

De doelstelling blijft het bevorderen van het maatschappelijk werk door onder meer het stimuleren van overleg en samenwerking tussen instellingen van maatschappelijk werk, het doen van onderzoek, het gevraagd en ongevraagd uitbrengen van adviezen aan zowel instellingen als de overheid (Tjeenk Willink en Treurniet, 1958: 371).

### *De landelijke levensbeschouwelijke toporganen en de provinciale opbouworganen*

De reorganisatie van de vereniging tot raad resulteert niet alleen in versterking van de machtspositie van de levensbeschouwelijke toporganen binnen de NRMW, maar ook in marginalisering van de provinciale opbouworganen. Zij worden van volwaardig lid en bestuurslid adviseur. Dit is het sluitstuk van een strijd die al enkele jaren gaande is. In het bestuur van de provinciale opbouworganen zitten, zoals in het vorig hoofdstuk (par. 3.9) werd geschetst, niet alleen vertegenwoordigers van het particulier initiatief, maar ook van de provinciale overheid. De aanwezigheid van de overheid is de levensbeschouwelijke toporganen een doorn in het oog; zij zien de opbouworganen het liefst omgevormd tot een overlegorgaan van het particulier initiatief, waarin de overheid hooguit een adviserende rol heeft. Hoewel Van Thiel niet zwicht voor de druk van levensbeschouwelijke zijde de provinciale overheid uit het bestuur te schrappen, versterkt hij wel de positie van de levensbeschouwelijke toporganen in de ontwikkelingsgebieden. Vanaf 1954, beschikken het rooms-katholieke LSCC, het nederlands-hervormde CMCW, de gereformeerde GSA en Humanitas namelijk over een door het ministerie gesubsidieerde gecommiteerde (Neij, o.c.: 276-279).<sup>30</sup> Ook krijgen de toporganen subsidie in het kader van maatschappelijk opbouwwerk – zo wordt er voor het dienstjaar 1955 f 720.000,- begroot voor de samenwerkingsorganen voor maatschappelijk werk op principiële grondslag, terwijl de provinciale opbouworganen f 306.000,- krijgen en de NVMW 60.000,- (Gewijzigd Ontwerp van Wet, nr. 10) – en zij fungeren als belangrijkste gesprekspartner, al dan niet via het bestuur van de NRMW, van het ministerie.

Aldus hebben de levensbeschouwelijke toporganen in feite al snel een stevige vinger in de pap bij de ontwikkeling van maatschappelijk opbouwwerk. Aan levensbeschouwelijk neutraal maatschappelijk opbouwwerk hebben de toporganen echter even weinig behoefte als aan levensbeschouwelijk neutraal club- en buurthuiswerk.

## Kader 4.2: Levensbeschouwelijke visies op club- en buurthuiswerk

In 1954, hetzelfde jaar waarin het katholieken wordt verboden lid te zijn van het NVV en te luisteren naar de VARA, is er een speciaal nummer van het rooms-katholieke *Ontmoeting* gewijd aan het club- en buurthuiswerk. De redactie wil hiermee bekendheid geven aan het katholieke buurthuiswerk, dat wordt verricht vanuit 157 huizen in vooral steden, door ruim 200 priesters, 130 geschoolde sociale werksters, 30 sociale werkers en 2700 vrijwilligers.

“In de club- en buurthuizen ontmoet de onkerkelijke de priester en de leek. Zij zijn voor hem de enige exponent van de Kerk. [ ] Het gaat er nu in de allereerste plaats om hem in deze ontmoetingen de Kerk te doen ervaren als Christus, die zich liefdevol geeft, ook aan hen; als degene, die het antwoord is op al hun vragen, al hun nood. Het is de hoogste roeping voor allen, die zich op enigerlei wijze aan dit werk geven om Christus aan deze mensen te tonen en te bewijzen, dat er ook voor hen, ja juist voor hen, een plaats is in de geborgenheid der Kerk. Dit is wat het gehele werk stempelt tot een waarlijk katholieke activiteit. Deze uitdrukking van christelijk leven komt naar voren in alle aspecten van het werk, dat overigens in het algemeen gekenmerkt wordt door drie hoofddaccenten:

1. Het doelbewust streven naar de ontplooiing van de *actieve krachten*, welke ook in deze mensen sluimeren. [ ]
2. Er wordt gestreefd naar een *opbouw van het gemeenschapsleven* in de milieus, waarin deze bevolkingsgroep leeft; in de gezinnen en in hun onderling verkeer buiten het gezinsverband. [ ]
3. Ten slotte wordt er op gewerkt om deze bevolkingsgroep ook weer *binnen te voeren in de grote samenleving*, waar zij eigenlijk nog buiten staat” (Van Helden, Schreuder en Stalpers, 1954: 9).

Van Riessen, auteur van *Buurtwerk, dorps- en wijkcentra* (1955), uitgegeven door de Nederlandse Gereformeerde Jeugdraad, stelt onomwonden dat neutraal buurtwerk niet kan. Niet alleen is zijn bezwaar tegen neutraal buurtwerk dat het slechts vorming van gemeenschap in een buurt kan stimuleren door het formuleren van algemene waarden zoals respect voor eigendom, waarheid, orde en netheid (p. 60), maar: “Nog klemmender wordt het bezwaar tegen de algemeenheid van het buurtwerk, als men bedenkt, dat het gezin als kern van de buurt van vitaal belang geacht wordt en dat het buurtwerk, waar nodig, de geestelijke band in de gezinnen versterken moet. Men dient daartoe immers op grond van de algemeenheid onder de gegeven omstandigheden het voor christenen wezenlijke bindingsprincipe in het gezin – de liefdesband met elkaar door de verbondsgemeenschap met God – te negeren” (Ibid.: 63).<sup>1</sup>

De hervormde theoloog Van Niftrik stelt tijdens een door Kerk en Wereld georganiseerde studieconferentie dat hij tegen een verzuilde structuur van het buurthuiswerk is, maar dat hij desondanks meent dat pedagogisch en sociaal werk nergens en nooit religieus “indifferent” kan zijn (Van Niftrik, 1955: 21-22).

In 1963 wordt in het in opdracht van het Commissariaat voor Maatschappelijk en Cultureel Werk vanwege de Nederlandse Hervormde Kerk gemaakte rapport *Buurtwerk en dorpshuizen* stelling genomen tegen de opvatting van Van Riessen dat neutraal buurtwerk niet kan. Tegelijkertijd dient de kerk erop te letten dat in het buurtwerk nagestreefde algemene

waarden als vrijheid, creativiteit en medemenselijkheid worden gekoppeld aan de bijbelse betekenis van die waarden: wezenlijk vrij kunnen zijn, wezenlijk hun talenten gebruiken en wezenlijk anderen te helpen, kan alleen in het licht van het evangelie zichtbaar worden (Alons e.a., 1963: 65-67).

In het rapport *Buurtwerk*, een jaar eerder opgesteld in opdracht van het Landelijk Sociaal-Charitatief Centrum, staat eveneens onomwonden dat neutraal buurtwerk niet voor lange tijd kan bestaan, tenzij het ‘waardenneutrale’ activiteiten als feesten, klaverjassen en figuurzagen organiseert – activiteiten die ervoor zorgen dat neutraal buurtwerk geen lang leven beschoren zal zijn. Levensbeschouwelijk georganiseerd buurtwerk gedurende lange tijd wordt evenmin als reële optie beschouwd; wel kunnen levensbeschouwelijk en neutraal buurtwerk in situaties van achterstand tijdelijk naast elkaar bestaan. Als de achterstand is opgeheven, nemen ‘gewone’ – al dan niet aan levensbeschouwing gebonden – organisaties het werk over (Verberk e.a.: 29-38).

De Raad voor Gereformeerde Sociale Arbeid komt in 1964 met de brochure *Maatschappelijk opbouwwerk*. Hierin wordt gesteld dat de gereformeerde kerken zich, behoudens deelname aan besturen van opbouworganen en het geven van (gevraagd) advies, tot dan toe weinig hebben beziggehouden met maatschappelijk opbouwwerk. Gelet op de stimulering ervan door het ministerie, wordt het echter tijd zich actiever te gaan opstellen en binnen de eigen kring de discussie te gaan voeren over de mogelijke en gewenste gereformeerde bijdrage aan maatschappelijk opbouwwerk (Stichting Raad GSA, 1964: 8-14). De brochure is bedoeld de discussie te stimuleren.

1 De opvattingen van Van Riessen over de onmogelijkheid van neutraal buurthuiswerk worden in zowel *Volksopvoeding* als *De Schalm* bestreden.

Of het nu gaat om club- en buurthuiswerk, om maatschappelijk werk of, in termen van minister Van Thiel, het tot stand brengen van een wijder milieu – uiteindelijk is alles wat er in het kader van maatschappelijk opbouwwerk wordt georganiseerd, gericht op het gezin en raakt het derhalve levensbeschouwing. De levensbeschouwelijke toporganen zullen de ontwikkeling van maatschappelijk opbouwwerk door neutrale opbouworganen of andere partijen dan ook niet stimuleren (zie kader 4.2). Zij zitten hierbij in de voordelige positie dat zij ook deel uitmaken van de besturen van de provinciale opbouworganen, waardoor zij eveneens hun stempel kunnen drukken op de invulling van maatschappelijk opbouwwerk als vooral gemeenschapsopbouw – de planning en coördinatie van voorzieningen. Op veel verzet hierbij van de zijde van de provinciale opbouworganen – en hun pendanten op regionaal en lokaal niveau – hoeven zij na de omvorming van Vereniging tot Raad niet meer te rekenen.

Deze zullen zich vooral ontwikkelen tot onderzoeks- en adviesorganen voor maatschappelijke opbouw. Via het betrekken van ‘de bevolking’ bij het doen van sociaal onderzoek in de ontwikkelingsgebieden en gebieden met structuurveranderingen als gevolg van cultuurtechnische veranderingen, zullen zij trachten bij te dragen aan de methodiekontwikkeling voor maatschappelijk opbouwwerk.

### 4.3.3 De NVMW en de NCC: domeingeschillen

Na de komst van Maatschappelijk Werk wreekt zich wat tot dan toe geen probleem is geweest: de volstrekte onbegrensdeheid van het maatschappelijk werk. Behoeftte aan afbakening van het werkkerrein is er niet. De *Gids voor Maatschappelijk Werk* uit 1954 leert: “het geven van een definitie is niet mogelijk, het zou gevaren scheppen en het is nog niet nodig” (Everts, 1954: 1). Maatschappelijk werk definiëren is onmogelijk omdat het zich nog aan het ontwikkelen is; het is gevaarlijk omdat definiëring deze ontwikkeling zou kunnen inperken en het is niet nodig zolang er nog geen wetgeving is. Aldus wordt het standpunt van de NVMW kernachtig verwoord.

Deze onbegrensdeheid leidt tot conflicten tussen de NVMW en de NCC, die meent dat het maatschappelijk werk de grenzen van het cultureel werk overschrijdt en aandringt op domeinafbakening. Deze behoefte wordt mede ingegeven door de vrees van de NCC dat het maatschappelijk werk dankzij een ‘eigen’ ministerie en hogere subsidies het cultureel werk in een ondergeschikte positie zal manoeuvreren (Volksopvoeding, 1953: 51-53; 60-62; 1957: 339-341, 352-353, 373; De Koning, 1959: 307).

De conflicten zullen zich toespitsen op de door de NCC gesignaleerde neiging van het maatschappelijk werk onder de noemer preventie van sociale nood en/of het tot stand brengen van een aangepast wijder sociaal milieu, ofwel maatschappelijk opbouwwerk als gemeenschapsofbouw, culturele activiteiten en organisaties op te zetten. Hiermee begeeft het maatschappelijk werk zich op het terrein van het cultureel werk.

#### *Inhoud en grenzen van het maatschappelijk werk*

In 1953 gooit prof.dr. H.D. de Vries Reilingh,<sup>31</sup> hoofdredacteur van *Volksopvoeding* en tevens gezaghebbend volksopvoeder, de knuppel in het hoenderhok tijdens de eerder genoemde studiedag van het opbouworgaan in Utrecht, gewijd aan ‘Inhoud en Grenzen van het Maatschappelijk Werk’. Na de lezing door Van Loon, die onder meer inging op de twee vormen van maatschappelijk opbouwwerk, volgt een lezing door De Vries Reilingh, die stelt dat “een bezinning op de wezenlijke functie van beide activiteiten (maatschappelijk werk en cultureel werk-MCD) kan leiden tot een doelmatige terreinafbakening en taakverdeling. Alleen op deze wijze kan men grensoverschrijding, ongefundeerde pretenties en krachtsverspilling door dubbel werk voorkomen” (1953: 12). Zijns inziens is het belangrijkste verschil in functie tussen beide dat maatschappelijk werk zich richt op individuen in nood, terwijl cultureel werk zich richt op educatie. Beide raken elkaar waar, in het kader van het voorkómen van sociale nood, sociale en culturele activiteiten en voorzieningen moeten worden opgezet – een taak van het maatschappelijk opbouwwerk, door De Vries Reilingh gelijk gesteld aan community organization. De neiging dit te op te vatten als maatschappelijk werk beschouwt De Vries Reilingh als een ontoelaatbare grensoverschrijding. Culturele activiteiten, al dan niet opgezet om sociale nood te voorkomen, hebben te allen tijde een cultureel doel – het scheppen en overbrengen van cultuur – en zijn derhalve niet ondergeschikt aan sociale doelen. Ook niet als die preventie van sociale nood betreffen.

Dit betekent dat de provinciale opbouworganen moeten kiezen, aldus De Vries Reilingh: maatschappelijk werk of community organization, dat het opzetten en verbeteren van zowel maatschappelijk werk voorzieningen als culturele voorzieningen omvat. Kiezen de opbouworganen voor het eerste, dan zijn zij geen orgaan voor community organization; kiezen zij daarentegen voor community organization, dan kunnen zij niet tot het domein van het maatschappelijk werk worden gerekend (Ibid.: 17-19).

De Vries Reilingh, die consequent het adjectief ‘maatschappelijk’ weglaat, richt zijn pijlen tevens op het eveneens onder de noemer maatschappelijk opbouwwerk gesubsidieerde buurthuiswerk.

Dit is alleen dan te beschouwen als maatschappelijk werk als het zich, buiten de muren van het buurthuis, richt op gezinnen en individuen in nood. Organiseert het buurthuis culturele activiteiten binnen het buurthuis, dan kan er niet meer gesproken worden van maatschappelijk, maar van cultureel werk. Werk dat uitgevoerd moet worden door cultureel werkers, niet door maatschappelijk werkers. Bovendien, zo stelt hij, als het buurthuis “werkelijk een sociaal centrum wil zijn en in het kleinste verband de ‘community organization’ tot doel heeft, dan bevindt het zich in principe in dezelfde positie als het bovengeschetste provinciale opbouworgaan en is het dus een synthese van verschillende activiteiten” (Ibid.: 22).

Veel bijval krijgt De Vries Reilingh, wiens lezing integraal wordt afgedrukt in *Volksopvoeding*, niet. Zo stelt Groenman dat de opbouworganen zich niet tot één probleemveld beperken en dat derhalve het opzetten van culturele activiteiten zoals de leatuurvoorziening (een door De Vries Reilingh genoemd voorbeeld van ongewenste inmenging in het culturele) door de opbouworganen niet bezwaarlijk is. Anderen stellen dat het te vroeg is voor taakafbakening; deze kan tot verstarring en hokjesvorming leiden (discussieverslag, 1953: 34 e.v.).

### *De NCC komt in actie*

Een jaar nadien stuurt de NCC samen met het Nationaal Overleg voor de Gewestelijke Cultuur en het Prins Bernhard Fonds een brandbrief naar de minister-president, de ministers van OK&W, Maatschappelijk Werk en Sociale Zaken en Volksgezondheid, de voorzitter en leden van de Tweede Kamer, de Commissarissen der Koningin en de leden van Gedeputeerde Staten in alle provincies. In de brief wordt aangedrongen op spoedige maatregelen om de grenzen tussen maatschappelijk en cultureel werk scherper te trekken en de verhoudingen beter te regelen (Volksoepvoeding, 1954: 50).

In een als bijlage meegestuurde nota wordt ingegaan op de domeinoverschrijding door het maatschappelijk werk: “In de gewesten evenzo als in den lande begeeft het maatschappelijk werk – zich bezighoudende met het individu, de streek in nood – zich met zijn zorg naar het normale, gezonde individu, de gezonde streek” (Ibid.: 1954: 61). Beginnend bij het opzetten van activiteiten voor streken en groepen in nood, wordt welhaast vanzelf het terrein van het cultureel werk betreden, zodat “de organisatie, welke *maatschappelijk* ten doel had het individu *in nood*, de groep in achterstand te verzorgen, dus bezig (is) *via het sociale* terrein het culturele te betreden; komt van het terrein van jeugdzorg op dat van de jeugdbeweging, waar andere organisaties plegen te werken, *via het sociaal-culturele* naar het culturele, waar ook andere organisaties bezig zijn, hier nu niet voor de zorg van het individu in nood of voor een groep, welke achterstand heeft, maar uit een normale behartiging en verdieping van het culturele leven. Vaak betreedt men dit terrein niet alleen, maar bouwt naast de bestaande een nieuwe, welke hetzelfde doel gaat behartigen” (Ibid.: 54-55). Dit is onverteerbaar voor NCC, NOGC en het Prins Bernhard Fonds.

Verwijzend naar de hierboven besproken lezing van De Vries Reilingh, wordt gesteld dat maatschappelijk en cultureel werk elkaar raken en aanvullen op die terreinen waar maatschappelijk en cultureel werk in elkaars verlengde liggen: opbouwwerk, buurthuiswerk en de asocialiteitsbestrijding. De drie terreinen hebben gemeen dat het voorkómen dan wel opheffen van nood het centrale doel is, waarbij maatschappelijk en cultureel werk beide even hard nodig en derhalve nevensgeschikt zijn.

### *De verhouding tussen maatschappelijk werk en cultureel werk.*

Naar aanleiding van de NCC-grievens jegens het maatschappelijk werk vindt er in februari 1955 een tweedaagse conferentie plaats tussen de NCC en de NVMW over *De verhouding tussen maatschappelijk werk en cultureel werk*.<sup>32</sup> Ter voorbereiding op dit overleg worden de opvattingen van de NCC over functie en taken van respectievelijk het cultureel en maatschappelijk werk en de raakvlakken tussen beide op papier gezet en tijdens de conferentie toegelicht (Van Straaten, 1957: 248-253).

Over functie en taken van cultureel en maatschappelijk werk is men het vervolgens snel eens: cultureel werk richt zich op de persoonlijke vorming en ontwikkeling van gezonde individuen; maatschappelijk werk richt zich op individuen en gezinnen die in sociale nood verkeren. Over maatschappelijk opbouwwerk verschillen de opvattingen diepgaand.

Van NCC-zijde wordt ingebracht dat opbouwwerk – het adjectief ‘maatschappelijk’ wordt door de NCC weggelaten – zich richt op het opzetten van voorzieningen en het stimuleren van samenwerking in gebieden met sociale nood. Dit is cultureel noch maatschappelijk werk, aldus de NCC, die voorstelt de term opbouwwerk zonder meer of ‘algemeen opbouwwerk’ te gebruiken in plaats van maatschappelijk opbouwwerk: “Slechts, wanneer men het culturele (en ander specifiek werk) als maatschappelijk werk wenst op te vatten, kan dit algemene opbouwwerk als maatschappelijk opbouwwerk worden beschouwd” (Ibid.: 257).

Van NVMW-zijde wordt echter gesteld dat zowel het voorkómen als het opheffen van sociale nood behoort tot de taken van het maatschappelijk werk. De maatschappelijk werker kent de problemen van dorp of streek en weet wat wenselijk en mogelijk is, ook als het gaat om het organiseren van cultuuroverdracht door middel van het tot stand brengen van culturele voorzieningen. De bemoeienis van het maatschappelijk werk met de culturele zorg stopt pas op het moment dat de nood is weggenomen (Ibid.: 270-272).

Beide partijen komen niet nader tot elkaar; slechts mevrouw Jo Boer,<sup>33</sup> directrice van Opbouw Drenthe en tevens auteur van het in 1960 verschijnende eerste Nederlandse opbouwwerkboek, pleit voor terreinafbakening en samenwerking tussen cultureel en maatschappelijk werk. Ook meent Boer dat sociaal groepswork en community organization niet exclusief tot het terrein van het maatschappelijk werk behoren. Zij krijgt echter geen bijval van maatschappelijk werk-zijde voor haar opvattingen.

De conferentie eindigt zonder overeenstemming. Wel wordt afgesproken een volgende conferentie te houden. De NVMW zal ter voorbereiding een aantal nota’s schrijven over de in het maatschappelijk werk gebruikte methoden.

Twee jaar later ontmoeten NCC en NVMW, inmiddels omgevormd tot NRMW, elkaar weer. Conform de afspraak heeft de NRMW gezorgd voor nota’s over de maatschappelijk werk-methoden. Dit zijn er drie: social casework, social groupwork én community organization.

Zij worden door NRMW-voorzitter Beekman (1957: 286) als volgt geïntroduceerd: “Zij zijn gericht op de zelfwerkzaamheid van individuen, groepen en gemeenschappen, zij worden gedoceerd aan de scholen voor maatschappelijk werk, zij werden ten koste van veel strijd, onder begeleiding van onnoemelijk veel misverstanden in en buiten de eigen kring, door maatschappelijk werkers en anderen ontwikkeld in verschillende delen van de wereld. Zij zijn nog lang niet klaar, maar vormen op dit moment onbetwistbaar de kern van het maatschappelijk werk in vrijwel de gehele wereld; er worden resultaten mee behaald; er wordt op gestudeerd, mee geëxperimenteerd; zij vervullen een functie in de samenleving”.



De boodschap aan het cultureel werk is duidelijk; de methoden, waarvan de ontwikkeling veel inspanning heeft gevraagd, behoren niet alleen in Nederland, maar wereldwijd tot het maatschappelijk werk.

De aan community organization gewijde nota leert dat de NRMW het voorstel van de NCC om over opbouwwerk zonder meer te spreken, niet heeft overgenomen. Opbouwwerk is en blijft maatschappelijk opbouwwerk met community organization als essentiële methode, hoewel, zo valt ook te lezen, het nog niet duidelijk is of community organization duidt op een terrein van werkzaamheden, een werkwijze, proces, ontwikkeling of methode (Bakker, 1957: 304-308). Maatschappelijk opbouwwerk is een “verzamelbegrip van die werkvormen” – blijkens de nota naast community organization ook sociaal groepswork, waarbij via voorlichting de bevolking bewust gemaakt moet worden, en buurtwerk<sup>34</sup> – “welke ter bereiking van een evenwichtige maatschappelijke ontwikkeling, een bepaalde samenleving op de wijze van het maatschappelijk werk benadert teneinde een bijdrage te leveren tot opheffing van maatschappelijke achterstand, aanpassing aan nieuwe omstandigheden, doorbreking van verstarring, bevordering van integratie of correctie van een disharmonische ontwikkeling. Uitgangspunt daarbij is, dat in de hier bedoelde situaties deze arbeid noodzakelijk is om de bevolking te helpen sociaal bewust te worden, haar eigen behoeften te verstaan, zich voor te bereiden op nieuwe situaties en goed gebruik te maken van nieuwe mogelijkheden” (Bakker, 1957: 313-314).

De nota leert verder dat community organization in het kader van maatschappelijk opbouwwerk noodzakelijk kan zijn bij a) de uitvoering van de sociale plannen voor de ontwikkelingsgebieden, b) in achterstandsbuurten en -wijken, c) in nieuwe wijken waar voorzieningen en/of een gemeenschapsleven nog ontbreken en d) in gebieden waar de psychische structuur van de bevolking nog niet voldoende is aangepast aan de maatschappelijke ontwikkelingen.

Blijkens deze omschrijving is het werkterrein van het maatschappelijk opbouwwerk inmiddels uitgebreid naar samenlevingen die om andere redenen dan achterstand hulp nodig hebben. Sterker: “Het sterke dynamische karakter van de moderne samenleving betekent, dat in principe iedere concrete samenleving een begeleiding in de trant van het maatschappelijk opbouwwerk nodig heeft” (Ibid.: 313). Een uitspraak die na forse kritiek van NCC-zijde, tijdens de plenaire discussie wordt afgezwakt.

De NCC kan in grote lijnen onderschrijven wat van NRMW-zijde te berde wordt gebracht over case work en group work, te meer daar wordt erkend dat groepswork ook een methode van het cultureel werk kan zijn. Wel bestaat binnen de NCC de opvatting dat binnen het maatschappelijk werk de nadruk te sterk ligt op aanpassing. Dit kan, zo wordt gevreesd, ertoe leiden dat de ontplooiing van mensen, groepen en gemeenschappen – een belangrijke doelstelling van het cultureel werk – in het gedrang komt.

Opnieuw wordt er, tevergeefs, voor gepleit het adjectief maatschappelijk te schrappen en te spreken over opbouwwerk zonder meer, behalve mogelijk in wijken of gebieden met een groot aantal onmaatschappelijke gezinnen of personen (Discussieverslag: 351-356).

De NRMW en de NCC komen ook in deze conferentie niet tot afgrenzing van werkterreinen. Men is het erover eens dat in cultureel werk maatschappelijk werk kan zijn ingebouwd, dat omgekeerd in maatschappelijk werk ook cultureel werk een rol kan spelen<sup>35</sup> en dat maatschappelijk en cultureel werk op basis van gelijkwaardigheid zouden kunnen samenwerken op het terrein van opbouwwerk of community organization. Ook is men het erover eens dat “cultureel en maatschappelijk werk beide een bijdrage (leveren) tot de optimale ontplooiingsmogelijkheden van de mens door middel van een wisselwerking tussen zelfwerkzaamheid en hulpverlening” (Ibid.: 360).

Met deze en soortgelijke formuleringen werken “enige tientallen deskundigen aan het formuleren van abstracties die de competentiestrijd tussen het culturele werk en het maatschappelijk werk moesten indammen en plaatsen in ‘het licht van een gezamenlijke verantwoordelijkheid’” (Neij, o.c.: 250), hetgeen tot op zekere hoogte lukt. Ondanks het gebrek aan overeenstemming hebben de conferenties bijgedragen aan verbetering van de betrekkingen tussen NCC en NRMW (Moltzer, 1960: 316). Zij spreken af voortaan als gastlid elkaars bestuursvergaderingen bij te wonen. Ook wordt afgesproken een gezamenlijke commissie in te stellen, die zich zal buigen over raakvlakken en verschillen tussen buurt-, volks- en wijkhuiswerk. Om de onduidelijkheden rond community organization op te lossen zal de NRMW een commissie instellen die het thema zal uitdiepen. Met het oplossen van de onduidelijkheden wordt echter geen haast gemaakt; de commissie, bestaande uit veertien leden, wordt pas acht maanden na de conferentie geïnstalleerd. Twee bestuursleden van de NCC maken deel van uit van de commissie; één van hen wordt zelfs voorzitter.

Vooruitlopend op paragraaf 4.5.2: de commissie rapporteert in 1962. Community organization wordt dan door de commissie omschreven als “gemeenschapsbevorderende arbeid in de samenleving”<sup>36</sup>, met als doelstelling de gehele samenleving binnen een bepaald gebied te helpen om meer gemeenschap te worden. Maatschappelijk opbouwwerk omvat volgens de werkgroep evenwel meer dan alleen activiteiten die als gemeenschapsbevorderende arbeid kunnen worden beschouwd, zoals groepsvoorlichting, commissiewerk in het kader van sociale planning, bepaalde vormen van sociaal onderzoek en het opzetten van activiteiten voor de opvang en integratie van bepaalde groepen, als bejaarden en gerepatriceerden (NRMW, 1962: 44-52).

### *Onduidelijkheid: wie heeft er baat bij?*

De onduidelijkheid rond community organization is blijkens bovenstaande omschrijving niet opgelost; de onduidelijkheid rond maatschappelijk opbouwwerk evenmin. Pogingen daartoe worden wel ondernomen, maar niet van de zijde van de NRMW. De verklaring ligt voor de hand; de Raad heeft geen belang bij begripsverheldering – integendeel. Pogingen tot begripsverheldering zullen onmiddellijk leiden tot nieuwe aanspraken op gedeelde zeggenschap van NCC-zijde. Ook zal begripsverheldering leiden tot nieuwe discussies binnen de NRMW; de levensbeschouwelijke toporganen zullen levensbeschouwelijk neutrale gemeenschapsorganisatie – de letterlijke vertaling van community organization – immers evenmin accepteren als levensbeschouwelijk neutrale gemeenschapsopbouw. Bovendien bieden vage en ruime omschrijvingen van zowel opbouwwerk als community organization aan een ieder die activiteiten wil oppakken teneinde de sociale omgeving van de mens in gunstig geachte zin te beïnvloeden (Boer, 1960: 26) – conform de definitie van maatschappelijk opbouwwerk die de NRMW zal onderschrijven – de mogelijkheid subsidie aan te vragen en ermee aan de slag te gaan. In feite betekent begripsonhelderheid ‘voor elk wat wils’, niet alleen voor al dan niet levensbeschouwelijke instellingen van maatschappelijk werk, maar ook voor het onder OK&W vallende club- en buurthuiswerk. Ook dat kan bij Maatschappelijk Werk, dat grote belangstelling heeft voor het werk, terecht voor subsidie.<sup>37</sup>

Dit verklaart tevens de opstelling van de NBV,<sup>38</sup> de koepel voor het neutrale club- en buurthuiswerk, aangesloten bij de NCC en lid van de sectie Jeugdzorg van de NJG. De Bond legt, ondanks de grote overeenkomsten tussen buurthuiswerk en opbouwwerk als groepsopbouw, geen domeinclaims en hij mengt zich niet, althans niet openlijk, in de strijd tussen NRMW en NCC – een strijd die voorzitter Lopes Cardozo in 1960 betitelt als een schijnprobleem, waarbij beide partijen zich fel inzetten voor de verdediging van inmiddels verouderde stellingen. Zijns inziens

wordt het maatschappelijk werk zich steeds meer bewust van zijn pedagogische taak, terwijl de volksoopvoeding duidelijker een sociale taakstelling krijgt. “In het sociaal-culturele vormingswerk (buurthuiswerk-MCD) ontmoeten beide werksoorten elkaar en iedere poging tot terreinafbakening binnen een gebied dat zo onmiskenbaar een samenhangend geheel is geworden, moet dan ook wel falen” (Lopes Cardozo, 1960: 259, 260). Dat de NBV zich afzijdig houdt in de strijd om zeggenschap is vanuit belangenperspectief niet vreemd; hij kan als landelijke organisatie voor sociaal-cultureel vormingswerk én buurthuiswerk subsidie krijgen van zowel OK&W als Maatschappelijk Werk.

Op de in het begin van dit hoofdstuk gestelde vraag ‘wat is maatschappelijk opbouwwerk’ zal dan ook na 1957 vanuit het institutionele veld voorlopig geen antwoord komen; het onderwerp is te gevoelig. Wel is duidelijkheid ontstaan over de posities en de onderlinge betrekkingen tussen de hoofdrolspelers in de strijd om maatschappelijk opbouwwerk. De NRMW behoudt de zeggenschap over maatschappelijk opbouwwerk en zal voortaan als belangenbehartiger optreden; de NRMW en de NCC bereiken een *modus vivendi* en de Ministeries van Maatschappelijk Werk en OK&W werken aan een regeling voor buurtwerk die verdere geschillen moeten voorkomen.

Hiermee verlaten wij het institutionele veld en stappen over naar het beleid van het Ministerie, dat de ontwikkeling van maatschappelijk opbouwwerk krachtig stimuleert en zodoende taakdifferentiatie bevordert.<sup>39</sup>

#### 4.4 Het overheidsbeleid inzake maatschappelijk opbouwwerk

De invulling die het ministerie wil geven aan gemeenschaps- en groepsopbouw wordt voor het eerst zichtbaar in de herschikking van taken bij een departementale reorganisatie in 1954, twee jaar na de komst van het ministerie. Hierbij gaan de afdelingen Maatschappelijk Gezinswerk en Maatschappelijk Opbouwwerk op in een nieuwe afdeling ‘Individueel maatschappelijk werk en maatschappelijk opbouwwerk’. Er worden, blijkens de naamgeving van de onderafdelingen, drie werkterreinen onderscheiden:

*Individueel maatschappelijk werk:* dit omvat een aantal taken die in het vorig hoofdstuk werden gerubriceerd onder algemene, gespecialiseerde en categorale zorg. Hiertoe behoren onder andere de gezinsverzorging en de bejaardenzorg, bureaus voor levens- en gezinsvragen, maatschappelijk werk ten plattelande en de zorg voor ongehuwde moeders, blinden en doven.

*Maatschappelijk werk ten behoeve van probleemgezinnen:* dit omvat de asocialiteitsbestrijding door middel van het gespecialiseerd gezins- en wijkwerk ten behoeve van zwak-sociale gezinnen en de gezinsoorden voor maatschappelijk onaangepasten.

*Onderzoek en maatschappelijk opbouwwerk:* dit omvat het tot stand brengen van een wijder sociaal milieu door gemeenschaps- en groepsopbouw. In het kader hiervan worden de provinciale opbouworganen en landelijke samenwerkingsorganen gesubsidieerd, evenals sociaal onderzoek, maatschappelijk werk in de ontwikkelingsgebieden, dorps-, buurt- en wijkhuiswerk, migratie en sociale wijkopbouw, en werk ten behoeve van specifieke groepen (woonwageneigenaren en vluchtelingen).

Voor maatschappelijk opbouwwerk betekent de nieuwe indeling dat ‘oneigenlijke’ taken in het kader van groepsopbouw worden overgeheveld naar individueel maatschappelijk werk – blinden, slechthorenden en bejaarden. In plaats ervan krijgt het ‘eigenlijke’ taken, namelijk taken

die zijn gericht op het begeleiden van specifieke groepen die zich moeten aanpassen aan veranderingen:

- woonwagengedwongen en vluchtelingen.

Daarnaast worden, naast overleg, coördinatie en samenwerking, als taken van maatschappelijk opbouwwerk onderscheiden:

- dorps-, buurt- en wijkhuisswerk

- maatschappelijk werk in gebieden met structuurveranderingen

- maatschappelijk werk in het kader van migratie en sociale wijkopbouw.

Deze indeling zal in hoofdlijnen blijven bestaan tot 1960. De onderafdeling Probleemgezinnen wordt dan opgeheven; de gezinsoorden verdwijnen en de middelen voor het gespecialiseerde gezins- en wijkwerk worden overgeheveld naar Onderzoek en Maatschappelijk Opbouwwerk onder de noemer:

- opbouwwerk in bijzondere situaties (obs). Dit zal worden ingezet in 'samenlevingen waarin tekorten zijn of dreigen'.

Om de ontwikkeling van maatschappelijk opbouwwerk te stimuleren, zal het ministerie twee 'zachte' of niet-dwingende sturingsinstrumenten inzetten: communicatieve instrumenten – het verstrekken van informatie via onder andere voorlichting – en incentives, dat wil zeggen financiële aanmoediging door middel van subsidie (conform de classificatie van De Bruijn en Ten Heuvelhof, zie hoofdstuk 2.8.5).

Van beide instrumenten gaat tevens een, weliswaar indirect, sturende werking uit. In de subsidieregelingen worden activiteiten en instellingen gedefinieerd die voor subsidie in aanmerking komen en worden er eisen gesteld aan organisatie en deskundigheid.<sup>40</sup> Door informatie, zoals de Memories van Toelichting en de Memories van Antwoord bij de begrotingen, wordt immers, dan wel expliciet te kennen gegeven wat er wordt gewenst en/of verwacht van het maatschappelijk (opbouw)werk.<sup>41</sup> Hetzelfde geldt voor voorlichting via brochures, de spreekbeurten en artikelen van onder meer de topambtenaren Hendriks en Van Loon, die met grote regelmaat nut en noodzaak van maatschappelijk opbouwwerk voor het voetlicht brengen. Het ministerie beschikt bovendien over een afdeling 'Landelijk Contact', de zogeheten buitendienst, bestaande uit ambtenaren die in provincie en regio voorlichting en advies geven.

#### 4.4.1 Subsidie

Na de departementale reorganisatie in 1954 ondergaat het budget van de onderafdeling Onderzoek en Maatschappelijk Opbouwwerk (OMO) – die een iets ruimer budget heeft dan de twee andere onderafdelingen – geen grote veranderingen; er wordt jaarlijks gemiddeld 3 miljoen gulden voor uitgetrokken (zie bijlage 1). Dit betekent in zijn algemeenheid dat maatschappelijk opbouwwerk wel kan worden gestimuleerd, maar dat er van een forse groei geen sprake is. Vanaf 1960 komt daar verandering in. Door het overhevelen van de post 'probleemgezinnen' naar 'opbouwwerk in bijzondere situaties' stijgt de begroting voor 1961 van 4 naar 9,5 miljoen; vier jaar later, in 1965, heeft OMO een begroting van bijna 18,5 miljoen.

Het ministerie subsidieert in de jaren 1952 tot 1965:<sup>42</sup>

*a planning, organisatie, overleg en afstemming:* door de landelijke levensbeschouwelijke toporganen, de provinciale opbouworganen, regionale welzijnsstichtingen en de NRMW

*b sociale planning:* in de ontwikkelingsgebieden en gebieden met bijzondere structuurveranderingen (agrarische gebieden en gebieden waarin industrie wordt gevestigd / geherstructureerd). Onderdeel van de sociale planning is:

*c sociaal onderzoek*

*d sociaal groepswerk / maatschappelijke opbouw:* maatschappelijke beïnvloeding, voorlichting en sociaal groepswerk in de ontwikkelingsgebieden en gebieden met bijzondere structuurveranderingen

*e dorps-, buurt- en wijkhuuswerk:* het oprichten en in stand houden van gemeenschapshuizen van waaruit buurtwerk wordt verricht

*f buurtwerk:* het opzetten en begeleiden van maatschappelijke en culturele activiteiten in de ontwikkelingsgebieden en gebieden met bijzondere structuurveranderingen

*g sociale wijkopbouw:* als lokale variant op de sociale planning door welzijnsstichtingen in reeds bestaande en in nieuwe wijken (migratie)

*h community self survey* als variant op het sociaal onderzoek

Daarnaast is er:

*i categoriaal opbouwwerk:* woonwagenebewoners, thuislozen en vluchtelingen

*j bijzonder opbouwwerk:* in achterstandsbuurten en wijken (na de opheffing van maatschappelijk werk voor probleemgezinnen in 1960)

Ofwel, onder de noemer maatschappelijk opbouwwerk subsidieert OMO tien verschillende soorten activiteiten, hetgeen taakdifferentiatie bevordert maar het werkkerrein breed maakt. Hierdoor wordt maatschappelijk opbouwwerk immers een verzamelnaam voor verschillende activiteiten die de sociale omgeving in gunstig geachte zin beogen te bevorderen – de eerder genoemde definitie waarvoor zowel het ministerie als de NRMW begin jaren zestig kiest.

Bijna de helft van de begroting is in de jaren vijftig gereserveerd voor landelijke, provinciale en regionale organen voor samenwerking, overleg en coördinatie. Dankzij dit beleid stijgt het aantal gesubsidieerde organen van samenwerking. Ter illustratie: in 1955 zijn er 30 gesubsidieerde organen van samenwerking met 91 gesubsidieerde functionarissen; in 1960 zijn er 79 met 270 functionarissen (Peper, o.c.: 146). Hierdoor wordt verdere differentiatie en organisatievorming gestimuleerd in plaats van afgeremd. Peper (o.c.: 220) spreekt in dit verband van “organisationele involutie”, het “proces van proliferatie en voortschrijdende complicering zonder wezenlijke vernieuwing in het organisationele patroon aan te brengen”.

Dat het veld hierdoor allerminst overzichtelijker wordt, wordt al in 1957 treffend verwoord door een medewerker van de koepelorganisatie Katholieke Nationale Stichting voor Bijzonder Gezins- en Jeugdwerk:<sup>43</sup> “Nu worden we overkoepeld, niet in één, maar in drie richtingen: als maatschappelijk werk vinden we boven ons het Landelijk Sociaal Charitatief Centrum en in het algemene vlak de Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk; als jeugdwerkinstelling is er de Katholieke Jeugdraad als koepel en, algemeen, de Nederlandse Jeugdgemeenschap; als volksoopvoedingswerk is er het algemeen Nederlands Cultureel Contact” (geciteerd in Nijenhuis, 1987: 224). Ofwel, deze koepel wordt overkoepeld door maar liefst vijf koepelorganisaties.

Uitvoerende instellingen hoeven zich echter weinig gelegen te laten liggen aan organen van overleg, samenwerking en coördinatie. Zij worden, in tegenstelling tot de uitvoerende organisaties voor jeugd- en volksontwikkelingswerk, rechtstreeks door het ministerie gesubsidieerd. Ook hun aantal zal, vooral dankzij de ruime termen waaronder subsidie wordt verleend blijkens de subsidieregelingen en, vanaf 1960, ‘opbouwwerk in bijzondere situaties’ toenemen.

### Kader 4.3: Pogingen tot interventie door middel van wetgeving

Hoewel het ministerie de ontwikkeling van het maatschappelijk werk alleen stuurt in de door hem gewenste richting met de ‘zachte’ instrumenten subsidie en voorlichting, probeert het wel te komen tot afstemming en stroomlijning van het aanbod door middel van wetgeving. In maart 1956 stelt Minister van Thiel een commissie in, die hem moet adviseren over subsidiëring, eventueel via een wettelijke regeling, voor het maatschappelijk werk. De Commissie Vraagstukken Subsidiëring Maatschappelijk Werk, waarvan Van Loon voorzitter wordt, bestaat uit 25 leden, waarvan er 17 afkomstig zijn uit het particulier initiatief.<sup>I</sup> De commissie komt in 1959 met een (tweede) rapport, dat tevens een concept-wetsontwerp voor het maatschappelijk werk bevat. In een beschouwing, voorafgaande aan de presentatie van het concept-wetsontwerp, stelt de commissie dat een subsidieregeling voor het maatschappelijk werk rekening dient te houden met een aantal, deels tegenstrijdige eisen. Allereerst dient het maatschappelijk werk zich vrij te ontwikkelen en mag het derhalve niet in een keurslijf worden geperst. Tegelijkertijd vraagt subsidiëring door de overheid om objectieve maatstaven en garanties voor een adequate besteding van gemeenschapsgeld. Omwille van de rechtsgelijkheid is een uniforme subsidieregeling onvermijdelijk. Ten slotte dient de beslissingsvrijheid van de lagere overheden zo veel mogelijk gehandhaafd te blijven in verband met de eigen verantwoordelijkheid.

“Het is duidelijk dat een volkomen synthese van deze eisen gelijk staat met de kwadratuur van de cirkel. Er is dan ook naar gestreefd een optimale vervulling van elk van deze wenselijkheden zoveel mogelijk te waarborgen” (Tweede Rapport, 1959: 8).

Het concept-wetsontwerp is een raamwet. Het ministerie wijst voor subsidie in aanmerking komende taken aan bij algemene maatregel van bestuur (amvb). Voor de uitvoering ervan wordt bij wijze van doeluitkering geld in het Gemeentefonds gestort.<sup>II</sup>

De beslissing over toekenning van subsidie voor het uitvoerend werk wordt in handen gelegd van de Gemeenteraad, die de subsidie steeds voor één jaar toekent. De raad kan zich laten bijstaan door een adviesorgaan; plaatselijke sociale raden kunnen desgewenst als adviesorgaan worden aangewezen. Tegen subsidiebeslissingen kan beroep worden aangetekend bij Provinciale Staten.

Voor bovenlokaal niveau is er eenzelfde constructie; regionale samenwerkingsorganen kunnen hun subsidieaanvragen richten aan Provinciale Staten, die zich kunnen laten bijstaan door een provinciaal adviesorgaan. De provinciale opbouworganen kunnen desgewenst deze taak toebedeeld krijgen. Beroep is mogelijk bij de minister.

Op landelijk niveau is er een adviesorgaan, dat de minister adviseert over taken van maatschappelijk werk. Het orgaan telt achttien leden: negen vertegenwoordigers van rijk, provincie en gemeente en negen vertegenwoordigers van het particulier initiatief.

De concept-wet behelst aldus een beperkte decentralisatie van het welzijnsbeleid. De gemeentelijke en provinciale overheden krijgen desondanks een stevige vinger in de pap. De wet zal dan ook negatieve gevolgen hebben voor de positie en functie van de NRMW als adviesorgaan en voor de landelijke levensbeschouwelijke toporganen: zij zullen een deel van de zeggenschap kwijtraken aan ‘de overheid’.

Het verzuilde particulier initiatief weet deze poging tot interventie door middel van wetgeving echter te weerstaan. Het wetsontwerp haalt de Tweede Kamer namelijk niet. Van

Thiel's opvolger, mevrouw M. (Marga) Klompé, die de resultaten van de door haar voorganger ingestelde commissie in ontvangst neemt, besluit het wetsontwerp niet in te dienen: het noodzakelijke draagvlak ontbreekt.<sup>III</sup> Het gevolg is wel dat stroomlijning en afstemming van het aanbod – al direct na de oorlog problematisch (hoofdstuk 3.6) – er voorlopig niet in zit. Het particulier initiatief behoudt voorlopig het primaat.

- I Zeven maatschappelijk werk-deskundigen, waaronder secretaris van de NRMW Tjeenk Willink, en tien afgevaardigden van de zes landelijke levensbeschouwelijke organen. De provinciale opbouworganen hebben twee vertegenwoordigers, evenals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de provinciale besturen drie.
- II De doeluitkering kan worden beschouwd als een gegarandeerde minimumbijdrage, die alleen wordt uitgekeerd als de gemeentelijke overheid ook bijdraagt en wel evenveel als de gegarandeerde minimumbijdrage van de landelijke overheid.
- III Tussen gemeenten, verenigd in de VNG, en de NRMW bestaat namelijk verschil van mening over de beroepsprocedure. Van de kant van de VNG wordt gesteld dat er alleen beroep mag worden aangetekend tegen beslissingen die betrekking hebben op het rijksdeel van de subsidie; de NRMW is van mening dat er ook een beroepsprocedure mogelijk moet zijn als de gemeente weigert subsidie te verlenen voor taken waarvoor landelijke erkenning bestaat (Hueting, 1989: 171-175).

#### 4.4.2 Subsidieregelingen

Naast twee subsidieregelingen voor respectievelijk de landelijke organisaties (1955) en de provinciale opbouworganen (1957), komt er een regeling voor maatschappelijk opbouwwerk op regionaal en lokaal niveau, *Sociaal groepswork* (1956), welke twee jaar later wordt vervangen door *Maatschappelijke opbouw* (1958). Ook komt er een regeling voor maatschappelijk opbouwwerk dat wordt verricht vanuit buurthuizen, de regeling *Buurtwerk* (1959). De regelingen bieden veel ruimte voor eigen invulling – doelgroepen, doelstellingen en taken zijn namelijk in abstracte termen geformuleerd – en zullen vooral het werk op lokaal niveau stimuleren.

##### *Sociaal groepswork / Maatschappelijke opbouw*

De regeling *Sociaal groepswork* is bedoeld voor activiteiten, die worden omschreven als maatschappelijk beïnvloeding en specifieke sociale voorlichting.<sup>44</sup> De doelstelling is maatschappelijke aanpassing; de doelgroep is de bevolking of bepaalde groepen eruit, die achterstand vertonen of zich in een proces van veranderingen bevinden. De te gebruiken methode is sociaal groepswork.

Subsidie wordt verleend aan lokale, regionale en provinciale instellingen voor maatschappelijk werk, en eraan gelijk te stellen maatschappelijke organisaties, in de ontwikkelingsgebieden, gebieden met bijzondere structuurveranderingen en op plaatsen waar een tekort aan maatschappelijke aanpassing is of dreigt. Ook buurthuizen kunnen subsidie aanvragen, mits de op te zetten activiteiten niet behoren tot de normale taken van het desbetreffende buurthuis.

De activiteiten in de ontwikkelingsgebieden worden ruim gesubsidieerd: 75%; de subsidie loopt geleidelijk terug naar 40% als voor een bepaalde groep langer dan één jaar gelijksoortige activiteiten worden opgezet. In andere gebieden bedraagt de subsidie 40%.<sup>45</sup>

De regeling wordt in 1958 vervangen door *Maatschappelijke opbouw*,<sup>46</sup> die een verruiming van de subsidiemogelijkheden inhoudt. Niet alleen voor activiteiten, maar ook voor een functionaris kan subsidie worden aangevraagd. Deze moet leiding geven aan projecten waarbij langdurige

begeleiding van grote groepen mensen noodzakelijk is. Hij of zij moet academisch zijn opgeleid of een hogere of middelbare beroepsopleiding hebben gevolgd voor maatschappelijk werk. Maatschappelijke opbouw en instellingen voor maatschappelijk werk zijn losgekoppeld in de nieuwe regeling; de te subsidiëren instellingen zijn rechtspersoonlijkheid bezittende lokale, regionale en provinciale particuliere organisaties in samenlevingen met ingrijpende structuurveranderingen en op plaatsen waar sprake is van maatschappelijke achterstand.<sup>47</sup>

Vooruitlopend op de volgende paragraaf: inmiddels begint zich al wel uit te kristalliseren wat maatschappelijke opbouw in samenlevingen met ingrijpende structuurveranderingen of in achterstand inhoudt. Dat is het, op kleinere schaal dan in de ontwikkelingsgebieden, opzetten van nieuwe en het verbeteren van bestaande gemeenschapsvoorzieningen en organisatievormen – in buurt, wijk of dorp. Hierbij wordt expliciet geprobeerd de bevolking te betrekken met als (neven)doel de sociale contacten, het sociaal bewustzijn en de zelfwerkzaamheid te bevorderen. Inmiddels is ook ontdekt dat community organization, de op gemeenschapsopbouw lijkende ‘activiteit’ die door Kamphuis (1948) en Cloeck (1953) werd omschreven als ‘planning en organisatie’, óók inhoudt vergroting van het probleemoplossend vermogen van de doelgroep (de community), bevordering van de participatie, de zelfwerkzaamheid en de onderlinge betrokkenheid (Ross, 1955, Stork, 1955, 1956).

En inmiddels is community organization geclaimd als methode van maatschappelijk werk, hetgeen wordt overgenomen door het Ministerie. In de voorlichtingsbrochure die tegelijk met de regeling *Maatschappelijke opbouw* verschijnt, staat namelijk letterlijk dat de regeling ook geldt voor community organization (Maatschappelijk Werk 1958: 47).

Verdere verruiming van de subsidiemogelijkheden biedt de regeling *Buurtwerk*, die een jaar later verschijnt voor eveneens samenlevingen met ingrijpende structuurveranderingen en op plaatsen waar sprake is van maatschappelijke achterstand. Deze regeling die, zoals in de volgende paragraaf zal blijken, aansluit op reeds bestaande praktijken in het buurthuiswerk, is meer expliciet in de beschrijving van taken, de kenmerken van de doelgroep en de doelstellingen dan *Maatschappelijke opbouw*. Erin is opgenomen waarnaar al een paar jaar wordt gestreefd, het bevorderen van het sociaal bewustzijn en de zelfwerkzaamheid van individuen en groepen.

### *Buurtwerk*

In samenlevingen met ingrijpende structuurveranderingen en op plaatsen waar sprake is van maatschappelijke achterstand kan er, zo wordt gesteld, sprake zijn van factoren die het gemeenschapsleven, de ontwikkeling van de persoonlijkheid en het bewustzijn van het individu als deel uitmakend van het gezin en de gemeenschap, in ernstige mate belemmeren. Om de invloed van deze factoren te verminderen of te voorkomen, wordt het wenselijk geacht maatschappelijke en culturele activiteiten in genoemde gebieden en plaatsen te stimuleren door buurtwerk.

De doelstellingen zijn:

- het voorkomen, verminderen of opvangen van de invloed van factoren, die het functioneren van het gemeenschapsleven ernstig belemmeren;
  - het bevorderen van het sociaal bewustzijn en de zelfwerkzaamheid;
- Buurtwerk zal worden gestimuleerd in samenlevingen of groepen daarbinnen die:
- in maatschappelijke achterstand verkeren, welke zich manifesteert in het ontbreken van normale voorzieningen en activiteiten op materieel en immaterieel gebied;
  - zich bevinden in een proces van ingrijpende veranderingen, een snelle groei hebben doorge-



maakt of pas kort bestaan, waardoor sociale bindingen of de zelfwerkzaamheid onvoldoende tot stand komen;

- zich onvoldoende kunnen ontplooiën door sociale tegenstellingen of het niet goed functioneren van aanwezige kaders en activiteiten.<sup>48</sup>

Voor subsidie in aanmerking komen uitvoerende buurtwerkinstellingen, die een werkwijze toepassen waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat zij de beoogde doelen bereiken en die tevens bereid zijn om samen te werken met andere instellingen op maatschappelijk terrein in het desbetreffende gebied. Ook centrale organen voor buurtwerk kunnen subsidie aanvragen. De subsidie bedraagt 40% voor activiteiten van uitvoerende instellingen en centrale organen; landelijke centrale organen krijgen 60%.<sup>49</sup>

Met *Maatschappelijke opbouw* en *Buurtwerk* zijn er twee vormen van maatschappelijk opbouwwerk voor samenlevingen met ingrijpende structuurveranderingen of in achterstand. Dit betekent mogelijkheden voor uitbreiding van het werkterrein. De regelingen sluiten elkaar namelijk niet uit, dat wil zeggen dat een en dezelfde instelling subsidie kan aanvragen via *Buurtwerk* en *Maatschappelijke opbouw*. Dit betekent in de praktijk dat subsidie kan worden aangevraagd voor een projectleider, die leiding geeft aan langdurige begeleiding van grote groepen (Maatschappelijke opbouw), waarbij de zelfwerkzaamheid, het sociaal bewustzijn en de sociale contacten worden gestimuleerd door deelname aan maatschappelijke en culturele activiteiten (Buurtwerk) en door sociale voorlichting en groepswork (Maatschappelijke opbouw). Ofwel, er bestaat samenhang tussen *Buurtwerk* en *Maatschappelijke opbouw* én de regelingen vullen elkaar aan.

Voor instellingen is de regeling *Maatschappelijke opbouw* wel aantrekkelijker dan *Buurtwerk*; de subsidie is immers aanmerkelijk hoger. Dit is niet alleen aantrekkelijk voor reeds bestaande instellingen, maar ook voor degenen die er één willen oprichten.

Dankzij de ruime formuleringen is de ruimte voor eigen invulling groot. In de praktijk zal evenwel samenhang ontstaan tussen een aantal activiteiten die via zowel *Maatschappelijke opbouw* als *Buurtwerk* worden gesubsidieerd. Dit is tevens het gevolg van de ontdekking van de ruimere betekenis van community organization. Community organization blijkt namelijk niet alleen een denkkader te bieden voor activiteiten die via beide regelingen worden gestimuleerd. De principes ervan zullen, zoals ik zal laten zien in paragraaf 4.5, tevens de basis vormen van de theorie- en methodiekontwikkeling van maatschappelijk opbouwwerk.

De samenhang waarop wordt gedoeld, is die tussen:

- het opzetten en op elkaar afstemmen van (gemeenschaps)voorzieningen
- het opzetten en begeleiden van activiteiten die ‘de gemeenschap’ / de doelgroep ten goede komen
- voor en met (leden van) de doelgroep
- teneinde de betrokkenheid, het verantwoordelijkheidsbesef, de zelfwerkzaamheid en de sociale contacten te bevorderen.

Ofwel, territoriaal opbouwwerk in samenlevingen met achterstand of dreigende achterstand ten behoeve van specifieke achterstandsgroepen – al dan niet gesubsidieerd krachtens *Buurtwerk* of de regeling die in 1963 *Maatschappelijke opbouw* vervangt, *Samenlevingsopbouw*.

### *Rijkssubsidieregeling Samenlevingsopbouw*

De taken worden als volgt geformuleerd:

- “1. het verbeteren van het inzicht van de leden van een samenleving in de betekenis van organi-

aties en instellingen op maatschappelijk terrein, alsmede van de communicatie binnen deze organisaties en instellingen;

2. het bevorderen van de sociale contacten tussen de leden van een samenleving of tussen groepen daaruit;
3. het bevorderen van overleg en samenwerking tussen organisaties en instellingen op maatschappelijk terrein in het belang van een beter functioneren van de samenleving;
4. het stimuleren en begeleiden van initiatieven in het belang van een samenleving, zulks mede ter bevordering van een grotere zelfwerkzaamheid der bevolking.”

Evenals in *Maatschappelijke opbouw* worden activiteiten (sociaal groepswork en gerichte sociale voorlichting) en functionarissen (maatschappelijk consulenten) gesubsidieerd, die zijn verbonden aan provinciale, regionale of plaatselijke instellingen. Het subsidiepercentage in gebieden met structuurveranderingen of maatschappelijke achterstand wordt verhoogd van 75 naar 80. Dit percentage wordt na drie jaar jaarlijks met 5 verminderd, tot het gelijk is aan 40.

De regeling, die tot 1971 zal blijven bestaan, laat zien dat het proces van taakdifferentiatie is geslaagd. Ontdaan van de abstracties in de formuleringen, zijn de taken tweederlei:

- het bevorderen van de sociale contacten, het inzicht en de zelfwerkzaamheid van de bevolking (ofwel: groepsopbouw);
- het bevorderen van de communicatie binnen en het overleg en de samenwerking tussen instellingen (ofwel: gemeenschapsoopbouw).

Deze taken onderscheiden zich van andere taken waarover blijkens de NRMW-NCC conferenties in 1955 en 1957 grote overeenstemming bestaat: hulpverlening aan individuen en gezinnen die in sociale nood verkeren (maatschappelijk werk) en de persoonlijke vorming en ontwikkeling van gezonde individuen (cultureel werk). Ofwel, maatschappelijk opbouwwerk zoals dat zich in de loop van tien jaar heeft ontwikkeld, blijkt geen maatschappelijk werk en geen cultureel werk te zijn.

De overlap tussen de regelingen *Buurtwerk* en *Samenlevingsopbouw* – het bevorderen van de zelfwerkzaamheid en de sociale contacten – lijkt meer voor- dan nadelen te hebben. *Samenlevingsopbouw* biedt, evenals haar voorganger *Maatschappelijke opbouw*, de mogelijkheid om voor een functionaris subsidie aan te vragen, terwijl via *Buurtwerk* aanvullende activiteiten kunnen worden gesubsidieerd. Hierbij dient te worden opgemerkt dat activiteiten worden verricht door functionarissen, zodat het uiteindelijk de functionaris is, waarvoor subsidie wordt aangevraagd. Ietwat cynisch gesteld: lukt het verkrijgen van (voldoende) subsidie niet via *Samenlevingsopbouw*, dan is de regeling *Buurtwerk* een prima alternatief. Ofwel, *Samenlevingsopbouw* biedt tezamen met *Buurtwerk* uitstekende mogelijkheden voor verdere taakuitbreiding.

#### 4.5 Maatschappelijk opbouwwerk in de praktijk

Van de regelingen, die, zoals gezegd, aansluiten op al bestaande praktijken, naar de praktijk. Het zijn immers praktijkwerkers, die activiteiten in het kader van gemeenschapsoopbouw gaan combineren met activiteiten in het kader van groepsopbouw en zodoende samenhang aanbrengen tussen het opzetten en verbeteren van voorzieningen en activiteiten enerzijds en het betrekken van de bevolking erbij anderzijds. Zij kunnen hierbij vanaf de tweede helft van de jaren vijftig gebruik maken van enkele praktijkbeschrijvingen in het toonaangevende *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk (TMW)* en in het tijdschrift voor club- en buurthuiswerk, *De Schalm*. Het boek *Com-*

*munity Organization* (Ross, 1955) wordt in 1957 vertaald en er zijn voorlichtingsbrochures van het Ministerie. De drie belangrijkste in dit verband zijn *Enige aspecten van de sociale wijkopbouw* (Zeegers e.a., 1955), *De mens in zijn samenleving* (1958) en *Wat is community selfsurvey* (1960). De brochures sluiten, evenals de subsidieregelingen, aan bij reeds bestaande praktijken én zij stimuleren verdere ontwikkeling ervan door er bredere bekendheid aan te geven.

De praktijken waarin de beginnende taakdifferentiatie, die zal leiden tot wat vanaf het begin van de jaren zestig opbouwwerk zal worden, zichtbaar is, zijn sociale wijkopbouw, community organization en community self survey. In alle drie wordt geprobeerd 'de bevolking en groepen erbinnen' te betrekken bij wat er in hun woon- en leefomgeving gebeurt en het inzicht en de zelfwerkzaamheid te bevorderen.

### *Sociale wijkopbouw: de principes*

Sociale wijkopbouw kan worden beschouwd als de lokale variant op de regionaal georganiseerde sociale planning. De opzet is eenvoudiger – er zijn geen commissies die plannen moeten goedkeuren – maar de doelstelling is hetzelfde; gemeenschapsopbouw ofwel, "community organization for neighbourhood development" (Zeegers e.a., o.c.: 51). Hierbij gaat het in oude stadswijken om het verbeteren van het bredere sociale milieu door het verbeteren van bestaande en het opzetten van ontbrekende voorzieningen; in nieuwe wijken gaat het uiteraard alleen om het laatste. De doelstelling ervan is integratie van de bevolking op wijkniveau: "...de sociale wijkopbouw (bedoelt) het gemeenschapsleven innerlijk te structureren en wel zodanig, dat de mens de gelegenheid, de sociale ruimte, wordt geboden om zich als gemeenschapswezen te ontplooiën, om zijn burgerzin te ontwikkelen, om zich verantwoordelijk te gevoelen voor het geheel. De mens moet de gelegenheid worden geboden zich met anderen te verbinden ter bereiking van doeleinden in het belang der gemeenschap" (Groenman, 1955a: 43).<sup>50</sup>

Bestaande dan wel nieuw op te richten instellingen en verenigingen dienen gestimuleerd te worden om met elkaar te overleggen en samen te werken in een wijk(opbouw)orgaan. Via deze organen kunnen instellingen en verenigingen in overleg met elkaar en met de bevolking trachten de sociale betrekkingen in de wijk uit te breiden en te verstevigen door onder meer het stimuleren van de deelname aan het sociaal-culturele leven. Een wijkopbouworgaan kan tevens de wensen en behoeften inzake ruimtelijke en andere voorzieningen van wijkbewoners onder de aandacht brengen van de gemeentelijke overheid ((Maatschappelijk Werk, 1958: 37-40).

### *Sociale wijkopbouw: de praktijk*

Hoewel sociale wijkopbouw als zodanig pas bekendheid krijgt na de verschijning van *Enige aspecten van sociale wijkopbouw* (1955), worden pogingen een wijder sociaal milieu tot stand te brengen door samenwerking van instellingen en organisaties op wijkniveau, al veel eerder ondernomen. Zo mislukt kort na de oorlog de oprichting van de Amsterdamse Gemeenschap,<sup>51</sup> maar het oprichten van wijkcentra, waarin instellingen samenwerken om de sociale en culturele belangen van de desbetreffende wijk te behartigen, slaagt wel. Het eerste Sociaal Cultureel Wijkcentrum in Amsterdam, De Eilanden, dateert uit 1949. Initiatiefnemers zijn een predikant, een priester, het hoofd van een school, de directrice van een volkshuis en een, niet nader aangeduide, particulier, die steun krijgen van de Gemeentelijke Dienst voor Sociale Zaken (GDSZ). Aanleidingen voor de oprichting zijn de slechte huisvesting van vele arbeiders en sociale problemen, onder andere zichtbaar in hoog schoolverzuim en, in termen van toen, baldadigheid (Van Dam, 1956: 72). Het wijkcentrum beoogt "de burgerzin en het saamhorigheidsgevoel aan te kweken, de sociaal-

culturele belangstelling en activiteit aan te moedigen, het verantwoordelijkheidsgevoel te ontwikkelen, de maatschappelijke zorg te bevorderen, de zelfwerkzaamheid en de onderlinge samenwerking van de verschillende bevolkingsgroepen te vergroten” (Ibid.: 73). Dit doet het door onder meer de samenwerking van instellingen op maatschappelijk en sociaal-cultureel terrein te stimuleren, initiatieven te nemen bij het tot stand brengen van activiteiten en voorzieningen die ontbreken, het geven van voorlichting en het organiseren van cursussen over vraagstukken die van algemeen sociaal en sociaal-cultureel belang zijn voor de wijkbevolking.

Na De Eilanden komen er meer Sociaal-Culturele Wijkcentra; in 1955, als *Enige aspecten van sociale wijkopbouw* verschijnt, heeft Amsterdam er negen. De wijkcentra hebben een wijkraad, een wijkbestuur en, in sommige wijken, een betaalde administrateur. De centra krijgen gemeentelijke subsidie, onder andere nodig voor het verspreiden van affiches en brochures onder de wijkbevolking om bekendheid te geven aan de activiteiten van het centrum, én ondersteuning van de GDSZ, die desgewenst een sociaal raadsman in de centra detacheert. Hoewel de centra zelf in principe geen activiteiten ter hand nemen, organiseren zij wel wijkoverkoepelende activiteiten, zoals vakantie-activiteiten voor de jeugd, ontspanning voor bejaarden en wijkfeesten. Ook verlenen zij hulp bij hygiënische en medische activiteiten zoals de rattenbestrijding en doorlichting in het kader van de tbc-bestrijding (Ibid.: 90-92; 121-123).

Naast sociale wijkopbouw in al bestaande wijken, is er sociale wijkopbouw in nieuwe wijken. Een belangrijk verschil met sociale opbouw in oude wijken is de afwezigheid van slechte woonomstandigheden; een ander belangrijk verschil is dat het ruimere sociale milieu niet verbeterd hoeft te worden, maar nog geheel tot stand gebracht. Twee voorbeelden van sociale opbouw in nieuwe arbeiderswijken zijn de oprichting van de Zuidwijkse Gemeenschap in Rotterdam in 1952 en de Moerwijkse Gemeenschap in Den Haag in 1953.

Zuidwijk is gebouwd volgens de wijkgedachte, beschreven in *De stad der toekomst-toekomst der stad* (Bos, 1946). De in 1949 opgerichte woningbouwcorporatie Stichting voor Volkshuisvesting Tuinstad Zuidwijk, belast met de bouw, het beheer en de exploitatie van de wijk, beschouwt het versterken van het gemeenschapsleven als een belangrijke taak. Zij verplicht in dit verband de huurders van de woningen – de eerste worden opgeleverd in 1951 – lid te worden en contributie te betalen aan de huurdersvereniging, welke in 1952 wordt opgericht als Zuidwijkse Gemeenschap.<sup>52</sup> De vereniging heeft een door de leden gekozen bestuur. Er zijn commissies, die zich bezig houden met zaken die voor het tot stand brengen van een wijder sociaal milieu van belang zijn, zoals sport, ontwikkeling en ontspanning. Er wordt een wijkkrant uitgegeven en een wijkgebouw geëxploiteerd. De katholieke, gereformeerde en hervormde leiding werkt samen in een Convent van Geestelijken, dat eveneens betrokken is bij het overleg over de materiële en immateriële vormgeving van de wijk (Post, 1956: 135-138).

De Zuidwijkse Gemeenschap wordt vanaf 1954 ondersteund door een door de gemeente gesubsidieerde buurthuiswerker van het neutrale Rotterdamse Centrum voor Sociaal-Cultureel Vormingswerk, een organisatie die buurthuizen in acht Rotterdamse wijken onder haar hoede heeft. De belangrijkste taak van de werker is, in nauw overleg met de geestelijk leiders van de wijkbevolking, de onderlinge contacten tussen wijkbewoners en de contacten tussen verenigingen in de wijk te stimuleren. (Van Gelder, 1955: 187-189).

De Moerwijkse Gemeenschap in Den Haag wil eveneens in de moderne, onoverzichtelijke, geatomiseerde samenleving de gemeenschapszin versterken via stimulering van het verenigingsleven en het bevorderen van de samenwerking tussen groepen in de wijk. Ook werpt de Gemeenschap zich op als belangenbehartiger richting de gemeente en andere partijen op sociaal en cultureel gebied (Kok, 1953: 316-350).

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat het tot stand brengen dan wel verbeteren van het ‘wijdere sociale milieu’ op lokaal niveau geen aangelegenheid is van uitsluitend bestuurders, onderzoekers of beroepskrachten. Door het organiseren van activiteiten, het bevorderen van het verenigingsleven en commissiewerk wordt eveneens geprobeerd de bevolking erbij te betrekken en het sociaal bewustzijn en de zelfwerkzaamheid te stimuleren – een van de taken van de hierboven besproken regelingen *Samenlevingsopbouw* en *Buurtwerk*.

Met het betrekken van ‘de bevolking en groepen erbinnen’ wordt ook geëxperimenteerd in plattelandsgebieden. Hierbij wordt verbinding gelegd met community organization, zoals gezegd, in 1948 door Kamphuis geïntroduceerd als de planning en organisatie van sociale voorzieningen, door haar toebedeeld aan de provinciale opbouworganen en hun pendanten in grote gemeenten (hoofdstuk 3.11) en door De Vries Reilingh in 1953 gelijkgesteld aan opbouwwerk.

### *Community organization: de principes*

In 1955 en 1956 verschijnen in het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* (TMW) twee artikelen waarin wordt ingegaan op de betekenis die community organization kan hebben bij processen van begeleide verandering in plattelandssamenlevingen. Beide artikelen zijn geschreven door sociologe A. Stork, werkzaam bij het provinciale opbouworgaan in Overijssel. Haar insteek is niet planning en organisatie, maar het betrekken van de bevolking bij het opzetten van activiteiten en voorzieningen. Dit is nieuw.

Geheel in lijn van de dan nog geldende opvattingen wijst Stork op de mogelijk negatieve gevolgen van te snelle industrialisatie van het platteland, als gevolg waarvan traditionele dorps- en buurtgemeenschappen in isolement en ontbinding kunnen raken. De ontwikkeling van een traditionele agrarische samenleving naar een moderne industriële, kan haars inziens evenwel (meer) harmonisch verlopen als de vestiging van industrie gepaard gaat met het voorbereiden van de bevolking op de veranderingen die haar te wachten staan en met het betrekken van de bevolking bij het onderzoek naar sociale tekorten in de samenleving, die de omslag moet maken van traditioneel naar modern. Hierdoor kan betrokkenheid bij en een gevoel van verantwoordelijkheid voor de gemeenschap in verandering ontstaan.

Bij het betrekken van de bevolking bij het veranderingsproces kan community organization een belangrijke functie vervullen: “Community-organization tracht op verantwoorde wijze aan een in groei en verandering zijnde gemeenschap leiding te geven, zodanig, dat hiermede de harmonische opbouw van het maatschappelijk geheel bewust bevorderd wordt. De mensen moeten er toe worden gebracht onderling bindingen aan te gaan of te verstevigen, waardoor ze zich vooral ook met het plaatselijke of regionale geheel verbonden gaan voelen. Het gaat hier dus om het leggen van bevredigende relaties tussen individuen en nieuw te vormen sociale grootheden. Door middel hiervan zal het individu zich als een integrerend deel van het maatschappelijk geheel bewust worden, waardoor de mens er toe wordt gebracht de eigen en andermans waardigheid te beleven en zich verantwoordelijk te voelen” (Stork, 1955: 271-272).

In het vervolgartikel gaat Stork in op het mislukken van activiteiten, die weliswaar vóór, maar niet in overleg mét de bevolking zijn opgezet. Ook stelt zij voor de “verwarrende” term community organization te vertalen met maatschappelijk opbouwwerk: “als tegenwicht tegen de steeds verdergaande sociale isolatie van de individu zal community organization, welk begrip wij in dit artikel willen vertalen met de woorden ‘maatschappelijk opbouwwerk’, zich in eerste instantie moet richten op de menselijke betrekkingen. Veelal zal aan de bestaande betrekkingen een nieu-

we inhoud en een nieuwe zin gegeven moeten worden. Een methode is het vormen van kleine kernen, en via deze kernen komen tot een verantwoorde sociale opbouw. In feite gaat het om het van onderop opbouwen van een samenleving, waarin de mens weer centraal komt te staan. [ ] Met het oog op boven omschreven doelstelling legt het maatschappelijk opbouwwerk de nadruk op de zelfwerkzaamheid der bevolking” (Stork, 1956: 87). Volgens Stork is stimulering van het verenigingsleven hierbij van belang, evenals volkshogeschool- en buurtwerk. Ook deelname van de bevolking aan streekonderzoek, dat door deelname streekzelfonderzoek wordt, acht zij een pro- baat middel om de bevolkingsbetrokkenheid en zelfwerkzaamheid te bevorderen.

De nadruk die Stork legt op de menselijke betrekkingen en maatschappelijke opbouw ‘van onderop’ is geheel in lijn met de principes in *Community Organization; Theory and Principles* (Ross, 1955), dat een jaar eerder verscheen en waarin community organization wordt gepositioneerd als een van de basisprocessen van social work – een begrip dat in het Nederlands consequent wordt vertaald met ‘maatschappelijk werk’. Ross’ boek, dat in de volgende paragraaf aan de orde komt, krijgt, zoals eerder werd opgemerkt, pas wijdere bekendheid na de Nederlandse vertaling in 1957, hetzelfde jaar waarin community organization tijdens de tweede NRMW-NCC conferentie wordt opgevoerd als methode van maatschappelijk opbouwwerk.

### *Community organization: de praktijk*

In het (eerste) themanummer van het *TMW* over community organization zijn vijf praktijkbeschrijvingen opgenomen. Drie artikelen betreffen projecten waarin, hoe verschillend ook, getracht wordt ‘de bevolking’ te betrekken bij het inventariseren van problemen van een samenleving in verandering (het Drentse dorp Roden, de streken Friese Wouden en Noord-West Veluwe) en bij het bedenken van oplossingen voor de problemen. In alle drie gevallen worden er mensen uitgenodigd deel te nemen aan werkgroepen en commissies, die worden begeleid door deskundigen.

Een vierde artikel gaat over een dorpscommissie voor maatschappelijke en culturele zorg, die probeert kwijnende activiteiten nieuw leven in te blazen door onder meer gesprekken te voeren met het bestuur van een niet goed functionerend buurthuis en met de besturen van eveneens niet goed lopende amateurtoneelverenigingen. Ter bevordering van het gemeenschapsleven neemt de commissie tevens het initiatief tot het opzetten van een dorpskrant, voor en door dorpsgenoten geschreven.

Het vijfde artikel is gewijd aan het stimuleren van het maatschappelijke en culturele leven in veertien dorpen in verandering (door onder meer boerderijverplaatsing, ruilverkaveling en de komst van migranten) in de Bommelerwaard. Twee maatschappelijk werkers, een vormingsleider en een jeugdwerkleider proberen contacten te leggen met de bevolking via cursussen als agrarisch-sociale voorlichting en woninginrichting, het opzetten van amateurtoneel en activiteiten voor jongeren (*TMW*, 1958: 277-303).

In een van de artikelen wordt expliciet aandacht besteed aan de community organizer. Deze heeft vooral tot taak goede contacten te leggen met de bevolking, die hem als buitenstaander niet onmiddellijk zal vertrouwen, de deelnemers te helpen bij de formulering en oplossing van problemen en te fungeren als neutrale, objectieve bemiddelaar en voorlichter (*Ibid.*: 297-299).

Hoewel de artikelen geen duidelijkheid geven over terminologie, inhoud en methoden van community organization in de Nederlandse situatie, aldus de redactie in het intro (*Ibid.*: 273), laten zij wel zien hoe – op welke wijze – er wordt geprobeerd de betrokkenheid en de zelfwerkzaam-

heid van de bevolking bij het opzetten van nieuwe en het verbeteren van bestaande voorzieningen te bevorderen en tevens de onderlinge bindingen te versterken.

De lijn die in de praktijkbeschrijvingen zichtbaar is, is:

- het opzetten en begeleiden van werkgroepen / commissies die zich bezighouden met probleeminventarisatie en oplossing
- het ondersteunen van besturen van verenigingen
- het geven van cursussen
- het organiseren van activiteiten voor bepaalde groepen
- het opzetten van een wijkkrant.

De taken die aldus worden opgepakt, vertonen grote overeenkomsten met die van sociale wijkopbouw en de door Stork beschreven aanpak voor plattelandsontwikkeling. De praktijkbeschrijvingen van sociale wijkopbouw en community organization laten tevens zien hoe invulling wordt gegeven aan sociaal groepswork en sociale voorlichting.

De stap van het bevorderen van de betrokkenheid en de zelfwerkzaamheid van de bevolking door middel van het opzetten van werkgroepen, het organiseren van cursussen en activiteiten naar het betrekken van de bevolking bij sociaal onderzoek – een activiteit waarnaar Stork in haar tweede artikel verwijst – is klein en wordt eveneens gezet.

### *Community self survey: de principes*

Het opzetten van bevolkingszelfonderzoek begint als onderdeel van het sociaal onderzoek in het kader van de sociale planning. De methode is, evenals community organization, via de Amerikaanse vakliteratuur en studiereizen naar Nederland overgewaaid. De eraan ten grondslag liggende gedachte is dat het van meet af aan inschakelen van de bevolking bij de probleeminventarisatie en -formulering betere resultaten oplevert dan alleen door deskundigen gedaan onderzoek. Dit vergroot de betrokkenheid, het sociale bewustzijn en de zelfwerkzaamheid. Betrokkenheid van de bevolking leidt, zo leert ook de Amerikaanse praktijk, tot het zich verantwoordelijk voelen voor het oplossen van community-problemen (Stork, 1956: 88; Hendriks, 1960: 118-121; Maatschappelijk Werk, 1961: 7).

### *Community self survey: de praktijk*

De self surveys, begeleid door onderzoekers die gebruik maken van de groepswork-methode, komen in de tweede helft van de jaren vijftig op gang. Door Maatschappelijk Werk (1961) geprezen zelfonderzoeken zijn het dorpszelfonderzoek in Vledder in Drenthe en het streekzelfonderzoek in het dekenaat Thorn in Limburg.

Het zelfonderzoek in het overwegend agrarische Vledder is van 1957 tot 1958 uitgevoerd door twaalf jongeren, die de handleiding voor zelfonderzoek *Ken uw dorp* van de Plattelands Jongeren Gemeenschap Nederland als leidraad nemen. Het zelfonderzoek bevat twee delen. Het eerste deel heeft betrekking op het verzamelen van gegevens ten behoeve van een algemeen overzicht van het dorp: de ligging van het dorp in de streek, zijn geschiedenis, zeden, gebruiken en toerisme, de samenstelling van de bevolking en de bodemkundige, klimatologische en bouwkundige gesteldheid. Het tweede onderzoeksdeel bevat gegevens over onder andere een aantal politiek-bestuurlijke aspecten van Vledder, levensbeschouwing, kerken en kerkelijke verenigingen, de sociale en culturele sector (maatschappelijk werk en verzorging, media en leetuurvoorzieningen, jeugd en jeugdwerk, verenigingen en uitvoeringen, en onderwijs) en over de belangrijkste economische activiteiten (Dorpsonderzoek Vledder, 1959).

Het streekzelfonderzoek in het dekenaat Thorn, een co-productie van het Dekenaal Sociaal Charitatief Centrum en de School voor Maatschappelijk Werk in Sittard, wordt van april tot september 1959 uitgevoerd door vier stagiaires van de school. Zij worden begeleid door drie docenten. Eén van hen is W.A.C. Zwanikken, die in 1960 een studiereis van een jaar naar de Verenigde Staten maakt, in 1965 directeur van het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO) zal worden en tezamen met A.J.M. van Tienen het tweede opbouwwerkleerboek, *Opbouwwerk als een sociaal-agogische methode* (1969), zal schrijven.

Het doel van het onderzoek is het inventariseren van de belangrijkste problemen op maatschappelijk terrein en het formuleren van voorstellen om deze op te lossen. Een door de begeleidende docenten gemaakte sociografische schets van het dekenaat is het vertrekpunt. De schets wordt voorgelegd aan lokale leiders en, via spreekbeurten en berichten in de lokale media, aan de bevolking. Het doel ervan is belangstelling voor deelname op te wekken, hetgeen lukt. Er worden werk- en discussiegroepen opgezet rond een aantal thema's, waaronder het functioneren van het kerkelijk- en verenigingsleven, problemen rond jongeren en de invloed van verstedelijking op het gemeenschapsleven in de verschillende dorpen die behoren tot het dekenaat Thorn. De groepen worden voorzien van informatie, verkregen door onderzoek – enquête en interviews – dat wordt uitgevoerd door de stagiaires (De Kok en Zwanikken, 1959: 38-76).

Het zelfonderzoek wordt door de begeleiders beschouwd als een maatschappelijk-opbouwwerkproces, waarbij wordt gestreefd naar vergroting van de betrokkenheid en de zelfwerkzaamheid van de bevolking. De gebruikte methoden en technieken zijn groepswork, discussietechnieken, voorlichting, participerende observatie, interviews en enquêtes (Ibid.: 92-98).

Zelfonderzoek kan aldus worden toegevoegd aan de hierboven genoemde taken die worden opgepakt in het kader van het vergroten van de betrokkenheid en de zelfwerkzaamheid van de bevolking. Tezamen onderscheiden deze taken zich, zoals gezegd, van andere taken waarover blijken de NRMW-NCC conferenties in 1955 en 1957 grote overeenstemming bestaat: maatschappelijk werk richt zich op hulpverlening aan individuen en gezinnen die in sociale nood verkeren; cultureel werk richt zich op de persoonlijke vorming en ontwikkeling van gezonde individuen. Dit betekent echter geenszins dat er sprake is van duidelijkheid; gelijksoortige taken worden immers opgepakt onder verschillende noemers. Tot na het verschijnen van het eerste Nederlandse boek over maatschappelijk opbouwwerk (Boer, 1960). 'Maatschappelijk opbouwwerk' wordt dan de overkoepelende term voor "verschillende activiteiten, welke beogen de sociale omgeving van de mens in gunstig geachte zin te beïnvloeden, door middel van deskundig begeleide sociale processen, waaraan de betrokken bevolking zelf actief deelneemt" (Ibid.: 26). Een ruime definitie, die – zoals ik in de volgende paragraaf zal laten zien – brede instemming krijgt, onder meer van de NRMW en het Ministerie.

Ter afsluiting van deze paragraaf, gewijd aan praktijken waarin wordt geprobeerd elementen van gemeenschapopbouw te combineren met elementen van groepopbouw, volgt hieronder het resultaat: de praktijk van maatschappelijk opbouwwerk.

### *Maatschappelijk opbouwwerk in de praktijk*

Een niet in het TMW maar *De Schalm* verschijnend interview met zes opbouwwerkers (sic!), die vanaf 1960 regelmatig met elkaar overleggen, leert dat in twee gevallen (Amsterdam en Beverwijk) maatschappelijk opbouwwerk inhoudt het opzetten van een orgaan waarin organisaties kunnen overleggen en hun werkzaamheden op elkaar afstemmen. In de derde praktijkbeschrijving (Bommelerwaard, dat reeds figureerde in het themanummer over community organiza-



tion) wordt een kwijnende Stichting Welvaart nieuw leven ingeblazen. De vierde (Zuid-Hollandse eilanden) gaat over de begeleiding van het regionaal kader van een kerkgenootschap.

In de vijfde en de zesde beschrijving (Den Haag en Zevenbergen) is er sprake van het direct betrekken van bewoners. In Den Haag krijgt de werker de opdracht om in Scheveningen de communicatie tussen bewoners op gang te brengen. Dit leidt tot een project waarin buurtbewoners starten met gesprekken met hun medebuurtbewoners om buurtproblemen te inventariseren en op te lossen. In Zevenbergen wordt er een gespreksgroep van bewoners in het leven geroepen om de gevolgen van de ontsluiting van de plaats door de voltooiing van de Volkerakdam als onderdeel van de Deltawerken te analyseren.

De doelstellingen zijn in abstracte termen geformuleerd. Het opbouwwerk beoogt “de bevolking de mogelijkheid geven een grotere medeverantwoordelijkheid te dragen met betrekking tot de eigen woonomgeving” (Amsterdam), “het versterken van de burgerzin, de bereidheid tot samenwerking door overleg te stimuleren” (Beverwijk), “het doen opbloeien van gemeenschapsbesef en het zich thuisvoelen van de bewoner in zijn wijk” (Den Haag), “de deelnemers tot gezamenlijk overleg te brengen. De samenwerking van de deelnemers te bevorderen en steun verlenen aan de deelnemers” (Bommelerwaard), “het stimuleren en coördineren van initiatieven van culturele-, sociale en diaconale aard, alsmede de lectuurvoorziening” (Zuid Hollandse eilanden) (De Schalm, 1963: 347-348).

De praktijkverslagen zijn, zoals ik in het volgende hoofdstuk zal laten zien, exemplarisch voor het opbouwwerk zoals dat zich in de jaren erna zal ontwikkelen. Enerzijds richten werkers zich op het opzetten dan wel beter doen functioneren van gemeenschapsvoorzieningen en (vrijwilligers)organisaties; anderzijds op het stimuleren van de sociale contacten en de zelfwerkzaamheid van de bevolking – een ruime, nauwelijks af te bakenen doelgroep. Ook de doelstellingen zullen in dezelfde of soortgelijke abstracte termen worden geformuleerd, hetgeen taakafbakening eveneens zal bemoeilijken.

Desondanks zijn er specifieke taken, een specifieke doelgroep en specifieke doelstellingen – hoe wijd en abstract ook gedefinieerd. De ontwikkeling van specifieke kennis en kunde om de taken te kunnen uitvoeren is, ten tijde van het verschijnen van het praktijkverslag over maatschappelijk opbouwwerk, al een aantal jaren aan de gang. De ontwikkelaars hebben zich daarbij niet laten leiden door de vraag ‘wat is maatschappelijk opbouwwerk’, maar door ‘wat is community organization’, de op gemeenschapsopbouw lijkende ‘activiteit’ die in 1948 werd beschreven door Kamphuis als ‘planning en organisatie’.

#### 4.6 De ontwikkeling van kennis en kunde

Over social case work, tegelijk met community organization geïntroduceerd, werd, zoals in hoofdstuk 3 naar voren kwam, al sinds 1948 met grote regelmaat geschreven. Rond community organization blijft het echter tamelijk stil in de vakliteratuur. In het *TMW* verschijnen, na de artikelen van Kamphuis (1948), Cloeck (1953) en Hartland (1953) de twee in de vorige paragraaf besproken artikelen van Stork en het aan community organization gewijde themanummer in 1958. Ook komt er een boekbespreking van de Nederlandse vertaling van *Community Organization; Theory and Principles* van Murray G. Ross (1955) in 1957. Deze boekbespreking zal, zoals verderop zal blijken, de inmiddels onstane verwarring rond community organization eerder doen toenemen dan verminderen.

Hoewel *Community Organization* nog niet direct bruikbare handvatten biedt voor de Nederlandse

praktijk, zal het de ideeën- en praktijkontwikkeling sterk stimuleren. De door Kamphuis en Cloeck niet genoemde – in hoofdstuk 3 geciteerde – betekenis van community organization “to help people to find ways to give expression to (their) desires to improve the environment in which they and their fellows must carry on their lives” (McMillen, o.c.: 22) wordt door Ross namelijk uitgebreid besproken.

#### 4.6.1 Community Organization; Theory and Principles

Twee belangrijke ontwikkelingen, industrialisatie en urbanisatie, hebben nadelige gevolgen voor de community als integratiekader voor de sociale en morele betrokkenheid bij de samenleving, aldus Ross’ diagnose van de problemen van de moderne samenleving. Industrialisering gaat gepaard met het verdwijnen van traditionele samenlevingsstructuren en -verbanden zonder dat deze plaatsmaken voor nieuwe, beter bij een industriële samenleving passende. Belangrijke negatieve gevolgen zijn toenemende verwarring en onzekerheid door gebrek aan houvast en identiteitsverlies. Door urbanisatie en de hiermee gepaard gaande schaalvergroting verliezen mensen het gevoel ergens bij te horen, worden contacten met burens en buurtgenoten oppervlakkiger en neemt de betrokkenheid bij de community af. Het ontwikkelen en handhaven van gedeelde waarden wordt problematisch door het ontstaan van geïsoleerde subgroepen en subculturen, waardoor sociale spanningen kunnen optreden. De democratie raakt verzwakt en kan in gevaar komen als de binding tussen individu en gemeenschap – en hiermee ook collectief gedeelde waarden – afneemt, terwijl belemmeringen voor het sociaal functioneren ook de persoonlijke ontplooiing remmen (Ross, 1955: 80-83).

Ross’ diagnose van de problemen van de community in de Verenigde Staten wijkt niet of nauwelijks af van de Nederlandse, waarin industrialisatie en urbanisatie eveneens worden beschouwd als belangrijke oorzaken van dreigende gemeenschapsdesintegratie. Zijn definitie van community organization, als belangrijke remedie, is evenwel een heel andere dan de in Nederland gangbare invulling ‘planning en organisatie’. Community organization is:

“a process by which a community identifies its needs or objectives, orders (or ranks) these needs or objectives, develops the confidence and will to work at these needs or objectives, finds the resources (internal and/or external) to deal with this needs or objectives, takes action in response to them, and in so doing extends and develops coöperative and collaborative attitudes and practices in the community” (Ibid.: 39).

Community organization behelst in de visie van Ross twee onlosmakelijk met elkaar verbonden deelprocessen: *planning* en *community integratie*. Planning heeft betrekking op alle aspecten die van belang zijn bij het zetten van de stappen van probleemidentificatie tot probleemoplossing en implementatie. Community integratie is het deelproces waarin mee- en samenwerking leiden tot meer identificatie en verbondenheid met de community, grotere belangstelling voor en participatie in community-aangelegenheden en aldus tot de totstandkoming of vergroting van gemeenschappelijke waarden en normen (Ibid.: 51).

Ross, die zijn uitwerking van het begrip community organization bestempelt als een “sensitizing concept”,<sup>53</sup> meent dat planning en coördinatie ‘van boven- of buitenaf’ geen community organization is – tenzij de organisaties die planning en organisatie willen bewerkstelligen zelf voorwerp van community organization zijn! In dit verband maakt Ross een verhelderend onderscheid tussen functionele en geografische community.

Een functionele community bestaat uit groepen of organisaties met gedeelde belangen of een bepaalde functie, zoals welfare, educatie, landbouw of religie. Als functionele communities, zoals organisaties die zich bezighouden met culturele vorming, zich buigen over het oplossen van pro-

blemen die betrekking hebben op volwasseneneducatie en, al dan niet bewust, beide deelprocessen van community organization doorlopen, is er sprake van community organization. Als functionele communities zich daarentegen richten op bijvoorbeeld het bevorderen van de volwasseneneducatie in een bepaalde streek, dorp of stad (geografische community) en in dit verband educatieve behoeften en/of tekorten opsporen (probleemidentificatie), waarna zij voorzieningen en activiteiten gaan opzetten om in deze tekorten en/of behoeften te voorzien (probleemoplossing), zijn zij weliswaar bezig met planning en organisatie, maar niet met community organization (Ibid.: 40-42). Hiervan kan in dit geval slechts sprake zijn als de geografische community zelf, al dan niet met hulp, zijn behoeften of noden identificeert, rangordent etc.

Bovenstaand voorbeeld illustreert de verwarring die volgens Ross kan ontstaan als een functionele community zichzelf beschouwt als een geografische community – iets wat in Nederland eveneens gebeurt. De functionele community kan namelijk denken dat zij community organization-processen begeleidt, terwijl zij in feite bezig is met (een van de twee) andere vormen van community work: *community development* en *community relations* – aan community organization verwant, maar niet identiek.

*Community development* kan worden beschouwd als voorfase van community organization, hoewel het laatste niet noodzakelijkerwijs volgt op het eerste. Bij community development, meestal in gang gezet door nationale of internationale hulpverleningsorganisaties, kan het gaan om achterstandsbestrijding, maar ook om het opzetten van educatieve, hygiënische, recreatieve, maatschappelijke en culturele voorzieningen in gebieden waarin deze voorzieningen ontbreken of onvoldoende aanwezig zijn door bijvoorbeeld de vestiging van nieuwe of de uitbreiding van al gevestigde industrie. Naast dorps-, stads- of streekontwikkeling is een belangrijk nevendoeel het activeren van (de leiders van) de bevolking en haar te leren (een deel van) haar eigen problemen zelf op te lossen. Activering van de bevolking is volgens Ross evenwel geen community organization, dat integratie in de hierboven beschreven zin beoogt.

*Community relations* heeft betrekking op een aantal manieren of methoden met behulp waarvan een community work-organisatie tracht haar doelen te verwezenlijken. Ross noemt in dit verband ‘public relations’, bedoeld om zichzelf te positioneren en te profileren; ‘community services’, waarmee wordt bedoeld op het aanbieden van diensten aan (groepen binnen) de gehele geografische community, en ‘community participation’, dat wil zeggen deelname aan commissies en participeren in netwerken via welke de functionele community haar doelen kan bereiken.

Bij zowel community organization als community development speelt planning, dat wil zeggen ‘van probleeminventarisatie tot oplossing en implementatie’, een belangrijke rol, evenals het betrekken en activeren van de bevolking. Community development kan hierna stoppen; community organization niet. Communityintegratie is immers het uiteindelijke doel.

Ross beschouwt community organization als “one of the basic social work processes, being used to attain the same basic objectives, and using many of the same methods, as case work and group work” (Ibid.: 60) – beide al geclaimd door het Nederlandse maatschappelijk werk. Na deze inleidende zin volgt een uitgebreide beschouwing over de waardenoriëntatie en basisassumpties van social workers, die ongeacht of zij zich richten op individuen, groepen of communities, berusten op dezelfde principes: “the inherent dignity and worth of the individual, the resources possessed by each to deal with his own problems, the inherent capacity for growth, the ability of the individual (or group or community) to choose widely in the management of his own affairs. In addition there is the assumption that people overwhelmed by the complexities of life often become psychologically paralyzed, but with help this stage can be overcome and normal processes of growth resumed” (Ibid.:62).

In de hiernavolgende beschouwing over grondbeginselen en filosofie worden systematisch overeenkomsten en verschillen tussen community organization enerzijds en case work en group work anderzijds op een rij gezet, terwijl community development uit beeld verdwijnt. De community organizer blijkt een functionaris te zijn die, evenals case- en groupworkers, permanent werkt aan het bereiken van het belangrijkste doel: integratie door vergroting van het probleemoplossend vermogen van de cliënt (de community) door zelfwerkzaamheid, versterking van de onderlinge betrokkenheid en bevordering van participatie en samenwerking. De community organizer blijkt, evenals de case- en group worker, een sociaal therapeut. Tevens is hij gids, enabler en expert (Ibid.: 200 e.v.).

### *De Nederlandse introductie van Community Organization*

In 1957 wordt *Community Organization: Theory and Principles* in het Nederlands vertaald als *Gemeenschapsorganisatie: grondbeginselen en theorie*. Hierdoor worden Ross' ideeën toegankelijk voor een breder publiek. Voor velen zal de boekbespreking in het TMW van de Nederlandse vertaling, die in 1958 verschijnt, echter de eerste kennismaking met de ideeën van Ross over community organization zijn geweest. Een niet onbelangrijke kennismaking; de komende jaren zal veel worden gerefereerd aan diens opvattingen. Deze worden echter inadequaat weergegeven, zodat de spraakverwarring rond community organization eerder toe- dan afneemt. De inadequate weergave betreft twee belangrijke zaken: de vraag wat community organization is en de verschillen tussen community organization en community development.

Hoewel Ross zelf expliciet aangeeft 'process', dat zowel ontwikkeling als methode kan betekenen, te gebruiken in de betekenis van ontwikkeling – "the [ ] movement from identification of a problem (or objective) to solution" (Ibid.: 39) – én hierbij wijst op de neiging proces en methode met elkaar te verwarren, introduceert de recensent community organization als een methode. Dit zal bijdragen aan de toch al bestaande verwarring rond het begrip.

Community development wordt beschouwd als synoniem voor community organization in ontwikkelingslanden (TMW, Kroft, 1958: 268).<sup>54</sup> De recensent oefent kritiek uit op het zijns inziens te ver doorgevoerde onderscheid tussen planning en integratie als twee deelprocessen van community organization. De betrokkenheid van de bevolking moet worden nagestreefd, maar er moet leiding worden gegeven aan processen van planning, aldus de recensent. Zeker in situaties waarin de bevolking "apathisch is en ondanks vele aansporingen geen interesse toont om iets te ondernemen" (Ibid.: 270). Een opvatting die, zo erkent ook de recensent, haaks staat op die van Ross. Een opvatting die echter wel past bij community development. Dit inzicht kan eerst ontstaan als wordt gezien dat, in de visie van Ross, community organization en community development niet identiek zijn.

De conclusie ligt voor de hand; de recensent – en met hem vele anderen – heeft de nuances niet gezien of begrepen. Hierdoor wordt de kans gemist om, via vergelijking van community organization en community development, het analytisch onderscheid tussen beide als leidraad te nemen bij het oplossen van problemen met betrekking tot doelstelling, methoden en de gewenste mate van sturing. Vergelijking van community organization en community development leert immers dat de planningsfase bij beide grote overeenkomsten vertoont, terwijl de startsituatie en de wijze van sturing bij beide verschillen. De te ontwikkelen methoden voor de planningsfase kunnen derhalve gelijk zijn; de te ontwikkelen methoden voor sturing echter niet. Deze worden namelijk bepaald door de doelstellingen: het tot stand brengen of op elkaar afstemmen van voorzieningen (community development), dan wel het vergroten van de verbon-

denheid met elkaar en het geheel (community organization). Naarmate de nadruk meer komt te liggen op integratie, wordt de wijze van sturing anders – meer begeleidend dan leidend. Dit vereist geen fundamenteel, maar wel een gradueel andere aanpak bij de wijze van sturing, namelijk van bovenaf of van onderop.

In een uitgebreid, door *De Schalm* als brochure uitgegeven artikel van Groenman, die tevens ingaat op de opvattingen van Ross, wordt community organization omschreven als “ruimtelijke sociale opbouw” (1957: 8) of “sociale opbouw op territoriale grondslag”<sup>55</sup> – een proces waarbij bewust wordt getracht de samenleving vorm te geven (Ibid.: 3-4). Medewerking van de bevolking beschouwt Groenman als wenselijk, maar niet per se noodzakelijk. Hiermee verwijst hij impliciet een groot deel van Ross’ *Theory and Principles* naar de prullenbak. De zeer abstracte brochure, met praktijkvoorbeelden die ontleend zijn aan community development-projecten in ontwikkelingslanden, biedt daarnaast weinig handvatten voor de vormgeving aan community organization.

#### Kader 4.4: Een opmerkelijke omslag

Enkele jaren later stelt Groenman (1960: 209) dat het onderscheid tussen community development en community organization niet houdbaar is. Sterker, hij neemt expliciet afstand van zijn opvattingen over sociale opbouw op territoriale grondslag. Zijns inziens kan de stadswijk geen betekenis hebben als sociaal integratiekader. Ten eerste verschillen de bindingen die de diverse bewonerscategorieën in hun wijk hebben, sterk. Zo behoren vrouwen, kinderen, bejaarden en werklozen allen tot de categorie ‘wijkbewoner’; zij hebben echter weinig met elkaar gemeen. Ten tweede geldt: hoe meer geld, hoe minder de binding aan de wijk, want hoe groter de mogelijkheden activiteiten buiten de wijk te ondernemen. Ten derde is de religieuze verscheidenheid niet bevorderlijk voor integratie op wijkniveau en ten slotte kan welzijnsbevordering niet territoriaal gebonden zijn door onder andere de gestegen geografische mobiliteit. Al met al is de wijkgedachte als “sympathieke, doch niet-temin niet reële romantiek ontmaskerd” (Groenman, 1960: 244) en geldt voor sociale wijkopbouw: “Is het niet eerder zo, dat wij door de aanvaarding van community development voor stedelijke gebieden de wensdroom van de wijkgedachte, die terugverlangde naar het paradijs van de Gemeenschap, hebben vervangen door een nieuwe illusie?” (Ibid.: 246).

Hiermee ondergraaft Groenman de opvatting dat gemeenschapsopbouw op territoriale grondslag mogelijk is - een opvatting die vijf jaar eerder al door Van Doorn, toen nog onderzoeker bij het door Groenman geleide ISONEVO, én door NVMW-bestuurslid Treurniet naar het rijk der illusies werd verwezen.

Van Doorn schreef destijds in een prae-advies – met als titel *Wijk en stad: reële integratiekaders?* – voor een ISONEVO-congres over sociale samenhang in nieuwe stadswijken: “Met ‘organisatie’ van ‘de’ wijk komt men er in ieder geval niet. Reeds de sociale heterogeniteit der nieuwe wijken – én van talloze oudere – maakt een eventuele min of meer totale organisatie van het wijkleven bij voorbaar illusoir. De sociale ‘velden’, waarin de diverse samenstellende groepen zich bewegen, dekken elkaar niet. Ouderen en jongeren, arbeiders, middenstanders en intellectuelen, ‘echte stedelingen’ en oud-plattelanders, sportenthousiasten, autobezitters, verzamelaars, en alle andere denkbare bewonerscategorieën zijn in vele opzichten onverenigbaar” (Van Doorn, 1955: 78).

Treurniet betoonde zich tijdens een bijeenkomst naar aanleiding van de eerder genoemde

brochure over sociale wijkopbouw (Zeegers e.a., o.c) uiterst sceptisch. Hij merkte tijdens een betoog op dat gemeentelijke overheden - met zijn woonplaats Den Haag als voorbeeld - voorzichtig moeten zijn met het stimuleren van gemeenschapsvorming. Deze dient van onderop tot stand te komen. Treurniet stelde in dit verband: "Ik heb op mijn lijst een zeventigtal plaatselijke en wijkgemeenschappen staan. Ik maak mij echter sterk, dat niet meer dan ongeveer vijf daarvan werkelijk een behoorlijk actief leven leiden. [.]. De meeste wijkgemeenschappen en plaatselijke gemeenschappen zijn in feite morsdood" (In: Groenman (red.) 1955b: 76).

Aldus wordt de legitimiteit van maatschappelijk opbouwwerk al in de jaren vijftig ter discussie gesteld – en niet door de minsten. Zowel de sociologen Groenman en Van Doorn als NVMW-bestuurslid Treurniet zijn deskundig op het gebied van sociale planning, al dan niet op stedelijk niveau, en invloedrijk.

### *Begripsverwarring*

In de in dit onderzoek genoemde publicaties komt community organization naar voren als planning en organisatie (Kamphuis, 1948, Cloeck, 1953 en Hartland, 1953), (maatschappelijk) opbouwwerk (De Vries Reilingh, 1953, Stork, 1956), planning en integratie (Ross, 1955), ruimtelijke sociale opbouw (Groenman, 1957), proces, methode, ontwikkeling of terrein van werkzaamheden (Bakker, 1957), methode en terrein van werkzaamheden (Maatschappelijk Werk, 1958) en gemeenschapsorganisatie (Kroft, 1958).

Volgens Boer, inmiddels directrice van Opbouw Drenthe, die in 1958 een poging tot begripsverheldering onderneemt, is de ontstane begripsverwarring onder andere het gevolg van de meerduidigheid van zowel 'community' als 'organization'.

Community, stelt zij, kan betrekking hebben op de bevolking in een bepaald gebied, maar ook op levensbeschouwelijke, functionele en categoriale groepen. De vraag is dan ook wie of wat wordt bedoeld met community. Organization kan zowel organisatie als 'het organiseren' betekenen. Organisatie kan worden opgevat als middel om iets te bereiken, maar ook als doel – datgene wat bereikt dient te worden. In dat geval is het organiseren ervan een proces.

In feite leidt de verwarring ertoe "*dat men kan spreken over 'a community organization practicing community organization in order to achieve community organization'*" (Boer, 1958: 51 – cursivering MCD).<sup>56</sup>

Aldus de in de loop der jaren ontstane verwarring pregnant verwoord.

Een rondgang door de Amerikaanse literatuur leert haar dat community organization een proces is, dat twee met elkaar verweven aspecten omvat: het op elkaar afstemmen van behoeften (needs) en hulpbronnen (resources) en het verbeteren van de betrekkingen tussen mensen. Beide aspecten zijn aanwezig in de definitie van Ross, welke Boer onderschrijft. Het ontwikkelen van theorie en methodiek, specifiek toegesneden op de Nederlandse situatie, staat echter nog in de kinderschoenen (Boer, 1958: 49-50).

Boer zal zelf een belangrijke aanzet geven tot de theorie- en methodiekontwikkeling; in 1960 verschijnt van haar hand het eerste op de Nederlandse situatie toegesneden theorieboek *Maatschappelijk opbouwwerk: verkenningen op het gebied van de 'community organization in Nederlandse verhoudingen'*.

#### 4.6.2 Maatschappelijk opbouwwerk: verkenningen

Boer analyseert in haar boek de drie thema's waarover onduidelijkheid bestaat: wat is community organization, wat is maatschappelijk opbouwwerk en hoe verhoudt community organization zich tot maatschappelijk opbouwwerk.

*Wat is community organization?*

De onduidelijkheden rond community organization zijn volgens Boer terug te voeren op het feit dat community organization wordt gebruikt ter aanduiding van:

- een *terrein van werkzaamheden*, dat wil zeggen dat met de term wordt bedoeld op activiteiten van bepaalde organisaties;
- een *proces*, gericht op het tot stand brengen van integratie en samenwerking;
- een *werkmethode*, waarbij het proces bewust op gang wordt gebracht om integratie en samenwerking te bewerkstelligen.

Boer verwerpt de opvatting dat community organization een terrein van werkzaamheden is. Community organization is, hierin volgt zij Ross, "een proces, waarbij een 'community' haar behoeften en doeleinden vaststelt, deze ordent en rangschikt, het vertrouwen en de wil ontwikkelt hieraan te werken, de hulpbronnen (interne of externe) daarvoor zoekt, tot actie overgaat en door dit alles te doen de samenwerking in de community te doen groeien" (Ibid.: 46). Het proces kan in meerdere of mindere mate spontaan tot stand komen en verlopen; het kan evenwel noodzakelijk zijn een community organization-proces op gang te brengen en te begeleiden.

*Wat is maatschappelijk opbouwwerk?*

Maatschappelijk opbouwwerk verschijnt volgens Boer in situaties waarin dergelijke processen deskundige begeleiding behoeven. Is dit het geval, dan "ontstaat [ ] een maatschappelijk werksituatie, waarin op systematische wijze, beroepsmatig, volgens bepaalde methodische gedragslijnen hulp verleend wordt. Bij deze vorm van hulpverlening is de community de 'cliënt' en helpt de sociale werker de 'community' bij het oplossen van haar problemen" (Ibid.: 83).

Rond maatschappelijk opbouwwerk bestaat echter eveneens onduidelijkheid; deze komt volgens Boer doordat binnen het maatschappelijk werk twee visies bestaan op wat maatschappelijk opbouwwerk is:

- maatschappelijk opbouwwerk is een paraplueterm voor het aanduiden van verschillende activiteiten of werkvormen. Hierbinnen bestaan verschillende methodieken, namelijk sociaal groepswerk en community organization;
- maatschappelijk opbouwwerk is een basismethodiek van maatschappelijk werk.

Deze verschillende visies zijn geënt op de wijze waarop werksoorten van maatschappelijk werk worden gedefinieerd. Het Ministerie van Maatschappelijk Werk gaat uit van twee werksoorten van maatschappelijk werk – individueel maatschappelijk werk en maatschappelijk opbouwwerk – terwijl binnen het maatschappelijk werk niet twee, maar drie werksoorten kunnen worden onderscheiden, gekoppeld aan methodiekspecialisaties: case work, groepswerk en maatschappelijk opbouwwerk.

Als maatschappelijk opbouwwerk wordt beschouwd als een werksoort of een terrein van werkzaamheden, kan de volgende, ruime definitie van maatschappelijk opbouwwerk worden gegeven:

Maatschappelijk opbouwwerk is "een verzamelnaam voor verschillende activiteiten, welke beogen de sociale omgeving van de mens in gunstig geachte zin te beïnvloeden, door middel van deskundig begeleide sociale processen, waaraan de betrokken bevolking zelf actief deelneemt" (Ibid.: 26).

Als maatschappelijk opbouwwerk wordt beschouwd als basismethodiek van maatschappelijk werk, wordt de definitie ingeperkt:

“Maatschappelijk opbouwwerk’ beoogt de sociale omgeving van de mens in gunstig geachte zin te beïnvloeden door middel van deskundig begeleide sociale processen, gericht op sociale planning en integratie binnen een samenlevingsverband, waaraan de betrokken bevolking zelf actief deelneemt” (Ibid.:166).

In deze definitie wordt de sociale omgeving niet in gunstig geachte zin beïnvloed door verschillende activiteiten, maar door maatschappelijk opbouwwerk. Dit richt zich op sociale planning en integratie binnen een samenlevingsverband ofwel, community organization. De verder te ontwikkelen methodiek betekent dan: het ontwikkelen van methoden voor sociale planning en voor het bewerkstelligen van integratie.

#### *Hoe verhouden community organization en maatschappelijk opbouwwerk zich tot elkaar?*

Om de onduidelijkheid rond maatschappelijk opbouwwerk op te lossen, is het van belang, aldus Boer, te kiezen tussen beide definities. Zijzelf geeft de voorkeur aan de beperkte definitie en maatschappelijk opbouwwerk te beschouwen als basismethodiek voor de werksoort community organization dat, zoals gezegd, een proces is dat bestaat uit twee deelprocessen: planning en integratie (Ibid.: 165). Dit kan de duidelijkheid geven die nu nog ontbreekt, het werkkerrein inperken en bijdragen aan verdere methodiekontwikkeling.

Boer, die haar boek lardeert met vele beschrijvingen van Nederlandse praktijken, werkt community organization uit als een intergroepsproces.<sup>57</sup> Het laatste is in Nederland een nog onbekend begrip. Hierbij gaat het om het begeleiden van de groep vanuit het gegeven dat de leden niet als individu, maar als representant van andere groepen aan de groep deelnemen en derhalve min of meer gebonden zijn aan vooraf bepaalde rollen en opvattingen (Ibid.: 71-77).

De werker moet, ook hier volgt zij Ross, nondirectief zijn, dat wil zeggen dat hij of zij zich opstelt als begeleider die de groep stimuleert tot zelfwerkzaamheid.

Zijn of haar theoretische kennis moet gefundeerd zijn in de sociologie, de sociale psychologie en de sociale pedagogiek. Als begeleider van groepen die worden gestimuleerd tot zelfwerkzaamheid moet hij of zij inzicht hebben in methoden en technieken van sociaal onderzoek en beschikken over een aantal vaardigheden en technieken. Zij noemt in dit verband vergader- en voorlichtingstechnieken, het kunnen hanteren van intergroepsituaties en het kunnen opzetten en begeleiden van commissies.

Een academische opleiding, aangevuld met kennis van de sociale, organisatorische en bestuurlijke kaart van het gebied waarin de community organizer werkt en van de verschillende Nederlandse geestelijke en maatschappelijke stromingen, beschouwt Boer eveneens als noodzakelijk (Ibid.: 107-119; 132-133).

#### *Maatschappelijk opbouwwerk: werksoort of methodiek?*

De oproep van Boer om, ten behoeve van de methodiekontwikkeling, te kiezen voor een beperkte definitie van maatschappelijk opbouwwerk, zal geen weerklank vinden.

Het TMW wijdt twee recensies aan het boek. Recensent Cloeck (1960: 162-163), wiens opvattingen over community organization als ‘organisatie van het maatschappelijk werk’ in het vorig hoofdstuk werden besproken, heeft bezwaar tegen maatschappelijk opbouwwerk als methode naast individueel en groepswerk. ‘Opbouw’ in ‘maatschappelijk opbouwwerk’ acht hij te pretentius; hij geeft er de voorkeur aan te spreken over organisatorisch werk naast individueel en groepswerk. In de optiek van Cloeck gaat het bij community organization vooral om het deelproces ‘planning’, dat wil zeggen om het identificeren van behoeften tot en met het vinden van oplossingen.



Recensent Houத்துyn Pieper (1960: 164-165), socioloog bij de Stichting tot ontwikkeling van de Noord-West-Veluwe, had liever minder aandacht voor begripsverheldering en meer praktijkvoorbeelden gezien. Zijns inziens is community organization een proces dat zich niet alleen binnen het maatschappelijk werk afspeelt, maar in alle sectoren van de samenleving, zoals in ondernemings- en gemeenteraden, zodat het van belang is dat er ook buiten het maatschappelijk werk meer aandacht wordt besteed aan methodieken om problemen van samenwerking en overleg op te lossen.

De recensent in *Volksopvoeding*, het vaktijdschrift voor het cultureel werk, noemt de term maatschappelijk opbouwwerk in het geheel niet, maar gaat uitsluitend in op de 'vertaling' van Ross voor de Nederlandse situatie. Hij meent dat Boer het plannings- of organisatorische aspect te veel uitwerkt ten koste van het integratie-aspect (Hajer, 1961: 58).<sup>58</sup>

De recensent in *De Schalm* (Ploeger, 1960: 277-280), het vaktijdschrift voor het neutrale club- en buurthuiswerk, is lovend over zowel de pogingen te komen tot begripsverheldering als de vele praktijkvoorbeelden; wel waarschuwt hij voor het ontwikkelen van "een typisch community organization jargon" (Ibid.: 279). Hij gaat wel in op Boers ideeën over het gebruik van een ruime versus beperkte definitie van maatschappelijk opbouwwerk. De ruime geniet zijn voorkeur zolang niet duidelijk is waarin community organizers zich onderscheiden van andere hulpverleners en zolang community kan staan voor een veelheid aan verschillende soorten groepsverbanden. Door nu al te kiezen voor een beperkte definitie, bestaat het risico dat community organizers een "specialistisch eilandje" gaan vormen met als gevolg dat consultants van vrijwilligers- en arbeidsorganisaties, die zich laten leiden door community organization-opvattingen, geen bijdrage meer kunnen leveren aan de methodiekontwikkeling.

Het ministerie neemt de ruime definitie over en handhaaft hiermee zijn indeling in werksoorten waarbij meerdere methoden mogelijk zijn. In antwoord op vragen vanuit de vaste Commissie voor Maatschappelijk Werk, omschrijft Klompé (MvA, 1961: 2) maatschappelijk opbouwwerk als "een verzamelnaam voor activiteiten... et cetera" met als werkvormen sociale wijkopbouw, buurtwerk, sociale voorlichting, sociaal groepswerk en community organization. In een brochure over community organization, die een jaar na *Maatschappelijk opbouwwerk* verschijnt, wordt gesteld dat doelstellingen en werkwijzen van de community organization in Amerika niet gelijk zijn aan die van het Nederlandse maatschappelijk opbouwwerk en dat de Amerikaanse community organization meer terreinen bestrijkt dan in Nederland het maatschappelijk opbouwwerk. Er zijn weliswaar grote overeenkomsten tussen community organization en maatschappelijk opbouwwerk, maar beide vallen niet samen (Maatschappelijk Werk, 1961: 5-6).

Ook de NRMW kiest voor de ruime definitie. Het ruim honderd pagina's tellende verslag van de NRMW-werkgroep community organization, dat in 1962 als boekje verschijnt, leert dat de werkgroep de indeling van het ministerie in werksoorten met meerdere methoden naadloos overneemt. Community organization draagt, evenals maatschappelijk opbouwwerk, bij aan de opbouw en ontwikkeling van de samenleving; het beoogt echter niet primair de sociale omgeving gunstig te beïnvloeden. Community organization wordt, zoals gezegd in paragraaf 4.3, gedefinieerd als "gemeenschapsbevorderende arbeid in de samenleving", met als "intentie [ ] de gehele samenleving binnen een empirisch vast te stellen, territoire te helpen om meer gemeenschap te worden" (NRMW, 1962: 55, 44). Maatschappelijk opbouwwerk omvat volgens de werkgroep meer dan alleen activiteiten die als gemeenschapsbevorderende arbeid kunnen worden beschouwd, zoals groepsvoorlichting, commissiewerk in het kader van sociale planning, bepaalde vormen van sociaal onderzoek en het opzetten van activiteiten voor de opvang en integratie van bepaalde groepen, als bejaarden en gerepatrieerden (Ibid.: 50-52).

Aldus wordt het voorstel van Boer om, terwille van de methodiekontwikkeling, te kiezen voor een beperkte definitie, dat wil zeggen maatschappelijk opbouwwerk op te vatten als verder te ontwikkelen basismethodiek van community organization, verworpen. Het schrappen van “een verzameling activiteiten” én de in de beperkte definitie opgenomen tussenzin “gericht op sociale planning en integratie binnen een samenlevingsverband” – die in de ruime definitie ontbreekt – had mogelijk het werkterrein kunnen inperken en afgrenzen, hetgeen niet gebeurt. Opbouwwerk blijft een werksoort of een terrein van werkzaamheden / een verzamelnaam voor verschillende activiteiten met een abstracte doelstelling – een werksoort die dankzij de regelingen *Maatschappelijke Opbouw / Samenlevingsopbouw* en *Buurtwerk* kan blijven groeien.

Er is echter een boek – geïllustreerd met vele praktijkvoorbeelden – waarin methoden en technieken voor intergroepswerk en vergader- en voorlichtingstechnieken worden uitgewerkt, evenals de nondirectieve benadering van groepen. Tezamen met de onder community self survey genoemde methoden voor onderzoek – interviews, enquêtes en participerende observatie – bieden zij werkers in de praktijk ‘recepten voor handelingswijzen’.

Een paar jaar voor het verschijnen van *Maatschappelijk opbouwwerk*, dat tot 1969 het enige Nederlandse opbouwwerkboek zal zijn, is het proces van sociale institutionalisering begonnen. Er is, blijkens de praktijkbeschrijvingen in de vaktijdschriften, uitwisseling van ervaringen op gang gekomen, evenals enige organisatie rond een door de beroepsgroepering als urgent ervaren probleem – in hoofdstuk 2 geformuleerd als voorwaarde voor het gang komen van institutionaliseringsprocessen. Het probleem is opleiding. Die komt er, zoals uit de hiernavolgende paragraaf blijkt.

#### 4.7 Opleiding

In het vorige hoofdstuk werd reeds ingegaan op de opleiding aan de scholen voor maatschappelijk werk, die snel in aantal zijn toegenomen – van vijf in 1945 naar twaalf in 1949. In de jaren vijftig komen er nog drie scholen bij, een hervormde, een gereformeerde en een protestants-christelijke.<sup>59</sup> Dit brengt het aantal scholen op vijftien.

De afstudeerrichtingen blijven tot aan het einde van de jaren vijftig gelijk; de leerlingen krijgen naast theoretisch onderwijs ook theoretische vakscholing; social case work en social groupwork worden zogeheten methodiekspecialisaties (Kamphuis, 1958: 24) – methoden die worden gebruikt in zowel algemeen als categoriaal maatschappelijk werk.

Naast de opleiding voor maatschappelijk werk gaat een aantal scholen zich tevens richten op het ontwikkelen van nieuwe lesprogramma’s voor cultureel en sociaal-cultureel werk (VOV, 1956: 374-387). Dit in reactie op de behoefte aan een specifieke opleiding voor cultureel werk, een zaak waar de NCC zich als koepel vanaf de tweede helft van de jaren vijftig sterk voor inzet, en – vanuit het door Maatschappelijk Werk sterk gestimuleerde buurthuiswerk – voor sociaal-cultureel werk.

Hiermee anticiperen de scholen tevens op de plannen voor een herziening van alle vormen van onderwijs tussen lagere school en universiteit.<sup>60</sup> In het nieuwe stelsel, dat in 1968 in werking zal treden, zullen de scholen voor maatschappelijk werk tot het sociaal-pedagogisch onderwijs gaan behoren. Dit heeft twee niveaus, middelbaar en hoger beroepsonderwijs (mbo en hbo), met als toelatingsvereiste respectievelijk middelbaar en hoger algemeen vormend onderwijs (mavo en havo). De scholen voor maatschappelijk werk zullen tot het hbo gaan behoren.

In 1959 doopt de School voor Maatschappelijk Werk in Amsterdam als eerste zichzelf om in Sociale Academie en breidt zij de opleiding uit naar vier jaar – waarmee zij alvast het advies van de

'Commissie van onderzoek inzake het onderwijs aan de scholen voor maatschappelijk werk' opvolgt.<sup>61</sup> Ook het aantal specialisaties wordt uitgebreid. Naast maatschappelijk werk, met daarbinnen de al bestaande specialisatievormen, komt er een afstudeerspecialisatie arbeidsvraagstukken / personeelswerk en cultureel werk.

De andere scholen volgen; cultureel en sociaal-cultureel werk worden afstudeerspecialisatie (Heringa, 1961: 27).<sup>62</sup> De opleiding cultureel werk leidt, zo blijkt enkele jaren later, vooral op voor het werk in buurt- en clubhuizen, volkshogescholen en vormingscentra, vormingswerk voor bedrijfsjeugd en tot cultureel consulent van landelijke instellingen en de overheid (Roessingh, 1965: 294).<sup>63</sup>

### *Community organization en maatschappelijk opbouwwerk*

Community organization staat het grootste deel van de jaren vijftig niet op het programma van de scholen voor maatschappelijk werk. Blijkens het eerste rapport van de Opleidingscommissie van de NRMW – dat in 1954 gereed is maar pas twee jaar later wordt gepubliceerd – is community organization het tot samenwerking brengen van instellingen en groepen voor de bestrijding van sociale noden, een taak die op dezelfde lijn is te stellen met die van instellingsleider (NVMW, 1956: 11).<sup>64</sup> De commissie meent dat voor community organization en het leiden van instellingen één opleiding moet komen op universitair niveau (NVMW, 1957: 28).

Ondanks de niet door de NRMW onderschreven noodzaak, wordt community organization eind jaren vijftig als vak opgenomen in de opleiding voor maatschappelijk werk – er blijkt in de praktijk behoefte aan te zijn (Boer, 1958: 49-50; Kamphuis, 1958: 24). Ook wordt er gesproken over een opleiding voor maatschappelijk opbouwwerk-functionarissen. Deze komt er in 1963; opbouwwerk wordt dan afstudeerrichting aan de sociale academie in Den Haag. Het aantal ingeschreven leerlingen is negen; een jaar later zijn het er tien. Een jaar later start in Rotterdam de eerste kaderopleiding opbouwwerk, een eenjarige parttime-opleiding (één dag per week) voor leidinggevendenden, die reeds in het bezit zijn van een diploma van de inmiddels tot sociale academie omgedoopte school voor maatschappelijk werk.<sup>65</sup>

Aldus begint de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk gestalte te krijgen. De beginnende taakdifferentiatie en specialisatie hebben de contouren zichtbaar gemaakt van wat opbouwwerk zal worden. Het proces van sociale institutionalisering, zoals eerder werd opgemerkt, in de tweede helft van de jaren vijftig begonnen, zal worden versterkt door de oprichting van een onderzoeksinstituut: het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw.

## 4.8 Onderzoek

In 1963 nemen enkele directeuren van provinciale opbouworganen<sup>66</sup> een opmerkelijk initiatief; zij richten een werkcomité op dat de mogelijkheden moet onderzoeken voor de oprichting van een onderzoeksinstituut ten behoeve van maatschappelijk opbouwwerk. Het initiatief is niet zo zeer opmerkelijk omdat het van de kant de provinciale opbouworganen komt – deze hebben als territoriale organen affiniteit met en belang bij de verdere ontwikkeling van maatschappelijk opbouwwerk – maar omdat dit wijst op schuivende machtsverhoudingen binnen het veld. De opbouworganen zijn slechts adviseur van de NRMW, zodat het buiten de Raad om proberen een onderzoeksinstituut op te richten, kan leiden tot wrijving met de levensbeschouwelijke toporganen. Dat de drie directeuren desondanks niet de Raad adviseren de mogelijkheden voor op-

richting van een onderzoeksinstituut te onderzoeken, maar dit zelf gaan doen, duidt erop dat de kansen op een succesvolle missie haalbaar worden geacht. Succesvol betekent hier niet alleen de interesse van Maatschappelijk Werk wekken – een niet al te moeilijke zaak – maar ook eventueel verzet van de levensbeschouwelijke toporganen pareren.

Het onderzoeksinstituut komt er, tegelijk met een onderzoeksinstituut voor het maatschappelijk werk. In 1965 worden het Nederlands Instituut voor Maatschappelijk Werk Onderzoek (NIMAWO) en het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO) opgericht – gefinancierd door Maatschappelijk Werk, het Koningin Juliana Fonds (KJF) én de NRMW. Op de grote betekenis van het NIMO voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk zal worden ingegaan in het volgende hoofdstuk.

#### 4.9 Wat is maatschappelijk opbouwwerk?

Dit hoofdstuk begon met de vraag wat maatschappelijk opbouwwerk is, het eindigt er ook mee. Elf jaar na de introductie presenteert de NRMW namelijk maatschappelijk opbouwwerk aan een breder publiek. De aanleiding is het in 1962 verschenen rapport van de werkgroep Community Organization, die, zoals eerder werd opgemerkt, na de tweede NRMW-NCC conferentie werd ingesteld. De belangstelling voor het congres is groot; er nemen 900 mensen – waaronder ambtenaren, politici en gemeentebestuurders – aan deel.

Het congresverslag (NRMW, 1964) leert dat de inleidingen niet alleen hetzelfde hoge abstractiegehalte hebben als eerdere publicaties, maar ook dat er geen rekening is gehouden met het feit dat een groot deel van het publiek niet bekend is met maatschappelijk-werk- of hulpverleningsjargon. In alle inleidingen – een algemene beschouwing over maatschappelijk opbouwwerk, maatschappelijk opbouwwerk in de stedelijke en in de plattelandssamenleving – wordt maatschappelijk opbouwwerk gedefinieerd als ‘een verzameling activiteiten... et cetera’ en omstandig toegelicht.

Gesproken wordt over de noodzaak van een gezonde sociale omgeving, goed geleide en begeleide communicatie en de noodzaak tot samenwerking, (niet nader genoemde) concrete probleemvelden die analyse behoeven, de relatie van mens tot medemens en zijn omgeving, spanningen tussen individu en samenleving die weggenomen moeten worden, het bevorderen van de zelfwerkzaamheid van de bevolking, de behoefte aan aanvulling, versteviging of aanpassing van het sociale milieu – als redenen voor het op gang brengen van ‘processen van maatschappelijk opbouwwerk of community organization’.

Veel van de na de inleidingen gestelde vragen door het publiek (Ibid.: 63-79), zijn sceptisch. De vragen geclusterd:

- Hoe wordt de behoefte aan maatschappelijk opbouwwerk gepeild, wie bepaalt welke indicaties er zijn voor community organization, wie bepaalt wat een gezonde samenleving is?
- Wordt er niet te gemakkelijk over ‘bevolking’ en over te geringe betrokkenheid van mensen gesproken, waaruit bestaat ‘de bevolking’ precies, sluit het maatschappelijk opbouwwerk, uitgaande van de ‘wil van de bevolking’, zich niet al te gemakkelijk aan bij de machtigste pressiegroep ter plaatse?
- Welke criteria worden gehanteerd met betrekking tot de deskundigheid van een maatschappelijk opbouwwerker als men a) niet weet welke methoden er toegepast moeten worden en b) hoe ze moeten worden toegepast?
- Is het verschil tussen maatschappelijk opbouwwerk en community organization een verschil in methode, zo ja, wat zijn dan de methoden van maatschappelijk opbouwwerk?

- Is er een specifieke methode van community organization, indien niet, is dan het strikt scheiden van community organization en maatschappelijk opbouwwerk, zoals de NRMW doet, zinvol?
- Zijn wijk en buurt reële integratiekaders,<sup>67</sup> wat wordt er precies verstaan onder gemeenschap, wat is de waarde van het begrip territoriale samenleving ofwel, zijn de grenzen ervan zodanig vast te stellen dat 'de bevolking' zich daarin herkent?
- Is de term 'maatschappelijk opbouwwerk' niet een ongelukkig gekozen term, gelet op de sterke associatie met het maatschappelijk werk terwijl het geen maatschappelijk werk is?<sup>68</sup>
- Waarom wordt er niet dieper ingegaan op de problemen met community organization in een verzuilde samenleving, verdient levensbeschouwelijk buurtwerk de voorkeur boven algemeen, indien ja, is dat om principiële of om praktische redenen?

De antwoorden, die even abstract zijn als de inleidingen, doen minder ter zake dan de vragen zelf. Uit de vragen blijkt immers dat de inleiders er niet in slagen maatschappelijk opbouwwerk helder voor het voetlicht te brengen. Zo schrijft de maatschappelijk werkdeskundige die in *De Schalm* verslag doet van de conferentie, onder andere dat maatschappelijk opbouwwerk "een betrekkelijk nieuw en moeilijk onderwerp (is), dat nog niet een gemakkelijk in het gehoor liggend begrippenstelsel heeft ontwikkeld" (Hijmans, 1964: 3). De maatschappelijk werkdeskundige die een verslag in het *TMW* schrijft, vraagt zich af "of de overeengekomen terminologie wel praktisch bevredigend genoemd kan worden. Het woord 'community organization' werd vrijwel niet gehoord, terwijl dit in het boekje<sup>69</sup> centraal staat. Veel van wat er op het congres over 'maatschappelijk opbouwwerk' werd te berde gebracht, fungeert in het boekje onder 'community organization'" (Bouma, 1963: 476). Ook merkt hij op dat de vraag of maatschappelijk opbouwwerk maatschappelijk werk is, werd vermeden, terwijl er "toch een groeiende tendentie is te bespeuren om het maatschappelijk opbouwwerk een zekere eigenstandigheid toe te kennen" (t.a.p.). Het commentaar van de buitenwacht, gerepresenteerd door twee journalisten, is vernietigend:

"Hier had men nu eens burgemeesters, wethouders, Kamerleden, vertegenwoordigers van departementen bijeen, wier begrip en steun zo onmisbaar zijn wanneer een nieuwe dienstverlening aan de burgerij moet worden bepleit. Wat een kans!" schrijft een journaliste van *Het Vrije Volk*. Zij heeft echter weinig van de inhoud van de inleidingen en discussies begrepen, hetgeen zij wijt aan de abstracte, met veel vakjargon doorspekte betogen als gevolg waarvan "die vereenzamende mens, om wie het ging, volstrekt levenloos en theoretisch bleef. De verslaggever van de NRC drukte het aldus uit: "Deze burger denkt niet over zijn 'intermenselijke of functionele betrekkingen tot de gemeenschap', niet over 'de behoefte aan een gedragspatroon' of over 'integraal planningwerk'". [...] het is mij – als buitenstaander dus – aan het hart gegaan, dat hier zo'n mooie kans werd gemist. Ik hoorde wél ingewijden herhaaldelijk enthousiast zeggen dat er belangrijke punten werden aangesneden. Maar het belang ervan werd de buitenwacht niet duidelijk" (Kinket-Bouman; geciteerd in *TMW*, 1963: 472).

Over het effect van deze introductie van het in bredere kringen nog onbekende opbouwwerk kan slechts worden gespeculeerd; het abstracte jargon zal evenwel weinig hebben bijgedragen aan de acceptatie door lokale en landelijke politici, bestuurders en ambtenaren van – om met Kinket-Bouman te spreken – deze nieuwe vorm van dienstverlening aan de burgerij. Belangrijker hier is echter dat elf jaar na de introductie van maatschappelijk opbouwwerk nog steeds onduidelijk is wat maatschappelijk opbouwwerk is en dat dientengevolge de legitimiteit ervan al ter discussie staat nog voor de beroepsontwikkeling goed en wel op gang is gekomen.

#### 4.10 Concluderende beschouwing

Aan het slot van het vorige hoofdstuk schreef ik dat de landelijke organisaties klaar stonden om hun aandeel in het oplossen van de problemen met betrekking tot de bedreigde jeugd, het bedreigde gezin en de bedreigde gemeenschap op te eisen.

Rond zeggenschap over de oplossing voor het bedreigde gezin door gezins- of individueel maatschappelijk werk, met social case work als belangrijkste methode, ontstonden geen problemen. Hulpverlening aan individuen en gezinnen in sociale nood behoort immers van oudsher al tot het domein van het maatschappelijk werk.

De oplossing voor de bedreigde jeugd door club- en buurthuiswerk lag, gelet op de al lang bestaande taakverdeling, eveneens voor de hand. Ook dit leidde niet tot domeingeschillen, althans niet tussen de landelijke organisaties. Zeggenschap over de oplossing voor de bedreigde gemeenschap door community organization of maatschappelijk opbouwwerk als *gemeenschapsopbouw* – de planning en organisatie van voorzieningen – werd wel twistpunt. Binnen het NVMW-kamp tussen de levensbeschouwelijke toporganen en de provinciale opbouworganen, tussen de NVMW en de NCC en tussen de Ministeries van Maatschappelijk Werk en OK&W toen Maatschappelijk Werk club- en buurthuizen ging subsidiëren onder de noemer maatschappelijk opbouwwerk.

Maatschappelijk opbouwwerk werd dientengevolge niet de door het ministerie gedachte schakel tussen individueel maatschappelijk werk en de algemene sociale politiek, maar strijdpunt. De vraag is echter of maatschappelijk opbouwwerk niet ook als katalysator fungeerde bij een strijd die draaide om heel andere zaken: het behoud van het primaat van het particulier initiatief en groeiend verzet tegen de verzuilde structuur van het particulier initiatief.

Het kerkelijk particulier initiatief, vanaf het begin van de verzuiling zich inzetend voor de eigen bevolkingsgroep, ziet de soevereiniteit in eigen kring (gereformeerd) en het subsidiariteitsbeginsel (rooms-katholiek) bedreigd door ‘de staat’ in casu het nieuwe Ministerie van Maatschappelijk Werk. De op principiële gronden neutrale volksontwikkeling, die zich richt op alle gezindten, moet niet alleen het naoorlogse herzuilingsproces met lede ogen hebben aangezien,<sup>70</sup> maar ook de toename van het aantal verzuilde scholen voor maatschappelijk werk: slechts drie van de in totaal vijftien scholen zijn neutraal, hetgeen de opleidingsmogelijkheden voor volksontwikkeling beperkt.

De beroepsontwikkeling van het opbouwwerk begint dus met de erfenis van de strijd. Binnen het NVMW-kamp komen de levensbeschouwelijke toporganen als winnaar uit de strijd en de neutrale NVMW wordt in feite confessionele NRMW. Het oplossen van de problemen tussen NVMW en NCC wordt vooruitgeschoven door het instellen van een werkgroep die geen enkele haast maakte met het oplossen van de onduidelijkheden rond maatschappelijk opbouwwerk en community organization. De twee ministeries doen er jaren over te komen tot regelingen voor buurtwerk en buurthuiswerk, waarbij zij niet in elkaars vaarwater zitten.

Maatschappelijk opbouwwerk wordt ondertussen een onderwerp waarover alleen in algemene, abstracte termen kon worden gesproken. Concretisering kan immers leiden tot discussies over:

- de vraag of het tot stand brengen van een wijder sociaal milieu überhaupt taak moet zijn van levensbeschouwelijke organisaties – en dus tot discussies over de wenselijkheid van verzuilde structuren;
- de vraag of, zoals NCC en NBV stellen, de grens tussen het sociale en het culturele wel zo scherp te trekken is als de NRMW stelt en – dientengevolge – tot het deponeren van terechte domeinclaims door de NCC inzake de planning en organisatie van culturele voorzieningen;

- nut en noodzaak ofwel de legitimiteit: de aanpassing van de bevolking aan veranderde economische omstandigheden blijkt geruisloos te verlopen en de gevreesde maatschappelijke spanningen blijven uit. Uit de vragen die tijdens de studiedag over maatschappelijk opbouwwerk in 1963 worden gesteld, blijkt dat deze en andere legitimiteitskwesaties wel degelijk spelen.
- de vraag hoe maatschappelijk opbouwwerk als groepsopbouw zich verhoudt tot het al lang bestaande buurthuiswerk – dat zich richt op zowel gewone als asociale buurtbewoners en specifieke categorieën. Dat de overeenkomsten groter zijn dan de verschillen zal duidelijk zijn, de kans op domeinoverlap is derhalve groot. Iets wat buurt(huis)werkers uiteraard niet ontgaat. Als er in 1966 twee artikelen over de praktijk van het maatschappelijk opbouwwerk in *De Schalm* verschijnen, stelt de redactie in een ‘ten geleide’ dat het: “denkbaar (is) dat bestuursleden van buurthuizen en andere instellingen, of bij het werk betrokken stafleden, bij het lezen van de artikelen even de indruk krijgen dat dit maatschappelijk opbouwwerk iets anders is dan het werk, waarmee zij bezig zijn” (p. 165).

Door de abstracte en vage terminologie is het moeilijk maatschappelijk opbouwwerk concreet handen en voeten te geven, ofwel er min of meer concrete taken aan toe te kennen voor min of meer concrete doelgroepen. Desondanks ontstaan uit verschillende activiteiten, verricht door praktijkwerkers en gestimuleerd door het ministerie via voorlichting en subsidie, met elkaar samenhangende taken die niet-maatschappelijk werk en niet-cultureel werk zijn, maar opbouwwerk: het betrekken van de bevolking bij het opzetten van voorzieningen en activiteiten. Dit conform de principes van community organization à la Ross: planning én integratie en geholpen door de subsidieregelingen Maatschappelijke opbouw / Samenlevingsopbouw (gemeenschapsopbouw) en Buurtwerk (groepsopbouw). Het proces van *taakdifferentiatie* is aldus op gang gekomen en er zijn aanzetten tot de ontwikkeling van *specifieke opbouwwerkkennis en kunde* dankzij de boeken van Ross (1955) en Boer (1960) en de praktijkbeschrijvingen, die vanaf de tweede helft van de jaren vijftig met enige regelmaat in de vaktijdschriften verschijnen.

Als we kijken naar de voorwaarden voor institutionalisering (model beroepsontwikkeling, hoofdstuk 2.9.2) zien we het volgende:

Er is sprake van *interdependentie*. Maatschappelijk opbouwwerk beweegt zich immers op het snijvlak van het sociale en het culturele. In hoeverre de interdependentie symbiotisch dan wel concurrentie-afhankelijk van aard is, moet nog blijken. Er zijn in ieder geval raakvlakken, zo niet overlap, met het neutrale club- en buurthuiswerk. De NRMW treedt op als *institutionele belangenbehartiger*. Er is *maatschappelijke steun*. Naast het ministerie, dat als grootste *sponsor* kan worden beschouwd, is er steun van de kant van de provinciale opbouworganen en de scholen voor maatschappelijk werk, die maatschappelijk opbouwwerk in het lesprogramma opnemen. In hoeverre relevante andere partijen de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk steunen, moet nog blijken, maar de grote belangstelling voor het NRMW-congres over maatschappelijk opbouwwerk duidt in ieder geval op interesse. Toch dreigt, blijkens de reacties tijdens en na het congres, te gebeuren wat Mok (1973: 39) als een belangrijk probleem van beroepsontwikkeling beschouwt: “Beroepsgroeperingen zoeken [ ] dikwijls institutionalisering, dat wil zeggen steun voor hun vaste handelingspatronen, vóórdat hun zelf duidelijk is welke zin aan hun activiteiten moet worden toegekend”. Ofwel, er dreigen al legitimiteitsproblemen te ontstaan nog voordat taken, doelgroepen en werkwijzen duidelijk zijn en de vraag naar wat maatschappelijk opbouwwerk is en hoe dit zich verhoudt tot community organization, nog niet is beantwoord.

Waarmee we komen op domein- en sociale institutionalisering:

Ondanks de op gang gekomen taakdifferentiatie en specialisatie wordt *domeininstitutionalisering* belemmerd. Zowel het subsidiebeleid van het ministerie als de onduidelijkheid over community organization en maatschappelijk opbouwwerk zijn hier debet aan. Beide bemoeilijken taak- en dus domeinafbakening.

Het ministerie subsidieert een veelheid aan verschillende activiteiten onder de noemer maatschappelijk opbouwwerk én er is naast 'gewoon' territoriaal opbouwwerk (gemeenschaps- en groepsopbouw in de ontwikkelings- en probleemgebieden) en categoriaal opbouwwerk (groepsopbouw) vanaf begin jaren zestig 'opbouwwerk in bijzondere situaties' (na opheffing van de afdeling probleemgezinnen). Dit remt taakafbakening eerder dan het afbakening stimuleert.

Community organization en maatschappelijk opbouwwerk hebben raakvlakken, maar wat precies de overeenkomsten en verschillen zijn hangt af van de definitie die wordt gegeven van zowel community organization als maatschappelijk opbouwwerk: proces, methode, doelstelling, werksoort of een verzameling van activiteiten. Dit belemmert niet alleen taakafbakening, maar mogelijk ook de ontwikkeling van specifieke kennis en kunde, die moet volgen op de door Ross en Boer gegeven aanzetten.

Bovendien dreigt door gebrek aan taakafbakening domeinstrijd. Interdependentie die 'ontaardt' in concurrentie-afhankelijkheid zal ten koste gaan van de steun van in ieder geval andere beroepsgroepen.

Het proces van *sociale institutionalisering* is op gang gekomen. Dit is zichtbaar in de uitwisseling van ervaringen door praktijkwerkers (al dan niet via de vaktijdschriften), de vraag om opleidingsmogelijkheden en de oprichting in 1965 van een onderzoeksinstituut: het NIMO. Er zijn leidersfiguren zoals Jo Boer en, zoals ik in het volgende hoofdstuk zal laten zien, docent Zwanikken, die de eerste directeur van het NIMO wordt.

Al met al ziet in 1965 de toekomst er voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk rooskleurig uit – ondanks de strijd en dankzij vooral het beleid van het ministerie. Een duidelijk domein ontbreekt vooralsnog, maar er zijn aan het einde van de hier beschreven periode instellingen van waaruit maatschappelijk opbouwwerk wordt verricht, er is een afstudeerrichting opbouwwerk aan de sociale academie, er is een kaderopleiding gestart en er komt een onderzoeksinstituut, het NIMO.



## HOOFSTUK 5 De jaren van groei (1965-1980)

Tien jaar na de oprichting van het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO) in 1965 zijn er ruim 500 instellingen voor opbouwwerk en ruim 1700 beroepskrachten. Er is een vaktijdschrift en een beroepsvereniging. Er worden studiedagen en conferenties georganiseerd en er zijn meerdere theorie- en methodiekboeken. Ook is er een Werkplaats Opbouwwerk, die zich bezighoudt met methodiekontwikkeling; de oprichting van drie andere Werkplaatsen is in voorbereiding. Op de rijksbegroting voor Samenlevingsopbouw – v/h Onderzoek en Maatschappelijk Opbouwwerk – staat voor 1975 een bedrag van ruim 170 miljoen gulden. Dat is bijna het tienvoudige van 1965.

De conclusie ligt voor de hand: het gaat goed met het opbouwwerk. Althans, als we kijken naar de sociale institutionalisering en de steun van het ministerie. Maar hoe zit het met de domein-institutionalisering en de ontwikkeling van kennis en kunde?

Dit hoofdstuk is gewijd aan de beroepsontwikkeling tot 1980. De keuze voor dat jaar is bepaald door een voor het opbouwwerk belangrijke ontwikkeling: de beginnende decentralisatie van het welzijnsbeleid. Het hoofdstuk begint, evenals de vorige hoofdstukken met een schets van voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk relevante maatschappelijke ontwikkelingen (macro). Erna komt de beroepsgroep zelf in beeld (micro), te beginnen met sociale institutionalisering, het proces waarbij een herkenbare, van andere beroepsgroepen te onderscheiden beroepsgroep ontstaat. Het verloop van het proces van domeininstitutionalisering en de ontwikkeling van kennis en kunde staan in de erna volgende paragrafen centraal: welke veranderingen treden op in doelstellingen, taken en doelgroepen, tegen welke problemen lopen opbouwwerkers aan en welke kennis en kunde worden er in deze jaren ontwikkeld? Via legitimiteitsproblemen en het overheidsbeleid inzake opbouwwerk, dat evenals in de voorgaande periode van grote invloed is op de doelgroepen en taken van het opbouwwerk, verschuift het perspectief van de beroepsgroep naar de institutionele omgeving (meso). Hierbij gaat het vooral om de strijd die de institutionele belangenbehartiger, de NRMW, voert om het behoud van de zeggenschap over het werkterrein van het welzijnswerk in het algemeen en het opbouwwerk in het bijzonder. Het hoofdstuk eindigt met een concluderende beschouwing waarin, aan de hand van het in hoofdstuk 2 uitgewerkte model van beroepsontwikkeling, antwoord wordt gegeven op de hierboven gestelde vragen.

### 5.1 Opbouwwerkrelevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context

De belangrijkste opbouwwerkrelevante ontwikkelingen in de jaren 1952–1965, zo stelde ik, waren stijgende welvaart en, hieraan gekoppeld, de komst van gastarbeiders, een geleidelijke omslag in opvattingen over ‘gezag en moraal’, beginnende ontzuiling en het uitblijven van de na de oorlog gevreesde maatschappelijke spanningen.

Stijgende welvaart speelt ook in deze periode een belangrijke rol, maar aan de expansieve economische groei komt een einde na de eerste oliecrisis in 1973. Het aantal gastarbeiders blijft toenemen;<sup>1</sup> zij worden aan het einde van de jaren zeventig een nieuwe doelgroep voor het opbouwwerk. De opvattingen over ‘godsdienst, gezag en moraal’ veranderen snel; Nederland seculariseert en ontzuilt, democratiseert en emancipeert. De protestgeneratie, onder wie veel opbouw-

werkers, ontleent haar naam aan wat een deel van haar leden – vooral linkse studenten en intellectuelen, waaronder schrijvers, journalisten en programmamakers – vanaf 1965 met veel spektakel doet: op de barricaden gaan, ofwel, actievoeren.

Dit alles in een samenleving waarvan kan worden gezegd: de verzorgingsstaat wordt voltooid<sup>2</sup> terwijl in het nieuwe onderwijsstelsel de belemmeringen voor het overstappen van het ene naar het andere type onderwijs zijn weggenomen na de invoering van de Mammoetwet in 1968.<sup>3</sup>

### *Stijgende inflatie en stagnerende economie: werkloosheid*

De economische groei gaat vanaf 1965 door; de lonen (en de uitkeringen) blijven fors stijgen, evenals de inflatie. Beide beïnvloeden de Nederlandse werkgelegenheid en de internationale concurrentiepositie nadelig; arbeid en consumptiegoederen – en dus ook de export – worden steeds duurder. Het tekort aan arbeidskrachten maakt plaats voor een overschot en na 1970 begint de werkloosheid snel te stijgen.<sup>4</sup> Nog sneller stijgt het aantal arbeidsongeschikten: het aantal WAO-uitkeringen neemt toe van 194.000 in 1965 tot 661.000 in 1980.<sup>5</sup>

Het aantal gastarbeiders, 58.000 in 1965 – in de eerste helft van de jaren zeventig omgedoopt in etnische minderheden – blijft stijgen. Mede door gezinshereniging zijn er in 1980 ruim een half miljoen allochtonen;<sup>6</sup> tezamen 3,7% van de totale bevolking. De werkloosheid en arbeidsongeschiktheid is onder de veelal laag opgeleide allochtone groeperingen hoger dan gemiddeld. Vooruitlopend op het volgende hoofdstuk: eind jaren zeventig worden etnische minderheden een specifieke doelgroep van het opbouwwerk.

### *De betaalbaarheid van de verzorgingsstaat*

In de jaren 1965–1980 blijft het Netto Nationaal Inkomen (NNI) fors groeien, maar met de uitbreiding van de verzorgingsstaat neemt de collectieve lastendruk toe van 45% in 1965 tot 64% in 1980. Dit is deels het gevolg van de stijging van de kosten voor sociale zekerheid, van 13% in 1965 tot 24% in 1980, deels vloeit de stijging voort uit toename van de andere collectieve lasten: van 32% in 1965 tot 40% in 1980 (Van der Veen, o.c.: 12).

Het probleem van kostenbeheersing staat vanaf de eerste oliecrisis in 1973 hoog op de politieke agenda. Pogingen hiertoe falen echter zodat het probleem van de kostenbeheersing het probleem van de betaalbaarheid wordt. Het zal echter nog tot 1982, de komst van het eerste kabinet Lubbers, duren voordat er stevig bezuinigd gaat worden.

Bovenbeschreven ontwikkelingen werpen hun schaduw voor het opbouwwerk vooruit. De economische conjunctuur slaat om; werkloosheid wordt een maatschappelijk probleem. De samenleving verkleurt; de kosten van de verzorgingsstaat blijken onbeheersbaar. De omslag in opvattingen over ‘gezag en moraal’, een omslag die zich in de jaren vijftig en begin jaren zestig geleidelijk aan voltrok (hoofdstuk 5.1), gaat in deze periode razendsnel en gaat gepaard met grote visieverschillen binnen het opbouwwerk. Op het laatste wordt ingegaan in paragraaf 5.4. De ontzuiling zet eveneens razendsnel door. De gevolgen ervan voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk worden eerst zichtbaar na 1980; zij vinden echter in deze periode plaats en hebben grote gevolgen voor de machtspositie van de institutionele belangenbehartiger van het opbouwwerk, de NRMW. Dit komt aan de orde in paragraaf 7.

Ter afsluiting van deze paragraaf wordt derhalve achtereenvolgens ingegaan op veranderingen in ‘gezag en moraal’ en ‘secularisatie en ontzuiling’. Bij ‘gezag en moraal’ concentreer ik me op de hoofdlijnen van twee thema’s: democratisering en emancipatie.<sup>7</sup> Het proces van secularisatie,

dat uiteraard sterk van invloed is op 'gezag en moraal', wordt gekoppeld aan ontzuiling, hetgeen als laatste aan de orde komt.

### *Snelle veranderingen in opvattingen over 'gezag en moraal'*

In 1965 wordt in Amsterdam door links-alternatieve jongeren Provo opgericht – een pacifistische en anarchistische beweging 'tegen het klootjesvolk van consumptieverslaafden'. Kort na haar oprichting keert zij zich tegen de verloving van kroonprinses Beatrix met de Duitser Claus von Amsberg; Provo afficheert zichzelf hierbij nadrukkelijk als republikeins en tegen Het Huwelijk. Op de trouwdag, een jaar later, zien de televisiekijkers geen sprookjesachtige rit met Gouden Koets door de straten van Amsterdam, maar rookbommen en vele demonstranten, waarvan een aantal slaags raakt met de politie. Vechtpartijen tussen politie en demonstranten doen zich erna vaker voor in vooral Amsterdam; de bevolking kan via de televisie meegenieten of huiveren.<sup>8</sup>

Rond 1967 raakt de politisering van het universitair en hoger onderwijs (hoofdstuk 4.1) in een stroomversnelling.<sup>9</sup> Studenten gaan zich massaal inzetten voor democratisering van de universitaire bestuursstructuur en het onderwijs – iets wat in 1969 uitmondt in de bezetting van het Maagdenhuis, het bestuurscentrum van de Universiteit van Amsterdam. Bezettingen van andere universiteiten volgen. Met succes; studenten krijgen vanaf eind jaren zestig, begin jaren zeventig medezeggenschap.<sup>10</sup>

In 1967 verschijnt in maandblad *De Gids* het beroemd geworden artikel 'Het onbehagen van de vrouw' van journaliste Joke Kool-Smit, die tevens werkende moeder is – een nog niet veel voorkomend fenomeen. Het artikel vormt het begin van de tweede feministische golf; het recht op zelfbeschikking, het doorbreken van traditionele rolpatronen tussen mannen en vrouwen, gelijke kansen voor mannen en vrouwen op school en in het werk worden belangrijke politieke strijdpunten. Man Vrouw Maatschappij en Dolle Mina, opgericht in respectievelijk 1968 en 1969, genereren met acties als 'baas in eigen buik' en 'Marie wordt wijzer' veel publiciteit en dus bekendheid. Er komen vrouwenpraat- en zelfhulpgroepen, vrouwenopvanghuizen (Blijf van m'n Lijf) en een feministisch tijdschrift. In 1971 opent in Arnhem de eerste illegale abortuskliniek haar deuren; het zal evenwel nog tot 1981 duren voordat abortus krachtens wetgeving uit de strafbaarheid wordt gehaald. De (geslaagde) strijd voor het vergoeden van de anticonceptiepijl via het ziekenfonds is dan al bijna een decennium achter de rug.

Naast studenten- en vrouwenbeweging gaat in de tweede helft van de jaren zestig ook de homobeweging<sup>11</sup> zich roeren. Seksualiteit, waaronder homoseksualiteit, wordt – al dan niet provocerend<sup>12</sup> – uit de taboesfeer gehaald.<sup>13</sup>

De tweede helft van de jaren zestig zijn aldus de jaren van uitbundig protest (Van Noort, o.c.: 89) en politisering.<sup>14</sup> Het zijn tevens de jaren waarin meisjes minirokken en lange broeken gaan dragen, jongens in navolging van de Beatles en andere popidolen massaal hun haar laten groeien en homo's een oorbel als geuzenteken gaan beschouwen. De jaren waarin jongeren experimenteren met geestverruimende middelen ofwel drugs en tevens de jaren van John Lennons 'Give Peace a Chance', flower power, Woodstock en diens Nederlandse versie in 1970: het drie-daagse popfestival in het Kralingse Bos – een festijn waar naar schatting zo'n 100.000 jongeren op afkomen.

De maatschappelijke onrust, waarvoor in de jaren vijftig sterk werd gevreesd, ontstaat aldus alsnog in de tweede helft van de jaren zestig. Een cultural lag ligt er niet aan ten grondslag; wel verzet tegen 'het regentendom' en het geloof in een samenleving waarin 'spreiding van kennis,

macht en inkomen' – het motto van het centrum-linkse kabinet Den Uyl – leidt tot meer gelijkheid en betere kansen voor iedereen.

Bij het aantreden van dit kabinet, in 1973, is de protestgeneratie volwassen. De democratisering van het hoger onderwijs is in volle gang; de vrouwen- en homobeweging boeken succes. Desondanks zijn velen – en uiteraard niet alleen de leden van de protestgeneratie – er vier jaar later, als het kabinet valt, van doordrongen dat de samenleving minder maakbaar is dan gedacht. De eerste oliecrisis heeft laten zien dat geopolitiek door Verweggistan grote implicaties heeft voor de welvaart in niet alleen Nederland maar de gehele westerse samenleving. De tweede oliecrisis, in 1979, zal leiden tot een diepe economische recessie; de werkloosheid en de kosten van de verzorgingsstaat zullen blijven stijgen. Op kleinere schaal, binnenslands, lopen veel maatschappijveranderaars aan tegen de taaiheid van bestaande structuren.

Desondanks zijn de opvattingen over 'gezag en moraal' blijvend veranderd, mede als gevolg van het proces van secularisatie – een van de twee thema's waarop ter afsluiting van deze paragraaf wordt ingegaan.

### *Secularisatie en ontzuiling*

Secularisatie is het proces waarin het religieuze bewustzijn, het religieuze handelen en religieuze instituties aan maatschappelijke relevantie inboeten (Lacyendecker, 1988: 182). Dit betekent kort gezegd dat mensen zich in steeds mindere mate in hun opvattingen over goed en fout, nastrevenswaard en verwerpelijk, en dientengevolge in hun dagelijks handelen laten leiden door hun religieuze overtuigingen. De Bijbel is voor grote groepen mensen dientengevolge niet langer richtsnoer voor hun waardenrationeel of ethisch handelen.<sup>15</sup> Hierdoor veranderen ook de opvattingen over 'gezag en moraal' en neemt de pluriformiteit in waarden toe; we zijn het niet langer als vanzelfsprekend met elkaar eens over wat goed en fout is en over hoe wij ons dientengevolge behoren te gedragen jegens onszelf, elkaar, de samenleving en de wereld.<sup>16</sup>

Nederland seculariseert na 1965 in rap tempo.<sup>17</sup> In 1980 rekt de helft van de bevolking zich niet (meer) tot een kerkelijke gezindte of levensbeschouwelijke groepering. In 1997 is het percentage opgelopen tot 59. De buitenkerkelijkheid is het hoogst onder jongeren die na de oorlog zijn geboren: 43% in 1970, 57% in 1980 (Becker en Vink, 1994: 49, 54; SCP, 1998: 139).<sup>18</sup>

Het verzuilingsprincipe van 'gescheidenheid aan de basis, samenwerking aan de top' raakt al voor de jaren zeventig compleet uitgehold voor wat de gescheidenheid aan de basis betreft. De ontzuiling, al zichtbaar in de jaren vijftig in onder andere het dalend aantal leden van jongerenorganisaties, gaat het snelst bij rooms-katholieken, hetgeen ook politieke gevolgen heeft. De RKSP/KVP, vanaf de wijziging van het kiesstelsel in 1917 (hoofdstuk 3.1) steeds goed voor een derde van het aantal zetels in de Tweede Kamer, zakt in 1967 naar 42 zetels<sup>19</sup> – een daling die verder doorzet.<sup>20</sup> Door het verlies van de KVP is er vanaf 1967 geen parlementaire meederheid meer voor de drie confessionele partijen die eind jaren zeventig fuseren tot Christen Democratisch Appel (CDA).<sup>21</sup>

De ontzuiling betekent verlies aan maatschappelijke steun voor levensbeschouwelijke organisaties, die zich niet langer kunnen beroepen op een grote achterban. Dit zal grote gevolgen hebben voor het primaat van het particulier initiatief bij zowel de taken als de organisatie van niet alleen het maatschappelijk werk, maar alle vormen van welzijnswerk. In de machtsverhoudingen tussen staat en particulier initiatief treedt – als gevolg van het verlies aan maatschappelijke steun – een verschuiving op ten nadele van het particulier initiatief. Vooruitlopend op het volgende hoofdstuk: de consequenties ervan voor de structuur en het functioneren van het institutionele

beroepenveld zullen pas zichtbaar worden in de loop van de jaren tachtig. Het proces van ontzuiling van de NRMW is dan al zo'n tien jaar eerder voltooid.

Veel opbouwwerkers zijn gaan studeren en werken in de maatschappelijke context zoals hierboven geschetst.<sup>22</sup> Velen zijn even maatschappelijk geëngageerd als veel van hun generatiegenoten. De vraag of maatschappijverandering langs lijnen der geleidelijkheid moet verlopen dan wel via 'protest en pressie' zal ook de gemoederen binnen het opbouwwerk doen verhitten. Dit komt aan de orde na de beroepsontwikkeling als proces van sociale institutionalisering, dat resulteert in een herkenbare, van andere te onderscheiden beroepsgroep.

## 5.2 Sociale institutionalisering: beroepsstructuur

In het vorige hoofdstuk (paragraaf 4.8) werd kort ingegaan op het initiatief in 1963 van enkele directeuren van provinciale opbouworganen, gericht op de totstandkoming van een onderzoeksinstituut voor opbouwwerk. Het instituut komt er in 1965, tegelijk met een onderzoeksinstituut voor het maatschappelijk werk.

### *Het NIMO*

Op 8 april 1965 wordt het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO) opgericht, een onderzoeks-, documentatie- en voorlichtingscentrum voor opbouwwerk.<sup>23</sup> Directeur van het NIMO wordt W.A.C. Zwanikken, docent aan de Katholieke Sociale Academie te Sittard, deskundige op het gebied van community organization<sup>24</sup> en mede-auteur van het leerboek *Opbouwwerk als sociaal-agogische methode*, dat in 1969 zal verschijnen.

Op 1 juli 1966, ruim een jaar na de oprichting, is de bemensing van het bureau compleet en in februari 1967 wordt het NIMO-gebouw officieel geopend door minister Klompé, die zich "bijzonder" voelt aangesproken door "de participatie, de zelfwerkzaamheid van de bevolking" – één van de thema's waaraan het NIMO aandacht zal besteden (Nimo-bulletin, 1967/2: 42).

Het NIMO begint met drie mensen; een directeur, een wetenschappelijk medewerker en een secretaresse. Het instituut heeft een documentatie-afdeling, die inventariseert wat er zoal wordt geschreven op het gebied van maatschappelijk opbouwwerk, er worden studiedagen georganiseerd, contacten onderhouden met organisaties en instellingen voor opbouwwerk en er komt een tijdschrift: het *NIMO-bulletin*. Al na een jaar worden de vier afleveringen uitgebreid naar vijf en in 1970 naar acht. Ook start het NIMO met een reeks *NIMO-stencils*, die vakgerichte informatie bevatten, en met *NIMO-cahiers*, relatief lange publicaties over één thema.<sup>25</sup>

Het NIMO groeit snel; al in 1969 zijn er meer dan tien betaalde krachten. Aan het takenpakket, zoals gezegd onderzoek, documentatie en voorlichting, worden advisering en deskundigheidsbevordering door methodiekontwikkeling toegevoegd en in 1972 begint een nieuwe serie publicaties, de *NIMO-brochures*, gewijd aan kleinere studies en onderzoeken, die moeten bijdragen aan de methodiekontwikkeling.

### *Werkplaatsen opbouwwerk*

Naast het NIMO als landelijk instituut komt er in 1971 voor de drie noordelijke provincies een instelling voor methodiekontwikkeling en bij- en nascholing, de Werkplaats Opbouwwerk Noord-

Nederland (WONN). Initiatiefnemers tot het oprichten van de WONN zijn onder andere de opbouworganen in de drie noordelijke provincies, de Academie voor Christelijke Sociale Arbeid (ACSA) en het Andragologisch Instituut, beide in Groningen, en het NIMO. Het ministerie, dat in 1965 is opgegaan in een nieuw ministerie, Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), verleent subsidie.

De WONN, die begint met één betaalde beroepskracht,<sup>26</sup> krijgt binnen enkele jaren bekendheid dankzij de ‘probleem-project-methode’, bedacht door WONN-methodiekontwikkelaar en andragoloog Besteman (paragraaf 5.4).

In de tweede helft van de jaren zeventig komen er drie werkplaatsen bij: het Werkcentrum Opbouwwerk Zuid-Holland (WOZH-1976), de Werkplaats Samenlevingsopbouw Oost-Nederland (WESON-1978) en het Werkcentrum Opbouwwerk Zuid-Oost Nederland (WOZON-1980). De werkplaatsen, die elk zo’n twee tot vier vaste onderzoekers in dienst hebben, ontwikkelen op basis van praktijkonderzoek opbouwwerkmethode, verzorgen cursussen en studiedagen, geven advies en houden het veld op de hoogte van hun activiteiten door middel van publicaties.<sup>27</sup>

### *Opbouwwerkinstellingen en beroepskrachten*

In tabel 5.1 is het aantal instellingen en opbouwwerkers tot 1980 opgenomen. Omdat het niet altijd even duidelijk is op grond van welke criteria instellingen en functionarissen het predikaat ‘opbouwwerk’ krijgen,<sup>28</sup> dienen de cijfers met de nodige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd. Desondanks vallen er uit een vergelijking van de aantallen wel drie relevante zaken af te leiden.

Tabel 5.1 Gesubsidieerde instellingen en -functionarissen

	1968	1971	1975	1979				
	instel- lingen	beroeps- krachten	instel- lingen	beroeps- krachten	instel- lingen	beroeps- krachten	instel- lingen	beroeps- krachten
totaal aantal	157	500	387	1560	546	1757	348	1442
<i>territoriaal opbouwwerk:</i>								
buurtwerk	84		118	300	221	273		
wijkopbouw	18		23	41	59	129		
stadsvernieuwing						57		
opbouwwerk in bijzondere								
situaties (obs)			166	899	110	682		
totaal territoriaal			307	1240	390	1141		
<i>categoriaal opbouwwerk:</i>								
minderheden			54	249	127	543		
<i>regionaal opbouwwerk</i>	31		26	71	29	73		

Bronnen: Van Tienen en Zwanikken, 1969: 137, 145; Peper, 1972: 147; CRM, 1975: 6-; Lie, Raspe en Vos, 1980: 9-10.

De verdeling over territoriaal, categoriaal en regionaal opbouwwerk in 1968 en 1979 is vanwege andere indeelingscriteria niet bekend.

In de eerste plaats valt af te leiden dat het aantal instellingen fors toeneemt tot medio jaren zeventig, evenals het aantal werkers. In de jaren erna lijkt zowel het aantal instellingen als opbouwwerkers af te nemen. Omdat, zoals gezegd, de cijfers niet ‘hard’ zijn, kunnen – mede doordat uit de begrotingen van het ministerie geen voornemens tot bezuiniging blijken (zie bijlage 1) – aan dit gegeven vooralsnog geen conclusies worden verbonden.

In de tweede plaats valt uit de tabel af te leiden dat er na 1971 een verschuiving plaatsvindt van opbouwwerk in bijzondere situaties (obs) naar *minderheden* (categoraal opbouwwerk), zowel wat instellingen als beroepskrachten betreft. Minderheden als specifieke aandachtscategorie verschijnt prominent aan het einde van de jaren zeventig op de opbouwwerkagenda. Ook blijkt *stadsvernieuwing* een ‘nieuw’ thema, dat blijkens de rijksbegrotingen apart wordt gesubsidieerd.<sup>29</sup> Beide duiden op een accentverschuiving in taken. Hier wordt op ingegaan in paragraaf 5.3.

In de derde plaats valt op dat veel buurt- en wijkopbouwinstellingen klein dan wel eenmansposten zijn en dat opbouwwerkers vaak verbonden zijn aan instellingen die ook andere taken verrichten.<sup>30</sup> Zo leert de telling uit 1979 dat er 186 opbouwwerkers zijn, die zijn verbonden aan 88 instellingen voor alleen opbouwwerk – een gemiddelde van 2,1 per instelling. Aan 129 instellingen die ook andere sociaal-cultureel-werktaken in hun pakket hebben zijn 142 opbouwwerkers verbonden (Lie, Raspe en Vos, o.c.: 7-8).

Dat dit professionalisering in de vorm van collegiaal leren niet bevordert, zal duidelijk zijn. Opbouwwerkers zijn min of meer gedwongen dit zelf te organiseren via intervisie of intercollegiaal overleg. Het zal eveneens duidelijk zijn dat dit de vrijheid vergroot zelf te kiezen welke taken men oppakt, met welk doel en op welke wijze, ofwel: te handelen naar eigen inzicht in plaats van gebruik te maken van ‘voorgescreven’ – dat wil zeggen gestandaardiseerde – methoden en technieken, berustend op gevalideerde kennis.<sup>31</sup> In dit licht bezien is het niet vreemd dat, zoals in de volgende paragraaf zal blijken, ‘opbouwwerk is wat een opbouwwerker doet’. Dat is bijna onvermijdelijk als tevens wordt gekeken naar het aantal deskundige, dat wil zeggen opbouwwerkgespecialiseerde hbo-ers en hbo+-ers. Dat zijn er aanmerkelijk minder dan er opbouwwerkers zijn.

### *Opleidingen: hbo en post-hbo*

Ofschoon de eerste door O&W erkende hbo-afstudeerrichting opbouwwerk in 1966 start, duurt het een paar jaar voor de instroom op gang komt en de afgestudeerden de arbeidsmarkt betreden. Het aantal afgestudeerden tot en met 1970 is dan ook laag, 33 mensen.<sup>32</sup> Daarna neemt het aantal afgestudeerden toe; van 1971 tot en met 1975 verlaten ruim 150 mensen het hbo met een specialisatie opbouwwerk en van 1976 tot en met 1980 ruim 270.

Het aantal mensen met kadercursus is tot 1976 aanmerkelijk groter; circa 300 mensen hebben dan een kadercursus opbouwwerk gevolgd. In de vier jaar erna slagen ruim 250 mensen.

Niet alle hbo-afgestudeerden komen evenwel in het opbouwwerk terecht. De SCP-aanname (1976b: 4) volgend dat 79% van de afgestudeerden aan sociale academies en vrijwel alle in deeltijd afgestudeerden daadwerkelijk opbouwwerker worden én aannemend dat de meesten, ook de kadergespecialiseerden, tenminste enige jaren in het opbouwwerk werkzaam blijven, zijn er blijkens tabel 5.2 in 1970 krap 30 werkers met een opbouwwerkspecialisatie en ruim 100 op kader-niveau. Hoe veel gespecialiseerden in 1979 daadwerkelijk als opbouwwerker werkzaam zijn is niet te zeggen. Ervan uitgaande dat een deel van de hbo-ers doorstroomt naar de kaderopleiding en er tevens van uitgaande dat er ook werkers zijn die iets anders gaan doen, zijn het er in ieder geval minder dan de ruim 900 bij elkaar opgetelde hbo- en hbo+-ers.

Tabel 5.2: Afgestudeerden hbo en geslaagden kaderopleiding

	hbo-dag	SCP-79%	hbo-deeltijd	werkzaam	kader / hbo+
t/m 1970	31	24	2	26	104
1971 t/m 1975	136	107	21	128	196
1976 t/m 1979	211	167	66	233	253
totaal	378	298	89	387	553

Bronnen: *Statistiek voor het beroepsonderwijs: sociaal-pedagogisch onderwijs 1969-1983* (CBS), *Statistiek hoger sociaal-pedagogisch onderwijs 1984-1990* (CBS) en *Opleidingen op het gebied van de kunstzinnige vorming, de lichamelijke opvoeding en het maatschappelijk welzijn* (CRM, 1975a).

#### *Opbouwwerk: een mannenberoep*

De specialisatie blijkt aanvankelijk aantrekkelijk voor vooral mannen; tot 1970 is eenderde van het aantal opbouwwerkstudenten vrouw. Tussen 1970 en 1975 stijgt het aantal vrouwelijke studenten; in 1971 en in 1972 vormt het aantal vrouwen aan de dagopleiding zelfs een kleine meerderheid. Vanaf 1975 is de verhouding man-vrouw, uitzonderingen daargelaten, weer 2:1. Deze weerspiegelt de praktijk, waar de verhoudingen lange tijd ongeveer hetzelfde zijn.

Mannen zijn, niet verwonderlijk in een periode waarin van doorbreking van man-vrouwpatronen in arbeidsorganisaties nog geen sprake is, veruit in de meerderheid op de kaderopleidingen, waar slechts een handjevol vrouwen te vinden is.

#### *Opleidingen: universiteit*

Het percentage wetenschappelijk geschoolde opbouwwerkers is niet precies te achterhalen. Op grond van opleidingsgegevens uit diverse onderzoeken is wel bekend dat in 1970 een kwart, 90 van de 387 door het NIMO geregistreerde werkers in de samenlevingsopbouw, een academische of mo-b opleiding heeft. Ruim viervijfde hiervan is werkzaam bij provinciale opbouworganen of stedelijke organen voor overleg en advies. Slechts een enkeling werkt bij een buurtwerkinstelling, hetgeen erop duidt dat de academici, waaronder zich blijkens de auteursgegevens in de vakbladen veel sociologen bevinden, vooral op niet-uitvoerend niveau werkzaam zijn (Van Tienen en Zwanikken, 1975: 164). Uit later onderzoek, in 1984, blijkt dat ruim eenderde van de werkers een kadercursus opbouwwerk of een universitaire opleiding heeft gevolgd (Raspe en Vos, 1984: 12). De verdeling kadergespecialiseerden-academici wordt in het onderzoek niet vermeld, maar gelet op het feit dat tussen 1970 en 1984 ruim 600 werkers een kaderopleiding volgden, zal het percentage werkers met kaderopleiding het percentage academici verre overtreffen. In 1999, de beroepsgroep is dan tamelijk vergrijsd, is 12% academisch geschoold (Dozy, 1999: 27).

#### *Beroepsvereniging 'de eenzame fietser'*

In 1973 wordt er een beroepsvereniging opgericht. Deze heeft als doel de belangen van de beroepsgroep te behartigen. Een van die belangen is versterking van het professionele gehalte van het handelen van opbouwwerkers (TMW, 1973: 436-437; 536-538) een kwestie die, zoals ik in paragraaf 5.3 zal laten zien, al langer speelt.

De beroepsvereniging, die gedurende haar bestaan slechts een handjevol leden telt, blijft als zelfstandige vereniging vier jaar bestaan; in 1977 wordt zij Sectie Opbouwwerk van de Nederlandse Organisatie van Welzijnswerkers (NOW). Ook de Sectie telt niet meer dan hooguit dertig leden.



Opmerkelijk is de naam van de beroepsvereniging: de eenzame fietser. Deze suggereert dat het pad van de opbouwwerker niet helemaal over rozen loopt. Temeer als deze wordt gekoppeld aan de beginregels van het kort voor de oprichting van de beroepsvereniging verschenen liedje Jimmy, geschreven en gezongen door Nederlands' beroemdste ballade- en protestzanger Boude-  
wijn de Groot:

*Hoe sterk is de eenzame fietser  
die kromgebogen over zijn stuur  
tegen de wind  
zichzelf een weg baant?*

Geen tekst en geen naam – een eenzame fietser met harde tegenwind – om vrolijk van te worden. Dit geldt ook voor de naam van het opbouwwerktijdschrift dat in 1976 in de plaats komt van het *NIMO-bulletin*:<sup>33</sup> *Marge*.

Zijn opbouwwerkers zichzelf in de loop der jaren gaan beschouwen als eenzame fietsers in de marge? Een vraag waarop wordt ingegaan in paragraaf 5.3, gewijd aan doelstellingen, taken en doelgroepen ofwel domeininstitutionalisering.

### 5.2.1 Beroepsstructuur: beschouwing

Zoals al opgemerkt aan het begin van dit hoofdstuk, is er een duidelijk herkenbare beroepsstructuur of sociaal kader ontstaan na 1965. Er zijn beroepsopleidingen, hbo en post-hbo; naast het NIMO als onderzoeksinstituut zijn er aan het einde van de jaren zeventig vier Werkplaatsen Opbouwwerk voor methodiekontwikkeling. Zowel het NIMO als de Werkplaatsen verzorgen vakbijeenkomsten, er is een opbouwwerktijdschrift, het *NIMO-bulletin*, en er zijn vakpublicaties en conferenties en studiedagen.

Het aantal opbouwwerkgespecialiseerden blijft tot halverwege de jaren zeventig ver achter bij het aantal opbouwwerkers. Omdat niet bekend is hoe veel hbo-ers doorstromen naar de kaderopleiding en evenmin bekend is hoe veel werkers van functie veranderen, kan alleen met zekerheid worden gesteld dat het percentage werkers met opbouwwerkspecialisatie of kaderopleiding in de tweede helft van de jaren zeventig toeneemt. Vooruitlopend op hoofdstuk 3.6: in de jaren tachtig komen er zo'n 450 hbo-opbouwwerkgespecialiseerden en 270 kaderopgeleiden bij en in 1999 heeft 60% van de werkers een specialisatie opbouwwerk.

Dankzij het *NIMO-bulletin*, dat in 1974 *Opbouwwerk* wordt en in 1976 *Marge*, vakpublicaties van het NIMO en de Werkplaatsen, de al dan niet door het NIMO en/of de Werkplaatsen georganiseerde conferenties kunnen opbouwwerkers ervaringen uitwisselen en van en met elkaar leren.

De organisatiegraad is echter laag, gezien de geringe animo voor de beroepsvereniging. Het behartigen van de opbouwwerkbelangen in het institutionele veld wordt dientengevolge overgelaten aan de NRMW, sectie Samenlevingsopbouw (paragraaf 5.7.1). Een beroepsprofiel ontbreekt nog, evenals een gedragscode – typisch zaken waarvoor beroepsverenigingen zich inspannen – maar beide zullen komen in de periode na 1980.

Dat er een duidelijk herkenbare beroepsstructuur is ontstaan, wil nog niet zeggen dat opbouwwerkers een beroepsgemeenschap zijn. Er ontstaan namelijk vanaf de tweede helft van de roerige jaren zestig forse visieverschillen over doelstellingen en taken, zoals ik in onderstaande paragraaf zal laten zien.

### 5.3 Taakdifferentiatie en domeininstitutionalisering

De eerste jaren na de oprichting van het NIMO komt er geen verandering in de opvatting dat opbouwwerk “een verzamelnaam (is) voor verschillende activiteiten, welke beogen de sociale omgeving van de mens in gunstig geachte zin te beïnvloeden, door middel van deskundig begeleidde sociale processen, waaraan de betrokken bevolking zelf actief deelneemt” (Boer, 1960: 26). Ofwel, de ruime definitie van opbouwwerk, waarop werd ingegaan in het vorig hoofdstuk, blijft van kracht. Evenmin verandert de opvatting dat opbouwwerk vooral een rol speelt bij de sociale planning, zich hierbij richt op intergroepen en zich nondirectief opstelt jegens de groepen die het tot zelfwerkzaamheid tracht te brengen. Opvattingen die Boer in het in het vorig hoofdstuk besproken *Maatschappelijk opbouwwerk: verkenningen op het gebied van de community organization* verwoordde.<sup>34</sup>

Een belangrijke pleitbezorger van deze benadering is NIMO-directeur Zwanikken, die een sociaal-psychologische invalshoek hanteert. Zo schrijft hij in 1965 in *De Schalm* dat “het bij het opbouwwerk gaat om een door deskundigen geleid helpend proces, dat tot doelstelling heeft de cliënt meer geschikt te maken om zijn behoeften en wensen vast te stellen en daarin een zekere ordening van prioriteiten aan te brengen (in een proces van zelf-diagnose); het wederzijdse vertrouwen te bevorderen en de wil te wekken om verbeteringen door te voeren in onderlinge samenwerking van de vertegenwoordigers van liefst alle groeperingen in de cliënt (in een proces van motivering); mogelijke hulpbronnen daartoe op te sporen en gezamenlijk te besluiten, welke daarvan gebruikt zullen worden en ook kunnen (in een proces van zelf-planning of programmering); en deze plannen en programma’s te verwirkelijken (in een proces van uitvoering)” (Zwanikken, 1965: 215).

Wie de ‘cliënt’ van het opbouwwerk is, valt af te leiden uit de NIMO-publicaties, die vanaf begin 1967 verschijnen: bevolkingsgroepen, overheden en instellingen van het particulier initiatief. Met bijzondere aandacht voor de bevolking, die betrokken moet worden bij de vormgeving van haar sociale milieu en met als centrale doelstelling “fundamentele democratisering”<sup>35</sup> door participatiebevordering. Een term die in het eerste *NIMO-bulletin* al opduikt, populair raakt binnen het opbouwwerk én wordt onderschreven door staatssecretaris Egas, minister Klompé en Kamerlid Dijkstra van D’66.<sup>36</sup>

Een andere term die al vanaf het begin regelmatig opduikt is ‘intermediair’ als het gaat om de positionering van het opbouwwerk: intermediair tussen overheid, particulier initiatief en bevolking.<sup>37</sup> Deze positionering zal in 1985 worden uitgewerkt door socioloog Schuyt, die erop promoveert, en de ontwikkeling van de netwerkbenadering stimuleren (hoofdstuk 6.6).

#### *De eerste NIMO-studiedagen over opbouwwerk*

Het bedrijven van opbouwwerk blijkt evenwel een moeizaam karwei te zijn. Al tijdens de eerste door het NIMO georganiseerde studiedagen in 1967, waarvoor mensen worden uitgenodigd die een kadercursus opbouwwerk hebben gevolgd, wordt gesproken over mogelijkheden vóór, maar vooral problemen ván opbouwwerk. Niet vreemd gezien het feit dat weliswaar het aantal instellingen en betaalde krachten toeneemt, maar dat er van een eigen domein nog geen sprake is en de deskundigheidsontwikkeling nog in de kinderschoenen staat.

De belangrijkste problemen die door de werkers worden ingebracht, en die ook in latere onderzoeken naar voren komen, zijn de weerstanden waar werkers op stuiten bij al bestaande instellingen en kaders, het bereiken of betrekken van de bevolking en “professionalisering en beeldvorming, status en opleiding. Achter dit complex van begrippen liggen problemen van de con-

sulenten en werkers zelf: gevoelens van onzekerheid, gebrek aan voldoening in hun werk, met vaak veel tegenwerking en weinig ‘zichtbare’ resultaten, machteloosheid om ‘iets van instanties’ gedaan te krijgen, etc” (Nimo-cahier, 1967/1: 25).

Onzekerheid is niet alleen het gevolg van weinig zichtbare resultaten, maar ook van het ontbreken van een duidelijk imago of profiel; opbouwwerkers die zich vooral richten op *gemeenschapsopbouw* – zoals gezegd in het vorige hoofdstuk, de planning en organisatie van voorzieningen – zijn nagenoeg onzichtbaar voor de bevolking, terwijl velen die zich bezighouden met *groepsopbouw* – het begeleiden van (specifieke) groepen – worden beschouwd als een activiteiten organiserende en leidende buurthuiswerker.<sup>38</sup>

In dit verband wordt tevens gesignaleerd dat werkers neigen te vluchten in concrete buurthuisactiviteiten of, indien zij zijn verbonden aan maatschappelijk werkinstellingen, in maatschappelijk werk-activiteiten (Ibid.: 31-32). Er blijkt vooral behoefte te bestaan aan betere training in opbouwwerkmethoden en technieken en aan methoden om antwoord te kunnen geven op de vraag naar succes, ofwel evaluatietechnieken.

### *De opbouwwerkpraktijk*

Met methodisch opbouwwerk, waaraan Zwanikken eerder in *De Schalm* (1964: 294; 1965: 215) uitgebreid aandacht besteedde, wordt geëxperimenteerd, evenals met de non-directieve benadering.<sup>39</sup> Deze blijkt – in ieder geval op korte termijn – weinig vruchten af te werpen. Opbouwwerkers kampen met geringe participatiegezindheid van de bevolking, die als ‘passief’ wordt gekenschetst, en teleurstellende resultaten. Zo zijn mensen moeilijk te bewegen tot actief worden in de buurt of wijk en verzanden eenmaal gestarte projecten vaak in eindeloos gepraat en/of ruzie. Moeizaam geformeerde groepen vallen snel uit elkaar of mensen haken tijdens de rit af. Overheden en instellingen die iets met de resultaten zouden moeten doen, laten het afweten.<sup>40</sup> Ook klagen werkers over het gebrek aan invloed van henzelf en de instellingen waarvoor ze werken, gebrek aan steun, terwijl het er tevens op lijkt dat opbouwwerk beschouwd wordt als verlengthuk van bestuurlijke kaders.

Hoewel Zwanikken meerdere malen betoogt dat de problemen vooral te wijten zijn aan ongeduld van de werkers, methodische fouten, verkeerd geformuleerde doelstellingen of wantrouwen van de bevolking en, hieraan gekoppeld, dat opbouwwerk een kwestie is van lange adem,<sup>41</sup> groeit bij uitvoerend opbouwwerkers de twijfel aan het nut van een non-directieve aanpak. Een twijfel die mede zal zijn ingegeven door ‘de tijdgeest’, die in paragraaf 1 aan de orde kwam.

### *Debat sociale actie*

Eind 1968 gooit opbouwwerker De Boer, werkzaam in een achterstandswijk in Rotterdam, de knuppel in het hoenderhok door te stellen “dat het werken aan de samenleving om een agressieve benadering vraagt; niet eindeloos kletsen, maar doen” (Nimo-bulletin 1968/5: 27).<sup>42</sup> Zijns inziens is de overheid niet erg geïnteresseerd in de mening van de bevolking, die inderdaad veelal passief is, maar: “Er leeft veel onbewust; latente gevoelens van onbehagen met de woonsituatie, met het werk... Je moet die dingen bewust maken. Je moet de mensen in beweging brengen, ze emotioneel betrekken bij de zaak. Een latent gevoel van onbehagen kun je ontwikkelen tot een bewuste nood, waaruit de wil ontstaat er zelf iets aan te doen.

Wanneer je akkoord gaat met de doorsnee situatie is het al fout. Je gaat dan tot het establishment behoren. In het opbouwwerk moet je agressief zijn. Je neerleggen bij de situatie betekent je aanpassen”. Opbouwwerk moet, aldus De Boer “wijzen op de eeuwige tekorten in de samenleving”

(Ibid.: 28), terwijl “fundamentele democratisering betekent niet met lapmiddeltjes werken, maar: het mondig maken van de mens” (Ibid.: 34).

De Boer krijgt bijval van de voorzitter van een Sociaal Cultureel Wijkcentrum in Amsterdam, die meent dat – zeker in achterstandsbuurten – een actieve, actiegerichte benadering nodig is (Nimo-bulletin, 1969/2: 63-66). Hij stelt: “Opbouwwerk heeft geen burgers tot object, die zo nodig therapeutisch benaderd moeten worden: opbouwwerk heeft samenlevingsverbanden tot object, en als ‘planned change’ gaat het uit van de vooronderstelling dat de samenleving een dynamisch gegeven is, veranderlijk en verbeterbaar. [ ] De mogelijkheid en geoorloofdheid van maatschappijkritiek is een *conditio-sine-qua-non* van het opbouwwerk”. Even verderop stelt hij: “het eenzijdig benadrukken van de ‘non-directieve attitude’ als karakteristiek van het opbouwwerk kan tot gevolg hebben, dat te weinig ruimte gelaten wordt voor een maatschappij-kritiek, die weigert de huidige verzorgingsstaat als eindpunt in de menselijke ontwikkeling te aanvaarden. Wil men een fundamentele democratisering van onderop tot stand brengen, dan zal men in de nieuwe maatschappij-structuur deze kritische functie moeten inbouwen. Ook dit inbouwen is opbouwwerk” (Ibid.: 65).

Op beide betogen wordt medio 1969 gereageerd door Van Tienen, gepromoveerd op de onmaatschappelijkheidsbestrijding,<sup>43</sup> redactielid van het *Nimo-bulletin*, hoofd Onderzoek en Planning van CRM en samen met Zwanikken auteur van het in hetzelfde jaar verschijnende *Opbouwwerk als sociaal-agogische methode*. In een artikel, dat als titel ‘Salon-revolutionairen op centraal verwarmde barricaden’ heeft, neemt hij op polemische wijze stelling tegen sociale actie door opbouwwerkers: “Men moet eens opletten hoeveel strijders voor de verworpenen der aarde, na hun gloedvolle betoog in hun auto stappen en tevreden naar hun goede woningen vertrekken. Zijzelf zouden de barricaden eventueel wel willen beklimmen, mits deze centraal verwarmd zijn en indien het vakantiegeld verzekerd is. Heel veel van deze roepers om sociale actie in het opbouwwerk zijn gewoon slechte vaklieden, die in hun werk verkeerd te werk zijn gegaan, die geen indruk gemaakt hebben in de cliënt-systemen waar zij te werk gesteld werden en die het lange wachten op resultaten niet kunnen verdragen”. Zijns inziens “(komt) al het geroep om agressiviteit voort uit onbegrip van het non-directieve element in het opbouwwerk en ongeschiktheid om dit beginsel te hanteren. Het is als met kinderen: als ze het torentje niet gauw genoeg met de blokkendoos kunnen bouwen, gaan sommigen met de blokken gooien” (Nimo-bulletin 1969: 68).

Ook keert hij zich tegen de opvatting dat opbouwwerk gericht is op aanpassing: “Het is waanzin te beweren dat opbouwwerk in principe vanuit een aanpassingsmentaliteit gebeurt en sociale actie niet, dat opbouwwerk de bestaande normen aanvaardt, dat het berusting predikt en de dynamiek doodt en sociale actie niet” (Ibid.: 70).

Hoewel sociale actie ook in de visie van Van Tienen nodig kan zijn wanneer een bestaande maatschappelijke orde plaats moet maken voor een andere, beschouwt hij dit niet als van toepassing op de Nederlandse samenleving: “het getuigt van een geweldige domheid net te doen alsof in Nederland zulk sociaal onrecht heerst als bijvoorbeeld in Zuid-Amerika” (Ibid.: 70). Ofschoon er in oude stadswijken, zoals die waar De Boer werkt, veel valt te verbeteren, is het “gewoon infantiel te menen dat op het revolutionaire gekwinkeleer van een opbouwwerker oude stadsbewoners uit hun doffe gelatenheid zullen opstaan. [ ] Opbouwwerkers zijn middleclass kinderen. Hun vaders zijn dominees en kruideniers. Door de spaarzaamheid van hun ouders en het beurzensysteem hebben ze een aardig diploma gehaald op de sociale academie. Maar vanuit dit burgermans-verleden zijn zij niet in staat revolutie te prediken” (Ibid.: 69-70). Wel heeft het opbouwwerk in buurten waarin woningen slecht zijn en voorzieningen ontbreken, mogelijkheden

verbeteringen aan te brengen, maar dat vereist veel geduld, lange adem en vakbekwaamheid ofwel, een non-directieve aanpak.

De reacties blijven niet uit. Er volgen twee nummers, geheel gewijd aan sociale actie, waarin voor- en tegenstanders aan het woord komen. Van Tienen krijgt het laatste woord. Zijn artikel blijkt resultante te zijn van een redactie-afspraken om de voorstanders van sociale actie te benaderen op de wijze waarop sociale-actievoerders zich zelf vaak opstellen “teneinde hen te kietelen, en zo een bonte discussie over de sociale actie te doen opbloeien” (Nimo-bulletin, 1969: 185). Iets wat is gelukt. De voorstanders van sociale actie krijgen er echter opnieuw van langs: “De actonisten braken van alles uit tegen het zgn. establishment. En nu schrijf ik op hun eigen manier eens tegen de voorstanders van sociale actie, en zie: alom gekerm, ik ben unfair en emotioneel. Naar mijn mening is dat gewoon flauwe kul. Ik vind het helemaal niet erg wanneer voorstanders van sociale actie forse taal gebruiken. Sleur de establishment maar door het slijk, ontmasker hun burgerlijkheid, hak er maar op in, maar onder één voorwaarde: als er teruggehakt wordt, tanden op elkaar en flink zijn” (Ibid.: 188).

Opnieuw keert hij zich tegen de opvatting dat non-directiviteit synoniem is met passiviteit en aanpassing: “Dat opbouwwerk een non-directieve methode is, betekent niet dat de opbouwwerker helemaal passief is en waarde vrij handelt. Hij werkt zich lam, hij hanteert bewust de *waarden* van activering tot zelfwerkzaamheid, maatschappij-verbetering etc. . . , alleen, wanneer het over de richting van de verandering gaat treedt de opbouwwerker terug en laat hij het cliënt-systeem kiezen, uit een reeks alternatieven waar hij het systeem zelf bewust van gemaakt heeft” (Ibid.: 188).

De polemiek illustreert de kloof die is ontstaan tussen de oudere en de jongere garde. De oudere garde – de beroepselite, die al een aantal jaren meeloopt, leidinggevende posities bekleedt en goede contacten onderhoudt met het Ministerie<sup>44</sup> – blijft vasthouden aan maatschappijverandering langs lijnen van geleidelijkheid door middel van sociale planning. Consensus in plaats van dissensus, harmonie in plaats van conflict. De jongere garde daarentegen, geïnspireerd door marxistische noties over radicale maatschappijhervorming, ziet meer in sociale actie en andere vormen van protest omdat “heel de bestaande (wan-)orde óm moet; dat zo wat alles wat we kennen aan maatschappelijke en politieke structuren, aan economische onder- en bovenbouw, aan de internationale zowel als de nationale systemen fundamenteel en radicaal – tot in de wortel – veranderd moet worden” (Reckman, 1971: 5). Aldus in de inleiding van *Naar een strategie en methode voor sociale actie*, een boek dat in een half jaar tijd twee keer wordt herdrukt.

### Kader 5.1 Het failliet van de asocialiteitsbestrijding

Terwijl er wordt gedebatteerd over sociale actie, wordt de aanpassingsgedachte definitief ten grave gedragen. In 1967 ziet *Lof der onaangepastheid: een studie in sociale aanpassing, niet-aanpassing en onmaatschappelijkheid* (Milikowski) het licht – een boek dat door Van Tienen in de sociale-actie-polemiek wordt afgedaan als “een spannend jongensboek voor scholieren van de sociale academie”, terwijl de schrijver ervan wordt betiteld als “kruidendokter” (Nimo-bulletin, 1969: 69).

In hetzelfde jaar verschijnt het *Register van onmaatschappelijkheidsonderzoek 1945-1966*, het eindrapport van de Wetenschappelijke Advies-Commissie Onmaatschappelijkheid (WACO), met conclusies die er niet om liegen.

### *Lof der onaangepastheid*

*Lof der onaangepastheid* is de inhoudelijk ongewijzigde versie van Milikowski's proefschrift uit 1961.<sup>1</sup> Hierin uit hij forse kritiek op de studies naar onmaatschappelijkheid. Milikowski stelt dat in alle studies niet zozeer het begrip onmaatschappelijkheid wordt beschreven, als wel de onmaatschappelijke, die stevast behoort tot de sociaal-economisch zwakkere groepen terwijl onmaatschappelijkheid synoniem is met wat onderzoekers beschouwen als onaangepastheid aan door hen onderschreven normen en waarden (Milikowski, 1961: 119-120). De drie meest toonaangevende onderzoekers, Litjens, Haverda en – ja zeker – Van Tienen, krijgen er fors van langs. Alle drie wordt vooringenomenheid en derhalve onwetenschappelijkheid verweten.

Litjens' universals en specialties (algemene en specifieke waarden) als onderdeel van een algemeen aanvaard cultuurpatroon worden gelijkgesteld met de nieuwe kleren van de keizer: onzichtbaar voor degenen die dom of onbekwaam zijn (Ibid.: 159).

Haverda wordt verweten met twee maten te meten: in de lagere sociale lagen heten diegenen onaangepast die zich gedragen conform hun lage sociale positie, terwijl in de hogere strata zij die zich juist niet gedragen conform hun sociale positie onaangepast worden genoemd. Daarbij reserveert Haverda de term onmaatschappelijk, want onaangepast, uitsluitend voor de lagere strata; onaangepast gedrag in de hogere klassen heet bij hem niet-geconformeerd (Ibid.: 176-177).

Van Tienen bedrijft volgens Milikowski "theoretische woordacrobatiek" door onder meer subjectiviteit voor te stellen als objectiviteit en daar een wetenschappelijk sausje overheen te gieten (Ibid.: 182).

Na een zeer kritische bespreking van het toonaangevende onmaatschappelijkheidsonderzoek besluit Milikowski als volgt: "Al deze schoonklinkende theorieën kunnen niet verdoezelen, dat het vraagstuk van de onmaatschappelijkheid nog steeds bekeken wordt met de ogen van de gezeten burger die de maatschappij als zijn maatschappij ziet en zijn visie als de visie opvat" (Ibid.: 187).

Voorafgaand aan zijn bespreking van de belangrijkste onmaatschappelijkheidsonderzoeken stelt Milikowski op grond van een theoretische beschouwing over het fenomeen sociale aanpassing dat menselijke ontwikkeling, in tegenstelling tot die van dieren, slechts mogelijk is door niet-aanpassing aan de omgeving. De mens wordt geboren in een gegeven situatie ofwel in de wereld zoals hij die aantreft, maar hij is permanent bezig die wereld te veranderen, dat wil zeggen aan te passen aan zijn behoeften. Juist door zich niet neer te leggen bij zijn biologische beperkingen, maar deze te overwinnen door continu de omstandigheden aan zichzelf aan te passen, ontworstelt hij zich aan zijn natuurlijke beperkingen: "Dit proces, waarbij de mens zich bevrijdt van het dwingende karakter van de natuur, en dat maatschappelijk van aard is, noemen wij het maatschappelijk emancipatieproces" (Ibid.: 46).

Dit proces is een dialectisch proces; de mens past zich aan aan de gegeven omstandigheden om deze vervolgens te veranderen, ze af te stemmen op zijn behoeften. Aanpassing en niet-aanpassing zijn aldus de keerzijden van een en dezelfde medaille, waarbij aanpassing voorwaarde is voor niet-aanpassing (Ibid. 41-47); "de onaangepastheid van de mens aan zijn levensmilieu behoort tot het wezen van de mens" (Ibid.: 45).

Ook de voorgestelde maatregelen in het rapport *Sociale Integratie probleemgezinnen* uit het-

zelfde jaar stuiten op ernstige bezwaren van Milikowski. Gezien het gebrek aan wetenschappelijkheid van het tot dan toe verrichte onmaatschappelijkheidsonderzoek keert hij zich fel tegen ondertoezichtstelling van zogeheten onmaatschappelijke gezinnen; dit wordt door hem als aantasting van de persoonlijke vrijheid beschouwd en tevens als discriminatie. (Ibid.:207-209). Wel ziet hij de noodzaak in van algemene, levensomstandigheden bevorderende maatregelen als het verbeteren van huisvesting, het bevorderen van culturele ontwikkeling, verbetering van de sociaal-economische positie van mensen, maar dan doelgroepgericht in plaats van gezinsgericht.

De opvattingen van Milikowski over de noodzaak van niet-aanpassing in plaats van aanpassing vallen in vruchtbare aarde; *Lof der onaangepastheid* wordt in twee jaar tijd twee keer herdrukt. Grotere bekendheid komt in 1969. Millikowski houdt dan twee lezingen aan de TH in Delft. De eerste lezing wordt integraal door de Nederlandse Radio Unie uitgezonden; de Nieuwe Linie plaatst, verdeeld over vier afleveringen, de tekst van beide lezingen. De negende druk van *Lof der onaangepastheid* verschijnt in 1974; drie jaar later de tiende en tevens laatste.

#### *Register van onmaatschappelijkheidsonderzoek 1945-1966*

In 1967 verschijnt het *Register van onmaatschappelijkheidsonderzoek 1945-1966*, het eindrapport van de Wetenschappelijke Advies-Commissie Onmaatschappelijkheid (WACO). Hierin worden 180 onderzoeken beschreven; circa 70% daarvan werd verricht in de periode 1955-1965. Evenals Milikowski een paar jaar eerder – de dissertatie is, zoals gezegd, van 1961 – constateert de rapporteur een discrepantie tussen theorievorming en praktijk. Theoretici hielden zich vooral bezig met begripsomschrijving en het zoeken naar verklaringen voor onmaatschappelijkheid terwijl onderzoekers zich vooral richtten op gezinnen die als zodanig waren aangewezen (Van Dongen, 1968: 47). Ofwel, de theorie is losgezongen van de empirie; de praktijk had niets aan theorie.

In dit verband interessant zijn de resultaten van de laatste Bijzondere Projecten Onmaatschappelijkheidsbestrijding, zes in totaal. Zij zijn in 1962 gestart als projecten die een voorbeeldfunctie moeten krijgen. Er is sprake van een ‘comprehensive approach’ door maatschappelijk werk, gezinszorg, jeugdwerk en zielszorg. De werkers worden begeleid door sociale wetenschappers uit verschillende disciplines. Tevens moeten zij met elkaar samenwerken en overleggen in een Contactcommissie waarin ook vertegenwoordigers van het ministerie zitting hebben.

In drie van de zes projecten is er sprake van concentratie van probleemgezinnen; in de drie andere is de onmaatschappelijkheid gesitueerd in zogeheten probleemwijken<sup>II</sup> (Dercksen en Verplancke, 1987: 209-212). De projecten verlopen bepaald niet probleemloos. Het is moeilijk gezinnen op te sporen die op basis van vrijwilligheid willen meewerken; het zich bewust maken van de onmaatschappelijken van hun eigen situatie is niet gemakkelijk en gezinnen die deelnemen worden gestigmatiseerd. Ook komt er grote kritiek op de bureaucratische rompslomp die de comprehensive approach met zich meebrengt: het aantal rapporten dat geschreven moet worden is schier eindeloos (Ibid.: 228-235).

De projecten worden in 1968 afgerond zonder dat zij geslaagd kunnen worden genoemd en de comprehensive approach verdwijnt, om pas in de jaren tachtig weer op te duiken als ‘integrale aanpak van sociale problemen’.

- I Saillant detail: het proefschrift is in 1958 al in concept gereed. Aanvankelijk promotor Groenman keurt het af, evenals de co-referenten. Milikowski promoveert vervolgens bij E.V.W. Verduyn (Van Wel, 1999: 145-149), die samen met D.E. Krantz *De jeugd in het geding: kritisch onderzoek van gangbare beschouwingen ondersteund door explorerend-empirisch onderzoek* (1959) schreef. Een studie waarin de vloer wordt aangeveegd met wetenschappers en journalisten die meningen over de ‘massajeugd’ presenteren als feiten.
- II Maastricht, Haarlem en Hardenberg (probleemgezinnen); Afrikaanderbuurt in Rotterdam, Eindhoven en het platteland van Drenthe (probleemwijken).

In deze woelige jaren is er meer aan de hand dan visieverschillen tussen de beroepselite en de jongere garde of een generatieconflict. Naar aanleiding van de ontstane commotie door Van Tienens artikel, schrijft een opbouwwerkconsulent, verbonden aan een regionale opbouwstichting: “De huidige discussie over het opbouwwerk is symptomatisch: het opbouwwerk in Nederland, als vak, als systematisch geheel van uitgangspunten, technieken en doelstellingen, is een achtergebleven gebied van kennen en kunnen. [ ] Aan de ene kant treft men de opbouwwerk-theorie aan, een dorre woestijn, die allang heeft opgehouden vruchtbaar te zijn voor de dagelijkse praktijk. [ ] Aan de andere kant de opbouwwerk-praktijk: een wilde flora van instellingen en activiteiten, roa’s, poa’s, welzijnsstichtingen, wijkorganen, gemeenschapsorganen, jeugdraden, culturele raden en zo verder; een institutionele woekerstructuur met de daarbij behorende denkbeelden en attitudes, inclusief exotische revolutiebloemen en sociale vergeet-me-nietjes” (Nimo-bulletin 1969: 157-158).

Waarmee in andere bewoordingen dan Jo Boer een aantal jaren eerder schreef in *Maatschappelijk opbouwwerk*, wordt gesteld dat opbouwwerk nog steeds een verzameling activiteiten is, waartussen de samenhang niet duidelijk is. En hoewel sociale actie ingeburgerd raakt als middel om fundamentele democratisering te bewerkstelligen – er wordt over geschreven en er wordt mee geëxperimenteerd – blijven opbouwwerkers tegen dezelfde problemen aanlopen. Niet alleen uit artikelen in de *NIMO-bulletins* en *-cahiers*, maar ook uit enkele hierna te bespreken onderzoeken, die begin jaren zeventig worden gehouden, blijkt:

- er is veel onduidelijkheid over wat opbouwwerk is;
- het domein is moeilijk af te bakenen;
- ‘methodisch opbouwwerk’ blijkt in de praktijk vooral onmethodisch – want naar eigen opvatting en inzicht handelend – opbouwwerk;
- de bevolking is niet erg participatiegezind en het particulier initiatief en de overheid zijn niet erg geneigd tot meewerken aan fundamentele democratisering.

### *Functie-opvatting en functie vervulling*

Uit een in 1971 verricht onderzoek, dat tot doel heeft een of meer functieprofielen van opbouwwerkers te maken, blijkt dat van domeininstitutionalisering nog niet of nauwelijks sprake is.<sup>45</sup> De gebruikte methoden, vier weken tijdschrijven gevolgd door halfgestructureerde interviews, leveren een veelheid op aan informatie over taken, doelgroepen en doelstellingen, waar nauwelijks lijn in zit.<sup>46</sup> Verwijzend naar een uitspraak in *Maatschappelijk Welzijn*,<sup>47</sup> “opbouwwerk is wat een opbouwwerker doet”, stelt onderzoekster Van Wijk (1972: 23): “Het lijkt een open deur in trappen, maar er zit veel waarheid in die uitspraak. Wat een opbouwwerker mag, kan of moet doen is sterk afhankelijk van de visies op het werk”.

Het construeren van een of meer functieprofielen, zoals gezegd doel van het onderzoek, lukt ech-



ter wel wanneer Van Wijk de onderzoeksresultaten koppelt aan het soort instelling waaraan de werkers verbonden zijn. Deze koppeling levert vier categorieën op.

Twee van de vier onderscheiden categorieën opbouwwerkers zijn werkzaam in instellingen voor vooral gemeenschapsofbouw (de planning en organisatie van voorzieningen), de derde en de vierde zijn werkzaam in instellingen voor vooral groepsopbouw (buurtwerk). Wat de vier categorieën gemeen hebben is dat zij een groot deel van hun tijd besteden aan vergaderen.

Categorie 1) is verbonden aan *provinciale opbouwwerkorganen en regionale welzijnsstichtingen*. Deze categorie vergadert veel met vooral het georganiseerd particulier initiatief, plant en organiseert bijeenkomsten, werkzaamheden en activiteiten en adviseert zowel instellingen als overheden;

Categorie 2) is verbonden aan *wijkopbouworganen en stedelijke raden voor overleg en advies* (roa's). Deze categorie vergadert veel, vooral intern, onderhoudt contacten met groepen uit de samenleving en, in mindere mate, instellingen van het particulier initiatief. Ook deze categorie plant en organiseert bijeenkomsten, werkzaamheden en activiteiten;

Categorie 3) is verbonden aan *instellingen voor buurtwerk of obs*, zonder dat zij sociaal-culturele activiteiten verrichten voor het buurthuis. Ook deze categorie voert veel overleg met instellingen van het particulier initiatief en is een substantieel deel van haar tijd kwijt aan voorbereidend werk (voorbereiden, plannen en organiseren);

Categorie 4) werkt eveneens in het *buurthuis*. Deze categorie vergadert niet veel minder dan de andere drie; veel tijd gaat evenwel op aan uitvoerend werk, dat wil zeggen naast werkvoorbereiding ook daadwerkelijke begeleiding (Ibid.: 16-19).

Van Wijk beschouwt de veelheid aan taakinvingen als een probleem voor verdere beroepsontwikkeling: "Voor de opleidingen is het geen eenvoudige zaak een goed beeld van de beroepspraktijk van de opbouwwerker te krijgen. Dit heeft weer gevolgen voor het vertalen van die praktijk naar de beroepsvoorbereiding. Het blijft een brandende vraag hoe de opleiding te optimaliseren, terwijl de uitoefenaars van het beroep ieder voor zich er een verschillende invulling aan geven" (Ibid.: 23).<sup>48</sup>

### *Opbouwwerkers in de stadsvernieuwing*

Een jaar later proberen enkele onderzoekers inzicht te verkrijgen in het methodisch handelen van opbouwwerkers die wel een bepaald terrein van werkzaamheden hebben: stadsvernieuwing. Het onderzoek is tevens gericht op het opsporen van factoren die bepalend zijn voor de strategiekeuze van opbouwwerkers en de problemen waartegen zij aanlopen (Bruyns, Lops en Smit, 1973: 17-19).<sup>49</sup>

Inventarisatie van wat opbouwwerkers in de stadsvernieuwing doen, leert dat het in de eerste plaats gaat om *het verzamelen en aan de bevolking doorgeven van informatie over de materiële situatie in het te vernieuwen stadsdeel*. Deze informatie is grotendeels afkomstig van de gemeente en wordt via vergaderingen met bewoners en via de wijkkrant doorgegeven.

Een tweede hoofdactiviteit is *het organiseren, leiden en/of goed doen verlopen van vergaderingen van vooraf groepen bewoners*.

*Strategische ondersteuning* ofwel, het adviseren over mogelijkheden om doelen te bereiken is een derde activiteit, die minder aandacht krijgt dan de eerste twee, evenals een vierde activiteit, die nog minder aandacht krijgt:

*Het ondersteunen van bevolkingsgroepen bij het onderhandelen met andere partijen* (gemeente en woningbouwvereniging).

Zicht op het aantal en de mate waarin bewoners participeren in de activiteiten die stadsvernieuwing betreffen, ontbreekt in verreweg de meeste gevallen en aan het methodisch handelen, een van de centrale onderzoeksvragen, blijkt veel te schorten.

Ten eerste wordt een analyse van de belangen van de verschillende partijen die zijn betrokken bij de stadsvernieuwing door de meeste werkers niet gemaakt.

Ten tweede worden gegevens niet systematisch verzameld en ontbreken sociologische rapporten over de bevolking, de sociale kaart, in veel gevallen. Het gevolg ervan is dat wat bij opbouwwerkers bekend is over door bewoners ervaren problemen een subjectief karakter heeft.

Ten derde pakken opbouwwerkers vrijwel alles op wat door bewoners als probleem wordt ingebracht, maar een plan van aanpak ontbreekt veelal, evenals operationele doelen en een tijdpad.

Ten vierde wordt 'bewustwording' door tweederde als belangrijke doelstelling genoemd, terwijl bewustmakende activiteiten niet zijn gericht op een expliciete keuze van problemen waaraan gewerkt gaat worden. Verder worden immateriële problemen van bewoners gedefinieerd in sociaal-psychologische termen en dientengevolge gedepolitiseerd; werkers leggen geen immers verband tussen problemen en maatschappelijke omstandigheden die deze kunnen veroorzaken of verergeren.

Er blijkt nauwelijks tot geen verband te bestaan tussen factoren die bepalend kunnen zijn voor het handelen van opbouwwerkers<sup>50</sup> en het handelen in de zin van het gebruik van bepaalde strategieën en technieken; slechts het bestaan van tegengestelde belangen tussen bewoners en gemeente correleert significant positief met het organiseren van vergaderingen, terwijl het ontbreken van deskundige assistentie en de grootte van de buurt significant negatief correleren met respectievelijk de duur van het project en het organiseren van een bewonersplatform (Ibid.: 42-46).

De resultaten doen "vermoeden, dat hetgeen de opbouwwerkers doen, meer bepaald wordt door hun concepties over opbouwwerk dan door factoren samenhangend met de eigen instelling, c.q. kenmerken als opleiding en ervaring, c.q. de stadssanerings situatie waarin men werkt" (Ibid.: 47).

### *Buurtopbouwwerk*

De vraag wat opbouwwerkers doen, hoe zij denken over hun werk, welke factoren opbouwwerk belemmeren en bevorderen staat eveneens centraal in het onderzoek dat wordt verricht door het NIMO in twintig buurtwerkinstellingen van waaruit opbouwwerk wordt bedreven (Nimo-bulletin, 1974: 207-230). Vijftien ervan zijn gesitueerd op het platteland.

Hoewel de onderzoekers stellen dat er geen sprake is van representativiteit (en dus van generaliseerbaarheid), wijken de bevindingen niet sterk af van de eerder en later gedane onderzoeken. Uit een inventarisatie van projecten komt naar voren dat opbouwwerkers een *zeer breed werkerrein hebben met een veelheid aan taken*. Men is betrokken bij verbetering van woonomstandigheden (stads- en dorpsvernieuwing, renovatie en de leefomgeving waaronder groenvoorzieningen, speelgelegenheid en verkeer vallen), het opzetten van voorzieningen voor peuters, jongeren en bejaarden, het maken van wijkkranten, het organiseren van recreatieve en sociaal-culturele activiteiten, achterstandsbestrijding door onderwijsopbouwwerk en in een enkel geval zijn werkers betrokken bij 'sociale actie', gericht op woningverbetering en het tot stand brengen van voorzieningen.

De belangrijkste problemen zijn: het contact met de *gemeente* verloopt in het algemeen moeizaam en gaat vooral over subsidie-aangelegenheden. Met instellingen van het *particulier initiatief* die professionele diensten en hulp verlenen, zoals maatschappelijk-cultureel-, jeugd en jongerenwerk is nauwelijks tot geen contact; de *bevolking* is niet of nauwelijks bekend met en betrokken bij het werk. Er is slechts een heel klein deel van de buurtbewoners actief.

Het gebrek aan participatie wordt, evenals in het onderzoek onder opbouwwerkers in de stads-

vernieuwing, vooral geduid in sociaal-psychologische termen; er is “weinig zelfvertrouwen, apathie, het niet gewend zijn mee te doen, sterke sociale controle, verzet van verenigingen, sociale achterstandsproblemen en gebrek aan kader” (Ibid.: 225).

Naast het brede werkkerrein en de moeizame contacten met overheid, bevolking en particulier initiatief, is er een instellingsprobleem: in meer dan de helft van de onderzochte instellingen ontbreekt een duidelijke visie op doelstellingen, komt beleid ad hoc tot stand en wordt er weinig strategisch gewerkt. Een ander probleem, in eerdere en latere onderzoeken eveneens genoemd (Van Wijk, o.c.: 31; *Nimo-brochure* 3, o.c.: 25; CRM, 1975b: 6; Raspe en Vos, 1985), is het relatief grote aantal eenmansposten – tenminste eenderde. Degenen die in een instelling met meerdere collega’s werken zijn evenwel vaak de enige opbouwwerker en missen, evenals de eenmanspostwerkers overleg en met en feedback van collega-opbouwwerkers.

Ook in dit onderzoek “komt weer naar boven dat het de persoon van de opbouwwerker is, zijn inzet en visie, die bepaalt of er een goed stuk werk van de grond kan komen. Zijn kwaliteiten zijn van doorslaggevend betekenis voor het wel dan niet slagen van een project” (Nimo-bulletin 1974: 219). De onderzoekers menen dat het noodzakelijk is dat “het opbouwwerk [ ] een eigen identiteit en een hechte verankering in de samenleving verkrijgt. Eerder onderzoek en vele discussies leren dat van een eigen identiteit nog geen sprake is. Niet iedere professionele werker is ervan overtuigd, dat opbouwwerk een eigen werksoort is met een eigen methodiek, die je bij andere werksoorten niet vindt. Een plaats binnen de samenleving heeft het opbouwwerk evenmin” (Ibid.: 228).

Uit de hierboven beschreven onderzoeken komt pregnant naar voren dat het opbouwwerk worstelt met het verkrijgen van een eigen domein, noodzakelijk voor de verdere ontwikkeling van kennis en kunde en, hieraan gekoppeld, een beroepsidentiteit. Want, zolang “onderzoek leert [ ] dat opbouwwerk slechts is wat de opbouwwerker doet, namelijk iedere opbouwwerker doet iets anders dan een collega en een gemiddelde opbouwwerker bestaat niet” (Nimo-bulletin 1975: 259) blijven opbouwwerkers “voortdurend moeite hebben om een goede legitimatie te vinden voor hun werk” (*Nimo-bulletin*, 1974: 187).

De gemeente weet niet goed wat opbouwwerk is. De samenwerking met het particulier initiatief ontbreekt (*Nimo-bulletin* 1974: 227, 228). Bovendien is er zo veel diversiteit in benadering, werkwijze en organisatie dat van ‘de’ opbouwwerker niet kan worden gesproken: “hoort men dus iemand over ‘het opbouwwerk’ spreken dan weet men zeker dat hij onzin vertelt want dat bestaat niet” (*Nimo-bulletin* 1974: 190). En hoewel er pogingen worden ondernomen theorie en methodiek te ontwikkelen, blijken opbouwwerkers er in hun werk weinig mee te kunnen.

De onderzoekers naar opbouwwerkers in de stadsvernieuwing organiseren kort na hun onderzoek een werkconferentie. Erna schrijft een van hen: “In het kader van discussies in vaktijdschriften, tijdens conferenties, cursussen en studiedagen, binnen de opleidingen blijken grote onzekerheden en verschillen te bestaan over wat opbouwwerk nu eigenlijk is, moet zijn of hoort te zijn. begrippen worden door iedereen op een andere manier gebruikt, zelfs de term ‘opbouwwerk’. Al worden begripsomschrijvingen en -beschouwingen met grote regelmaat gepubliceerd, in de praktijk werpt dat weinig vruchten af. Het barst van de theoretische beschouwingen, waarmee ‘het veld’ niets kan aanvangen. Kortom: op veel plaatsen klinken stemmen die pleiten voor professionalisering en voor afstemming van de theorie op de praktijk” (TMW, 1973: 436). Een lastige opgave met een praktijk die zo divers is. Ofwel, het ontwikkelen van voor de praktijk bruikbare theorie wordt gecompliceerd als niet duidelijk is wat die praktijk inhoudt. En die duidelijkheid ontbreekt ten enenmale. In dit verband een anekdote, afkomstig van een gastdocent welzijnsmarketing die van kadercursisten antwoord probeert te krijgen op de vraag wat op-

bouwwerk is: "Een directe vraag in die richting had alleen maar de informatie opgeleverd dat men 'daar nu al twee jaar over gepraat had'". De gastdocent probeert het via een omweg. Op de vraag: "wannéer ga je nou aan de slag als opbouwwerker, in wat voor situatie?", krijgt hij als antwoord: "als er subsidie is" (*Nimo-bulletin*, 1975: 69). En dat is er; de begrotingsposten voor opbouwwerk blijven stijgen en in 1974 is stadsvernieuwing als aparte post in de rijksbegroting opgenomen. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 5.6.

Ondanks dat 'opbouwwerk is wat een opbouwwerker doet' houden opbouwwerkers zich wel degelijk bezig met de taken zoals bedoeld in de *Regeling Samenlevingsopbouw* uit 1963, die in het vorige hoofdstuk werd besproken:

- het bevorderen van de sociale contacten, het inzicht en de zelfwerkzaamheid van de bevolking;
- het bevorderen van de communicatie binnen en het overleg en de samenwerking tussen instellingen.

Ofwel, het door Van Wijk geconstateerde vele vergaderen komt vooral doordat opbouwwerkers proberen bij te dragen aan:

*het tot stand brengen of verbeteren van een wijder sociaal milieu* (zoals de minister van Maatschappelijk Werk dit in 1952 noemde) door:

*samen met bewoners of instellingen welzijnstekorten op te sporen en deze op te heffen.*

Onder welzijnstekorten kan alles worden verstaan wat betrekking heeft op de *woonsituatie*, zoals woningrenovatie en huurlastenproblematiek, de *leefsituatie*, zoals (het ontbreken van) groen- en speelvoorzieningen en gemeenschapsvoorzieningen als een huisartsenpost, wijk- of gezondheidscentrum, en de *onderlinge betrekkingen tussen buurt- en wijkbewoners*.

Dit blijkt ook uit de laatste twee hier te bespreken onderzoeken naar respectievelijk opbouwwerk in grotere gemeenten (1975) en 'opbouwwerk in Nederland' (1979).

### *(Groot)stedelijk opbouwwerk*

In 1975 wordt er door het NIMO een onderzoek gedaan naar opbouwwerkprojecten in grotere gemeenten.<sup>51</sup> Van het totale aantal genoemde projecten, een kleine 500, heeft de helft betrekking op 'mobilisering'. Hierbij gaat het om *het samen met bewoners oplossen van buurt- en wijkproblemen en het realiseren van buurt- en wijkwensen*. Genoemd worden onder meer zaken die renovatie en onderhoud van woningen betreffen, huurproblematiek (huurverhogingen), de huisvesting van bejaarden, vervuiling van de openbare ruimte, de integratie van buitenlandse werknemers en het betrekken van ouders bij onderwijs;

Eenderde van de projecten is gericht op *het tot stand brengen van voorzieningen, accommodaties en dienstverlening*. Hierbij gaat het om zaken als groen- en speelvoorzieningen, verbetering van de verkeersveiligheid, accommodaties voor groepen als bejaarden, jongeren en buitenlandse werknemers en dienstverlening als bibliotheekwerk, een wijk- of gezondheidscentrum;

Eenzesde van de projecten is gericht op *het bewerkstelligen van institutionele veranderingen*.

Hiermee wordt bedoeld op pogingen procedures te veranderen of het functioneren van instellingen te verbeteren. Genoemd worden onder meer democratisering van de eigen instelling, het verbeteren van de betrekkingen tussen instellingen zoals scholen en welzijnsinstellingen, het verbeteren van het functioneren van bijv. de sociale dienst en het geven van beleidsadvies aan de gemeente (Raspe en Van Els, 1976: 24-26, 33-35).

Bijna tweederde van de projecten komt tot stand op initiatief van bewoners, al dan niet in samenspraak met de opbouwwerker.<sup>52</sup> Verreweg de meeste projecten lopen langer dan een jaar; bijna

de helft duurt tenminste drie jaar, terwijl van ruim een kwart niet bekend is hoe lang het project zal duren.<sup>53</sup>

De taken van de opbouwwerker in de projecten zijn, al dan niet in combinatie met elkaar: *het bieden van faciliteiten* (401 keer genoemd) als vergaderruimte, het gebruik van de stencilmachine, notuleren en administratieve hulp;

*het aandragen van informatie* (398) door onder meer het inschakelen van deskundigen, het houden van een spreekuur, het doen van een buurtonderzoek met bewoners en het coördineren van verzamelde gegevens;

*voortgangsbewaking* (363) door onder andere evaluaties en het verzorgen van de follow up

*het begeleiden van groepen* (360) door onder meer deze op te zetten en het proces te begeleiden, de leden te (blijven) motiveren, de zelfwerkzaamheid te bevorderen en de communicatie met de achterban tot stand te brengen;

Daarnaast treedt de opbouwwerker in mindere mate op als:

*spreekbuis namens de groep* (110);

*intermediair* (14) door het onderhouden van contacten met derden, waaronder instellingen en gemeente (Ibid.: 41-42).

Ook in dit onderzoek komt naar voren dat een kleine kern van bewoners zich actief inzet en dat er weinig wordt samengewerkt met andere instellingen. De gemeente blijkt de belangrijkste doelwitorganisatie. Opbouwwerkers zijn tamelijk positief over de mate waarin gemeentelijke diensten meewerken door het geven van informatie en het ondersteunen van initiatieven. Minder positief is men als het gaat over ondersteuning en medewerking door het gemeentebeestuur<sup>54</sup> (Ibid.: 38, 50-54). Deze bevindingen, gekoppeld aan het slechts 14 maal noemen van de functie van 'intermediair', duiden erop dat opbouwwerkers deze rol niet of nauwelijks kunnen vervullen. Een conclusie die ook wordt getrokken door de onderzoekers, die tevens opmerken dat er in de betrekkingen tussen opbouwwerk en gemeente nog heel wat te verbeteren valt (Ibid.: 68-69).

### *Trends in 1979*

In 1979 wordt er door het NIMO een 'kaart van het opbouwwerk in Nederland' gemaakt (Lie, Raspe en Vos, 1980). De resultaten leren dat het ondersteunen van bewonersgroepen inmiddels de belangrijkste taak is van het opbouwwerk, althans van de instellingen die opbouwwerk als hoofd- dan wel als belangrijke neventaak hebben.<sup>55</sup>

Van de 262 onderzochte instellingen geeft meer dan viervijfde aan *het verlenen van diensten en het geven van voorlichting aan en het opbouwen en ondersteunen van bewonersgroepen* als belangrijkste taken te hebben. Ruim de helft *organiseert en ondersteunt achtergestelde groepen*; eveneens ruim de helft doet *samen met bewoners onderzoek* (Ibid.: 11-12).

Het bevorderen van gemeenschapszin, het verenigingsleven en kadervorming worden hierbij als het meest belangrijk beschouwd (Ibid.: 67).

De belangrijkste probleemvelden liggen op het terrein van wonen:

huisvesting, woningnood en huurproblematiek	67%
speel- en groenvoorzieningen	66%
verkeersveiligheid	58%
ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen	55%
stadsvernieuwing en renovatie	52%

Bijna de helft (48%) van de instellingen werkt met specifieke groepen als peuters, kinderen, jongeren, vrouwen, ouderen, bejaarden. Ook zijn er twee nieuwe probleemvelden en een nieuwe doelgroep in opkomst. De eerste is *onderwijs*, in het bijzonder volwasseneneducatie (60%) en onderwijsvernieuwing (36%); de tweede is *werkloosheidsproblematiek* (39%). Een doelgroep in opkomst is *etnische minderheden*; 40% van de instellingen houdt zich hiermee bezig. In dit verband dient te worden vermeld dat bij de adviserende en begeleidende instellingen deze percentages aanmerkelijk hoger zijn, namelijk 85% houdt zich bezig met werkloosheidsproblematiek, 80% met volwasseneneducatie en 74% met etnische minderheden (Ibid.: 64-68).

De helft van de instellingen werkt samen met welzijnswerkers om lokale welzijnsvoorzieningen op elkaar af te stemmen. Slechts eenderde werkt samen met andere instellingen dan welzijnsinstellingen. De helft signaleert wel knelpunten in de lokale samenleving aan de overheid, maar het adviseren van de gemeente beschouwt slechts één op de vijf instellingen als belangrijke taak, evenals het democratiseren van instituties (Ibid.: 11-12).<sup>56</sup>

### 5.3.1 Taakdifferentiatie en domeininstitutionalisering: beschouwing

Vergelijking van dit onderzoek met eerdere praktijkonderzoeken en -beschrijvingen leert dat in de vijftien voorbij gegane jaren het opbouwwerk ten aanzien van *taakdifferentiatie: doelstellingen, doelgroepen en taken* zo ongeveer alles heeft opgepakt wat op zijn weg komt met betrekking tot 'wonen'. In de veelheid aan activiteiten is echter zichtbaar wat zich al vanaf de experimenten in de jaren vijftig als de kern van opbouwwerk ontwikkelt: het stimuleren van groepen mensen mee te denken en werken aan de vormgeving van de eigen woon- en leefomgeving. Dit past naadloos bij de stadsvernieuwing – die vanaf begin jaren zeventig een forse (overheids)impuls heeft gekregen en voor het opbouwwerk extra subsidie oplevert (paragraaf 5.6) – die diep ingrijpt in het woon- en leefmilieu van velen. De doelstelling is niet meer zoals in de jaren vijftig aanpassing, maar 'fundamentele democratisering' van de samenleving door het bevorderen van de participatie van de bevolking. Een ambitieuze en tevens abstracte doelstelling, die aan het einde van de jaren zeventig naar de achtergrond lijkt te verdwijnen.

De belangrijkste doelgroepen, evenals in de voorgaande periode 'de bevolking of bepaalde categorieën erbinen' blijkt bij nadere beschouwing te bestaan uit een veelheid van niet erg participatiegeneigde groeperingen die het opbouwwerk allemaal van dienst tracht te zijn.

Ondanks het werken in veelal kleine instellingen of eenmansposten, ondanks de discussies over doelen, taken en te ontwikkelen deskundigheid en ondanks de problemen waartegen het opbouwwerk aanloopt, vindt het opbouwwerk aldus een *niche* in 'wonen' – de fysieke of materiële aspecten ervan, inclusief het tot stand brengen dan wel behouden van gemeenschapsvoorzieningen, gemeenschapsgroen, speelruimte en verkeersveiligheid. Tot 'wonen' behoort ook 'wat ermee samenhangt' – het bevorderen van het woon- en leefklimaat door het organiseren van activiteiten die de buurt en haar bewoners ten goede komen.

Het in de jaren vijftig door Van Loon gemaakte onderscheid in gemeenschaps- en groepsopbouw lijkt sterk vervaagd; samen met bewoners (groepsopbouw) werken opbouwwerkers aan 'een betere buurt of wijk' (gemeenschapsbouw). Dat dit veelal moeizaam verloopt door niet al te participatiegezinde bewoners en doordat gemeenten en instellingen democratisering meer met de mond belijden dan in daden omzetten, doet hier niets aan af.

Het werkterrein wordt echter niet afgebakend. Aan het einde van de jaren zeventig dienen nieuwe problemen en een nieuwe doelgroep zich aan: onderwijsvernieuwing en volwasseneneducatie,

werkloosheidsbestrijding en etnische minderheden. Ook dit lijkt door het opbouwwerk te worden gaan opgepakt. Met als risico dat opbouwwerkers generalisten worden die ‘weinig van veel’ weten, hetgeen de ontwikkeling van kennis en kunde bemoeilijkt en kan leiden tot legitimiteitsverlies. Opbouwwerk kan dientengevolge eenzaam fietsen in de marge worden. Het feit dat de samenwerking met derden vaak moeizaam verloopt, kan in dit verband worden beschouwd als een signaal dat dat een reële mogelijkheid is.

De kennis en kunde die worden ontwikkeld om de taken goed te kunnen uitvoeren en de domeinclaims te legitimeren, komen aan bod in de hiernavolgende paragraaf, die is gewijd aan de theorie- en methodiekontwikkeling.

## 5.4 Theorie- en methodiekontwikkeling

Tot 1968 hebben opbouwwerkers weinig meer theoretische en methodische handvatten dan de NIMO-publicaties en Boers *Maatschappelijk opbouwwerk*. Van genoemd boek verschijnt dan een gedeeltelijk herziene versie, een jaar later gevolgd door *Opbouwwerk als sociaal-agogische methode* (Van Tienen en Zwanikken, 1969). Nondirectiviteit is essentieel kenmerk van de door genoemde auteurs beschreven methode. In 1971 ziet het door methodiekdocent Reckman geschreven *Naar een strategie en methodiek voor sociale actie* het licht; een boek dat binnen een half jaar twee keer wordt herdrukt. In *Sociale actie: brandstof voor buurtwerk* (Hendriks, 1973) worden theorie en methoden van sociale actie voor het opbouwwerk verkend en *Sociale actie: een moderne passie* (Van Tienen, (red), 1973) is bedoeld als ‘state of the art’ ten behoeve van de oordeelsvorming van mensen die hun standpunt nog niet hebben bepaald inzake sociale actie. Kort erna verschijnt *De probleem-projectmethode in het opbouwwerk* (Besteman, 1974), een zakelijke en pragmatische benadering.

### 5.4.1 Sociaal-agogisch opbouwwerk

De sociaal-agogische benadering<sup>57</sup> is de verdere uitwerking van het door Boer beschreven opbouwwerk als methodiek van community organization, waarbij de werker de cliënt, de functionele of de territoriale community, helpt bij het oplossen van problemen waarmee de community kampt. Essentieel hierbij is het systematisch doorlopen van de stappen ‘van probleeminventarisatie tot oplossing en evaluatie’, waarbij vergroting van het probleemoplossend vermogen en bevordering van de zelfwerkzaamheid centraal staat.

#### *Opbouwwerk*

In de herziene druk van *Maatschappelijk opbouwwerk*, dat nu kortweg *Opbouwwerk* heet,<sup>58</sup> tracht Boer methoden voor opbouwwerk verder uit te werken. Boer doet dit door het fenomeen intergroep, al beschreven in de eerste druk, nadrukkelijker vorm te geven en door vervolgens intergroepswork te vergelijken met ‘gewoon’ groepswork. Haar uitgangspunt is dat, naarmate het samenlevingsverband of de bevolking waarop het opbouwwerk zich richt in omvang toeneemt, betrokkenheid van de gehele bevolking onmogelijk is, waardoor de opbouwwerker de bevolking alleen kan bereiken via representanten ervan. Deze dienen met zorg te worden uitgekozen, waarbij het absoluut noodzakelijk is dat degenen die representeren, dit ook daadwerkelijk doen. De aldus geformeerde werkgroep of commissie is een intergroep, dat wil zeggen een groep waarvan elk lid andere groepen representeert.

Bij groepswork nemen individuen deel om persoonlijke redenen en gaat het om vervullen van persoonlijke behoeften of persoonlijke groei; bij intergroepswork staan zakelijke motieven van de deelnemers, die niet op persoonlijke gronden deelnemen, centraal, namelijk behoeften van de samenleving. Begeleiding van dergelijke groepen verloopt conform de stappen van probleeminventarisatie tot oplossing in het community-organizationproces. De begeleiding van intergroepsprocessen is evenwel complexer dan die van ‘gewone’ groepsprocessen; de werker heeft namelijk te maken met vier soorten relaties: van mens tot mens, van mens tot groep, van groep tot andere groep(en) en van intergroep tot het gehele samenlevingsverband namens welke de intergroep optreedt. De laatste twee soorten relaties spelen niet tot nauwelijks een rol in het social group work.

Aldus tracht Boer de methodiek van het opbouwwerk nader te preciseren. En hiermee tevens het profiel: de opbouwwerker is een intergroepswerker, die via representanten de bevolking tracht te betrekken bij het vormgeven aan de samenleving. Hij of zij maakt gebruik van de methode van het sociaal groepswork, moet voorlichting kunnen geven en beschikken over organisatorische en vergadertechnische vaardigheden om het proces van probleeminventarisatie tot oplossing tot een goed einde te brengen (Ibid.: 119-132).

### *Opbouwwerk als een sociaal-agogische methode*

Een jaar later verschijnt *Opbouwwerk als een sociaal-agogische methode*, een boek dat de auteurs – NIMO-directeur Zwanikken en redactielid van het *NIMO-bulletin* én hoofd van de afdeling onderzoek van CRM Van Tienen – beschouwen als een aanvulling op het boek van Boer (Van Tienen en Zwanikken, 1969: 9). Zij proberen vooral de methodische kant van opbouwwerk verder uit te werken en tevens orde te scheppen in de veelheid aan activiteiten die onder de noemer opbouwwerk worden verricht.

Evenals Ross en Boer destijds, beginnen Van Tienen en Zwanikken met een diagnose van maatschappelijke problemen die de inzet van opbouwwerk rechtvaardigen. Industrialisering, kennisontwikkeling, bevolkingsgroei, de ontwikkeling van de dienstensector, urbanisatie en een veranderd waarden- en normenpatroon, hebben geleid tot een groeiend gevoel van onbehagen onder de bevolking, dat af te leiden is uit onder meer een kritische houding van burgers ten aanzien van de politiek, een toename van rellen en protest en van ingezonden brieven en een groeiende afkeer van ondoorzichtige en onbegrijpelijke structuren: “Eenvoudig gezegd: los en over het hoofd van de gewone man heen, ontstaan allerlei ingewikkelde zaken, die waarschijnlijk heel perfect en zeer intelligent en efficiënt opgebouwd zijn, maar die de ‘gewone man’ niet meer begrijpt” (Ibid.:24).

Genoemde maatschappelijke ontwikkelingen hebben geleid tot een toename van de functionele rationaliteit, stellen de auteurs, die zich sterk hebben laten inspireren door de ideeën van Mannheim over fundamentele democratisering: “Het opbouwwerk moet dan ook tegen de achtergrond verstaan worden van het streven naar versterking van de substantiële rationaliteit. Het brengt de samenleving dichterbij de mens” (Ibid.: 25).

Om tot begripsverheldering en domeinafbakening van opbouwwerk te komen, worden er drie grondbegrippen onderscheiden: samenlevingsopbouw, maatschappelijke opbouw en methodisch opbouwwerk.<sup>59</sup> Samenlevingsopbouw en maatschappelijke opbouw verhouden zich tot elkaar als functie in de sociologische betekenis en proces. Dat wil zeggen dat samenlevingsopbouw het waarneembare gevolg of effect is van de inspanningen die gericht zijn op een betere werking van de samenleving, terwijl maatschappelijke opbouw het proces is waarin burgers actief bijdra-



gen aan een betere inrichting van de samenleving. Dit proces kan geheel spontaan tot stand komen en verlopen; het kan evenwel ook nodig zijn om processen van maatschappelijke opbouw tot stand te brengen en te begeleiden. Hiervoor is er methodisch opbouwwerk.

#### *Methodisch opbouwwerk*

Opbouwwerk is agogisch werk omdat het zich, evenals de agologie, richt op het begeleiden van bewuste, geplande maatschappelijke veranderingsprocessen. Opbouwwerk is sociaal-agogisch werk omdat het probeert de bevolking in te schakelen bij de nagestreefde maatschappelijke veranderingsprocessen. Evenals social case work en social group work, de methoden die in het maatschappelijk werk breed ingang hebben gevonden, is methodisch opbouwwerk non-directief: "Het gaat er ook hier om in een vaak langademig proces van zelfherkenning van de problematiek bij het cliënt-systeem, via een geleidelijk groeiende motivering het cliënt-systeem te begeleiden tot eigen verantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid aan zijn problemen of gestelde doelstellingen" (Ibid.: 57).

Het cliëntstelsel,<sup>60</sup> ofwel het object van hulpverlening, vraagt evenwel een andere deskundigheid dan individueel of groepswork. In plaats van individuen en groepen bestaat het cliëntstelsel van opbouwwerk namelijk uit collectiviteiten en/of sociale categorieën.<sup>61</sup> In de eerste plaats zijn dat territoriale verbanden, daarnaast zijn er institutionele of functionele verbanden. Dit zijn organisaties en instellingen met een specifieke taakstelling op economisch, maatschappelijk en levensbeschouwelijk terrein. Ten slotte zijn er sociale categorieën als bejaarden, jeugdigen en buitenlanders (Ibid.: 64-65).

De twee belangrijkste instrumenten waarover het opbouwwerk beschikt, zijn zelfonderzoek en intergroepswork. Zelfonderzoek, uitgevoerd door vertegenwoordigers van de bevolking, kan een belangrijke bijdrage leveren aan de motivering van cliëntsystemen en zorgt tevens voor informatie over wat er binnen het cliëntstelsel leeft. Door intergroepswork kunnen, via de representanten van de betrokken groepen, de relaties tussen groepen en groeperingen verbeterd worden (Ibid.: 74-77).

Essentiële elementen van de methode voor opbouwwerk zijn ten eerste *verkenning en diagnose*. Hierbij gaat het om het, via observatie en gesprek, verzamelen van gegevens over het cliëntstelsel ofwel het maken van een sociale kaart. Van belang hierbij zijn onderzoek naar de leefstijl, het materiële leefmilieu en formele en informele krachtsverhoudingen. Een objectief inzicht in de situatie verkrijgt men door verbanden te leggen, waarbij tevens de problemen binnen het cliëntstelsel kunnen worden opgespoord.

Ten tweede zijn er technieken voor *sociale motivering en stimulering*. Hierbij kan het genoemde zelfonderzoek een belangrijke rol spelen, evenals individuele en groeps gesprekken met leden van het cliëntstelsel en voorlichting via massacommunicatiemiddelen als wijkbladen en de lokale pers. Ten derde zijn er technieken voor *programming en organisatie*. Het wellicht belangrijkste is plannen en organiseren met de leden van het cliëntstelsel op intergroepsniveau.

Ten vierde dient de opbouwwerker te beschikken over *evaluatietechnieken*. Ten slotte zijn er *ondersteunende technieken*. Dit zijn rapportage en het uitbrengen van verslag, financieel-administratieve technieken bij bijvoorbeeld het aanvragen van subsidies, en verbale vaardigheden zoals gespreksvoering, discussie- en vergadertechnieken en spreken in het openbaar (Ibid.: 78-86).

#### *Opbouwwerk op micro-, meso- en macroniveau*

Dit opbouwwerk vindt plaats op drie niveaus of schalen: micro-, meso- en macro. Deze schalen hebben betrekking op a) de omvang van het cliëntstelsel, b) de hoofdfunctie van de organisatie waarin opbouwwerkers werkzaam zijn en c) de benaming en de centrale rol van de werker, die zowel begeleider, deskundige, katalysator als therapeut is.

Opbouwwerk op *microschaal* is het werk op buurtniveau in een werkgebied met 10.000 of minder inwoners. Het werk kan worden verricht vanuit buurtwerkorganen, maar ook vanuit andere instellingen. De hoofdfunctie van buurtopbouwwerk is *mentale opbouw*, dat wil zeggen vergroting van de zelfwerkzaamheid en de eigen verantwoordelijkheid door participatiebevordering. De werker, die zich vooral richt op de informele leiders uit de bevolking, heet opbouwwerker; zijn of haar gewenste opleidingsniveau is sociale academie.

Op *mesoschaal* gaat het om opbouwwerk in wijken, steden en gebieden met niet meer dan circa 50.000 inwoners. De schaalgrootte heeft tot gevolg dat het opbouwen van interpersoonlijke contacten vrijwel onmogelijk is, zodat de werker, opbouwconsulent genaamd, zich vooral richt op representanten van de bevolking. Hij of zij begeleidt dan ook vooral intergroepen. De hoofdfunctie van instellingen op mesoniveau is *milieu-opbouw*. Dit houdt in het stimuleren van cliëntsystemen hulpbronnen binnen en buiten het systeem aan te wenden om te komen tot een op de behoeften aangepast en goed functionerend sociaal milieu. Het bevorderen van communicatie en overleg tussen intergroepen, intergroepen en hun achterban en intergroepen en instellingen is een van de hoofdtaken van de opbouwconsulent.

Instellingen op macroschaal zijn regionale, grootstedelijke en provinciale organen met een werkgebied van meer dan 50.000 inwoners. De hoofdfunctie is *institutionele opbouw*; de belangrijkste taak van de werker, opbouwadviseur genaamd, is het sociaal maken van de sociale planning. De adviseur tracht de bevolking te betrekken bij het sociaal onderzoek; hij of zij adviseert overheden en instellingen inzake de onder de bevolking levende behoeften en informeert tevens de bevolking over beleidsplannen. (Ibid.: 64-71, 122-135).

Volgens Van Tienen en Zwanikken zijn op micro- en macroniveau tot op heden weinig successen geboekt, op mesoniveau daarentegen “beweegt zich de opbouwconsulent met de meeste verve. Enerzijds doet hij van alles voor zijn cliëntstelsel, waarbij hij waar mogelijk de inspraak van de bevolking via min of meer representatieve commissies probeert binnen te halen, anderzijds zien we hier knappe staaltjes van intergroepswork waar hele bevolkingsgroepen en groeperingen worden geactiveerd tot participatie. Een min of meer vermaard middel zijn hierbij de zelfonderzoeken” (Ibid.: 59). Zij verzuimen evenwel deze uitspraak te onderbouwen, zodat voorbeelden van succesvolle projecten ontbreken.

### *Beschouwing*

Beide boeken leren dat opbouwwerk is losgekoppeld van het maatschappelijk werk en dat de vraag hoe opbouwwerk en community organization zich tot elkaar verhouden geen rol meer speelt. Wel wordt van beide, maatschappelijk werk en community organization, gesteld dat zij grote invloed hebben gehad op de ontwikkeling van het opbouwwerk.

De *doelgroep* van het opbouwwerk is uitgebreid; van samenlevingen die tekorten vertonen, samenlevingen in verandering en samenlevingen die nog moeten worden opgebouwd (Boer, 1960: 20) naar diffuse groeperingen uit de gehele bevolking: sociale categorieën en collectiviteiten (Van Tienen en Zwanikken, 1969: 64-65). De *doelstelling* is even abstract gebleven; van het gunstig beïnvloeden van de sociale omgeving (Boer, 1960: 26) naar “het beter doen functioneren van de samenleving ten behoeve van de mens en de mens ten opzichte van de samenleving” (Boer, 1968: 187) of fundamentele democratisering (Van Tienen en Zwanikken, 1975: 80-81). Even abstract zijn de termen waarmee taken of activiteiten worden beschreven; van community organization (Boer, 1960: 82 e.v.) naar sociale vorming, sociale begeleiding, sociale voorlichting, mentaliteitsbeïnvloeding, sociale planning, sociale organisatie en sociale hulpverlening aan groepen, zoals buitenlanders en probleemgezinnen (Boer, 1968: 186-190), stimulering van de participatie,

het bevorderen van communicatie, inspraak en overleg (Van Tienen en Zwanikken, 1975: 63 e.v.). De sociaal-psychologische benadering is sterker aangezet; groepen of cliëntssystemen moeten op non-directieve wijze gebracht worden tot zelfinzicht, zelfverantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid (Van Tienen en Zwanikken, 1969: 57), ofwel, gedragsverandering.<sup>62</sup>

*Opbouwwerk als een sociaal-agogische methode* kan worden beschouwd als een wetenschappelijk gefundeerde aanvulling op *Opbouwwerk*. Van Tienen en Zwanikken maken gebruik van moderne wetenschappelijke inzichten ter onderbouwing van hun diagnose van maatschappelijke problemen die de inzet van opbouwwerk legitimeren, bij de uitwerking van de drieslag samenlevingsopbouw, maatschappelijke opbouw en methodisch opbouwwerk en bij de uitwerking van methoden en technieken van methodisch opbouwwerk.<sup>63</sup>

Door na te gaan op welke groepen het opbouwwerk zich kan richten op buurt-, wijk-, stedelijk-, regionaal- en provinciaal niveau en wat het dient te bewerkstelligen op de verschillende niveaus, schetsen Van Tienen en Zwanikken de contouren van drie beroepsprofielen, met bij elk profiel de belangrijkste doelstellingen, doelgroepen en taken. Profielen die verder kunnen worden ingevuld door methodiekontwikkelaars en de opleidingen: de sociale academie voor de opleiding tot opbouwwerker, de kadercursus voor opbouwconsulent en de universiteit voor opbouwadviseur.

#### 5.4.2 Maatschappijkritisch opbouwwerk

In tegenstelling tot de aanhangers van de sociaal-agogische methode stellen de maatschappijkritici onder de opbouwwerkers – zoals opbouwwerker De Boer, die in 1968 in het *NIMO-bulletin* het debat over sociale actie aanzwengelde – dat zij zich niet primair richten op gedragsverandering van de cliënt, maar op het veranderen van maatschappelijke structuren die als ondemocratisch worden beschouwd. Een opvatting die wordt gedeeld door de commissie Methoden, Technieken en Opleidingen van de NRMW, die meent dat “het wezenlijk veranderen van samenlevingsstructuren, fundamentele democratisering” (NRMW, 1971: 4) de belangrijkste doelstelling moet blijven van opbouwwerk. Hetgeen impliceert dat opbouwwerkers in hun opleiding kennis moeten maken met maatschappijkritici als “Marx, Marcuse, Fromm, Galbraith, Etzioni, de Frankfurter Schule en christen-revolutionairen als Illich” (Ibid.: 9).

Een van de belangrijkste methoden voor maatschappijverandering is sociale actie, ofwel het ondernemen van activiteiten die de bestaande structuren en verhoudingen democratischer moeten maken. Een belangrijke inspiratiebron, naast genoemde maatschappijkritici, is Saul David Alinski, een Amerikaanse ‘organisator tegen onrecht’,<sup>64</sup> die zich door het oprichten van ‘People’s Organizations’ – zelforganisaties in arbeiderswijken, inzet voor de verbetering van de materiële leefomstandigheden van het armere deel van de bevolking.

#### *Naar een strategie en methodiek voor sociale actie*

In 1971 verschijnt *Naar een strategie en methodiek voor sociale actie* van Piet Reckman, docent aan sociale academie De Horst in Driebergen en activist in de Sjaloom-beweging. Dit boek ademt een geheel andere toon dan beide hierboven besproken boeken. Reckman verklaart zich solidair met “de verworpenen der aarde” (Reckman, o.c.: 10) die weliswaar vooral in de Derde Wereld te traceren zijn, maar die hun slechte leefomstandigheden te wijten hebben aan het rijke Westen. Een humane en rechtvaardige wereld kan alleen tot stand gebracht worden als wij ons keren tegen “de drievoudige vijand ... de economische macht .... de staat .... en de autoritaire opbouw van onze samenlevingen” (Ibid.: 14-15).

Zijn oplossing is rigoureuus: radicale maatschappijverandering, waarbij het gehele systeem vernietigd moet worden alvorens er een nieuw, rechtvaardig systeem kan worden opgebouwd. De methode is sociale actie: “actie die het op hart, longen en zenuwstelsel van het sociale systeem heeft gemunt” (Ibid.: 31), ofwel op de drie pijlers van sociale systemen: de leiders, de gemeenschappelijke waarden en normen en de communicatiekanalen.

Reckman beschrijft een kleine zestig sociale-actietechnieken (Ibid.: 53-e.v.) variërend van geweldloos – zoals lezingen, teach-ins en publicaties – tot enige of een behoorlijke mate van geweld – ordeverstoring, sit-downactie, staking, bezetting of gijzeling. Na enig wikken en wegen beantwoordt Reckman in het laatste hoofdstuk de door hemzelf opgeworpen vraag of het doel de middelen heiligt, bevestigend; zolang het streven een rechtvaardige mondiale samenleving is, is alles geoorloofd.

Binnen een half jaar verschijnen er twee herdrukken van het boek. Ter vergelijking: *Opbouwwerk* en *Opbouwwerk als sociaal-agogische methode* worden pas een jaar later herdrukt. Zowel Boer als Van Tienen en Zwanikken gaan in de herdruk in op de vraag of sociale actie een taak van het opbouwwerk is. Hun antwoord luidt ‘nee’. Opbouwwerk en sociale actie hebben gemeen dat bij beide maatschappelijke verandering wordt nagestreefd; opbouwwerk streeft echter geen revolutie, maar evolutie langs de weg van geleidelijkheid na (Boer, 1972: 205-208; Van Tienen en Zwanikken, 1972: 68-71). Een opvatting die in een periode van studentenverzet en een toenemend aantal actiegroepen weinig weerklank vindt onder opbouwwerkers die in hun dagelijks werk stelselmatig worden geconfronteerd met de taaiheid van bestaande structuren en machtsverhoudingen.

### *Sociale actie: brandstof voor buurtwerk*

Twee jaar na ‘Reckman’ concludeert Hendriks (1973), die in opdracht van de NBV onderzoek heeft gedaan naar sociale actie als bruikbare methode voor buurtwerk, dat dit inderdaad het geval is, mits werkers zich bezighouden met het oplossen van concrete, voor buurtbewoners herkenbare problemen. Hoe abstracter de doelen, hoe moeilijker buurtbewoners uit hun stoel te krijgen zijn (Hendriks, 1973: 241-243). Een conclusie die hij trekt na het onderzoeken van vier projecten ‘sociale actie’.

Op grond van een literatuurstudie onderscheidt hij, afhankelijk van de mate waarin er consensus bestaat tussen de partij die verandering wil en de ‘tegenpartij’ over de aanwezigheid van bepaalde problemen en de wijze waarop deze moeten worden opgelost, vier sociale-actiestrategieën: samenwerking, het voeren van campagne, protest- en verzetsstrategieën en opstandstrategieën. Laatstgenoemde strategie beschouwt hij echter als onrealistisch in de Nederlandse situatie, hoewel hij deze, evenals de drie andere, uitwerkt in te gebruiken tactieken.

### *Sociale actie, een moderne passie*

Eveneens in 1973 verschijnt onder redactie van Van Tienen *Sociale actie, een moderne passie*. Het boek is, blijkens de inleiding, bedoeld als bijdrage aan de oordeelsvorming van mensen die geïnteresseerd zijn in het fenomeen sociale actie. De bundel bevat ruim tien artikelen, waarvan een aantal al eerder is gepubliceerd, van onder anderen Van Tienen, Zwanikken, Hendriks, Reckman en Alinsky.

In een inleidend hoofdstuk wordt het fenomeen sociale actie uiteengezeld. Aan de orde komen vragen als: wat is sociale actie precies, wat wordt ermee beoogd, hoe zijn actiegroepen samenge-

steld en welke fasen zijn er te onderscheiden tussen de probleemformulering en het daadwerkelijk in actie komen.

Na deze inleiding volgen artikelen over onder andere methoden en technieken van sociale actie, onderzoek naar sociale actie, actiegroepen in de stadsvernieuwing en feministische actiegroepen, visies op de samenleving vanuit respectievelijk het orde- en het conflictmodel en een beschouwing over de vraag in hoeverre protest bijdraagt aan verandering en vernieuwing van beleid.

### *Beschouwing*

De maatschappijkritische benadering laat zich in eerste instantie lezen als een benadering die lijnrecht staat tegenover de sociaal-agogische: maatschappijverandering in plaats van gedragsverandering; revolutie in plaats van evolutie. Reckmans geloof in maatschappijverandering door middel van sociale actie wordt echter niet gedeeld door Hendriks en Van Tienen c.s. Het voeren van actie kan bijdragen aan het oplossen van problemen wanneer er geen overeenstemming bestaat tussen buurtbewoners en te bewerken partijen over probleemdefinities en -oplossingen, zo wordt herhaaldelijk gesteld, maar de effecten ervan in de zin van maatschappijverandering moeten niet worden overschat. Bestaande structuren zijn taai en het veranderen van maatschappelijke structuren vereist een heel wat langere adem dan de meeste actievoerders hebben.

Ontdaan van ideologische noties over maatschappijverandering bieden de 'recepten voor handelingswijzen' – methoden en technieken voor sociale actie – een aanvulling op het methodisch handelingsrepertoire van opbouwwerkers. Waar 'samenwerken' met derden niet van de grond komt of vastloopt, kunnen protest- en actiestrategieën immers fungeren als breekijzer. Mits niet maatschappijkritiek maar probleemgerichtheid voorop staat, een opvatting die niet alleen wordt onderschreven door Hendriks en Van Tienen c.s., maar ook door de bedenker van de derde opbouwwerkbenadering, andragoloog Arie Besteman.

#### 5.4.3 Pragmatisch opbouwwerk

Gedrags- en maatschappijverandering spelen een ondergeschikte rol in de derde benadering, die in het opbouwwerk ingang vindt; de door Besteman, stafmedewerker van de Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland (WONN), ontworpen probleem-projectmethode (ppm); een methode die elementen uit zowel de non-directieve als de actiegerichte benadering bevat en kan worden beschouwd als een synthese van beide benaderingen.

#### *De probleem-projectmethode in het opbouwwerk*

De ppm is een zakelijke benadering die als doel het oplossen van concrete sociale problemen in een bepaald werkgebied heeft. De ppm is, zoals het woord al zegt, projectmatig, dat wil zeggen dat er doelen worden vastgesteld, een tijdpad uitgezet en werkplannen gemaakt waarin strategiekeuzen, concrete taken en werkzaamheden van het opbouwwerk worden beschreven (Besteman, 1974: 10-12). Opbouwwerkinstellingen kunnen hiermee de inzet en tijdbesteding van opbouwwerkers, evenals de resultaten van het werk zichtbaar maken.

Besteman onderscheidt drie startsituaties voor opbouwwerk; deze zijn gekoppeld aan de aard van de sociale problemen. In de eerste plaats kan er sprake zijn van *achterstelling* van groepen; deze wordt veroorzaakt door externe factoren en heeft tot gevolg dat de leefbaarheid op meerdere punten is aangetast. Er is een geringe mate van probleembewustzijn binnen de groep, de organisatiegraad is laag en het ontbreekt aan homogeniteit. Ten tweede kan er sprake zijn van *achterblijving*

als gevolg van interne of externe oorzaken; in dat geval is de leefbaarheid wel aangetast maar in mindere mate dan bij achterstelling. Er is sprake van probleembewustzijn en de organisatiegraad van de groep is hoger dan bij achtergestelde groepen, evenals de mate van homogeniteit. Ten slotte kan er sprake zijn van *bedreiging* van een gemeenschap door externe oorzaken.

De drie verschillende startsituaties vereisen elk een andere strategische benadering door het opbouwwerk. Bij *achterstelling* dient de strategie gericht te zijn op *ontwikkeling* van het samenlevingsverband; de krachten en mogelijkheden voor probleemoplossing zijn in dit soort samenlevingsverbanden immers nog niet ontwikkeld. Bij *achterblijving*, waar wel sprake is van georganiseerde groepen, moet er *confronterend* gewerkt worden: achterblijving had vermeden kunnen worden als men de aanwezige krachten had ontwikkeld of gebruikt. Bij *bedreiging* genieten *actie-strategieën* de voorkeur; de inspanningen moeten gericht zijn op het voorkomen dan wel verminderen van de negatieve effecten van bedreiging (Ibid.: 14-17).

Na vastgesteld te hebben of er sprake is van achterstelling, achterblijving dan wel bedreiging, kan de eerste fase van het projectmatig werken starten. Hieraan voorafgaat gaat evenwel het maken van een sociale kaart door de opbouwwerker. Deze kaart moet inzicht in achtergronden van en samenhang tussen sociale problemen verschaffen.<sup>65</sup>

In het begin van het project worden er, tezamen met een initiatiefgroep die bestaat uit leden van de gemeenschap ofwel probleembetrokkenen, veranderdoelen vastgesteld en strategieën uitgestippeld. Dit kunnen zijn consensus-, overredings- en actiestrategieën. De te ondernemen activiteiten worden vastgelegd in een werkplan, dat door de instelling waar de opbouwwerker in dienst is, wordt goedgekeurd.

### *Beschouwing*

Hoewel Besteman kiest voor een zakelijke benadering en hierbij het principe van de nondirectiviteit van opbouwwerk loslaat, blijft het principe van het betrekken van degenen die last hebben van het probleem, (delen van) de bevolking, essentieel onderdeel van de methode. Het veranderen van de maatschappelijke structuren die de oorzaak zijn van het probleem, de Reckman-visie, is evenwel geen primair doel van de ppm. Ook fundamentele democratisering wordt niet beoogd. Wel gaat Besteman er vanuit dat door het opbouwwerkproject krachten in werking worden gezet die de probleemveroorzakende structuren kunnen veranderen.

#### 5.4.4 De drie benaderingen: bespreking

De drie hierboven besproken benaderingen kunnen worden beschouwd als de drie hoofdbenaderingen binnen het opbouwwerk. Benadering wordt hierbij opgevat als een min of meer consistente visie op de voornaamste problemen waaraan opbouwwerk een bijdrage tot oplossing wil leveren (diagnose) en erbij aansluitende methoden.

De drie benaderingen hebben gemeen dat zij trachten ‘de sociale omgeving van de mens in gunstig geachte zin te beïnvloeden, door middel van deskundig begeleide sociale processen, waaraan de betrokken bevolking zelf actief deelneemt’ – de van Jo Boer afkomstige ruime definitie van opbouwwerk. Waarin zij verschillen is vooral de invalshoek: gedragsverandering, maatschappijverandering en pragmatisme. In vele beschouwingen over en praktijkverslagen van opbouwwerk wordt impliciet dan wel expliciet gerefereerd aan één of een combinatie van de drie benaderingen, die – hoe verschillend ook – handvatten bieden voor de verdere ontwikkeling van het methodisch handelen van opbouwwerkers en tezamen in feite de essentie vormen van de opbouwwerkmethodiek zoals die zich in de loop der jaren zal uitkristalliseren.

Van theorie-ontwikkeling is evenwel minder sprake dan van methodiekontwikkeling. De pragmatische benadering is een zakelijke benadering, waarbij theorie over maatschappelijke verandering welbewust ontbreekt. De maatschappijkritische benadering waarvoor Reckman model staat, is vooral ideologisch gefundeerd. Van Tienen en Zwanikken daarentegen gebruiken bij hun diagnose van maatschappelijke ontwikkelingen en hun oplossingen in de vorm van opbouwwerk gericht op mentale-, milieu- en institutionele opbouw, wel moderne maatschappij-, sociaal-pedagogische en sociaal-psychologische theorieën. Hun maatschappijtheoretische invalshoek berust vooral op Mannheim's ideeën over maatschappelijke ontwikkeling door middel van democratische (sociale) planning. Hun aldus theoretisch gefundeerde uitwerking in drie beroepsprofielen – opbouwwerker, opbouwwerkconsulent en opbouwwerkadviseur – in *Opbouwwerk als sociaal-agogische methode* kan dan ook worden beschouwd als een schoolvoorbeeld van professionaliseringsstreven. Een streven dat weinig weerklank zal vinden. Van Tienen en Zwanikken representeren immers de oude beroepselite, aan wier opvattingen over maatschappelijke veranderingen – wetenschappelijk gefundeerd en langs lijnen der geleidelijkheid in plaats van door middel van protest – velen van de jongere garde geen boodschap meer hebben.

### Kader 5.2 Wetenschappelijke fundering

Hoewel alle sociaal-wetenschappelijke disciplines min of meer 'toeleverancier' zijn van theorieën die, min of meer ge vulgariseerd, binnen uitvoerende welzijnsberoepen op enig moment in zwang zijn, is er slechts één welzijnswetenschap, de andragologie. Zij krijgt bij opname in het Academisch Statuut in 1970 vier mogelijke afstudeerrichtingen: vormingswerk, waartoe ook voorlichtingskunde behoort, sociale begeleiding in arbeidsorganisaties, sociale hulpverlening en maatschappelijk en cultureel opbouwwerk (Nota van Toelichting, Staatsblad 1970 (588), pp.1381-1383).

Het verband tussen de drie hoofdbenaderingen binnen het opbouwwerk en drie andragologische theoretische stromingen is niet ver te zoeken. De sociaal-agogische benadering binnen het opbouwwerk is moeiteloos terug te voeren op de sociale agogie zoals door haar grondlegger Ten Have is ontwikkeld. Ten Have is sterk voorstander van 'geplande verandering' en een non-directieve benadering.

De maatschappijkritische benadering is een afspiegeling van de historisch-materialistische of marxistische benadering binnen de andragologie. Dit zijn conflictbenaderingen, waarbij emancipatie van 'van onderop' door onder andere het veranderen van maatschappelijke machtsverhoudingen, de belangrijkste doelstelling is.

De pragmatische benadering, 'uitgevonden' door Van Beugen (1968) is een afspiegeling van de sociaal-technologische benadering, die – evenals de tenhaveaanse sociaal-agogische benadering – uitgaat van geplande verandering (zie Bijlage 2: Opkomst, bloei en neergang van de andragologie).

#### *Geplande verandering / planned change*

Methoden en technieken van geplande verandering berusten vooral op de inzichten van Lippitt, Watson en Westley (1958) en Chin en Benne (1961).

Lippitt, Watson en Westley onderscheiden bij processen van geplande verandering zeven fasen. Allereerst is er het cliëntensysteem – een door hen bedachte term, die binnen de andragologie in de jaren zestig in zwang raakt – dat zich bewust wordt van zijn behoefte aan

hulp (fase 1). Erna wordt de hulpverleningsrelatie gedefinieerd (fase 2) en volgen de stappen van probleemidentificatie, het onderzoeken van oplossingsmogelijkheden, het aanbren- gen van veranderingen en de veranderingen laten bekliven (fasen 3 tot en met 6). De laat- ste fase is die van beëindiging van de hulpverleningsrelatie (Lippitt c.s., 1958: 123-143).

Chin en Benne (1985: 23 e.v., oorspr.1961), ontwerpen een, inmiddels klassieke, typologie van geplande-veranderingstrategieën, welke is gebaseerd op mensbeelden. Zij onderschei- den drie soorten strategieën: de machts-, de empirisch-rationele en de normatief-reëduca- tieve strategieën.

*Machtsstrategieën* zijn gebaseerd op het vermogen te belonen en te straffen en kunnen der- halve slechts gebruikt worden in situaties waarin sprake is van boven- en onderschikking. De onderligende assumptie aangaande menselijk gedrag is behavioristisch; mensen veran- deren hun gedrag als gevolg van positieve dan wel negatieve prikkels of sancties.

Aan *empirisch-rationele strategieën* ligt de assumptie ten grondslag dat “men are guided by reason and that they will utilize some rational calculus of self-interest in determining need- ed changes in behavior” (Ibid.: 24). Dit type strategieën wordt dan ook vooral gekenmerkt door een cognitieve benadering, waarbij met behulp van rationele argumenten geprobeerd wordt de doelgroep te overtuigen van de ‘objectieve’ noodzaak tot verandering en het per- soonlijk voordeel dat zich committeren aan de na te streven situatie oplevert.

*Normatief-reëducatieve strategieën* zijn gebaseerd op de opvatting dat de mens een sociaal, waarderend en normerend wezen is: “Men are guided in their actions by socially funded and communicated meanings, norms and institutions, in brief by a normative culture” (Ibid.: 31). Bij dit type strategieën worden mensen dan ook niet aangesproken als bereke- nende individuen, maar wordt getracht cultuurveranderingen te bewerkstelligen.

### *Andragologie en opbouwwerk*

De andragologie is in de jaren zestig en zeventig een populaire studierichting. Het aantal studenten is in 1971 ruim 800% hoger dan in 1960 (CRM, 1975a: 111). Veel andragologen zijn ‘opgevoed’ met de sociaal-agogische tenhaveaanse agologie, sociale technologie en ‘beheer- sing en emancipatie’ ofwel, kritisch-emancipatoire en marxistische andragologie (cf. Van Gent 1991: 80-117; 172-196). Een deel ervan wordt na de opleiding docent aan een sociale aca- demie, opbouwwerkonderzoeker, methodiekontwikkelaar of opbouwwerker (consulent of adviseur). Binnen de andragologie ontwikkelde theorieën en methoden druppelen aldus – via opleidingen en vakpublicaties – in vereenvoudigde vorm door in het opbouwwerk en andere vormen van welzijnswerk.

### *Beroepssegmentering?*

Twee van de drie benaderingen – de sociaal-agogische en de maatschappijkritische – duiden te- vens op het bestaan van verschillende richtingen binnen de beroepsgroep. De sociaal-agogisch geörienteerden streven naar positionering en, hieraan gekoppeld, profilering en professionalis- ering door *verwetenschappelijking*. Voor de maatschappijcritici geldt positionering, profilering en professionalisering door *vermaatschappelijking*. De verschillen in richting of visie leiden weliswaar tot debat, maar niet tot segmentering. Er komen geen verschillende ‘scholen’ opbouwwerk.<sup>66</sup> Vooruitlopend op het volgende hoofdstuk: de scherpe ideologische kanten zullen in de loop van de jaren tachtig slijten en er zal één benadering overblijven: de sociaal-agogische, die wordt aan-



gepast aan veranderde tijden en veranderde opvattingen. Sociale actie en de probleem-projectmethode blijven als methoden van sociaal-agogisch opbouwwerk bestaan.

Het bestaan van verschillende richtingen in de jaren zeventig draagt evenwel niet bij aan de beroepsprofilering van het nog jonge beroep en de beroepsidentiteit van de leden van de beroepsgroep. Waar de ene opbouwwerker een sociaal-agogische invalshoek hanteert, een andere een maatschappijkritische en een derde een pragmatische blijft voor velen gelden dat 'opbouwwerk is wat een opbouwwerker doet'.

De drie benaderingen kunnen desondanks worden beschouwd als pogingen het domein te definiëren en af te bakenen en opbouwwerk een identiteit te verschaffen, zij het op verschillende manieren. Terwijl dit proces gaande is, verschijnt *Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van het opbouwwerk* (Peper, 1972); een geruchtmakende dissertatie, maar "geen aardig boek over opbouwwerk" (*Nimo-bulletin* 1972: 152), aldus een recensent uit opbouwwerkringen. Het boek, dat veel aandacht krijgt van landelijke kranten en wetenschappelijke en vaktijdschriften, is vernietigend voor het opbouwwerk – niet voor zijn voortbestaan, maar wel voor de beeldvorming rond wat opbouwwerk kan en vermag en dientengevolge voor de legitimiteit, het thema van de volgende paragraaf.

## 5.5 (Evolutie en) evaluatie van het opbouwwerk: de legitimiteit ter discussie

### *Vorming van welzijnsbeleid*

Peper onderzoekt in *Vorming van welzijnsbeleid* – dat als ondertitel *evolutie en evaluatie van het opbouwwerk* heeft – de invloed van vooral het ambtelijk apparaat van het ministerie op de beleidsvorming inzake opbouwwerk (evolutie) en de mate waarin het opbouwwerkbeleid succesvol is ofwel, de beleidsdoelstellingen worden gehaald (evaluatie).<sup>67</sup>

Hij kiest voor 'institutionalisering' als theoretische invalshoek.

Van de drie door Peper onderscheiden voorwaarden voor institutionalisering – de aanwezigheid van een bepaald probleem, mogelijkheden tot communicatie en maatschappelijke steun – blijkt de laatste, ondanks de actieve opstelling van het ministerie, vooral uit lippendienst te bestaan. De politieke steun in de vorm van het goedkeuren van de beleidsvoornemens van het ministerie is vanaf het begin van de jaren zestig weliswaar toegenomen, maar affiniteit met het beleid lijkt te ontbreken. Ook blijft de politieke steun "een vrijblijvend karakter houden. Het is een vage goedkeuring van een vaag beleid" (Ibid.: 131).

De steun van het particulier initiatief lijkt vooral te danken aan het ruimhartige subsidiebeleid van het Ministerie, terwijl de doelgroep, de bevolking, nauwelijks bekend is met en zich herkent in opbouwwerk: "Daar waar het opbouwwerk in de praktijk zijn belangrijkste steunpunten voor verdere ontwikkeling zou moeten vinden, zien we de geringste belangstelling" (Ibid.: 132).

Dit zijn conclusies die er niet om liegen.

Desondanks, stelt Peper, is het opbouwwerk dankzij de sterke stimulering van het ministerie vrij sterk geïnstitutionaliseerd, gemeten aan het vanaf het begin van de jaren zestig sterk toegenomen aantal instellingen en functionarissen. De toename van het aantal instellingen heeft echter vooral geleid tot "organisationele involutie (: ) proliferatie (van het aantal instellingen-MCD) en voortschrijdende complicering, zonder wezenlijke vernieuwing in het organisationele patroon aan te brengen" (Ibid.: 220). Met als belangrijkste gevolg een onoverzichtelijk – en dus ontoegankelijk – en inefficiënt aanbod van welzijnsvoorzieningen, die tot stand zijn gekomen zonder betrokkenheid van en overleg met de bevolking. Deze kan bovendien geen invloed uitoefenen op

het reilen en zeilen van instellingen vanwege de rechtsvorm – stichting – die nagenoeg alle instellingen hebben.

Peper's conclusie halverwege het deel dat is gewijd aan de evaluatie van het beleid is ondubbelzinnig negatief; het beleid heeft ondanks de sterke stimulering van het opbouwwerk door het ministerie, weinig resultaat geboekt. Zijns inziens is de bevordering van participatie mislukt. Slechts een klein deel van de doelgroep wordt bereikt, terwijl participatie in de praktijk betekent het aanvaarden van de aangeboden welzijnsvoorzieningen. Tevens geldt dat onder de noemer opbouwwerk, maatschappelijk werk wordt verricht. Ten slotte worden vorm en inhoud van de kaders waarin de bevolking mee mag denken over welzijnsactiviteiten van bovenaf bepaald (Ibid.: 264).

Ondanks de sterke mate waarin het opbouwwerk is geïnstitutionaliseerd, verwacht Peper geen verdere uitbouw en verzelfstandiging van het opbouwwerk. Niet zozeer door de in de loop der jaren toegenomen vaagheid van doelstellingen; de doelgroep, die zich inmiddels uitstrekt tot de gehele bevolking; de theorie, die vooral is gebaseerd op ideologie – van aanpassing aan veranderende economische omstandigheden naar participatiebevordering; de non-directieve benadering, die “nogal werkelijkheidsvreemd” (Ibid.: 187) aandoet; het gebrek aan resultaten van verschillende vormen van opbouwwerk – zaken waarop Peper uitgebreid ingaat – maar door de doelstelling zelf: democratisering door participatiebevordering. Een taak die elk politiek systeem tot het zijne rekent: “Ieder politiek systeem [] stelt zich [] als opgave het welzijn van zijn onderdanen te bevorderen, waarbij het op de een of andere manier een beroep doet op en zorg draagt voor een vorm van betrokkenheid bij de doelrealisatie. [] Neemt men de doelstellingen van het opbouwwerk [] heel serieus, dan komt men bij consequente doordenking uit bij een constructie, waarin het opbouwwerk de functies van het politieke systeem heeft overgenomen. En dan is er weer opbouwwerk nodig om het welzijn van de burgers in dát politieke systeem te bevorderen, enzovoort” (Ibid.: 268). Derhalve “kan – ondanks klaagzangen over de onoverzichtelijke maatschappij, die meer participatie behoeft – geen sprake zijn van enige verdere substantiële verzelfstandiging van opbouwwerk-beleid, omdat concurrerende instellingen als belangenorganisaties, pressiegroepen, politieke partijen en openbaar bestuur hun taken niet zullen willen overdragen aan het opbouwwerk. De relevantie van het opbouwwerk voor deze instellingen is minimaal tot nihil, ondanks het feit dat men in opbouwwerkkringen niet zelden kan beluisteren hoe noodzakelijk opbouwwerk in die sectoren wel is” (Ibid.: 269).

Zijns inziens kan opbouwwerk niet meer zijn dan een door de overheid ingezette techniek met behulp waarvan zij tracht haar omgeving te beheersen. Opbouwwerk dat is gericht op afstemming en coördinatie van het werk van welzijnsinstellingen fungeert als “kanaal waardoor de overheid op efficiënte wijze indirect in contact kan treden met een groot aantal organisaties. Deze kunnen gekend worden in bepaalde plannen, kunnen om advies gevraagd worden e.d. Zij worden verondersteld deze informatie door te geven naar hun achterban. [] Is het opbouwwerk bevolkingsgericht, dan heeft het dezelfde functie. Het probeert op de een of andere manier in contact te komen met dé bevolking, deze in kaart te brengen, waardoor de overheid over een instrument beschikt, waarmee het een relatie kan opbouwen met de betreffende bevolking, c.q. representanten ervan” (Ibid.: 272-273).

Fundamentele beleidswijzigingen op korte termijn verwacht Peper niet; ondanks alle haken en ogen die aan opbouwwerk kleven, heeft het een stevige organisationele basis. Maar: “De geringe aantrekkingskracht die het opbouwwerk op de bevolking uitoefent en de geringe resultaten waarnaar het kan verwijzen, maken zelfs een zo zwaar op de overheid leunende activiteit kwetsbaar. Aan de expansie van het opbouwwerk lijkt in de komende jaren een einde te komen. Zeker

in de vorm waarin het nu gegoten is” (Ibid.: 330). De vervolgens door Peper bepleite omvorming van welzijnsbeleid, die verder gaat dan alleen de omvorming van opbouwwerkbeleid, behelst in essentie twee zaken: *decentralisatie* van beleid en *herstructurering* van het institutionele veld, gericht op schaalvergroting door onder andere herschikking en samenvoeging van functies van het welzijnswerk. Zaken die in de jaren die volgen veel politieke aandacht zullen krijgen en waar verderop in dit hoofdstuk uitgebreid wordt ingegaan.

### Kader 5.3: Een boze beroepselite

In een aan het proefschrift gewijd *NIMO-bulletin* worden recensies in vakbladen van commentaar voorzien - met als bijschrift het volgende citaat: “Alles bij elkaar niet zo’n goed boek. Wie tijd heeft moet het vooral lezen” (*Nimo-bulletin* 1972: 153) - en komen drie critici aan het woord. Twee ervan, NIMO-directeur Zwanikken en hoofd Samenlevingsopbouw Laansma van CRM, zijn uiterst negatief én diskwalificerend. Zwanikken stelt onomwonden en zonder onderbouwing dat Peper herhaaldelijk “de plank geheel mislaat”, terwijl zijn boek “in hoge mate vooringenomen en onbillijk (is). Zijn werkwijze is er een van adstructie met uit hun verband gerukte teksten”, zijn bronnen en zijn “negentiende-eeuwse wijze van wetenschap bedrijven” deugen niet en Peper zelf “zit vol met vóór-wetenschappelijke vooroordelen” tegen opbouwwerk (Ibid.: 150-151).

Laansma’s mening sluit naadloos aan bij die van Zwanikken. Volgens Laansma is Peper niet alleen sterk bevooroordeeld jegens het opbouwwerk, maar heeft hij ook op verkeerde wijze gebruik gemaakt van zijn bronnen. Ernstige beschuldigingen, die hij tracht te onderbouwen door vierenvijftig “onjuistheden” (Ibid.: bijlage, p.I) aan de orde te stellen. Laansma stelt aan het einde van zijn twaalf pagina’s lange betoog: “Het geheel overziende meen ik te mogen zeggen, dat Peper blijk geeft van onvoldoende historische kennis over zijn onderwerp, onvoldoende kennis van de praktijk heeft, onvoldoende kennis van de vakliteratuur en ook onvoldoende kennis van het ambtelijk en parlementair functioneren van de overheid. Zijn interpretaties geven duidelijk blijk van bevooroordeeldheid, veel van zijn beweringen zijn ongefundeerd”. Zijns inziens is “het duidelijk dat Peper slordig en voor een deel zelfs onwetenschappelijk met zijn materiaal is omgesprongen” (Ibid.: XII).<sup>1</sup>

Een vreemd aandoende stellingname; Pepers boek staat vol met zeer uitgebreide en gespecificeerde bronvermeldingen, de conclusies zijn uitgebreid onderbouwd. Peper merkt in een reactie, die niet minder venijnig is dan de stukken van Zwanikken en Laansma, dan ook op dat Laansma “wanneer hij het bronnenmateriaal van een studie betwist, hij gehouden is bewijsmateriaal aan te dragen voor zijn bewijsvoering. [ ] Het bewijsmateriaal in het artikel van Laansma ontbreekt geheel. Nergens staat aangegeven waar hij zich dan weer op baseert”. Peper stelt vervolgens dat “in wetenschappelijke discussies men zich niet verlaat op de een of andere ‘autoriteit’ – zoals in dit geval de heer Laansma zichzelf opvoert – die slechts hoeft te zeggen dat iets niet waar, onjuist is e.d. Wanneer de heer Laansma bereid is zijn bronnen op tafel te leggen, ben ik gaarne bereid met hem (en de heer Zwanikken) in discussie te gaan” (*Nimo-bulletin* 1972: 208-209).

Op een oproep aan lezers van het *NIMO-bulletin* te reageren op *Vorming van welzijnsbeleid* volgen slechts twee reacties. Een ervan is geschreven door Wil van de Leur, een opbouwwerker die vanaf begin jaren tachtig hét gezicht van het opbouwwerk zal worden. Het stuk heeft de welsprekende titel ‘Luisteren naar kritiek’. Van de Leur (1973: 166-174) meent dat de

NIMO-staf de kritiek van zich afschrijft in plaats van ernaar te luisteren en er lering uit te trekken.<sup>II</sup>

Ook uit het vrijwel ontbreken van reacties blijkt de ontstane kloof tussen de opbouwwerkelite en de werkers van na de jaren vijftig. De laatsten voelen zich kennelijk niet erg aangesproken. Met de inhoud van het proefschrift moet een groot deel van de opbouwwerkers bekend zijn; in het *Nimo-bulletin* (1972 (4): 123-127) heeft een uitgebreide samenvatting bestaan, gemaakt door een CRM-documentalist.

- I De derde criticus, voormalig directeur van een opbouwwerkorgaan, is gematigder in zijn oordeel; hij ziet goede kanten, maar ook “veel kleine foutjes”. Peper’s definitie van institutionalisering is zijns inziens niet adequaat; in feite, zo meent de schrijver, heeft Peper zich vertild aan zijn onderwerp, (Ibid.: 133 e.v.).
- II De tweede reactie is geschreven door H. van den Berg (*Nimo-bulletin*, 1973: 63-71), lector in de sociologie. Van den Berg stelt onder meer dat het opbouwwerk geen bestuurlijke ambities heeft en dat het onderscheid tussen autonome en anticiperende institutionalisering niet houdbaar is. Zijn betoog is verder grotendeels gewijd aan een beschouwing over beleidssociologie en opbouwwerk.

Peper’s proefschrift is de meest uitgebreide, maar niet eerste publicatie waarin de legitimiteit van het opbouwwerk ter discussie wordt gesteld. Al in de jaren vijftig betoonden socioloog Van Doorn en NVMW-bestuurslid Treurniet zich uiterst sceptisch over gemeenschapsopbouw op territoriale grondslag. In 1960 ‘ontmaskerde’ Groenman de wijkgedachte door haar te bestempelen als een romantisch verlangen naar Gemeinschaft (hoofdstuk 4, kader 4.4). Peper zelf schreef al enkele jaren voor *Vorming van welzijnsbeleid* ‘een beleidssociologische kritiek’ (ondertitel, 1969). Socioloog en opbouwwerkdeskundige Houuttuyn Pieper<sup>68</sup> (1966: 120 e.v.) was hem enkele jaren eerder al voorgegaan. De legitimiteit van het opbouwwerk wordt enkele jaren na Peper ter discussie gesteld door Beck (1977: 15 e.v.), evenals voornoemde critici opbouwwerkdeskundige.<sup>69</sup> De belangrijkste kritiekpunten zijn, samengevat, de reeds eerder genoemde veelheid aan activiteiten die onder de noemer opbouwwerk worden gesubsidieerd, het schipperen van opbouwwerkers tussen “revolutionair romanticisme en theorie- vijandigheid” (Beck, o.c.: 19), een geringe machtspositie, te hoge pretenties en tegenvallende resultaten.

#### Kader 5.4 De markt van welzijn en geluk

In 1979 verschijnt het spraakmakende *De markt van welzijn en geluk*, een boek dat binnen drie jaar zeven herdrukken beleeft. De schrijver, filosoof Hans Achterhuis, keert zich in dit boek niet zozeer tegen het opbouwwerk, hoewel dit een forse veeg uit de pan krijgt (Ibid.: 30-31), als wel tegen de opvatting dat welzijnswerk bijdraagt aan het oplossen van problemen. Hij stelt daarentegen dat elk aanbod zijn eigen vraag scheidt, zo ook binnen het welzijnswerk. Hij maakt hierbij onderscheid naar autonome behoeften (behoefte die door eigen inspanning bevredigd kunnen worden) en heteronome behoeften (behoefte die als consumptieartikel worden aangeboden), die de autonome behoeften aanvullen.<sup>1</sup> Naarmate de ‘productie’ van heteronome behoeften toeneemt, wordt die van autonome behoeften verstikt en neemt tevens de afhankelijkheid van de ‘consumptie’ van heteronome behoeften toe. Het

probleem binnen de welzijnssector is, stelt Achterhuis, dat het onderscheid tussen autonoom en heteronoom niet wordt gemaakt, maar dat heteronoom als verborgen of latent autonoom wordt voorgesteld. Welzijnswerk maakt aldus mensen meer in plaats van minder afhankelijk van allerlei welzijnsvoorzieningen (Ibid.: 97-103).

Beroepskrachten onteigenen de bekwaamheid van mensen zichzelf en elkaar te helpen en zij verdringen vrijwilligers. Bovendien speelt macht in plaats van deskundigheid de belangrijkste rol in de zeggenschap over probleemdefinitie en oplossing. Macht die het gevolg is van de steun van de politieke en economische elite (Ibid.: 109 e.v.).

De belangrijkste door Achterhuis voorgestelde oplossingen zijn dan ook het doorbreken van afhankelijkheid door terugdringing van het welzijnsaanbod, het bevorderen van autonomieversterkende initiatieven en het blootleggen van autonomiebedreigende machtsmechanismen (Ibid.: 228-235).

1 Hierbij vooral gebruikmakend van Illich' onderzoeken naar de 'geneeskraft' van de medische wetenschap, (de arbeidswaardeleer van) Marx, en critici vanuit de anti-psychiatrie.

Het zal duidelijk zijn dat het opbouwwerk niet alleen kampt met forse legitimititeitsproblemen, maar ook weinig steun krijgt uit wetenschappelijke hoek.<sup>70</sup> Veel verweer is niet mogelijk; de oude opbouwwerkelite, die de opbouwwerkvisie van het ministerie deelt en het opbouwwerkbeleid onderschrijft, kan worden beschouwd als deel van de gerezen legitimititeitsproblemen en zij is haar gezag binnen het opbouwwerk kwijt. Institutioneel belangenbehartiger NRMW heeft, vooruitlopend op paragraaf 5.7, de handen vol aan zichzelf. Het ministerie daarentegen gaat door met wat het al vanaf 1952 doet: het opbouwwerk steunen.

Fundamentele beleidswijzigingen komen er in de eerste jaren na *Vorming van welzijnsbeleid* namelijk niet. Opbouwwerk blijft een stijgende begrotingspost en bij het in 1973 aantredende centrum-linkse kabinet Den Uyl staat welzijnsbevordering hoog op de agenda. Alvorens hier op in te gaan, keren we terug naar 1965, het jaar waarin het Ministerie van Maatschappelijk Werk het Ministerie voor Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) wordt, en het opbouwwerkbeleid verder gestalte krijgt.

## 5.6 Het opbouwwerk- en welzijnsbeleid van CRM

Het kabinet Marijnen valt in 1965, twee jaar voor het einde van de kabinetsperiode, op het omroepbeleid. Bij de vorming van een nieuw kabinet vindt, twee jaar eerder dan was beoogd, een departementale herindeling plaats.<sup>71</sup> De beleidsterreinen van 'Volksontwikkeling' en 'Kunsten' van OK&W worden samengevoegd met die van Maatschappelijk Werk;<sup>72</sup> de naam van het nieuwe departement wordt Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM).<sup>73</sup>

### *Maatschappelijk Opbouwwerk wordt Samenlevingsopbouw*

In 1966 wordt Individueel Maatschappelijk Werk en Maatschappelijk Opbouwwerk omgevormd tot Maatschappelijke Ontwikkeling, een directoraat-generaal met Hendriks aan het hoofd. Na wat naamswijzigingen tussendoor, zijn er in 1969 twee onderafdelingen: Samenlevingsopbouw en Maatschappelijke Dienstverlening.<sup>74</sup>

Zowel het kabinet Cals (1965-1967) als de daaropvolgende kabinetten De Jong (1967-1971) en Biesheuvel (1971-1972) hechten groot belang aan uitbreiding van het welzijnsbeleid. Samenlevingsopbouw vaart daar wel bij. Zo blijkt uit de verdeling van middelen over de verschillende beleidsterreinen van CRM dat in de begrotingsjaren 1968-1971 Samenlevingsopbouw relatief meer groeit dan Cultuur, (Volksontwikkeling) en Recreatie.

Tabel 5.3: Begroting CRM 1968-1971 (index 1968 = 100)\*

	1971
Culturele Zaken	140
Volksontwikkeling en Recreatie	163
Samenlevingsopbouw:	183
- waarbij voor dorps-, buurt- en wijkhuiswerk	254
- waarbij voor ruimtebedende accommodaties	255
- waarbij voor obs	152
- waarbij voor woonwagenwerk	179
- waarbij voor de samenwerkingsorganen	147
- waarbij voor overleg en advies	139
Maatschappelijke Dienstverlening:	381
- waarbij voor gezinsverzorging en gezinshulp	595
- en rest Maatschappelijke Dienstverlening	173
Bijstandszaken	467

\* Samengesteld op basis van de begrotingen 1968-1971.

Maatschappelijke Dienstverlening is de grootste groeier. De gezinsverzorging wordt fors uitgebreid en Bijstandszaken stijgt enorm. Samenlevingsopbouw verdubbelt bijna; voor het uitvoerend werk wordt, evenals in eerdere jaren, relatief aanmerkelijk meer uitgetrokken dan voor overleg, advies en samenwerking.

Inhoudelijk verandert er weinig aan het beleid inzake opbouwwerk. Evenals in de voorgaande periode subsidieert Samenlevingsopbouw de volgende werkvormen van opbouwwerk:

- 1) Op *mesoniveau*, dat wil zeggen gericht op planning, organisatie, overleg en afstemming tussen instellingen:
  - samenlevingsopbouw in steden: organen of raden voor overleg en advies
  - samenlevingsopbouw in regio's: welvaartsstichtingen in niet-stedelijke gebieden
  - samenlevingsopbouw in provincies: de opbouworganen
  - samenlevingsopbouw door afstemming en coördinatie op landelijk niveau: landelijke samenwerkingsorganen
- 2) Op *microniveau*: dat wil zeggen gericht op het werken met doelgroepen uit de bevolking<sup>75</sup>
  - territoriaal opbouwwerk op wijk- en buurtniveau: buurt- en wijkhuiswerk
  - opbouwwerk in bijzondere situaties (obs): achterstandsgroepen in achterstandswijken en opbouwwerk in gebieden in veranderingen (zoals stadssanering, dorpsontwikkeling en nieuwe wijken)

### 3) Categorieaal opbouwwerk (meso- en microniveau):

- onder andere woonwagencentra en -bewoners, buitenlandse werknemers, Surinamers, Antillianen en Ambonezen (Memorie van Toelichting, 1967: 19-24).<sup>76</sup>

Aparte vermelding verdient de stadsvernieuwing, die rond de jaren zeventig op gang komt en is gericht op verbetering van de vooroorlogse woningvoorraad door middel van renovatie, sloop en nieuwbouw. In 1975 verschijnt dit als post op de begroting van Samenlevingsopbouw. Er wordt 10 miljoen gulden voor begroot; dit is gelijk aan bijna een kwart van de post 'samenlevingsopbouw'. In 1976 wordt er iets meer voor begroot; in de jaren erna wordt de subsidie afgebouwd<sup>77</sup> (zie bijlage 1).

Door de uitbreiding van het welzijnsbeleid wordt afstemming en coördinatie – al problematisch vanaf direct na de Tweede Wereldoorlog (hoofdstuk 3) – nog geen nijpend, maar wel een groter probleem. Verschillende werkvormen worden via verschillende regelingen gesubsidieerd; samenhang tussen de diverse beleidsterreinen ontbreekt. Bovendien is er ongelijke spreiding van voorzieningen over plaatsen, regio's en provincies. Genoemde en andere problemen zullen in 1974 uitgebreid aan bod komen in de *Knelpuntennota*, die verderop in deze paragraaf wordt besproken. Wel worden in 1971 de regelingen voor buurtwerk, dorps- en wijkcentra, bijzonder gezins- en wijkwerk<sup>78</sup> en samenlevingsopbouw ondergebracht in een nieuwe *Rijkssubsidieregeling Samenlevingsopbouw*.

#### *Rijkssubsidieregeling Samenlevingsopbouw*

De nieuwe regeling Samenlevingsopbouw bevat een nieuwe omschrijving van samenlevingsopbouw: "het met en door de bevolking bevorderen van het op maatschappelijk en cultureel welzijn gerichte functioneren van de samenleving als zodanig, door het scheppen van omstandigheden, structuren en relaties die daartoe bijdragen" (artikel A 1.b).<sup>79</sup> Onder de werkzaamheden van instellingen die zich met samenlevingsopbouw bezighouden, vallen voorlichting en bewustmaking, verbetering van de sociale betrekkingen, bevordering van de maatschappelijke vaardigheid en de zelfwerkzaamheid van leden van en groepen in de samenleving, participatiebevordering, stimulering van het beraad over tekorten in de welzijnssituatie van (een deel van) de samenleving, bevordering van overleg en samenwerking tussen instellingen op het terrein van welzijnsontwikkeling, ondersteuning van initiatieven die gericht zijn op het welzijnsstreven van de burgers en de voorziening in materiële voorwaarden tot samenlevingsopbouw in het woon- en leefmilieu (art. A 3).

Werksoorten en voorzieningen die voor subsidie in aanmerking komen zijn de volgende (Art. A4):

- territoriaal opbouwwerk (buurtwerk, wijk- en regionaal opbouwwerk);
- opbouwwerk in bijzondere situaties<sup>80</sup> (oude woonwijken en situaties met maatschappelijke achterstand ofwel achterstandswijken en stadsvernieuwing);
- categorieaal opbouwwerk (groepen met maatschappelijke en/of culturele achterstand, waaronder etnische groeperingen);
- voorlichting door raadslieden (advies en bemiddeling op maatschappelijk, cultureel en recreatief terrein);<sup>81</sup>
- groepsvoorlichting inzake het woon- en leefmilieu;
- centrale accommodaties (v/h dorps- en wijkcentra, die ruimte bieden aan activiteiten en dienstverlening op maatschappelijk, cultureel of recreatief terrein).

De subsidie voor personeelskosten is 45 tot 50%, behalve voor categorieaal opbouwwerk. Dit krijgt 95% subsidie.<sup>82</sup>

Uit de regeling blijkt dat de formuleringen van wat onder samenlevingsopbouw wordt verstaan nog even ruim, zo niet ruimer zijn dan in haar voorgangster uit 1963 (hoofdstuk 4.4.2). Of het nu gaat om bewustmaking, het verbeteren van sociale betrekkingen of het bevorderen van zelfwerkzaamheid, het zijn vooral containerbegrippen en dus moeilijk concreetiseerbaar en operationaliseerbaar.

#### *Onbedoelde gevolgen*

De wijze van subsidiëring – rechtstreeks aan instellingen, raden en overleg- en coördinatieorganen – verandert niet. Afstemming en samenwerking komen slechts tot stand indien instellingen daar zelf het nut of de noodzaak van inzien. In ieder geval de noodzaak ontbreekt tot nu toe; het welzijnsdomein breidt zich nog steeds uit, de overheidsbijdragen stijgen nog steeds. Niet alleen voor opbouwwerk, maar voor alle vormen van maatschappelijk- en ander welzijnswerk.

Pogingen de NRMW aan te sporen meer aandacht te besteden aan afstemming en coördinatie hebben niet de gewenste effecten; pogingen tot wetgeving mislukken eveneens (paragraaf 5.7). Totdat in 1974 de in opdracht van het kabinet Den Uyl vervaardigde *Knelpuntennota* verschijnt. Ook dan laat wetgeving nog een paar jaar op zich wachten, maar de nota vormt wel de aanzet tot decentralisatie van het welzijnsbeleid en, op wat langere termijn, welzijnswetgeving.

#### *Problemen van welzijnsbeleid*

Eind mei 1973 treedt er, voor het eerst sinds 1958, een door de PvdA geleid kabinet aan. Den Uyl wordt minister-president.<sup>83</sup> Enkele problemen waarvoor het kabinet zich ziet geplaatst, zijn het terugdringen van de al jarenlang oplopende inflatie, stijgende werkloosheid en “ongelijkheid in inkomen, bezit, macht en kennis”. Belangrijke beleidsvoornemens zijn onder meer bestedingsbeperking, werkloosheidsbestrijding, herverdeling van inkomens, bestrijding van het woningtekort, stadsvernieuwing, vergroting van de zeggenschap van huurders, democratisering van het onderwijs en van ondernemingen.

Tegelijkertijd wil het kabinet meer investeren in welzijnswerk. Genoemd worden: kunstbeoefening, monumentenzorg, jeugd- en jongerenwerk, volksontwikkeling, sport, samenlevingsopbouw en maatschappelijke dienstverlening voor onder andere bejaarden.

Ten behoeve van de wetenschappelijke voorbereiding van het welzijnsbeleid komt er binnen enkele maanden het Sociaal en Cultureel Planbureau.<sup>84</sup> Eveneens binnen enkele maanden zal de Kamer een nota krijgen over “harmonisatie van het welzijnsbeleid en over de wetgeving op dit terrein. Hierin zal een aantal knelpunten worden gesignaleerd en de mogelijkheid van een kaderwet worden onderzocht” (Regeringsverklaring, 28 mei 1973).

#### *De Knelpuntennota*

De beloofde nota over harmonisatie van het welzijnsbeleid wordt geschreven door de ‘Beraadsgroep ter bespreking van knelpunten bij harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving’, die zeven leden telt. Zes, waaronder Peper,<sup>85</sup> zijn op persoonlijke titel uitgenodigd.<sup>86</sup>

De Beraadsgroep raadpleegt vele rapporten en nota’s en organiseert ook drie hoordagen, alwaar zo’n zestig delegaties van vooral landelijke organisaties hun zegje komen doen. In mei 1974 biedt de Beraadsgroep haar rapport, de *Knelpuntennota*, aan.

In de geïnventariseerde knelpunten komt veel terug van de problemen waarmee het opbouwwerk kampt: versnippering van het aanbod, verkokering, gebrek aan democratische controle, ge-



brek aan planning en samenwerking op alle niveaus – departementen, centrale, provinciale en lokale overheden, instellingen en werksoorten (Beraadsgroep, 1974: 12-30).

Tussen de welzijnstekortvoelende burger en de welzijnsfinancierende overheid staat als het ware een muur van vele organisaties die zich alle bezighouden met dezelfde doelstelling – welzijnsbevordering – zonder dat er sprake is van samenhang van activiteiten en voorzieningen die naar hun aard verwant zijn, van bereikbaarheid en toegankelijkheid voor diegenen voor wie zij zijn bedoeld. Het democratisch functioneren van instellingen schiet tekort; flexibiliteit in het aanbod in de zin van aanpassing aan gewijzigde omstandigheden, ontbreekt. Afstemming van overheidsbeleid en taken inzake welzijnsbevordering wordt tevens bemoeilijkt doordat welzijn geen afgebakend beleidsterrein is en niet onder één ministerie valt.

#### *Decentralisatie*

Omwille van afstemming en samenhang stelt de beraadsgroep voor het welzijnsbeleid te ordenen rond drie kernfuncties: zorg, educatie en recreatie.<sup>87</sup> Uitgaande van vijf voorwaarden waaraan overheidsbeleid moet voldoen: samenhang, bereikbaarheid, democratisch functioneren, flexibiliteit en rechtszekerheid, stelt de Beraadsgroep *decentralisatie* van het welzijnsbeleid voor. Aan bovengenoemde voorwaarden kan de gemeente, die het dichtst bij degenen staat voor wie het welzijnsbeleid is bedoeld, immers het beste voldoen.

Welzijnsbevordering blijft evenwel een zaak waarbij de landelijke overheid een eigen verantwoordelijkheid heeft. Zij dient zogeheten basisvoorzieningen vast te stellen, voorzieningen waar iedere burger recht op heeft in het kader van de drie bovengenoemde kernfuncties van welzijnsbeleid. Ook houdt de centrale overheid eigen verantwoordelijkheden ten aanzien van bepaalde taken zoals gezondheidszorg en cultuur, of specifieke doelgroepen zoals bepaalde achterstandscategorieën (Ibid.: 35-e.v.).

Vanuit het principe “wie het beleid bepaalt, betaalt” dient er een nieuw financieringssysteem ontworpen te worden, dat in de plaats komt van het huidige systeem van rijkssubsidie- en rijksbijdrageregelingen. Het genoemde principe geeft duidelijk aan hoe de kosten zullen worden verdeeld: centraal gemaakt beleid zal door de centrale overheid betaald moeten worden. De kosten hiervan zullen worden overgeheveld van het Rijk naar het gemeentefonds. De kosten van het specifieke lokale beleid worden gedragen door de lokale overheid (Ibid.: 50 e.v.).

Een en ander wordt vastgelegd in een raamwet – een wet waarin alleen de kaders worden aangegeven waarbinnen beleid zich kan bewegen, zodat er voldoende ruimte is voor deelwetgeving (Ibid.: 52-53). Deze wet zal fasegewijs moeten worden ingevoerd.

Verrassend, gezien Peppers uiterst kritische evaluatie van het opbouwwerkbeleid, stelt de Beraadsgroep dat versterking van de functie samenlevingsopbouw noodzakelijk is. Deze dient te zijn gericht op “mobilisatie en bewustwording van mensen” ten behoeve van maatschappelijke verandering en vernieuwing (Ibid.: 46). Projectmatig werken verdient hierbij aanbeveling, evenals nauwe samenwerking met het vormings- cultureel-, jeugd- en jongerenwerk en het aanbrengen van verbindingen met sectoren als ruimtelijke ordening, huisvesting en onderwijs.

#### *Van Knelpuntennota naar Kaderwet*

Hoewel de *Knelpuntennota* niet het eerste rapport is waarin de problemen van het welzijnswerk uitgebreid worden besproken en er wordt gepleit voor wetgeving (paragraaf 5.7) is het wel de nota die de aanzet zal vormen voor de omvorming van welzijnsbeleid.<sup>88</sup> Bespreking in het parlement in 1975 leidt namelijk tot de opdracht aan CRM de voorgestelde structurele kaderwet te

ontwerpen. Een complicerende factor bij wetgeving is echter dat, met de toenemende belangstelling voor welzijnsvraagstukken, de welzijnsbeleidsterreinen sterk zijn toegenomen.<sup>89</sup> Als welzijnswetgeving beperkt blijft tot alleen de beleidsterreinen van CRM, dan zal dat de afstemming met (delen van) beleidsterreinen die onder andere ministeries vallen – zoals kindbescherming en reclassering (Justitie), werkloosheidsbestrijding (Sociale Zaken) en stadsvernieuwing (Volksgezondheid en Milieuhygiëne) – bemoeilijken. Een tweede complicerende factor is de vraag wat precies tot de basisvoorzieningen hoort waarvoor de centrale overheid verantwoordelijk blijft, en wat behoort tot de voorzieningen waarvoor de gemeenten verantwoordelijk worden. Ofwel, de vraag naar de mate waarin er gedecentraliseerd moet worden (Van Kesteren e.a., 1984: 14).

Desondanks wordt er al in 1977 een Ontwerp-Kaderwet Specifiek Welzijn<sup>90</sup> aan de Kamer aangeboden. De bespreking ervan zal evenwel vijf jaar duren. Wel worden er in 1978 een aantal proefgebieden aangewezen voor experimentele, decentrale welzijnsplanning en komt er een jaar later een nieuwe subsidiëringssystematiek die bestaande regelingen, waaronder die voor opbouwwerk, zal vervangen.

### *Nota nadere beleidsbepaling inzake de samenlevingsopbouw*

Pepers proefschrift en de *Knelpuntennota* verschijnen beide in de jaren waarin het opbouwwerk worstelt met het verkrijgen van een eigen domein en zoekt naar bij het werk passende theorie en methodiek; een zoektocht die, zoals in paragraaf 5.4 bleek, drie invalshoeken opleverde: sociaal-agogisch, maatschappijkritisch en pragmatisch opbouwwerk. Het ministerie lijkt te kiezen voor een combinatie van sociaal-agogisch en pragmatisch opbouwwerk, waarvoor de probleem-projectmethode (ppm) model staat, blijkens de *Nota nadere beleidsbepaling inzake de samenlevingsopbouw* (CRM, 1975b), die een jaar na de *Knelpuntennota* door de minister van CRM aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

In de nota worden de kenmerken van samenlevingsopbouw<sup>91</sup> op een rij gezet en wordt tevens het beleid voor de komende jaren uitgestippeld. Er wordt aangehaakt bij het in de *Knelpuntennota* gemaakte onderscheid tussen sociale planning (van bovenaf) en samenlevingsopbouw (van onderop), waarbij het laatste ondersteunend wordt beschouwd aan het eerste. Gesteld wordt dat samenlevingsopbouw zich richt op behoeften van samenlevingsverbanden en groepen en zodoende beoogt bij te dragen aan door de bevolking gewenste veranderingen in haar concrete sociale omgeving. Daartoe worden de betrokken bevolking en hulpbronnen geactiveerd en gemobiliseerd.

Samenlevingsopbouw vraagt inzet van deskundige werkers, die ten dienste staan van de bevolking, waarbij inzicht in sociale structuren en in problemen van de sociale omgeving nodig is. Samenlevingsopbouw draagt ertoe bij dat er meer oog is voor tekortkomingen in de sociale omgeving, de aandacht wordt gevestigd op probleemachtergronden en op welzijnsachterstand van bepaalde groepen. Primair dient het werk gericht te zijn op achterstandsbestrijding, waarbij de strategieën gericht dienen te zijn op veranderingen die spreiding van kennis, macht en inkomen (één van de doelstellingen van het kabinet Den Uyl-MCD) tot gevolg hebben en bewustwording in democratische zin. Dit kan bewerkstelligd worden door activering en participatie van de bevolking, verhoging van de zelfwerkzaamheid en versterking van de eigen verantwoordelijkheid (Ibid.: 5-12). Specifiek gaat het bij samenlevingsopbouw om “bewustmaking, emancipatie en democratisering” (Ibid.:13).

In de nota, in het dagelijks spraakgebruik de nota Laansma<sup>92</sup> genoemd, wordt tevens aandacht besteed aan opleidingsaspecten van opbouwwerk en de samenwerking met andere werksoorten.

Er zijn oriënteringscursussen opbouwwerk en opbouwwerkspecialisaties aan sociale academies. Ook hebben een aantal opbouwwerkers een wetenschappelijke opleiding gehad. De huidige opleidingen zijn echter onvoldoende in staat ambachtelijk goed geschoolde werkers af te leveren, zodat er naast de Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland (WONN), de bakermat van de ppm, elders in den lande meer werkplaatsen zullen worden opgericht. (Ibid.: 18).

Nauwere samenwerking met andere functies en werkvormen wordt als noodzakelijk beschouwd, gezien functie- en grensvervaging tussen verschillende werksoorten. Zo dient het opbouwwerk meer aandacht te besteden aan individuele ontplooiing, terwijl het vormingswerk meer aandacht dient te besteden aan maatschappelijke problemen (Ibid.: 8-9). Samenlevingsopbouw houdt echter een “motorfunctie”, gericht op “de eigen rol en zelfwerkzaamheid van groepen mensen in hun omgeving” (Ibid.: 14-15). Het territoriale organisatieprincipe dient waar mogelijk te worden losgelaten; gestreefd moet worden naar poolvorming waarbij opbouwwerkers kunnen worden ingeschakeld voor projecten samenlevingsopbouw (Ibid.: 20-21).

Eveneens wordt een meer project- en planmatige aanpak van opbouwwerk beoogd; veel werk is nu te abstract en er wordt door opbouwwerkers te weinig gebruik gemaakt van onderzoekmateriaal en feitelijke informatie en deskundigheid van derden (Ibid.: 17). Prioriteiten van samenlevingsopbouw in de komende tijd zullen zijn: stadsvernieuwing, culturele minderheden, onderwijs en regionale ofwel plattelandsontwikkeling (groeikernen) (Ibid.: 23-24).

#### *Domeinuitbreiding*

De nota – waarin met name in de omschrijving en doelstellingen van samenlevingsopbouw veel is terug te vinden van de sociaal-agogische benadering die Boer en Van Tienen en Zwanikken voorstaan<sup>93</sup> – kan worden beschouwd als een steun in de rug voor het opbouwwerk, dat er drie werkplaatsen voor methodiekontwikkeling verkrijgt. Het beleid betekent ook uitbreiding van het werkterrein met minderheden ofwel allochtone groeperingen en zogeheten onderwijsopbouwwerk, dat in 1977 als begrotingspost wordt opgenomen. Twee jaar eerder is, zoal eerder werd opgemerkt, (opbouwwerk ten behoeve van de) stadsvernieuwing al als aparte begrotingspost opgenomen. Opbouwwerk in bijzondere situaties daarentegen gaat op in ‘samenlevingsopbouw’ ofwel ‘gewoon’ opbouwwerk, dat gestaag blijft groeien. Categoriële opbouwwerk groeit relatief het sterkst; de post ‘allochtone groepen’<sup>94</sup> gaat van bijna 5 miljoen in 1970 naar ruim 86 miljoen in 1980. In hetzelfde jaar wordt ook de opvang van werklozen als subsidiepost opgenomen (zie bijlage 1).

Ondanks deze steun in de rug is de bespreking van de nota in het *NIMO-bulletin* (1975: 286-292) negatief. De grootste kritiek is dat, door het poolen van opbouwwerkers, de opbouwwerker wordt losgemaakt van de buurt. Hierdoor kan hij of zij de voeling met wat er op buurt- en wijk-niveau leeft, verliezen.

Het territoriale principe zal dan ook niet worden losgelaten. Opbouwwerkers zullen zich, zoals het onderzoek *Opbouwwerk in Nederland* (1979) al leerde, blijven richten op de wijk / buurt en haar bewoners. Tegelijkertijd wordt het werkterrein uitgebreid met etnische minderheden, volwasseneducatie en de opvang van werklozen. De voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk noodzakelijke domeinafbakening zal er ook na deze Nota niet komen. Integendeel, zowel de Knelpuntennota als de Nota Laansma biedt aanknopingspunten het werkterrein uit te breiden.

#### *Samenlevingsopbouw wordt onderdeel van Sociaal-cultureel werk*

Ondanks de opsteker die beide nota's voor het opbouwwerk betekenen, verschijnen er wolven aan de opbouwwerkbeleidshorizon. Afgaande op een departementale reorganisatie in 1976

wordt er ernst gemaakt van de harmonisatie van het welzijnsbeleid. Bij deze reorganisatie worden namelijk de onderafdelingen *Volksontwikkeling, Jeugdzaken, Bijzonder jeugdwerk in internaatverband* én *Samenlevingsopbouw* opgeheven. Zij gaan op in een nieuwe onderafdeling *Sociaal-cultureel werk*. Categorieel opbouwwerk (woonwagenwerk en allochtone groeperingen) wordt ondergebracht in een nieuwe onderafdeling *Culturele minderheden*.

Het onderbrengen van de verschillende vormen van welzijnswerk in één nieuwe afdeling zal de harmonisatie van het welzijnsbeleid kunnen vergemakkelijken; dit gaat evenwel ten koste van de 'status aparte' van territoriaal opbouwwerk als beleidsterrein van het ministerie. Ook de subsidie wordt geleidelijk aan overgeheveld naar de post 'club- en buurthuiswerk'

Kort na de indiening van het ontwerp van de Kaderwet Specifiek Welzijn valt het kabinet Den Uyl over de grondpolitiek. Er komt een kabinet van CDA en VVD onder leiding van Van Agt.<sup>95</sup> Het optimisme over welvaarts- en welzijnsbevordering is verdwenen; over democratisering van de samenleving wordt niet meer gerept tijdens het afleggen van de regeringsverklaring en welzijnsbevordering is geen prioriteit meer. Wel prioriteit krijgen terugdringing van de werkloosheid, het omlaag brengen van de kosten van de gezondheidszorg, die ondanks pogingen tot beheersing de pan uitrijzen, en terugdringing van het al jaren olopende financieringstekort. Het kabinet wil zich blijven inzetten voor de zwakkere groepen in de samenleving als werklozen, gehandicapten, in behoeftige omstandigheden verkerende bejaarden en migranten (Regeringsverklaring Van Agt I, 16 januari 1978). Dit betekent voor het welzijnsbeleid een verdere ombuiging van algemeen beleid naar specifieke doelgroepenbeleid.

In 1979 wordt er, vooruitlopend op de Kaderwet Specifiek Welzijn, die inmiddels in behandeling is bij de Tweede Kamer, een begin gemaakt met beperkte decentralisatie en harmonisatie van welzijnsbeleid door de invoering van de Rijksbijdrageregeling sociaal-culturele activiteiten. Deze regeling wordt een jaar later vervangen door de Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk (RBR/SCW).

### *Rijksbijdrageregeling sociaal-cultureel werk (RBR/SCW)*

Met de invoering van de RBR/SCW komt er een einde aan het afzonderlijk financieren van vrijwel alle vormen van welzijnswerk door Rijkssubsidieregelingen. Hierbij werd subsidie rechtstreeks door de centrale overheid verleend aan de uitvoerende instellingen, op voorwaarde dat de gemeente eveneens subsidieerde. In de regel gold hierbij een verdeling van 50% overheidssubsidie en 50% gemeentesubsidie, waarbij de gemeente vervolgens 80% terug kon krijgen van het rijk dankzij artikel 14 van het Financiële Verhoudingsbesluit uit 1960 (Heij, 1984: 10, 37-38).<sup>96</sup>

Een RBR valt in de categorie 'specifieke uitkeringen' van het Rijk. Dit houdt in dat de doelen waaraan de subsidie moet worden besteed, door de centrale overheid worden vastgesteld, desnoods tegen de wens of behoefte van de lagere overheden in (Ibid.: 35). De RBR/SCW is evenwel niet wettelijk gefundeerd, zoals bijvoorbeeld de RBR-Bibliotheekwet, maar zij berust op een ministeriële beschikking.

Onder de werkingssfeer van de RBR/SCW worden de werkvormen gebracht die als doelstelling hebben het bevorderen van gerichte leerprocessen die bijdragen aan de ontplooiing van mensen, "bewustwording van de bevolking of groepen daaruit van de eigen woon-, werk- en leefsituatie [ ] en het ondersteunen van actieve en kritische betrokkenheid aan de vormgeving van de samenleving [ ] (en) de zelfstandige vormgeving van maatschappelijke en culturele verbanden, gericht op het gemeenschappelijk tot stand brengen van mogelijkheden voor ontmoeting en ontplooi-

ing” (art.2, lid 1a, b en c). De werkvormen die genoemd worden, zijn vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen, opbouwwerk, club- en buurthuiswerk, jeugd- en jongerenwerk, kunstzinnige vorming, amateuristische kunstbeoefening en volkscultuur, sportieve recreatie en peuterwerk (art.2, lid 1).<sup>97</sup>

Zoals gezegd wordt er met de invoering van de RBR/SCW, die gefaseerd zal worden ingevoerd,<sup>98</sup> een beperkte mate van decentralisatie beoogd; de gemeente krijgt de verantwoordelijkheid voor beleid en uitvoering van het sociaal-cultureel werk, de provincie krijgt de verantwoordelijkheid voor de steunfunctie. Hieronder worden verstaan begeleiding, kadervorming, documentatie en informatieverstrekking, onderzoek en studie, bemiddeling en werkontwikkeling (art.3, lid 3).

Om voor een rijksbijdrage in aanmerking te komen, dient de gemeente, respectievelijk de provincie een sociaal-cultureel beleid te hebben, dat is vastgelegd in (art.8 t/m 19, 22 en 23):

- ten eerste een vierjarenplan waarin de grote lijnen van het beleid zijn vastgelegd, alsmede een meerjarenkostenraming van de uitvoering;
- ten tweede een jaarprogramma waarin wordt aangegeven welke activiteiten door welke instellingen uitgevoerd gaan worden;
- ten derde een procedureverordening waarin staat welke procedures er worden gevolgd bij de totstandkoming van plan en programma. Deze dienen democratisch te zijn, hetgeen betekent dat de bevolking betrokken dient te zijn en er overleg gevoerd moet worden met de betrokken instellingen voor sociaal-cultureel werk;
- en vierde een subsidieverordening waarin is vermeld aan welke eisen het werk moet voldoen om voor subsidie in aanmerking te komen.

De rijksoverheid dient de beleidsplannen goed te keuren; ook blijft het toezicht op de besteding van de subsidie in handen van de rijksoverheid.

Hoewel CRM een stevige vinger in de pap blijft houden – het bepaalt de doelen, verleent goedkeuring aan de plannen en houdt het toezicht op de besteding van de subsidie – verschuift de vorming van welzijnsbeleid naar de gemeenten. Deze hebben echter weinig ervaring met het maken van welzijnsbeleid – een probleem waarvoor ook een oplossing komt.

#### *Experimenten decentrale welzijnsplanning*

Een jaar voor de inwerkingtreding van de RBR/SCW worden er elf proefgebieden (negen gemeenten en twee regio's voor gezamenlijke welzijnsplanning) aangewezen voor experimentele, decentrale welzijnsplanning. De bedoeling is dat er ervaring wordt opgedaan met het bestuursmodel zoals dat in de Kaderwet Specifiek Welzijn is vastgelegd op de beleidsterreinen zorg, educatie en recreatie. Dit betekent dat deze proefgebieden zelf de voorbereiding, planning en uitvoering van het welzijnsbeleid ter hand nemen, waarbij zij zich laten bijstaan door een adviesorgaan (cf. de Kaderwet). De proefgebieden krijgen gedurende een periode van vier jaar een zogeheten Brede Doeluitkering, die is samengesteld uit circa dertig Rijksbijdrageregelingen.

Het beleidsontwikkelings-, plannings- en besluitvormingsproces in de elf proefgebieden zal voor de periode 1979-1983 worden getoetst op de volgende vijf criteria: democratisering, samenhang, effectiviteit en doelmatigheid van de planningsopzet en rechtszekerheid.

Op de ervaringen met decentraal geformuleerd welzijnsbeleid zal worden ingegaan in het volgende hoofdstuk.

#### *Beschouwing*

Het overheidsbeleid inzake opbouwwerk blijkt in de jaren 1965 tot 1980 vooral een voortzetting

van het beleid uit de voorgaande periode: meer geld en ruime subsidietermen. Wel treedt er, blijkens de Nota Laansma, een verschuiving op van territoriaal naar categoriaal opbouwwerk, een lijn die wordt voortgezet door het eerste kabinet Van Agt, dat verder wil ombuigen van algemeen naar *doelgroepenbeleid*. Met als gevolg verdergaande taakdifferentiatie en opbouwwerkdomeinuitbreiding in plaats van afbakening. Stadsvernieuwing, etnische minderheden en onderwijs komen erbij, maar er gaat niets af.

Toch lijkt het tij te keren. De ingezette harmonisatie en decentralisatie van het welzijnsbeleid hebben tot gevolg dat opbouwwerk als aparte subsidie categorie verdwijnt en het is nog maar de vraag of de gemeenten even opbouwwerkgezinnd zullen zijn als het ministerie altijd is geweest. Opmerkelijk is dat het ministerie zelf ter hand heeft genomen wat het vanaf het begin – de oprichting van het Ministerie van Maatschappelijk Werk in 1952 – als taak zag van landelijke en provinciale organen van samenwerking, sinds 1956 verenigd in de NRMW: het bewerkstelligen van afstemming van het aanbod en het bevorderen van samenwerking tussen organisaties en instellingen. Wetgeving en decentralisatie van het beleid zullen echter op z'n minst de zeggenschap van de overheid over (de organisatie van) het werkterrein vergroten. Het primaat van het particulier initiatief dreigt hierdoor verder onder druk te komen staan.

De NRMW doet, evenals in de in het vorig hoofdstuk besproken periode, ook in deze jaren wat hij behoorde te doen als belangenbehartiger van het maatschappelijk werk en het maatschappelijk opbouwwerk: de zeggenschap over het werkterrein – het primaat van het particulier initiatief – verdedigen. Een strijd die, wanneer de NRMW er niet in slaagt deze te winnen, gevolgen zal hebben voor zijn positie als institutionele belangenbehartiger van onder andere het opbouwwerk en dus ook gevolgen zal hebben voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk én van andere beroepen in de welzijnssector.

In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op de pogingen van de NRMW de zeggenschap over het werkterrein te behouden en de belangen van het opbouwwerk op institutioneel niveau te behartigen. Hierbij beperk ik me tot de hoofdlijnen.<sup>99</sup>

## 5.7 De Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn: streven naar behoud

Na de omvorming van Maatschappelijk Werk tot CRM begint de NRMW met een reorganisatie, die in 1967 is voltooid. Het werkterrein wordt verbreed van maatschappelijk werk naar maatschappelijk welzijn, hetgeen in de nieuwe naam tot uitdrukking komt, Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Het aantal leden wordt uitgebreid.<sup>100</sup>

De meervoudige vertegenwoordiging van het rooms-katholieke, het hervormde en het gereformeerde toporgaan blijft gehandhaafd, maar de bestuurlijke zetelverdeling verandert. De ontzuiling van de Raad begint. Zes levensbeschouwelijke toporganen krijgen elk een zetel; de zeven andere bestuurszetels gaan naar niet-levensbeschouwelijke organisaties. Dit is een impliciet antwoord op kritiek van Minister Schouwenaars-Franssen, welke verderop aan de orde komt.

De werkzaamheden van de Raad worden verdeeld over twee secties, die corresponderen met de belangrijkste beleidsterreinen van de M-poot van het ministerie: Maatschappelijk Werk en Maatschappelijk Opbouwwerk.

### 5.7.1 Sectie Maatschappelijk Opbouwwerk / Samenlevingsopbouw

De Sectie Maatschappelijk Opbouwwerk, die met 11 leden aanmerkelijk kleiner is dan de Sectie Maatschappelijk Werk met 33 leden, bestaat uit een allegaartje aan deelnemers: de landelijke le-

vensbeschouwelijke toporganen hebben tezamen vier leden, de vakbonden drie, de standsorganisaties, de kruisverenigingen, de NBV en de Sectie Jeugdzorg van de Nederlandse Jeugd Gemeenschap elk één. Dat het club- en buurthuiswerk en de standsorganisaties (agrarisch-sociale voorlichting) deel uitmaken van de Sectie ligt voor de hand. De deelname van levensbeschouwelijke toporganen is evenmin vreemd, ondanks hun gebrek aan affiniteit met het opbouwwerk, maar van enig verband met kruisverenigingen en vakbonden is nog nimmer iets gebleken. De Provinciale Opbouworganen daarentegen blijven adviseur, terwijl in het rijtje adviseurs twee belangrijke groepen en één instelling ontbreken: de opleidingen, (een van) de beroepsorganisaties en het NIMO.

De Sectie heeft, naast het bevorderen van het maatschappelijk opbouwwerk als doelstelling, “het goed functioneren daarvan in zijn totaliteit en in zijn onderdelen in het geheel van de maatschappelijke welzijnszorg”. Onder maatschappelijk opbouwwerk wordt verstaan “een scala van activiteiten gericht op het verbeteren van de sociale omgeving van de mens door middel van deskundig begeleide sociale processen, waarin de betrokkenen (personen, gezinnen, instituties, organisaties e.d.) zelf medeverantwoordelijkheid dragen en een actief aandeel nemen” ofwel, de Boer-definitie, die werd besproken in het voorgaande hoofdstuk.

De ‘sociale omgeving van de mens’ omvat de informele betrekkingen, de organisaties en de instituties, de gedragspatronen en de attitudes die bepalend zijn voor het sociaal functioneren van mensen (Damoiseaux, 1968: 128) – een omschrijving die eveneens afkomstig is van Boer (1960: 16-17).

De Sectie zal zich bezighouden met een sociaal deelterrein en de sociale dimensie. Het eerste omvat de leefbaarheid van de samenleving voor wat voorzieningen betreft (materieel) en de tussenmenselijke relaties (immaterieel). De sociale dimensie omvat andere welzijnssectoren, die blijkens de opsomming zo ongeveer de gehele maatschappij beslaan: “economie, techniek, ruimtelijke ordening, cultuur, gezondheidszorg, recreatie, etc.” (Damoiseaux, o.c.: t.a.p.).

Het werkterrein wordt opgedeeld in drie, zeer brede vormen van opbouwwerk: territoriaal, categoriaal en functioneel.

#### *Werkzaamheden van de Sectie*

Ter voorbereiding van het werk van de Sectie is er een ‘Commissie territoriaal opbouwwerk’, die – zo wordt verwacht – tijdens haar werkzaamheden vanzelf geconfronteerd zal worden met vraagstukken van categoriaal en functioneel opbouwwerk. De Commissie, bestaande uit tien leden, heeft een voorzitter die niet afkomstig is uit opbouwwerkkringen, maar uit de Sectie Jeugdzorg van de NJG. Secretaris is een NRMW-medewerker die tevens lid is van de redactie van het *NIMO-bulletin*. Van de overige leden zijn er twee afkomstig uit het buurtwerk. Twee leden zijn verbonden aan respectievelijk een provinciaal opbouworgaan en een stedelijke raad van overleg en advies. Twee andere aan levensbeschouwelijk toporganen (katholiek en hervormd) en de overige twee aan respectievelijk de VNG en het NKV. Van de tien zijn er derhalve vijf die als opbouwwerkdeskundig kunnen worden beschouwd.

De gekozen definitie van opbouwwerk is de in het voorgaande hoofdstuk besproken ruime definitie, waarmee een verzameling activiteiten wordt aangeduid. Door de ruime definitie en de alomvattende omschrijvingen van de sociale omgeving en sociale dimensie van andere welzijnssectoren, valt niet te verwachten dat er van de kant van de NRMW veel bijgedragen zal worden aan begripsverheldering en domeinafbakening. Te meer daar de Sectie in feite voortzet wat de Raad vanaf de jaren vijftig al doet: zich hullen in abstracte en vage bewoordingen.

De Sectie begint met het instellen van een werkgroep, die een nota zal schrijven over inhoud en doel van het maatschappelijk opbouwwerk. De werkgroep bestaat uit vier opbouwwerkdeskun-

digen – waaronder Jo Boer en NIMO-directeur Zwanikken – een CRM-ambtenaar en twee NRMW-functionarissen die respectievelijk voorzitter en secretaris zijn.

In 1969 komt de werkgroep met het gevraagde stuk, de *Nota Terminologie Maatschappelijk Opbouwwerk*. In de nota staan niet zozeer ideeën over inhoud en doel van opbouwwerk, maar begripsomschrijvingen en definitievoorstellen. Veel nieuws bevat de nota niet. Samenlevingsopbouw wordt beschouwd als welzijnsfunctie; opbouwwerk als methode van samenlevingsopbouw (NRMW, 1969: 3).<sup>101</sup> Opbouwwerk wordt gedefinieerd als “een systematische wijze van werken met samenlevingsverbanden, gericht op de ontwikkeling van eigen verantwoordelijkheid en zelfwerkzaamheid ten behoeve van het welzijn” (Ibid.: 8). Tot de taken van het opbouwwerk behoren tevens “het constateren en signaleren van welzijnstekorten, het bewustmaken van de geconstateerde problematiek, alsook het aandragen van oplossingen ten aanzien van deze problemen en het realiseren van voorwaarden om gewenste verbeteringen mogelijk te maken” (Ibid.: 3).

Veel nieuws bevat de Nota niet; de opvattingen van de beroepselite worden gereproduceerd en er blijft gevarieerd worden op hetzelfde thema. Aan de opvattingen van de beroepselite hebben veel opbouwwerkers weinig boodschap meer getuige onder andere het eerder in dit hoofdstuk besproken debat ‘sociale actie’. In 1972 komt de Sectie met *Teams voor samenlevingsopbouw en Welzijnszorg, planning en beleidsvoering*. De werkgroep, die zich heeft gebogen over de contouren van een instituut voor welzijnsplanning, stelt hierin dat bij welzijnsplanning drie sectoren betrokken dienen te worden: de algemene en de geestelijke gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening. Drie sectoren die gemeen hebben dat zij zich richten op de hulpverlening aan individuen en groepen in nood, welke veelal voortvloeit uit onvolkomenheden in maatschappelijke structuren. Een aparte paragraaf is gewijd aan het opbouwwerk, dat geen deel hoeft uit te maken van planningsorganen voor welzijnszorg, maar een kanaal dat signalen van de welzijnszorg naar de samenleving transporteert (NRMW, 1972: 19). Hiermee brengt ook deze werkgroep een standpunt naar voren dat haaks staat op dat van vele opbouwwerkers, die menen dat er wel een belangrijke taak voor het opbouwwerk is weggelegd bij het wegwerken van onvolkomenheden in maatschappelijke structuren. En die menen dat niet de signalen van de welzijnszorg naar de samenleving moeten gaan, maar omgekeerd: de samenleving zendt signalen uit naar de welzijnszorg, die het aanbod daar op moet afstemmen.

Met de toename van het aantal leden van de NRMW neemt ook de omvang van de Sectie toe. Na een volgende reorganisatie van de Raad in 1973 heeft de Sectie, omgedoopt in Samenlevingsopbouw, 23 leden. De werkwijze verandert niet; er blijven commissies en werkgroepen ingesteld worden, die op gezette tijden melding maken van hun werkzaamheden. Een bijdrage aan taakafbakening wordt echter niet geleverd.

Al met al doet de Sectie weinig anders voor het opbouwwerk dan vergaderen en nota’s produceren. Dit is kenmerkend voor de werkwijze van de gehele Raad. Het secretariaat heeft na de reorganisatie in 1967 al ruim veertig medewerkers.<sup>102</sup> Een groot deel ervan ondersteunt commissies en werkgroepen en/of vertegenwoordigt de NRMW in instellingen en organisaties,<sup>103</sup> overlegt met de landelijke overheid en met andere landelijke samenwerkingsorganen. Ook brengt de NRMW talloze nota’s, adviezen en brochures uit.<sup>104</sup> De overleggen met en de participaties in organisaties en instellingen zullen in de loop der jaren alleen maar toenemen, evenals de productie van adviezen en nota’s.

Ondertussen ontstaan legitimiteitsproblemen als gevolg van de ontzuiling. De levensbeschouwelijke toporganen, met hun korte lijnen naar de politiek, kunnen hun positie in steeds minde-



re mate verdedigen met een beroep op de omvang van of de binding met de achterban. Hun dominantie in het bestuur van de Raad, waarop werd ingegaan in hoofdstuk 4.3.2, verliest haar vanzelfsprekendheid.

### 5.7.2 Ontzuiling van de Raad

Zoals eerder in deze paragraaf aan de orde kwam, begint de ontzuiling van de NRMW met de reorganisatie van de Raad, in 1967. Aan de reorganisatie vooraf gingen de vorming van CRM en een aan de NRMW gestuurd *Memorandum*, getekend door de laatste minister van het Ministerie van Maatschappelijk Werk, mevrouw Schouwenaars-Franssen. Het *Memorandum* is een signaal aan de Raad dat de levensbeschouwelijke organisatie van het maatschappelijk werk niet meer vanzelf spreekt.

#### *Memorandum Schouwenaars-Franssen*

Het eerste deel van het stuk is gewijd aan de totstandkoming, de doelstellingen en taken van de zes landelijke, levensbeschouwelijke toporganen en de pendanten van de katholieke, hervormde, gereformeerde en humanistische organen op provinciaal en stedelijk niveau. In totaal 82 organen met 379 functionarissen. Deze blijken er niet of nauwelijks in te slagen de beoogde afstemming en samenwerking te bewerkstelligen. Gesteld wordt dat de aandacht voor de uitbouw van het maatschappelijk werk in de jaren vijftig – een belangrijke taak van de door het ministerie gesubsidieerde levensbeschouwelijke toporganen – ten koste is gegaan van de samenwerking met functionele, categorale en territoriale organen van maatschappelijk werk. Ook vertegenwoordigen de landelijke levensbeschouwelijke toporganen in het overleg met de overheid vooral zichzelf, zodat de minister zich afvraagt of zij voldoende gezag hebben binnen het institutionele veld om als gesprekspartner namens het veld richting overheid te functioneren (*Memorandum*, 1965: 2-4).

De minister verzoekt de NRMW het memorandum te bespreken en op korte termijn te reageren, waarbij de Raad wordt verzocht in te gaan op onder meer de volgende vragen:

“Op welke wijze kunnen de samenwerkingsorganen voor het maatschappelijk werk meer dan voorheen bijdragen tot het bevorderen van de doelmatigheid in het maatschappelijk werk en welke eisen stelt dit met betrekking tot de samenstelling en de werkwijze van deze organen. []

Op welke wijze kunnen de samenwerkingsorganen voor het maatschappelijk werk naast andere instellingen op maatschappelijk terrein *een bijdrage geven aan het maatschappelijk opbouwwerk* (cur-sivering-MCD)” (Ministerie van Maatschappelijk Werk, Directie I.M.W./M.O., Nr. U 93568, 3 februari 1965).

#### *De reactie van de NRMW*

De Bestuursraad van de NRMW stuurt het Memorandum naar de leden van de Raad en ‘vertaalt’ hierbij de door de minister gestelde vragen op een wijze die als ‘vrij’ kan worden gekenschetst. Gesteld wordt namelijk dat het gaat om drie zaken: “de interne functionering van de samenwerkingsorganen, de vraag of de subsidieregeling voor de samenwerkingsorganen in de huidige situatie nog voldoet [en] de plaats van de samenwerkingsorganen in de totale structuur van het maatschappelijk werk”. De Raad meent, ondanks de kritiek die in het Memorandum wordt geuit over het functioneren van de levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen, dat vooral over de laatste twee punten gesproken zal moeten worden (begeleidend schrijven nr. 257/3/6/65/V). De vraag van de minister naar de mogelijke bijdrage van de samenwerkingsorganen aan maatschappelijk opbouwwerk is verdwenen.

De levensbeschouwelijke toporganen reageren allemaal, zij het verdeeld.<sup>105</sup> De NRMW, die er niet in slaagt de samenstellende delen op één lijn te krijgen, stuurt een samenvatting van de reacties plus een aantal ‘Vraagpunten voortvloeiend uit de verschillende nota’s en brieven’. Erna stelt de NRMW een ‘Commissie Structuur- en samenwerkingsvraagstukken’ in. Deze moet aan de slag met de vraagpunten uit het memorandum en de naar aanleiding daarvan gevoerde besprekingen binnen de Raad (NRMW, 1970: 7).

### *Commissie voor aangelegenheden inzake de Organen van Samenwerking*

Vier jaar later verschijnt er een tussenrapport van de ‘Commissie voor aangelegenheden inzake de Organen van Samenwerking’<sup>106</sup> een stuk waardoor de positie van de levensbeschouwelijke toporganen verder verzwakt. In het interim-rapport wordt namelijk onderscheid gemaakt in twee functies die samenwerkingsorganen kunnen vervullen:

- deskundige bedrijfsvoering binnen het maatschappelijk werk (F1) óf
- *het leveren van een bijdrage aan de samenlevingsopbouw vanuit levensbeschouwelijk perspectief (F2) (cursivering MCD).*

Dit is een keuze die geen keuze blijkt te zijn. Interlevensbeschouwelijke en functionele organisatie heeft de zuilsgewijze organisatie van het maatschappelijk werk in feite al vervangen, zodat op het vlak van organisatie en management voor de levensbeschouwelijke toporganen en hun pendanten op provinciaal en stedelijk niveau geen rol van betekenis meer is weggelegd.

De functiescheiding is het begin van een vorm van bijzonder categoriaal opbouwwerk ofwel, opbouwwerk voor levensbeschouwelijke groeperingen, dat in de jaren negentig van de vorige eeuw maatschappelijk activeringswerk gaat heten. Het aantal gesubsidieerde F2-functionarissen is evenwel gering, circa 60 (Hueting, 243-248; 252-254). Van belang hier is vooral dat de positie van de levensbeschouwelijke organen binnen de Raad verder verzwakt. Bij de volgende reorganisatie van de NRMW, in 1973, verandert opnieuw de bestuursstructuur. Het bestuur zal voortaan bestaan uit een voorzitter, een secretaris, een penningmeester, drie vertegenwoordigers van de Sectie Maatschappelijk Werk, die wordt omgedoopt tot Maatschappelijke Dienstverlening, en drie vertegenwoordigers van de Sectie Maatschappelijk Opbouwwerk, die wordt omgedoopt tot Samenlevingsopbouw.

De levensbeschouwelijke toporganen, het JMW uitgezonderd, richten gezamenlijk een nieuwe organisatie op voor hun maatschappelijk werk-activiteiten: de Stichting Maatschappelijke Dienstverlening der Landelijke Samenwerkingsorganen ofwel, JOINT. De F2-functie wordt ondergebracht bij de ontmantelde toporganen, die alle lid worden van de Sectie Samenlevingsopbouw.

### Kader 5.5: Andere reorganisaties en fusies

Het overhevelen van Jeugdvorming en Volksontwikkeling van OK&W naar CRM heeft uiteraard ook gevolgen voor de positie van de landelijke organisaties die zich in de jaren vijftig vooral als tegenspeler van de NRMW manifesteerden. Omwille van de volledigheid in het kort: de plannen van CRM te komen tot een nieuwe subsidieregeling voor wat dan heet sociaal-cultureel werk in club- en buurthuizen, versterkt de behoefte de krachten te bundelen van de club- en buurthuiswerkorganisaties, die klein in omvang zijn. De landelijke

organisaties, met uitzondering van de NBV, fuseren in 1969 tot Stichting Samenwerkende Landelijke Centrale Organen voor Wijk-, Buurt-, en Clubhuiswerk (SALCO). De NBV doet niet mee omdat, volgens Nijenhuis (o.c.: 256-258), hij zichzelf kwalitatief van hoger niveau acht dan de andere landelijke organisaties.<sup>1</sup>

De NCC wordt in 1972 omgevormd tot (Voorlopige) Landelijke Raad voor Cultureel Werk; de NJG drie jaar later Nederlandse Federatie voor Jeugd- en Jongerenwerk (NFJJ).

1 NBV en SALCO fuseren in 1979 tot Stichting GAMMA (geen afkorting).

De ontzuiling van de NRMW, in 1973 voltooid, betekent verlies aan maatschappelijke steun – niet alleen voor de levensbeschouwelijke toporganen, maar in feite voor de gehele Raad.<sup>107</sup> Zijn wortels liggen, zoals ik liet zien in hoofdstuk 3, in de Nederlandse Vereniging voor Armenzorg en Weldadigheid (NVAW), uit 1908. Armenzorg en caritas (weldadigheid) waren van groot maatschappelijk belang in een samenleving waarin de overheid het primaat liet aan het levensbeschouwelijk georganiseerde particulier initiatief in een verzuilde samenleving.

Maatschappelijke steun spreekt sinds de ontzuiling echter niet meer vanzelf; een ‘natuurlijke’ achterban hebben de categorale en functionele lidorganisaties van de NRMW immers niet. Hierbij komt dat – met de uitbouw van de verzorgingsstaat – de overheid steeds meer maatschappelijke, v/h armenzorg en caritas, taken voor haar rekening heeft genomen. Ook dit betekent verlies aan maatschappelijke steun en, diensgevolge, verzwakking van de machtspositie van de NRMW ten opzichte van het Ministerie – een proces dat al is begonnen kort voor Maatschappelijk Werk CRM werd.<sup>108</sup>

Pogingen van de NRMW het primaat van het particulier initiatief zo veel als mogelijk is overeind te houden, krijgen steeds meer het karakter van een achterhoedegevecht. Alle pogingen tot wetgeving, vanaf de eerste in 1959 (kader 4.3), houden de een of andere vorm van decentralisatie in, met een sterke rol voor de gemeentelijke overheid. Ook lijkt de NRMW naar voren te vluchten; de Raad, die halverwege de jaren zeventig ruim 60 leden telt, houdt namelijk de ambitie zijn werkterrein uit te breiden. In 1976 constateert de secretaris in het *Verslag over de werkzaamheden van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn* (1969-1975) dat de basis, maatschappelijke dienstverlening en samenlevingsopbouw, te smal is. Het liefst zou de Raad onderdeel worden van een soort Sociaal Culturele Raad, die als pendant van de SER op sociaal-economisch terrein, kan adviseren over de drie beleidsterreinen van CRM (Damoiseaux, 1976: 10).

Zover zal het echter niet komen; wel komt er in 1977 iets geheel anders, namelijk een Onderzoeksgroep Functioneren Landelijke Organisaties (OFLO). Dit onder druk van minister Van Doorn, die de NRMW in 1974 na de *Knelpuntennota* heeft gevraagd voorstellen te ontwikkelen met betrekking tot de toekomstige taak, rol en werkwijze van de landelijke organisaties (Huetting, 1995: 17-23).

Voorzitter wordt ex-staatssecretaris Vonhoff. De OFLO zal, bijgestaan door extern deskundigen en een extern onderzoeks- en adviesbureau,<sup>109</sup> de NRMW en (een deel van) de aangesloten organisaties doorlichten. De OFLO werkt in opdracht van de Raad, die voor onderzoekssubsidie het Koningin Juliana Fonds (KJF) benadert.<sup>110</sup>

In december 1979 verschijnt *Synopsis: een beeld van het functioneren van landelijke welzijnsorganisaties*<sup>111</sup> (Bosboom en Hegener) en in januari 1980, een half jaar voor het eindrapport, *Een handvol kiezels: voorlopige gedachten en conclusies*.<sup>112</sup> In juli wordt *Kiezels of tegels: kiezen of delen in welzijnsland* (Onderzoeksgroep Functioneren Landelijke Organisaties), gepresenteerd.

5.7.3 Synopsis: een beeld van het functioneren van landelijke welzijnsorganisaties *Kiezels of tegels* doet als eindrapport veel stof opwaaien; van belang hier is vooral het onderzoek naar het functioneren van de landelijke organisaties.<sup>113</sup> Het onderzoek wijst namelijk uit dat zowel bij de landelijke organisaties die bij de NRMW zijn aangesloten, als de NRMW zelf, processen hebben plaatsgevonden van oligarchisering,<sup>114</sup> doelverschuiving en suboptimalisering. Er is sprake van maximale functionele verkokering, die zich overigens voortzet binnen de betrokken departementen; het overleg tussen landelijke overheid en landelijke organisaties loopt langs parallelle, elkaar niet of nauwelijks kruisende of samenkomende (en dus verkokerde) lijnen, terwijl de beleidsadvisering vooral het karakter heeft van belangenbehartiging. De veelheid aan functies die worden vervuld slokt niet alleen veel tijd op voor interne coördinatie en overleg, maar zorgt er ook voor dat zij slechts marginaal worden vervuld. Beroepskrachten domineren in het proces van beleidsontwikkeling op landelijk niveau (Bosboom en Hegener, 1979: 2-8) en er zijn spanningen in de betrekkingen tussen instellingen en landelijke en koepelorganisaties.<sup>115</sup> Ook ondervinden de landelijke organisaties last van de, inmiddels al een aantal jaren durende, onzekerheid over decentralisatie, terwijl de acceptatie van het feit dat inmiddels de overheid het beleid bepaalt, ertoe leidt dat de landelijke organisaties het meer en meer als taak gaan zien de overheid te ondersteunen en te beïnvloeden (Ibid.: 36-41): “Het merendeel van de beleidsontwikkeling is gericht op standpuntbepaling. Een veelheid van onderwerpen (wetsonderwerpen, nota’s van bewindslieden of departementen, door de staf onderkende vraagstukken, ontwikkelingen in doelgroepen, actuele problemen, etc.) wordt in de voor de organisatie geëigende communicatiekanalen behandeld om uiteindelijk te leiden tot een officieel standpunt van hetzij de werksoort, hetzij de landelijke organisatie.

Vervolgens wordt dat standpunt in een nota of een brief in een breed circuit aan derden aangeboden. Zelden heeft de bepaling van deze standpunten operationele bedoelingen.

De standpuntbepaling dient vooral het politieke doel het beleid van de overheid en soms ook dat van de andere werksoorten te beïnvloeden. Doorgaans heeft een dergelijke standpuntbepaling mede (impliciet of expliciet) het karakter van belangenbehartiging” (Ibid.: 59-60).

De landelijke organisaties onderhouden contacten met andere maatschappelijke organisaties; deze contacten zijn evenwel weinig intensief. Wel intensief zijn de contacten met de landelijke overheid.<sup>116</sup> Echter, door de departementale organisatie ontbreekt afstemming tussen, maar ook binnen de ministeries, terwijl op bepaalde gebieden het aantal betrokken afdelingen van meerdere departementen dermate groot is, dat afstemming geheel ontbreekt. Het algemeen welzijnsbeleid is dan ook ondoorzichtig en niet consistent, hetgeen tot communicatieproblemen tussen overheid en landelijke organisaties leidt. De departementale verkokering versterkt het proces van functionele verkokering binnen de welzijnssector; de departementale afdelingen streven naar eigen gesprekspartners binnen het welzijnsveld, hetgeen de belangenbehartiging ten goede komt, maar de noodzakelijke afstemming en integratie tussen de kolommen niet: “Door minder oog te hebben voor de samenhang in het welzijnsbeleid wordt een suboptimalisatie van de deelterreinen nagestreefd” (Ibid.: 76). Ook komen landelijke organisaties in een concurrentieverhouding tot elkaar te staan:<sup>117</sup> “voortdurend is er de mogelijkheid dat landelijke organisaties zich tegenover de adviezen van de koepelorganisatie, waar zij lid van zijn, opstellen. Zo zijn er altijd twee maar soms ook drie kanalen waardoor de landelijke organisaties hun standpunten aan de departementen kunnen kenbaar maken” (t.a.p.).

Dit zijn bevindingen en conclusies die er niet om liegen en die duidelijk maken dat de positie van de ooit zo invloedrijke NRMW uiterst wankel is geworden. De decentralisatie is inmiddels via de

RBR/SCW en de experimenten met de vorming van lokaal welzijnsbeleid in gang gezet; de landelijke levensbeschouwelijke toporganen zijn geen machtsfactor van betekenis meer en intern zijn de partijen verdeeld, hetgeen tot uitbarsting zal komen na verschijning van het eindrapport *Kiezers of Tegels* medio 1980.

De vraag is uiteraard wat de gevolgen zullen zijn van de afkalvende machtspositie van de NRMW voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk. Het opbouwwerk dreigt door de decentralisatie niet alleen zijn belangrijkste sponsor – het ministerie – kwijt te raken, maar ook zijn institutionele belangenbehartiger, de NRMW.

## 5.8 Concluderende beschouwing

Opbouwwerk is in de jaren na 1965 uitgegroeid tot een beroep, opgevat als een geïnstitutionaliseerd en gelegitimeerd sociaal verband rond een deel van de maatschappelijke arbeidsverdeling – weliswaar kampend met forse legitimiteitsproblemen, maar met het ministerie als ‘most important friend’ (cf. Torstendahl, hoofdstuk 2.8.5). Ook in deze periode bleek het opbouwwerk te kunnen groeien dankzij de steun van het ministerie. Dit maakt de legitimatiebasis echter uiterst wankel; de beroepsgroep kan zijn aanspraken op het werkterrein immers slechts handhaven als het ook andere partijen dan het ministerie kan overtuigen van nut en noodzaak van het opbouwwerk. ‘Hoe sterk is de eenzame fietser’ als we kijken naar de domeininstitutionalisering en, hier uiteraard mee samenhangend, de ontwikkelde kennis een kunde – de belangrijkste legitimatiegrond bij de domeinclaims van het beroep?

Als we de ontwikkelingen beschouwen vanuit het in hoofdstuk 2 ontwikkelde theoretisch model – waarin beroepsvorming wordt gezien als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, domein- en sociale institutionalisering en legitimering, zien we het volgende:

### *Taakdifferentiatie: doelstellingen, doelgroepen en taken*

Het adjectief maatschappelijk is geruisloos verdwenen, maar opbouwwerk blijft een verzamelnaam van verschillende activiteiten, die de omgeving van de mens in gunstig geachte zin beïnvloeden. Desondanks zet zich door wat zich al vanaf de experimenten in de jaren vijftig als de *kern* van opbouwwerk ontwikkelt: het stimuleren van groepen mensen mee te denken en werken aan de vormgeving van de eigen woon- en leefomgeving. Dit past naadloos bij de stadsvernieuwing, die diep ingrijpt in het woon- en leefmilieu van velen. Het opbouwwerk vindt aldus een *niche* in de fysieke en materiële aspecten van ‘wonen’. Daarnaast richt het opbouwwerk zich op de immateriële aspecten van wonen, ofwel op ‘wat ermee samenhangt’: het verbeteren van de onderlinge betrekkingen en vergroting van de zelfwerkzaamheid van de groepen uit de bevolking waarmee het werkt. Dit zijn – naast bewoners van stadsvernieuwingswijken – bewoners van achterstandswijken en achterstandsgroeperingen. Opbouwwerkers ondersteunen bewonersorganisaties maar, zo blijkt vooral uit de opbouwwerkkaart van 1979, zij werken ook met specifieke groepen als peuters, vrouwen en bejaarden. Ofwel, conform de beoogde doelgroepen vanaf de eerste subsidieregelingen in de jaren vijftig: ‘de bevolking en groepen erbinnen’.

De provinciale, regionale en stedelijke organen voor overleg en advies houden zich slechts indirect met de bevolking bezig. Deze organen, die niet worden bevolkt door opbouwwerkers, maar door opbouwconsulenten en opbouwadviseurs (hbo+ers en academici), participeren in het kader van de sociale planning in een circuit dat bestaat uit instellingen en overheden. Ofwel, de

overleg- en adviesorganen houden zich bezig met wat eind jaren veertig als community organization werd beschouwd: het plannen en organiseren van overleg tussen instellingen die zich bezighouden met het plannen en organiseren van voorzieningen. Het opbouwwerk daarentegen richt zich nadrukkelijk ook op het, destijds niet opgemerkte, tweede aspect van community organization: het ondersteunen van groepen mensen die verbeteringen willen aanbrengen in hun eigen woon- en leefsituatie.

De belangrijkste doelstelling is 'fundamentele democratisering' van de samenleving door het bevorderen van de participatie van de bevolking – een even abstracte doelstelling als die welke in de voorgaande periode gold: 'aanpassing aan een snel veranderende samenleving'.

### *Specialisatie: de ontwikkeling van kennis en kunde*

De reeds in ontwikkeling zijnde sociaal-agogische benadering wordt aangevuld met twee andere: de maatschappijkritische en de pragmatische. Alle drie de benaderingen hebben hun theoretische wortels in de welzijnswetenschap bij uitstek, de andragologie. De sociaal-agogische benadering is geënt op de tenhaveaanse sociale pedagogiek,<sup>118</sup> die begin jaren zestig is omgedoopt in sociale agogie. De maatschappijkritische benadering is gefundeerd op de marxistische stroming binnen de andragologie. De pragmatische benadering is terug te voeren op de sociaal-technologische benadering. In alle drie de benaderingen, zowel binnen de andragologie als het opbouwwerk, staat geplande verandering (planned change) centraal. Waar de sociaal-agogische benadering uitgaat van geleidelijke verandering door ontwikkeling, handelen maatschappijkritici vanuit conflictperspectief. Pragmatici houden zich minder bezig met visies op verandering dan met het oplossen van problemen. Er wordt echter niet zozeer gewerkt aan versterking van de theoretische basis als wel aan de verdere ontwikkeling van opbouwwerkmethoden.

Ondanks de verschillen in benadering of maatschappijvisie vertonen de bij elke benadering behorende methoden van geplande verandering grote overeenkomsten voor wat het systematisch doorlopen van de fasen van probleeminventarisatie tot oplossing en implementatie betreft. Zij variëren hiermee op de in het voorgaande hoofdstuk besproken methoden van community organization en community development. Er ontstaat een goed gevulde gereedschapskist, waarin ook methoden van sociale actie een plaats krijgen. Veel ontwikkeling zit er echter niet meer in. Vooruitlopend op het volgend hoofdstuk, de eerstvolgende theoretische en methodische aanvulling komt pas medio jaren tachtig.

### *Domeininstitutionalisering*

Het opbouwwerk vindt een *niche* in 'wonen' en 'wat ermee samenhangt': respectievelijk de fysieke en de immateriële aspecten ervan. Opbouwwerkers ondersteunen bewonersorganisaties en werken met specifieke categorieën als vrouwen, kinderen en bejaarden. Van domeinafbakening is echter geen sprake: onder 'wat ermee samenhangt' – de immateriële aspecten – kan vrijwel alles worden gerubriceerd. De doelstellingen zijn abstract, de doelgroep – de bevolking en groepen erbinnen – blijkt bij nader inzien te bestaan uit een veelheid van niet erg participatiegezinde groeperingen en zolang 'opbouwwerk is wat een opbouwwerker doet', hangt wat er wordt gedaan af van de individuele functionaris. En van de vrijheid die hij of zij krijgt van de instelling; die vrijheid blijkt groot gelet op het grote aantal eenmansposten / kleine instellingen.

Het niet afbakenen van het domein brengt een aantal risico's met zich mee. In de eerste plaats kan dit leiden tot domeingeschillen met aanpalende beroepen, zoals buurthuiswerk. Het buurthuiswerk is al vanaf den beginne – vanaf de oprichting van het eerste volkshuis in 1892 – werk-

zaam in achterstandswijken. Het richt zich, eveneens vanaf het begin, op de gehele bevolking in het werkgebied en het probeert eveneens de scheidslijnen tussen groepen te doorbreken, de onderlinge betrekkingen te verbeteren en de zelfwerkzaamheid te bevorderen. Er is, anders gezegd, domeinoverlap, hetgeen kan leiden tot interprofessionele strijd om zeggenschap over de taken. In de tweede plaats belemmert het oppakken van steeds andere taken de ontwikkeling van kennis en kunde. Als vandaag vrouwen, morgen etnische minderheden en overmorgen volwasseneneducatie – hetgeen overigens tot het werkterrein van het cultureel werk behoort – op het werkprogramma worden gezet, loopt opleiding steeds ‘achter de feiten aan’. Ten slotte wordt ook beroepsprofilering bemoeilijkt door een steeds oprekkend domein.

#### *Interdependentie*

Het niet afbakenen van het domein is van invloed op de aard en de mate van interdependentie. Domeinoverlap kan leiden tot concurrentie-afhankelijkheid en dus tot strijd met andere beroepen. Hoe minder specifiek de ontwikkelde kennis en kunde, hoe lager de ruilwaarde van het beroep en hoe gemakkelijker vervangbaar de beroepsbeoefenaren. Een onduidelijk beroepsprofiel kan leiden tot ‘onbekend en onbemind’-effecten. Waarom doorverwijzen en waarom samenwerken met een beroep waarvan niet goed duidelijk is wat het wel en niet kan?

In dit verband kleven er voor het opbouwwerk grote risico’s aan het doelgroepenbeleid. ‘De bevolking en groepen erbinnen’ is te vaag; jongeren, vrouwen, bejaarden en allerlei andere categorieën zijn vaak al geclaimd door andere beroepen. Afbakening kan derhalve bittere noodzaak worden.

#### *Sociale institutionalisering: organisatie (beroepsstructuur en cultuur) en leiders*

*Structuur:* met de oprichting van het NIMO ontstaan uitwisselingsmogelijkheden voor opbouwwerkers. Zij kunnen ervaringen uitwisselen, kennis opdoen van wat er op opbouwwerkgebied speelt en wordt ontwikkeld via de NIMO-publicaties, studiedagen en conferenties. Ook de opleidingen en de oprichting van de Werkplaatsen Opbouwwerk (tot 1977 echter slechts één) dragen hiertoe bij. De discussies die worden gevoerd leiden evenwel eerder tot meer, dan tot minder verwoording over wat opbouwwerk is en vermag.

*Cultuur:* op abstract niveau bestaan er gedeelde waarden: opbouwwerk streeft naar (fundamentele) democratisering door participatiebevordering en het opheffen van achterstand (emancipatie). Dit is ook de essentie van de *beroepsideologie*, die tevens dient ter legitimering van de domeinclaims. Concretisering van de beroepsideologie leidt echter tot grote verschillen tussen vooral ‘gematigden’ en ‘radicalen’. ‘Pragmatici’ nemen een middenpositie in. Ofwel, de beroepsculturele waarden zijn vooral pluriform, hetgeen de beroepsgroep naar buiten toe geen helder gezicht geeft en versterkt dat ‘opbouwwerk is wat een opbouwwerker doet’.

*Leiders:* deze vormen wellicht het grootste probleem. De oude beroepselite, bestaande uit mensen die een non-directieve sociaal-agogische benadering voorstaan en goede contacten hebben met het Ministerie – zoals Boer, Van Tienen en Zwanikken – genieten niet meer het gezag dat zij lange tijd hadden. Nieuwe leiders dienen zich niet aan, hetgeen het verkrijgen van een collectieve machtspositie, nodig om domeinclaims te verdedigen, belemmert. De Sectie Opbouwwerk / Samenlevingsopbouw ontpopt zich tot een club die vooral vergadert. De beroepsvereniging *De eenzame fietser* bestaat als zelfstandige vereniging kort en blijkt geen machtsfactor van betekenis te zijn geworden.

#### *Maatschappelijke steun / legitimering*

Aan het slot van het vorige hoofdstuk werd opgemerkt dat het nog onduidelijk was in hoeverre er maatschappelijke steun bestond voor opbouwwerk. Deze lijkt niet groot ondanks dat het Mi-

nisterie van CRM opbouwwerk is blijven stimuleren – de negatieve uitkomsten van de beleidsevaluatie van Peper en kritiek van andere wetenschappers ten spijt. De steun van het ministerie is weliswaar goed voor het aantal beroepskrachten, dat tussen 1965 en 1975 fors toeneemt (en daarna licht afneemt dan wel stabiliseert), maar niet voor de uitkristallisatie van het beroep. Domeinafbakening vindt niet plaats, domeinuitbreiding daarentegen wel. De vraag is bovendien wat er gaat gebeuren na de decentralisatie: zullen gemeenten even opbouwwerkgezinnd zijn als het ministerie?

De positie van *de NRMW als institutionele belangenbehartiger* is verzwakt. Door de ontzuiling verschoven niet alleen de machtsverschuivingen binnen de Raad ten nadele van de eens zo machtige landelijke levensbeschouwelijke toporganen, maar verloor de Raad ook aan maatschappelijke inbedding. Dit gaat ten koste van de maatschappelijke steun, waardoor de positie van de Raad als geheel verzwakt. Uitbreiding van het aantal leden maakt de NRMW niet slagvaardiger; wel treden er processen op van oligarchisering, doelverschuiving en suboptimalisatie. Dit verzwakt de positie van de Raad verder, terwijl de druk van buitenaf (het ministerie) toeneemt. De NRMW dreigt de zeggenschap over het werkterrein te verliezen, hetgeen kan betekenen dat het opbouwwerk zijn institutionele belangenbehartiger kwijtraakt.

Over samenwerking en overleg met *andere beroepsgroepen* wordt weinig geschreven.

Wel komt uit artikelen naar voren dat samenwerking met ‘het particulier initiatief’ – instellingen die worden bevolkt door andere beroepsgroepen – moeizaam verloopt. Iets wat niet duidt op veel steun aan het werk of de beroepsgroep.

De *bevolking*, de belangrijkste doelgroep van het opbouwwerk, blijkt even weinig warm te lopen voor deskundige begeleiding bij participatieprocessen en fundamentele democratisering als in de vorige periode voor deskundige begeleiding bij haar aanpassing aan een veranderende maatschappij.

Het is dan ook de vraag wat aan het einde van deze periode van groei de perspectieven zijn voor het opbouwwerk. De maatschappelijke steun lijkt af te nemen; domeinafbakening blijft problematisch, evenals de theorie- en methodiekontwikkeling. Visieverschillen zorgen hierbij voor richtingensrijd. Sociale actie leidt onherroepelijk tot politisering; niet alleen richting buitenwereld, in het bijzonder de overheid, maar ook binnen het opbouwwerk. Opbouwwerkers als De Boer, die in 1968 het debat over sociale actie in het *NIMO-bulletin* aanzwengelde, en docenten als Reckman, een invloedrijk voorvechter van maatschappijkritisch opbouwwerk, zijn niet minder ‘ideologiegedreven’ dan hun tegenhangers, die de voorkeur geven aan geleidelijke veranderingen. Het bestaan van verschillende visies belemmert domeinafbakening evenzeer als domeinonduidelijkheid het ontstaan van gedeelde beroepswaarden, anders dan op zeer abstract niveau, belemmert. Zolang verschillende beroepsopvattingen om geldigheid strijden, blijft onduidelijk wat de doelen zijn, de hieruit voortvloeiende taken en de te ontwikkelen kennis en kunde.

Desondanks is het domein, hoe onbegrensd ook, min of meer uitgekristalliseerd. Opbouwwerk wordt meer en meer territoriaal opbouwwerk; het richt zich op bewonersgroepen die zich willen inzetten voor verbetering van hun woon- en leefomgeving. De ‘opdracht’ van CRM meer projectmatig te gaan werken en zich meer te gaan richten op achterstandsgroepen, allochtone groeperingen en onderwijs biedt kansen, maar vormt ook een bedreiging. Het risico bestaat immers dat opbouwwerkers ‘naar voren blijven vluchten’, dat wil zeggen dat zij alles blijven oppakken wat er aan problemen op hun weg komt, met als gevolg: een niet afgebakend domein en dus blijvende problemen met de ontwikkeling van kennis en kunde, blijvende legitimatieproblemen en ‘eenzaam fietsen in de marge’.



## HOOFSTUK 6 De neergang (vanaf 1980)

In 2005 verschijnt in *De Volkskrant* een korte serie artikelen over verdwijnende beroepen. Het tweede is gewijd aan het opbouwwerk. Aan het woord komt een opbouwwerker, die zichzelf omschrijft als ‘duwer achter de schermen’. Hij blikt terug op ruim dertig jaar opbouwwerkervaring en zegt over zijn beroep: “De naam verdwijnt misschien, de functie niet” (21 juli 2005).

Het artikel verschijnt ruim vijf jaar nadat uit het door mij gehouden onderzoek onder opbouwwerkinstellingen en uitvoerend opbouwwerkers naar voren is gekomen dat een ruime meerderheid van de opbouwwerkers zegt dat de grenzen tussen opbouwwerk en andere agogische werksoorten zijn vervaagd.

Een verdwijnend beroep, een blijvende functie en grensvervaging – uitspraken die erop duiden dat er in de jaren na 1980 mogelijk déspecialisatie heeft plaatsgevonden en mogelijk integratie van opbouwwerk en andere welzijnsberoepen. De vraag of er sprake is van déspecialisatie dan wel integratie, is vanuit het perspectief van beroepsontwikkeling van groter belang dan wellicht op het eerste gezicht lijkt. De basis van beroepsontwikkeling is immers taakdifferentiatie, die gepaard moet gaan met specialisatie. Als omgekeerd déspecialisatie optreedt, wordt het onmogelijk de domeinclaims te handhaven en verdwijnt het beroep. Bij integratie daarentegen blijft de specialisatie – in dit geval de ontwikkelde opbouwwerkkennis en kunde – zichtbaar in het ‘nieuwe’ beroep.

In termen van de eerder gebruikte beelden: verdwijnt de eenzame fietser in de marge via de coulissen van het toneel of betreedt hij in een andere gedaante en in een andere rol het toneel dat, zoals in dit hoofdstuk zal blijken, vrijwel geheel wordt verbouwd, nieuwe spelers en een nieuwe regisseur krijgt.<sup>1</sup>

Evenals de voorgaande hoofdstukken, begint dit hoofdstuk met een schets van voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk relevante maatschappelijke ontwikkelingen (macro), die de rijksoverheid nopen tot bezuinigingen, reconstructie van de verzorgingsstaat en specifiek beleid voor het oplossen van sociale problemen. Erna volgt het overheidsbeleid inzake opbouwwerk en andere vormen van welzijnswerk. De verreweg belangrijkste ontwikkelingen zijn de decentralisatie van het welzijnsbeleid en de hiermee samenhangende herstructurering van het institutionele veld (meso). Als gevolg van beide verandert het speelveld, hetgeen grote gevolgen zal hebben voor de domein- en de sociale institutionalisering van het opbouwwerk (micro). De ontwikkeling van kennis en kunde en de beroepsprofilering staan centraal in de twee voorlaatste paragrafen. Dit hoofdstuk eindigt, evenals de voorgaande hoofdstukken, met een concluderende beschouwing.

### 6.1 Opbouwwerkrelevante ontwikkelingen in de maatschappelijke context

In het voorgaande hoofdstuk kwamen drie maatschappelijke ontwikkelingen aan de orde, die ook na 1980 sterk van invloed zullen zijn op de doelgroepen en taken van het opbouwwerk: toenemende werkloosheid, de dreigende onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat en het ontstaan van de multi-etnische samenleving door toename van het aantal migranten – Nederland verkleurt. Een vierde ontwikkeling kan hier aan worden toegevoegd: stijgende criminaliteit. Een en ander binnen een context waarin het optimisme over de maakbaarheid van de samenleving af-

neemt, evenals vanaf de tweede helft van de jaren tachtig ‘protest en pressie’(Van Noort o.c.: 101-103; SCP, 1986: 407 e.v.).<sup>2</sup>

De kaart van Europa komt er anders uit te zien na het einde van de Koude Oorlog. Zo houdt de Sovjet-Unie op te bestaan en wordt Duitsland herenigd. Tsjechoslowakije valt uiteen, evenals Joegoslavië, waar een burgeroorlog uitbreekt die NAVO noch VN kan oplossen. De door Fukuyama (1992: 68 e.v.) gedachte verdere uitbreiding van het democratisch-liberalisme zet in de jaren negentig niet door, althans niet in het Midden-Oosten en andere Aziatische landen, waar de economie groeit, maar het anti-liberale islamfundamentalisme ook.

In de jaren na 11 september 2001 worden in Nederland de contouren van de ‘bange samenleving’ (Boutellier, 2005: 233 e.v.) scherper – een samenleving met een defensieve moraal, waarin niet langer wordt gestreefd naar het goede, maar naar vermindering van het kwade (Ibid.: 58).<sup>3</sup> Manifestaties ervan zijn onder meer verscherping van het wij-zij-denken, een toenemende roep om strengere handhaving van normen en het strenger straffen van misdaad, en het per referendum in 2005 massaal afwijzen van ‘Europa’.

### *Werkloosheid en de dreigende onbetaalbaarheid van de verzorgingsstaat*

De tweede oliecrisis, in 1979, zorgt voor een economische recessie die tot ver in de jaren tachtig zal duren. De werkloosheid stijgt in enkele jaren dramatisch; van 4,3 % van de beroepsbevolking in 1980 naar 11,7 % in 1983. De daling, die het jaar erna inzet, gaat langzaam; in 1992 is het percentage gedaald tot 5,3 (CBS Statline, ‘historie arbeid’). Ook de collectieve lastendruk blijft stijgen ondanks de al medio jaren zeventig ingezette pogingen de uitgaven omlaag te brengen; de staatsschuld loopt snel op.<sup>4</sup>

Bezuinigingen op de overheidsuitgaven, versterking van de concurrentiepositie van het bedrijfsleven door onder andere loonmatiging, werkloosheidsbestrijding en ingrepen in het stelsel van sociale zekerheid zijn de pijlers van het beleid van het eerste kabinet Lubbers, dat in november 1982 aantreedt. Kort ervoor hebben werkgevers en werknemers, mede onder druk van de aankomende regering, het zogeheten Akkoord van Wassenaar<sup>5</sup> gesloten – een akkoord dat enkele jaren later zijn vruchten begint af te werpen: de economie trekt in de tweede helft van de jaren tachtig weer wat aan en de werkloosheid daalt.

Loonmatiging, bezuinigingen en werkloosheidsbestrijding blijven hoog in het vaandel staan van ook de kabinetten Lubbers II en III, evenals herziening van het stelsel van sociale zekerheid – een herziening die tevens een versobering zal inhouden en waarbij ingrepen in de WAO onvermijdelijk zijn. Het aantal mensen dat een beroep doet op de WAO/AAW – in 1980 zijn dat er 661.000<sup>6</sup> – blijft namelijk stijgen tot 879.000 in 1990, een toename van 33%. Hierbij zijn drie elkaar deels overlappende categorieën oververtegenwoordigd: jongeren, vrouwen en psychisch arbeidsongeschikten (SCP, 1992: 139-140).

Ten tijde van het aantreden van het eerste kabinet Kok in 1994 is de werkloosheid weer opgelopen tot 7,5%; het aantal arbeidsongeschikten heeft de 900.000 ruim overschreden.<sup>7</sup> Kok I, bestaande uit PvdA, VVD en D66,<sup>8</sup> zet het beleid van stelselherziening voort, maar het wil investeren in ‘werk, werk en nog eens werk’ – het motto waaronder het kabinet in 1994 aantreedt. Met succes, de door de overheid gesubsidieerde arbeidsplaats – de zogeheten ID- of Melkertbaan – doet zijn intrede en vanaf 1995 daalt de werkloosheid fors: van 7,0% in dat jaar tot 2,3% in 2002 (CBS-Statline, ‘Historie arbeid’). De daling van de werkloosheid is echter vooral een gevolg van een, ook internationaal, opnieuw aantrekkende economie; er breekt een periode aan van hoogconjunctuur, die tot het begin van de 21<sup>e</sup> eeuw zal duren.

Het aantal arbeidsongeschikten neemt vanaf 1996 wel weer toe van 873.000 tot 957.000 in 2000. De kostenstijging is echter minder dramatisch hoog dan in de jaren tachtig.<sup>9</sup>

De bezuinigingen in de jaren tachtig treffen ook het opbouwwerk en andere vormen van welzijnswerk. Werkloosheid / werkgelegenheid wordt een belangrijk thema voor het opbouwwerk in de jaren tachtig. Beide ontwikkelingen komen verderop in dit hoofdstuk aan de orde.

### *De multi-etnische samenleving*

In de economisch sombere jaren tachtig komt er een nieuw probleem bij, de maatschappelijke en economische achterstand van het gestaag groeiend aantal niet-westerse allochtonen.<sup>10</sup> Een probleem dat in de politieke schijnwerpers komt te staan na het rapport *Etnische minderheden* in 1979 van de WRR. Het rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de sociale positie in Nederland van Molukkers, Surinamers, Antillianen en mediterrane groeperingen.<sup>11</sup> De resultaten zijn alarmerend. Een laag opleidingsniveau, geringe vakbekwaamheid en scholing, het verrichten van laag betaald en laag gewaardeerd werk, ongelijke kansen en een ongelijke behandeling op de arbeidsmarkt hebben, in combinatie met culturele isolatie, geleid tot maatschappelijke achterstand op zowel het gebied van werkgelegenheid als van onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg. Beide, sociale achterstand en culturele isolatie, versterken elkaar en zij werken door in volgende generaties. De vooruitzichten voor etnische minderheden zijn slecht; zij hebben geen economische en politieke macht en zij zijn als eerste de dupe van de verslechterde economische situatie (WRR, 1979: XII- XXX).

De overheid, zo stelt de WRR, heeft zich vooral passief opgesteld. Voor zover er vanaf de Tweede Wereldoorlog al beleid is gemaakt, had dat een ad hoc karakter. Een immigratiebeleid als onderdeel van bevolkingsbeleid is er nooit geweest. Er is geen rekening gehouden met de maatschappelijke consequenties van de toestroom van migranten en de gevolgen ervan voor de bevolkingsontwikkeling en er zijn, wegens het ontbreken van onderzoek, nauwelijks gegevens over etnische groeperingen.

De aanbevelingen behelzen onder meer een actief anti-discriminatiebeleid, een restrictief immigratiebeleid en beleid gericht op achterstandsbestrijding, ook van autochtone kansarme groeperingen, door te investeren in onderwijs, werk en huisvesting (Ibid.: 163-173).

Het bestrijden van economische en maatschappelijke achterstand van allochtone (en andere maatschappelijk zwakke) groeperingen komt prominent op de politieke agenda; het zal er niet meer van verdwijnen. Na het *Beleidsplan culturele minderheden in het onderwijs* (1981) komt de regering in 1983 met de *Minderhedennota*. Twee jaar na de *Minderhedennota* komt er beleid voor een aantal zogeheten probleemcumulatiegebieden, het zogeheten pcg-beleid. Hierbij worden problemen met betrekking tot economische en maatschappelijke integratie expliciet gekoppeld aan de fysieke woon- en leefomstandigheden. Hoewel het pcg-beleid en diens opvolgers – de sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid – niet zijn gericht op achterstandsbestrijding van specifiek allochtonen, verbinden zij wel economische en sociale achterstand met de woon- en leefsituatie van achterstandsgroeperingen.

Alle beleidsmaatregelen vanaf de jaren tachtig ten spijt, worden de problemen met betrekking tot de economische en maatschappelijke achterstand van allochtonen niet opgelost.<sup>12</sup> Veel allochtone kinderen doen langer over de basisschool dan autochtone, 'kiezen' vaker voor het lager beroepsonderwijs en verlaten vaker de school zonder diploma. De werkloosheid onder allochtonen, ook die onder de leden van de tweede en de derde generatie, is hoger dan die onder autochtonen. De maatschappelijke positie van velen blijft, anders gezegd, kwetsbaar.

## *Veiligheid en leefbaarheid*

Naast bezuinigingen, werkloosheid en de achterstandspositie van allochtone en andere sociaal-zwakke groeperingen is er een vierde ontwikkeling, die van invloed is op de taken van het opbouwwerk, namelijk de stijgende criminaliteit<sup>13</sup> – in het bijzonder de zogeheten veel voorkomende of kleine criminaliteit: vernielingen, diefstal, overlast en verstoring van de openbare orde. Ook het aantal geweldsmisdrijven stijgt gestaag.<sup>14</sup> Het aantal opgehelderde misdrijven daarentegen daalt, hetgeen de pakkans verkleint.<sup>15</sup> De zogeheten slachtofferenquêtes, die vanaf 1980 periodiek worden gehouden, wijzen uit dat het aantal mensen dat zegt de afgelopen 12 maanden slachtoffer te zijn geweest van een delict veel hoger is dan de geregistreerde criminaliteit en bovendien eveneens gestaag toeneemt.<sup>16</sup>

In 1984 komt de Commissie kleine criminaliteit, ingesteld door de regering en naar haar voorzitter de Commissie-Roethof geheten, met een tussenrapport. Hierin wordt een combinatie van factoren genoemd die bijdragen aan de veel voorkomende criminaliteit.<sup>17</sup> De belangrijkste in dit verband zijn gebrek aan sociale controle, een laag risicobewustzijn bij burgers en bedrijven en een geringe pakkans. De commissie pleit voor vergroting van functioneel toezicht door onder andere huismeesters, conducteurs, andere toezichthouders en extra winkelpersoneel, versterking van de binding van jongeren met de maatschappij en het verminderen van de gelegenheid door bouwtechnische en planologische ingrepen in de fysieke omgeving. Politie, de lokale overheid en maatschappelijke organisaties zoals scholen, woningbouwverenigingen en welzijnswerk moeten gaan samenwerken om de criminaliteit in de openbare ruimte tegen te gaan. De betrokkenheid van burgers bij hun fysieke woonomgeving moet worden vergroot. Aldus wordt er een expliciet verband gelegd tussen de leefbaarheid van de omgeving en criminaliteit. Als reactie op het tussenrapport komt de regering in 1985 met het beleidsplan *Samenleving en criminaliteit* (BSC).<sup>18</sup> De aanbevelingen van de commissie worden door de regering overgenomen (BSC, 1985: 58 e.v.). In de jaren erna volgen meerdere beleidsrapporten<sup>19</sup> en -plannen en in 1993 start formeel het integraal veiligheidsbeleid met de publicatie van de eerste *Integrale Veiligheidsrapportage* (IVR) door de Ministeries van Binnenlandse Zaken, Justitie, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Verkeer en Waterstaat en Sociale Zaken en Werkgelegenheid.<sup>20</sup> Het voorkómen van onveiligheid (preventie) vormt onderdeel van het integraal veiligheidsbeleid.<sup>21</sup> Overheid, non-profitinstellingen, bedrijven én burgers moeten gaan samenwerken om de veiligheid te bevorderen. De gemeente krijgt de regie.<sup>22</sup>

Veiligheid<sup>23</sup> – hetgeen een ruimer begrip is dan criminaliteit – en leefbaarheid, een even ruim begrip, zullen in de jaren erna hoog op de politieke agenda blijven staan. In dit kader vormen ‘jongeren’ vanaf de tweede helft van de jaren negentig een specifieke beleids categorie van zowel de landelijke als de lokale overheid (SCP, 1998; Gilsing, 1999; Boutellier, 1999: 253).<sup>24</sup> In 2002 heeft 84% van de gemeenten projecten ‘jongeren en veiligheid’, vooral gericht op preventie (IVR, 2002: 80-82). Veiligheid en jongeren komen ook hoog op de agenda van het opbouwwerk. Bevordering van de zelfredzaamheid van burgers – een begrip dat lijkt op de zelfwerkzaamheidsbevordering waarmee het opbouwwerk ruime ervaring heeft – en leefbaarheidsbevordering zijn zaken waarmee ook het opbouwwerk aan de slag zal gaan.

Van de hierboven genoemde problemen lijkt er aan het einde van de twintigste eeuw één opgelost: de werkloosheid. De economie trekt al een aantal jaren aan; de werkloosheid daalt van 3,1% in 1999 naar 2,6% in 2000, om een jaar later te dalen naar 2,0%. Van de reconstructie van de verzorgingsstaat heeft slechts een beperkt deel van de bevolking last in deze economisch goede tijden. De onderwijsachterstand van allochtonen wordt slechts heel langzaam ingelopen; de integratie verloopt nog steeds niet soepel. De criminaliteitscijfers blijven stijgen, het ophelderings-

percentage blijft dalen<sup>25</sup> en één op de vijf Nederlanders voelt zich wel eens onveilig. Twee jaar later is dat een kwart van de Nederlanders. De wereld lijkt in korte tijd onveiliger geworden – om precies te zijn: vanaf 11 september 2001.

### *Na de eeuwwisseling: verscherping van het ‘wij-zij-denken’*

Ruim een half jaar na 11 september 2001, de dag waarop de wereld getuige is van het ineenstorten van de Twin Towers in New York als gevolg van een terroristische aanslag door islamfundamentalisten, behaalt Leefbaar Rotterdam onder leiding van de charismatische nieuwkomer Pim Fortuyn bij de gemeenteraadsverkiezingen in Rotterdam 17 van de 45 zetels, een winst van 15. Fortuyn zet zich in onder andere *De puinhopen van paars* af tegen acht jaar regeren door PvdA, VVD en D66. Hij geeft het kennelijk sluimerende ongenoegen onder een deel van de bevolking een stem en dreigt de landelijke verkiezingen, die twee maanden na de gemeenteraadsverkiezingen worden gehouden, met even groot – zo niet groter – succes te gaan winnen. Fortuyn wordt echter twee weken voor de verkiezingen vermoord, hetgeen op de avond van de moord bijna leidt tot een volksoproer op het Haagse Binnenhof.

De verkiezingen worden gewonnen door het CDA, dat onder leiding van J.P. Balkenende gaat regeren met de VVD en de van nul op 26 zetels gekomen Lijst Pim Fortuyn (LPF).

Het einde van de jaren van economische hoogconjunctuur is inmiddels in zicht en de drie probleemvelden die hiervoor zijn beschreven, zullen ook de politieke agenda vanaf 2002 domineren. De belangrijkste beleidsveranderingen in het kort:

- er zal fors worden bezuinigd door onder andere ingrepen in het stelsel van sociale zekerheid en hervorming van het ziektekostenstelsel;
- er worden maatregelen genomen om de werkloosheid, die na 2002 weer begint op te lopen, te bestrijden;
- in het beleid ten aanzien van de ‘integratie met behoud van identiteit’<sup>26</sup> van allochtonen verdwijnt ‘met behoud van eigen identiteit’ naar de achtergrond;
- veiligheid, hier als laatste genoemd, wordt prioriteit nummer één.

Er zijn echter grote verschillen tussen het beleid van de achtereenvolgende kabinetten Balkenende I, II en III<sup>27</sup> en het beleid van de verschillende kabinetten in de jaren tachtig en negentig.<sup>28</sup> Van belang hier is vooral dat de toon van het maatschappelijke en politieke debat verhardt. Vooral na de moord op filmmaker Theo van Gogh door een moslimfundamentalist, in november 2004, treedt er een verscherping op van het wij-zij-denken: ‘wij Nederlanders’ tegen ‘zij moslims’.<sup>29</sup> Politici als minister Verdonk van Vreemdelingenzaken en Integratie, VVD-Kamerlid Hirsi Ali en het uit de VVD gestapte, voor zichzelf begonnen Kamerlid Wilders zetten hierbij de toon. Bedreiging én waardering zijn hun deel. Zonder persoonsbeveiliging kunnen genoemde politici zich niet meer op straat vertonen, maar bij de verkiezingen in 2006 krijgt Verdonk, nummer 2 op de VVD-verkiezingslijst, meer voorkeurstemmen dan de lijsttrekker – een novum in de geschiedenis – terwijl Wilders, die inmiddels de Partij voor de Vrijheid heeft opgericht, negen zetels haalt.

Dat het Nederland in de kwart eeuw na 1980 – het jaar waarin de draad van de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk wordt opgepakt – sterk is veranderd, blijkt ook uit de uitslag van de Tweede Kamerverkiezingen in november 2006. De twee partijen die ‘gezamenlijkheid en gemeenschap’ prominent laten figureren in de campagne, de Socialistische Partij (SP) en de Christen Unie (CU), winnen fors.<sup>30</sup> Het CDA, dat in de campagne eveneens veel aandacht be-

steedt aan ‘gezamenlijkheid en gemeenschap’, verliest minder dan eerder het jaar werd gevreesd. Aldus laten de verkiezingsuitslagen zien dat via het aansprekende ‘gezamenlijkheid of solidariteit en gemeenschap’<sup>31</sup> het thema van de ‘bedreigde samenleving’ weer springlevend is. Dit thema speelde ook, zoals ik liet zien in hoofdstuk 3, een belangrijke rol in de jaren kort na de Tweede Wereldoorlog. De remedie toen was onder andere maatschappelijk opbouwwerk ofwel gemeenschaps- en groepsofbouw. De remedie nu? ‘Samen werken, samen leven’ – het motto van het christelijk-sociale kabinet Balkenende IV?<sup>32</sup>

Dat zal nog moeten blijken. De uitslag van de verkiezingen laat namelijk ook zien dat de polarisatie is toegenomen: minder midden, meer uitgesproken links en uitgesproken rechts. Ook dit verschilt sterk met 1980. Toen bezetten de vier middenpartijen tezamen 138 Kamerzetels; nu zijn dat er 99. De regeringscoalitie toen, CDA en VVD, kon steunen op een Kamermeerderheid van 77 zetels; beide partijen hebben er tezamen nu 63. De regeringscoalitie nu, CDA, PvdA en CU, steunt eveneens op 77 Kamerzetels; in 1980 zouden dat er 103 zijn geweest.<sup>33</sup>

De maatschappelijke context waarin de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk na 1980 plaatsvindt, verschilt niet alleen sterk van die van 2007, maar ook van de jaren die zijn verstreken sinds de parachuterij van maatschappelijk opbouwwerk in 1952. In plaats van groei komt er krimp, in plaats van uitbouw komt er versoering van de verzorgingsstaat en materiële waarden als inkomenszekerheid en veiligheid verdringen postmateriële waarden als ontplooiing, emancipatie en democratisering.

In de jaren tachtig speelt, naast de bezuinigingen, voor het opbouwwerk tevens de onzekerheid over de gevolgen van de decentralisatie, die de aankomende jaren haar beslag zal krijgen. Zullen de gemeenten even opbouwwerkgezinnd zijn als het ministerie altijd is geweest? Hoe moet het opbouwwerk als beroepsgroep op bovenlokaal niveau zijn belangen behartigen als het zwaartepunt van het beleid op lokaal niveau komt te liggen? Zal de eens zo machtige NRMW, die fors onder vuur ligt, erin slagen orde op zaken te stellen en zijn positie als invloedrijkste belangenbehartiger van het welzijnswerk te heroveren?

De voortekenen zijn niet gunstig. In mei 1982 valt, binnen een jaar na de verkiezingen, het tweede kabinet Van Agt, bestaande uit CDA, PvdA en D66. De verkiezingen in het najaar leveren een meerderheid op voor CDA en VVD, die opnieuw samen gaan regeren. De premier van dit kabinet, R. Lubbers, is afkomstig uit het bedrijfsleven. Lubbers maakt niet alleen direct naam door het door hem afgedwongen Akkoord van Wassenaar tussen werkgevers en werknemers, maar ook door het door hem geïntroduceerde ‘no-nonsensebeleid’. Het roer gaat om, ook in het ministerie van CRM, dat wordt omgevormd tot Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

## 6.2 Het overheidsbeleid inzake welzijnswerk

Bij de kabinetsformatie van 1982 verdwijnt CRM. De directie Bijstandszaken, al vanaf 1952 bij Maatschappelijk Werk, gaat naar Sociale Zaken en Werkgelegenheid; Volksgezondheid wordt onderdeel van het nieuwe Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC).<sup>34</sup> Aldus gebeurt dertig jaar later alsnog wat de KVP in 1952 beoogde toen zij zich inzette voor de oprichting van een ministerie voor maatschappelijk werk: volksgezondheid en maatschappelijk werk worden ondergebracht in één ministerie. De situatie is echter compleet anders. De eens zo machtige KVP is in 1981 opgegaan in het CDA; de levensbeschouwelijke toporganen zijn hun macht binnen de NRMW kwijt en het nieuwe ministerie krijgt bovendien geen katholieke maar een gereformeerde minister, de jonge, zakelijk ingestelde L.C. Brinkman.

Welzijn raakt uit, no nonsense raakt in en de generatie (top)ambtenaren, waarvan velen de groei en bloei van het welzijnswerk meemaakten en ondersteunden, vertrekt in de jaren tachtig. Zo ook “de peetvader van het opbouwwerk” (Broekman in MO 1982 (2): 19), dr. Gradus Hendriks, die na de komst van Brinkman nog korte tijd aanblijft als adviseur. De ‘oude’ generatie wordt opgevolgd door een nieuwe, meer managementgerichte generatie; bedrijfsmatig en marktgericht werken doen hun intrede, niet alleen binnen WVC maar ook binnen de gehele overheids- en non-profitsector.<sup>35</sup>

#### *De (centrale) overheid treedt terug*

Brinkman zal het door Van Agt I ingezette doelgroepenbeleid (zie vorig hoofdstuk) voortzetten, maar wel met een ‘terugtrekkende overheid’, die een ‘zorgzame samenleving’ nastreeft, waarin burgers weer meer eigen verantwoordelijkheid voor hun welzijn gaan nemen (MvT begroting 1984: 6-8; zie ook De Haan en Duyvendak, o.c.: 177-183, 194). Onder zijn bewind wordt afgemaakt waar al jaren aan wordt gewerkt, de wettelijk geregelde decentralisatie van het welzijnsbeleid. Ook zet Brinkman door wat zijn voorgangers in dertig jaar niet is gelukt: afslanking van het inmiddels ontzuilde maatschappelijk middenveld door middel van de Herstructurering Landelijke Organisaties (HLO), een reorganisatie die aan het einde van zijn tweede termijn als minister, in 1989, bijna is voltooid.

#### 6.2.1 Decentralisatie I: de Rijksbijdrageregeling Sociaal-Cultureel Werk

In het vorige hoofdstuk werd ingegaan op de RBR/SCW (1979), die in afwachting van de Kaderwet Specifiek Welzijn gefaseerd zal worden ingevoerd.<sup>36</sup> De subsidieregelingen voor volkswikkeling en jeugdwerk blijven nog een paar jaar van kracht en zullen worden afgebouwd. Hetzelfde geldt voor het club- en buurthuiswerk. De Rijkssubsidieregeling Samenlevingsopbouw vervalt voor het territoriale opbouwwerk al wel direct, evenals de aparte subsidie voor opbouwwerk in de stadsvernieuwing. Territoriaal opbouwwerk zal derhalve voortaan worden gesubsidieerd krachtens de RBR/SCW.

Zoals gezegd, betekent de invoering van de RBR/SCW een beperkte mate van decentralisatie. Hoewel CRM de doelen blijft bepalen, de plannen moet goedkeuren en toezicht zal houden op de besteding, verschuift het maken van welzijnsplannen en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ervan namelijk naar de gemeenten. Dit heeft concreet tot gevolg dat instellingen voor territoriaal opbouwwerk niet langer rechtstreeks subsidie kunnen aanvragen bij het ministerie, maar voortaan moeten aankloppen bij de gemeente.<sup>37</sup>

Hoewel? De rijksoverheid zal in het kader van het doelgroepenbeleid bepaalde activiteiten ten behoeve van specifieke groepen blijven stimuleren door middel van aparte Rijkssubsidieregelingen, zoals emancipatiewerk en, voor dit onderzoek van belang, categoriaal en functioneel opbouwwerk.<sup>38</sup> Het opbouwwerk kan zodoende bij zowel de gemeente als het ministerie terecht voor subsidie als het bepaalde activiteiten ter hand wil nemen of uitbreiden. Zo kan het onderwijsopbouwwerk zich ontwikkelen, evenals werk- en migrantenopbouwwerk. Dit komt verder aan de orde in paragraaf 6.4.

Het vervangen van de afzonderlijke regelingen door één RBR/SCW betekent echter ook dat op termijn de zichtbaarheid van de verschillende welzijnsberoepen afneemt. Opbouwwerkers, jongerenwerkers en andere agogische beroepskrachten behoren voor de buitenwereld immers allemaal tot het sociaal-cultureel werk – de paraplu-terme voor alle werksoorten. Daarnaast betekent de RBR/SCW dat het voor instellingen die naast opbouwwerk ook andere agogische taken hebben, goedkoper is om opbouwwerkers in te zetten voor leidinggevende in plaats van uitvoeren-

de taken en opbouwwerktaken te laten verrichten door minder dure beroepskrachten. Opbouwwerk wordt namelijk qua functie hoger ingeschaald dan sociaal-cultureel werk.<sup>39</sup>

### 6.2.2 Bezuinigingen en specifiek beleid

Met de invoering van de RBR/SCW verdwijnt territoriaal opbouwwerk als aparte subsidiepost. Hierdoor is niet meer na te gaan hoeveel subsidie er naar territoriaal opbouwwerk gaat. Ook worden geleidelijk aan delen van andere werksoorten die onder de werking van de RBR/SCW vallen naar de RBR/SCW overgeheveld, zodat evenmin is na te gaan hoe zwaar de bezuinigingen op het welzijnswerk zijn.

Wel bieden aparte begrotingsposten mogelijkheden voor extra subsidie naast de RBR/SCW. De voor het opbouwwerk belangrijkste posten zijn: werk, allochtonen en onderwijs (zie Bijlage 1: Rijksbegrotingen).

Tot 1984, het jaar van de eerste eigen begroting van WVC, is er een aparte post voor sociaal-culturele activiteiten voor niet-actieven. Deze post wordt het jaar erna ondergebracht in de regeling Besluit Proefgemeenten (voor het experimenteren met decentrale welzijnsplanning) en de Welzijnsovereenkomst G-4 (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht).<sup>40</sup> De extra middelen zullen, zoals in de volgende paragraaf zal blijken, een stimulans zijn voor het opbouwwerk zich te richten op ‘werkopbouwwerk’.

Allochtone groeperingen of minderheden worden eveneens apart begroot, hetgeen het opbouwwerk ook mogelijkheden biedt voor extra subsidie naast de RBR/SCW.

Hetzelfde geldt voor onderwijsstimulering, dat al vóór maar nog meer ná de eerder genoemde *Minderhedennota* hoog op de politieke agenda staat.<sup>41</sup>

#### Kader 6.1: Onderwijsvoorrangbeleid en probleemcumulatiegebiedenbeleid

Het onderwijsvoorrangbeleid, dat voortborduurde op het onderwijsstimuleringsbeleid en het beleid ten aanzien van etnische minderheden, kan worden beschouwd als voorloper van wat later een integrale probleemaanpak zal gaan heten. Een term die overigens al opduikt in het eerste themanummer over onderwijsachterstand van het nieuwe opbouwwerktijdschrift, *Mededelingen Opbouwwerk* (MO, 1983 (9): 21). Er komt subsidie voor scholen én voor welzijnswerk in de door de overheid aangewezen onderwijsvoorranggebieden, waarmee expliciet een relatie wordt gelegd tussen onderwijsachterstand en de wijk of buurt waarin het probleem speelt; gebieden die enkele jaren later als probleemcumulatiegebieden worden aangemerkt. Hierbij gaat het om een combinatie van te weinig economisch, cultureel en sociaal kapitaal ofwel een combinatie van een laag inkomens- en opleidingsniveau en geringe maatschappelijke participatie. Scholen en welzijnswerk moeten gaan samenwerken om de achterstand te bestrijden, hetgeen uitbreiding van het opbouwwerkdomein zal betekenen met onderwijsopbouwwerk. Dit richt zich, zoals in het volgende paragraaf zal blijken, op het tot stand brengen of verbeteren van de relatie tussen school, ouders en de buurt of wijk en op daadwerkelijke leerachterstandsbestrijding.

Ook het in de *Minderhedennota* (1983) aangekondigde probleemcumulatiegebieden (pcg)-beleid uit 1985 biedt kansen. Het beleid, gericht op het opheffen van “de combi-



natie van achterstanden op terreinen als huisvesting, onderwijs en scholing, werkgelegenheid, de door veel wijkbewoners als uitzichtsloos ervaren situatie op bijna alle terreinen van het maatschappelijk leven” (geciteerd in *MO/Mededelingen Opbouwwerk* 1987 (54): 54) verbindt problemen met ‘werken’ en ‘weten’ (onderwijs) met ‘welzijn’ en een gebiedsgerichte aanpak via ‘de wijk’. Het beleid, dat geldt voor 30 wijken in 18 gemeenten, duurt tot 1989 en krijgt een opvolger in de Sociale Vernieuwing.

De RBR/SCW blijft vier jaar langer van kracht dan wordt beoogd. De *Kaderwet Specifiek Welzijn*, die al vanaf 1977 bij de Tweede Kamer in behandeling is en in 1984 moet ingaan,<sup>42</sup> wordt in 1982 namelijk wel aangenomen, maar een jaar later weer ingetrokken. De wet blijkt “te ingewikkeld, te bureaucratisch en op het moment van tot stand komen al achterhaald”<sup>43</sup> te zijn, aldus het voorwoord van de wet die wel in werking zal treden, de *Welzijnswet* uit 1988.

### 6.2.3 Decentralisatie II: de Welzijnswet

Na intrekking van de *Kaderwet Specifiek Welzijn* wordt er gewerkt aan een nieuwe wet, de *Welzijnswet*, die in 1987 wordt aangenomen;<sup>44</sup> in 1988 treedt hij in werking. De werking ervan beslaat vijf beleidsterreinen: openbaar bibliotheekwerk, vormings- en sociaal-cultureel werk, emancipatie- en opbouwwerk, maatschappelijke opvang en hulpverlening, sport en sportieve recreatie (art. 2, lid 1). De reikwijdte van de wet wordt evenwel beperkt door een aantal uitzonderingen. Zo vallen voorzieningen voor de jeugdhulpverlening, de sociaal-pedagogische zorg, algemeen-, bijstands- en bedrijfsmaatschappelijk werk niet onder de werking van de wet, evenmin als de van oudsher tot het maatschappelijk werk behorende gezinsverzorging (lid 3b en 3c).

De verantwoordelijkheid voor het welzijnsbeleid is toegedeeld aan de gemeenten en aan de provincies; over het instellen van adviesorganen wordt niet meer gerept. Wel kan de minister via een ruim aantal algemene maatregelen van bestuur ingrijpen in het beleid.

Achterstandsgroepen verdienen prioriteit (art. 7). Bij de beleidsvorming dienen rijk, provincie en gemeentebesturen rekening te houden met de pluriformiteit van de samenleving en eigen initiatief en verantwoordelijkheid van burgers te bevorderen. Hierbij nemen zij waarborgen in acht voor deugdelijkheid, doelmatigheid en democratisch functioneren (art. 6).

Het beleid wordt vastgelegd in vierjarenplannen (art. 15) en in jaarlijkse begrotingsplannen (art. 16). Deze verplichting zal gelden tot 1 januari 1991 (art. 42); daarna worden provincie en gemeente vrijgelaten in de wijze waarop zij uitvoering geven aan de wet.

Zo is er dan ruim dertig jaar nadat minister Van Thiel de eerste commissie instelde die zich bezig moest gaan houden met subsidie aan het maatschappelijk werk (hoofdstuk 4, kader 4.3) eindelijk een wet. Deze bestrijkt weliswaar slechts een beperkt deel van het inmiddels brede welzijnsterrein en geldt niet voor het maatschappelijk werk,<sup>45</sup> maar wel voor de ‘oude’ terreinen op het gebied van de volksontwikkeling en het club- en buurthuiswerk én het opbouwwerk. Een saillante bijkomstigheid is dat, door opbouwwerk wel en maatschappelijk werk niet in de wet op te nemen, de scheiding tussen beide – die in de jaren vijftig nog zo vurig werd tegengegaan – definitief is.

Met de inwerkingtreding van de *Welzijnswet*, in 1988, vervalt ook de RBR/SCW. De rijksoverheid stort voortaan subsidie in het gemeentefonds, als zogeheten doeluitkering voor de werksoorten die vallen onder de werking van de wet. Het opbouwwerk is, behoudens rijkssubsidie voor spe-

cifieke groepen en activiteiten, voortaan definitief aangewezen op de gemeenten voor financiering van zijn reguliere opbouwwerktaken.<sup>46</sup> ‘De betaler bepaalt’ zal in sterkere mate gaan gelden dankzij twee relatief nieuwe sturingsinstrumenten, het convenant en outputfinanciering.

### *Nieuwe sturingsinstrumenten*

In de jaren negentig zet een ontwikkeling door die al enkele jaren aan de gang is en die in wezen ‘bedrijfsvreemd’ is in overheids- en nonprofiorganisaties. Gedoeld wordt op de toenemende populariteit van marktgericht en bedrijfsmatig werken. Kort gezegd houdt marktgericht werken onder andere in ‘de klant centraal’ of – een andere snel aan populariteit winnende slogan – ‘van aanbod- naar vraaggestuurd’. Bedrijfsmatig werken houdt onder andere in het vervangen van het woord diensten door ‘producten’ en de invoering van kwantitatieve kwaliteits- en prestatiecriteria in het kader van ‘meten is weten’. Een en ander is bedoeld om overbodig aanbod te schrappen en doelmatiger en doeltreffender te werken – een begrijpelijk streven in een periode waarin de verzorgingsstaat onbetaalbaar dreigt te worden en kostenbeheersing dringend noodzakelijk is. Twee nieuwe sturingsinstrumenten zijn hierbij voor de financier (de gemeente in verband met het welzijnswerk) het convenant en outputfinanciering.

Het convenant is resultante van afspraken tussen financiers en uitvoerders over te behalen prestaties of te leveren ‘producten’. Deze afspraken, veelal tussen meer dan twee partijen, worden vooraf gemaakt en vastgelegd. Outputfinanciering houdt kort gezegd in dat, eveneens vooraf, afspraken worden gemaakt tussen financier en instelling over te besteden tijd in uren aan bepaalde problemen / activiteiten en/of te behalen resultaten.<sup>47</sup> Voor beide geldt dat zij instellingen min of meer dwingen doelmatig met de hun toebedeelde middelen om te springen, datgene te doen waarvoor zij worden betaald en scherper te letten op bereikte resultaten. Voor beide geldt ook dat de financier vooraf veel invloed heeft op wat de instelling gaat doen, voor of met wie en met welk doel – taken, doelgroepen en doelstellingen – en kan ‘afrekenen op, liefst meetbare, resultaten’.

Outputfinanciering raakt kort na de *Welzijnswet* ingeburgerd, het afsluiten van convenanten iets later. Het laatste gebeurt aanvankelijk vooral tussen rijk en gemeenten die deelnemen aan het grotestedenbeleid en die op hun beurt de prestatieafspraken doorvertalen naar de instellingen die door de gemeente worden gesubsidieerd. In de loop der jaren raken convenanten en prestatieafspraken echter ingeburgerd in vrijwel de gehele nonprofi sector – het welzijnswerk niet uitgezonderd.<sup>48</sup>

Een en ander beperkt, zoals in de volgende paragraaf zal blijken, niet alleen de beleidsvrijheid van instellingen, maar bevordert ook het samengaan van instellingen, ofwel fusie. Fusie kan immers de kosten voor overhead omlaag brengen (doelmatigheid) en aanbodversnippering tegengaan (doelmatigheid en doeltreffendheid). Door fusie verkleint tevens het aantal gesprekspartners voor de gemeente.

Aldus krijgt de gemeente na de decentralisatie een meer sturende rol. Deze zal worden versterkt door het eerder besproken integraal veiligheidsbeleid, de in 1994 verschijnende Welzijnsnota *Naar eigen vermogen*,<sup>49</sup> maar nog meer door diens opvolger *Werken aan sociale kwaliteit* (1998). In deze nota is ‘versterking van de lokale sociale infrastructuur’ een belangrijke doelstelling van, inmiddels, Kok II (Deel b: 3). Een van de doelstellingen van het welzijnsbeleid is ondersteuning van lokaal sociaal beleid; de gemeenten worden expliciet aangewezen als regisseur (Ibid.: 14). In de tussenliggende jaren is de opvatting dat problemen zo dicht mogelijk bij de burger, dus op lokaal niveau, moeten worden opgelost, gemeengoed geworden en heeft een integrale benadering breed

ingang gevonden. Deze benadering is niet in de laatste plaats gestimuleerd door rijksoverheidsbeleid dat, saillant detail, tot stand komt na de decentralisatie. Gedoeld wordt op de Sociale Vernieuwing, speerpunt van Lubbers III, het eerder besproken integraal veiligheidsbeleid, eveneens ten tijde van Lubbers III en het grotestedenbeleid van Kok I en II.<sup>50</sup> Op sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid wordt, vanwege de relevantie voor het opbouwwerk, kort ingegaan.

#### 6.2.4 Sociale vernieuwing

Sociale Vernieuwing, in Rotterdam uitgevonden en landelijk bekend geworden door het Opzoomeren,<sup>51</sup> wordt tot speerpunt van het derde kabinet Lubbers, dat in 1989 aantreedt, gemaakt. Ook bij Sociale Vernieuwing<sup>52</sup> gaat het om het bestrijden van maatschappelijke achterstand en sociaal isolement. De belangrijkste doelgroepen zijn langdurig werklozen en groepen die door andere oorzaken langdurig uitkeringsafhankelijk zijn. Het beleid concentreert zich rond drie clusters met elkaar samenhangende problemen:

- arbeid, scholing en inkomen
- de kwaliteit van de leefomgeving
- de kwaliteit van voorzieningen.

Wat het eerste probleemgebied betreft zal worden gestreefd naar verbetering van de kansen op werk van vooral langdurig werklozen door het aanbieden van individuele maatwerktrajecten. De kwaliteit van de leefomgeving zal worden verbeterd door het tegengaan van verloedering van straten, buurten en wijken en de bestrijding van veel voorkomende, kleine criminaliteit. De kwaliteit van voorzieningen zal worden verbeterd door doelmatigheidsbevordering en afstemming en samenwerking van dienstverlenende organisaties.

Hoewel Sociale Vernieuwing evenals het pcg-beleid, is gericht op het voorkomen en bestrijden van probleemcumulatie, zijn er twee belangrijke verschillen. Het eerste is het nadrukkelijke *accent op een integrale, op maat gesneden aanpak*. Zo betekent op maat voor de werkloosheidsbestrijding: individuele trajectbegeleiding. Voor het tegengaan van verloedering, de bestrijding van kleine criminaliteit en verbetering van de kwaliteit van voorzieningen behelst 'op maat' een aanpak op buurt- en wijkniveau. Integraal betekent een aanpak waarbij gemeenten tezamen met burgers, bedrijven en instellingen achterstand proberen op te heffen.

Het tweede verschil is het toekennen van een *belangrijke, sturende rol aan de gemeenten*. Zij kunnen via een convenant met de rijksoverheid afspraken maken over te behalen resultaten. Als tegenprestatie krijgen zij een zogeheten Brede Doeluitkering (BDU). Dit levert hen geen extra middelen op – de BDU is een samenvoeging van een aantal specifieke uitkeringen van het rijk aan de gemeenten – maar op sommige terreinen wel grotere bestedingsvrijheid.<sup>53</sup>

De Sociale Vernieuwing slaat aan; naast de 37 geselecteerde proefgemeenten ondertekenen zo'n 350 gemeenten al in het laatste half jaar van 1990 een convenant met het Rijk (Van der Wouden e.a., 1994: 13-16, 33-37).

Van belang voor dit onderzoek is echter vooral dat de aandacht voor de kwaliteit van de leefomgeving en voorzieningen het opbouwwerk kansen biedt op vergroting van de politieke steun; beide behoren immers van oudsher tot het werkterrein. Deze steun kan zich vertalen in extra middelen voor het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving en voorzieningen.

#### 6.2.5 Grotestedenbeleid

De Sociale Vernieuwing als beleidsprioriteit van het kabinet verdwijnt van de politieke agenda met het aantreden van het eerste kabinet Kok in 1994. In plaats ervan komt het grotestedenbeleid

(gsb). Dit geldt in eerste instantie vooral voor de vier grote gemeenten, maar al snel komen er 21 gemeenten bij. Het gsb is gericht op het tegengaan van achterstand en op versterking van de centrumfunctie van de gemeenten die eraan mogen deelnemen.

Het gsb heeft vier pijlers: werk en economie, onderwijs, leefbaarheid en veiligheid, en zorg.

Evenals bij de Sociale Vernieuwing gaat het om een integrale aanpak van problemen op de vier terreinen, een coördinerende rol voor de gemeenten en het maken van afspraken die in conventanten worden vastgelegd.

De deelnemende gemeenten krijgen, in tegenstelling tot de gemeenten die aan de sociale vernieuwing meededen, wel extra middelen. Deze worden vooral toegewezen aan achterstandswijken. Ook komt er een staatssecretaris grotestedenbeleid.

Het gsb zal in eerste instantie tot 1998 gelden. Het tweede kabinet Kok zet het gsb-beleid voort; er komt zelfs een minister voor Grotestedenbeleid en Integratie, Van Boxtel. Deze sluit in 1999 zogeheten doorstartconventanten met de gsb-gemeenten. De pijlers worden geherformuleerd tot economisch, fysiek en sociaal, waarbij er meer zal worden ingezet op het verbeteren van de veiligheidsgevoelens (de subjectieve veiligheid) en de leefbaarheid. Op deze terreinen heeft het gsb namelijk niet of nauwelijks verbeteringen bewerkstelligd (Vreeswijk e.a., 2001: 2-4)

Ook het gsb biedt via de fysieke en de sociale pijler het opbouwwerk in de deelnemende gemeenten kansen op steun en middelen. Opbouwwerkers elders in den lande kunnen weliswaar niet direct profiteren van het gsb, maar er via de uitwisseling van kennis en ervaringen wel op meeliften. Bovendien waaiert de drieslag 'economisch, fysiek en sociaal' ook uit naar andere gemeenten. Sociale veiligheid, die wordt gerelateerd aan leefbaarheid van de woonomgeving – een typisch opbouwwerkthema – wordt overal in den lande een punt op de politieke agenda, dat niet meer verdwijnt. Het eerste kabinet Balkenende maakt het, zoals gezegd, in 2002 tot prioriteit nummer 1 en dat zal het, na de moord op Theo van Gogh, in 2004, en terroristische aanslagen in het buitenland, blijven tot 2006.

### 6.2.6 Wet Maatschappelijke Ondersteuning

De Welzijnsnota 1998-2002 wordt niet opgevolgd door een nieuwe nota. In plaats daarvan wordt er al vanaf Balkenende I gewerkt aan nieuw welzijnsbeleid. Zorg en welzijn zullen worden geïntegreerd en er komt een nieuwe wet, de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). In deze wet worden de Welzijnswet, de Wet Voorzieningen Gehandicapten en de huishoudelijke verzorging uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten samengevoegd.

Het nieuwe beleid, heeft, met als motto 'iedereen moet kunnen meedoen', twee doelstellingen: mensen moet zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen en de maatschappelijke participatie van burgers moet worden bevorderd. Om deze doelstellingen te bereiken, wordt aan vrijwilligers en mantelzorgers een belangrijke rol toegekend; de gemeente wordt verantwoordelijk.

De gemeenten krijgen negen taken toebedeeld; de eerste, voor het opbouwwerk relevant, is het vergroten van de leefbaarheid van de gemeente door onder andere het in stand houden dan wel creëren van welzijnsvoorzieningen. Het nieuwe beleid is, evenals het welzijnsbeleid, gericht op het ondersteunen van kwetsbare groepen. Twee opbouwwerkrelevante groepen zijn in dit verband vrijwilligers en (probleem)jongeren.<sup>54</sup>

De WMO komt, zoals gezegd, in plaats van onder andere de Welzijnswet en is op 1 januari 2007 ingegaan. Wat de consequenties ervan zullen zijn voor de taken en doelgroepen van het opbouwwerk, is derhalve nog onduidelijk.

### *Samenvattende opmerkingen*

De jaren tachtig beginnen met het door Van Agt II ingezette doelgroepenbeleid, waarbij er extra middelen komen voor ‘werk, minderheden en onderwijs’ – thema’s die, vooruitlopend op paragraaf 6.4, hoog op de opbouwwerkagenda komen. Hierbij komt via het onderwijsvoorrangbeleid een *integrale benadering* van maatschappelijke problemen op kousenvoeten binnen. Scholen en welzijnswerk moeten gaan samenwerken om de onderwijsachterstand te bestrijden. Het pcg-beleid versterkt de ontwikkeling naar integraliteit, die in de jaren negentig gemeengoed wordt door de *sociale vernieuwing, het integraal veiligheidsbeleid en het grotestedenbeleid*. ‘Werk, minderheden en onderwijs’ schuiven hierbij als aparte aandachtsvelden geleidelijk weer naar de achtergrond. *Sociale veiligheid en leefbaarheid* komen naar de voorgrond. Deze thema’s blijven ook na de eeuwwisseling bovenaan staan.

De invoering van de RBR/SCW betekent het begin van de *decentralisatie*, die in 1988 definitief wordt met de invoering van de Welzijnswet. De invoering van de RBR/SCW betekent tevens het minder zichtbaar worden van de welzijnsberoepen die worden gesubsidieerd onder de ‘sociaal-cultureel werk-paraplu’.

De gemeenten krijgen via de *welzijnsplanning* en sturing met behulp van *convenanten en outputfinanciering* grote invloed op het beleid van welzijnsinstellingen. De gemeentelijke regierol wordt bovendien versterkt door het welzijnsbeleid van de rijksoverheid, vastgelegd in de vierjaarlijkse welzijnsnota’s. De decentralisatie zal bovendien grote gevolgen hebben voor de organisatie van het opbouwwerk op lokaal niveau. Deze komt in paragraaf 6.4 aan de orde.

Een nog onbesproken kant van de decentralisatie betreft de gevolgen ervan voor de organisatie en taken van het institutionele veld, dat landelijk is georganiseerd. Deze staan centraal in de hiernavolgende paragraaf. Hierbij zal vooral aandacht worden besteed aan de partij die van oudsher de belangen van het opbouwwerk op institutioneel niveau behartigt, de NRMW. De Raad blijkt al aan het begin van de hier besproken periode fors in de problemen te zitten door de uitkomsten van het in het vorige hoofdstuk besproken onderzoek *Synopsis: een beeld van het functioneren van landelijke welzijnsorganisaties* (Bosboom en Hegener, o.c.). Dit maakt de vraag des te klemmender in hoeverre de Raad erin zal slagen een rol van betekenis te blijven spelen in een gedecentraliseerd welzijnsbestel.

### 6.3 Decentralisatie: de gevolgen voor het institutionele veld

In het voorgaande hoofdstuk werd ingegaan op de belangrijkste conclusies van het onderzoek naar het functioneren van de NRMW en een aantal bij de Raad aangesloten landelijke organisaties: er is sprake van oligarchisering, doelverschuiving en suboptimalisering. Conclusies die de legitimiteit van de eens zo machtige NRMW fors ondergraven. In juli 1980, een half jaar na *Synopsis*, begint het eindrapport *Kiezels of tegels: kiezen of delen in welzijnsland* namelijk met een vraag die, gelet op de aanbevelingen, retorisch blijkt te zijn: ‘Knelpuntbestrijding of een fundamentele benadering?’ (Onderzoeksgroep Functioneren Landelijke Organisaties, o.c.: 7). Het antwoord luidt: naar een ander welzijnsbegrip, een ander aanbod en een andere landelijke structuur.<sup>55</sup> Ofwel, een fundamentele benadering. Van belang voor dit onderzoek zijn vooral een ander aanbod en een andere landelijke structuur.

### *Een ander aanbod*

De commissie verwacht dat de zorgvraag in de jaren tachtig zal toenemen als gevolg van onder meer veranderingen in de primaire leefvormen en de krimpemde economie.<sup>56</sup> Toename van de zorgvraag stuit echter op problemen van onmogelijkheid (betaalbaarheid van de verzorgingsstaat) en onwenselijkheid: een grote mate van afhankelijkheid van (allerlei vormen van) hulpverlening vermindert de weerbaarheid en dus het welbevinden van individuen. Traditionele welzijnsactiviteiten, die vooral zorggericht zijn, zullen derhalve plaats moeten maken voor welzijnsactiviteiten die de weerbaarheid van individuen moeten vergroten door het bevorderen van hun zelfwerkzaamheid (Ibid.: 23 e.v.) – een term die in de loop van de jaren negentig plaats maakt voor zelfredzaamheid.

### *Een andere landelijke structuur*

Centraal in de voorstellen van de onderzoeksgroep staan organisatie en integratie van het aanbod van onderop, het bevorderen van vrijwilligerswerk en een ander besturingssysteem op drie niveaus waartussen samenhang moet bestaan: micro, meso en macro. Het mesoniveau ontbreekt op dit moment volgens de onderzoeksgroep, terwijl de afstand tussen macro (landelijke organisaties) en micro (uitvoerende instellingen) groot is (Ibid.: 41 e.v.).<sup>57</sup>

Opmerkelijk is dat de onderzoeksgroep meent dat de noodzakelijke veranderingen gerealiseerd moeten worden via dwang. De tot nu toe binnen het veld gehanteerde veranderingsstrategieën – onderzoeks- en normatief-reëducatieve strategieën – zo stelt de onderzoeksgroep, hebben geleid tot samenwerking die als vrijblijvend is te karakteriseren en tot het vooruitschuiven van beslissingen. Ook wordt gevreesd dat de bereidheid tot verandering niet al te groot is binnen de welzijnssector. De overheid zal dus moeten sturen, desnoods tegen wil en dank (Ibid.: 81-83).

### *Het vervolg: de HLO*

Het zal duidelijk zijn dat het rapport door de NRMW en vele landelijke organisaties niet met vreugde wordt ontvangen.<sup>58</sup> Zij hebben vooralsnog van CRM-zijde weinig te vrezen. Minister Gardeniers neemt de aanbeveling om sterker te gaan sturen namelijk niet over; zij vraagt de landelijke organisaties op korte termijn zelf met reorganisatievoorstellen te komen.

Dit lukt niet; binnen de NRMW is inmiddels ruzie ontstaan tussen het bestuur enerzijds en een aantal lidorganisaties en de vakbondsvertegenwoordigers van NVV en NKV anderzijds. Inzet van de strijd is de leiding over de herstructurering. Het bestuur wil deze in eigen hand houden; de zich verzettende lidorganisaties willen de reorganisatie van onderop vormgeven.<sup>59</sup> Saillant detail: de zich verzettende lidorganisaties krijgen steun van de vijf landelijke levensbeschouwelijke organisaties voor maatschappelijk activeringswerk (LOMA).<sup>60</sup>

De NRMW vindt nog een tegenstander op zijn weg, het nog door NVH in 1948 opgerichte Koningin Juliana Fonds (KJF), dat de landelijke organisaties en de NRMW jaarlijks voor 3,5 miljoen subsidieert (Hueting, o.c.: 59). Het KJF – dat vreest dat de conclusies van het onderzoek, dat hem een paar ton heeft gekost, niet zullen leiden tot wezenlijke veranderingen – volgt de strijd binnen de NRMW nauwlettend en zet hierbij een machtig wapen in; het besluit al in 1980, het jaar waarin *Kiezels of tegels* verschijnt, de subsidiëring van de landelijke organisaties per 1982 te beëindigen en de subsidie aan de NRMW eind 1983 stop te zetten.

Ondanks de vraag zelf te komen met reorganisatievoorstellen, ontstaat er wel enige druk van overheidswege. Begin 1981 wordt namelijk aan minister Gardeniers per motie<sup>61</sup> gevraagd hetzelfde jaar nog te komen met voorstellen voor herstructurering van de landelijke organisaties. De commissie die zij wil instellen, wordt echter pas in april 1982 geïnstalleerd – ruim een half jaar nadat het CDA / VVD-kabinet Van Agt I is opgevolgd door het CDA / PvdA / D66-kabinet Van Agt II.<sup>62</sup> Gardeniers heeft dan plaatsgemaakt voor PvdA-minister Van der Louw, die slechts een paar maanden zal aanblijven doordat Van Agt II binnen negen maanden valt.<sup>63</sup> Zijn opvolger is De Boer, die deel uitmaakt van het minderheidskabinet CDA / D66, dat slechts twee taken heeft: het voorbereiden van de begroting voor 1983 en het voorbereiden van nieuwe verkiezingen.

Brinkman wordt, zoals gezegd, minister. Hij is na Gardeniers, Van der Louw en De Boer de vierde minister in de twee jaar die zijn verstreken sinds het verschijnen van *Kiezels of tegels* en de derde minister sinds het instellen van de commissie, in de wandeling de Commissie Van Gils genaamd.<sup>64</sup>

De commissie komt eind 1982 met een *Voorlopige positiebepaling* en biedt begin 1983 haar *Positiebepaling* aan aan Brinkman. In dit verband is slechts van belang dat het met deze rapporten hetzelfde gaat als met eerdere rapporten waarin de landelijke organisatiestructuur ter discussie werd gesteld: de ambtelijke top van het ministerie en het particulier initiatief zien weinig tot niets in de voorstellen. Brinkman zelf kiest geen positie; hij geeft het rapport vrij zonder eigen- of regeringsstandpunt, als gevolg waarvan niemand consequenties hoeft te verbinden aan de adviezen van de commissie.

Begin 1985 wordt de commissie, die al een jaar eerder overwoog zichzelf te ontbinden, op eigen verzoek opgeheven. De belangrijkste reden is onvrede met de trage voortgang (Hueting, o.c.: 81-86; 94-95; 120).<sup>65</sup>

### *Exit NRMW*

Binnen de NRMW wordt ondertussen de strijd tussen het bestuur en de lidorganisaties beslecht in het voordeel van de lidorganisaties, als gevolg waarvan het bestuur in feite buiten spel staat (Hueting, 1995: 49-56). Uiteindelijk gebeurt er wat in *Kiezels of tegels* wordt aanbevolen: WVC, zoals gezegd geleid door een daadkrachtige minister, dwingt de herstructurering af met behulp van het subsidieinstrument. Een aantal landelijke organisaties verdwijnt in de loop van de jaren tachtig; voor de NRMW valt eind jaren tachtig het doek.

Er komen twee nieuwe organisaties, de Vereniging voor Ondernemingen in de Gepremieerde en gesubsidieerde sector (VOG) en het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW). De VOG is een werkgeversorganisatie; haar leden zijn directeuren van instellingen.<sup>66</sup> Het NIZW richt zich op werkontwikkeling (verbetering en innovatie) van de sectoren zorg en welzijn door middel van onderzoek en advies.

Het verdwijnen van de NRMW markeert het einde van een tijdperk dat bijna veertig jaar heeft geduurd. Een tijdperk dat begon met de toenemende overheidsbemoeienis met maatschappelijk werk, maatschappelijk opbouwwerk, volksontwikkeling en club- en buurthuiswerk. Een tijdperk waarin het aantal landelijke organisaties voor belangenbehartiging, afstemming, samenwerking en deskundigheidsbevordering groeide en de tot Raad omgevormde Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk uitgroeide tot Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn, een voor de overheid belangrijke gesprekspartner. Een tijdperk waarin aan het primaat van het particulier initiatief (dat in hoofdstuk 3 uitgebreid aan de orde kwam) definitief een einde komt en dat eindigt met welzijnswetgeving, decentralisatie, een terugtrekkende centrale overheid en

ontmanteling van het institutionele veld. Het opbouwwerk verliest hierbij zijn belangrijkste belangenbehartiger op institutioneel niveau. Zijn belangrijkste sponsor op rijksniveau, Dr. Gradus Hendriks, is het opbouwwerk dan al een paar jaar langer kwijt.

Er breekt een nieuw tijdperk aan. Op de gevolgen van de ontmanteling van het institutionele veld voor het proces van sociale institutionalisering van het opbouwwerk wordt ingegaan in paragraaf 6.5. De gevolgen van de in paragraaf 6.1 besproken maatschappelijke ontwikkelingen en het overheidsbeleid, dat in paragraaf 6.2 de revue passeerde, voor de taken, doelgroepen en doelen van het opbouwwerk ofwel, de domeininstitutionalisering staan centraal in de volgende paragraaf.

## 6.4 Taakdifferentiatie en domeininstitutionalisering

In de jaren tachtig verricht het NIMO een aantal zogeheten trendonderzoeken.<sup>67</sup> In de eerste twee (1982 en 1983) wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste werkterreinen van het opbouwwerk. In het derde en achtste onderzoek (respectievelijk 1984 en 1990) wordt een 'kaart van het opbouwwerk' in Nederland gepresenteerd. Hierin komen, evenals in het in het vorig hoofdstuk besproken onderzoek uit 1979, werkterreinen, taken, organisatie en aantallen opbouwwerkers in beeld. In 1999 verrichtte ik zelf onderzoek naar werkterreinen et cetera van het opbouwwerk.<sup>68</sup> Analyse en vergelijking van de zes genoemde onderzoeken maken zichtbaar:

- de constanten én de veranderingen in werkterreinen, doelstellingen, doelgroepen en taken
- de veranderingen in organisatie en aantallen opbouwwerkers, alsmede een aantal beroepskenmerken

Aanvulling en inkleuring van de resultaten geschiedt in deze paragraaf met andere NIMO-trendonderzoeken en artikelen uit het tijdschrift *MO/Mededelingen Opbouwwerk* – een vaktijdschrift dat vanaf 1982 jaarlijks tien keer verschijnt.

### 6.4.1 Opbouwwerk in de jaren tachtig

Uit het in het vorig hoofdstuk besproken overzicht van opbouwwerkactiviteiten in 1979 kwam naar voren dat er twee nieuwe probleemvelden en een nieuwe doelgroep in opkomst zijn. De nieuwe probleemvelden zijn volwasseneneducatie / onderwijs en werkloosheid; de nieuwe doelgroep is etnische minderheden. Een ontwikkeling die zich doorzet, blijktens het eerste trendonderzoek in 1982.<sup>69</sup> Driekwart van de in het onderzoek betrokken instellingen houdt zich bezig met 'werkgelegenheid / werkloosheid' en 'etnische minderheden'; tweederde noemt 'volwasseneneducatie' als werkterrein en eenderde 'onderwijs' (NIMO, 1982: 6).

Bij *minderheden* worden belangenbehartiging, verbetering van de positie van buitenlanders en emancipatie genoemd.

Bij *werkgelegenheid* gaat het om belangenbehartiging van uitkeringsgerechtigden, het opzetten van werkprojecten, administratieve hulp aan startende ondernemers en het opzetten van een vacaturebank.<sup>70</sup>

Bij *volwasseneneducatie* wordt alleen alfabetisering genoemd; 'onderwijs' wordt niet nader omschreven. Een belangrijk deel van de activiteiten lijkt hierbij gericht op vrouwen en jongeren; 48% van de instellingen houdt zich bezig met vrouwenprojecten, de belangrijkste specifieke aandachtscategorie is jeugd / jongeren (38%)<sup>71</sup> (Ibid.: 8).

'*Wonen*' en 'wat ermee samenhangt' blijft echter bovenaan staan; 90% van de onderzochte instellingen houdt zich hiermee bezig. Hierbij gaat het om de bebouwde omgeving (90%), zoals de



aanwezigheid van voorzieningen, speelplaatsen en groenstroken, en om verwante zaken als woningverbetering (70%), verkeersveiligheid (66%), woonlastenproblematiek (60%) en het verkrijgen van woonruimte (42%) (Ibid.: 5-11).

De instellingen verwachten, geheel in lijn met het overheidsbeleid, verschuivingen van een territoriale naar een meer categorale aanpak. Hiermee samen hangt een verschuiving van ondersteuning van bestaande bewonersgroepen naar het opzetten en ondersteunen van nieuwe groepen en een aanpak die meer is gericht op belangenbehartiging. Dit hangt samen met de grotere aandacht voor werkgelegenheid en etnische minderheden (Ibid.: 12-15).

Het onderzoek is, zoals gezegd, het eerste in een reeks van tien zogeheten trendonderzoeken, jaarlijks uitgevoerd door het NIMO. In het tweede trendonderzoek worden de drie thema's die in 1982 het meest in het oog springen – 'wonen, werken en minderheden' – uitgediept.<sup>72</sup> De belangrijkste doelen ervan zijn het in beeld brengen van de activiteiten die opbouwwerkers op de drie terreinen ontplooiën, de belangrijkste samenwerkingspartijen en de belangrijkste tegenstanders, en het belang dat het opbouwwerk hecht aan zijn eigen aandeel.

Tabel 6.1: Percentage instellingen dat zich bezighoudt met

	wonen	werken	minderheden
1982	90	75	75
1983	82	92	82

### *Wonen*

Evenals het jaar ervoor blijkt dat het thema wonen zowel de bebouwde omgeving omvat (zoals achterstallig onderhoud, renovatie en stads- en dorpsvernieuwing) als zaken eromheen (zoals groenvoorzieningen, speelgelegenheid, woonlastenproblematiek en verkeersveiligheid). Conform de verwachtingen van het jaar ervoor is de aandacht voor wonen iets verminderd: van 90% naar 82%. Met het verkrijgen van woonruimte houdt het opbouwwerk zich zelfs aanmerkelijk minder bezig dan het jaar ervoor: van 43% naar 15%. Naarmate de gemeenten in omvang toenemen, stijgt het aantal acties voor betaalbare huurlasten; 41% van het opbouwwerk in de kleine gemeenten is betrokken bij dergelijke acties, 53% in gemeenten met een omvang van 20.000 tot 50.000 en 71% in de gemeenten met een omvang van 50.000 tot 100.000 (Vos e.a., 1984: 9-13).

### *Werken*

Van de 39 onderzochte instellingen in gemeenten met minder dan 100.000 inwoners, houden 36 zich bezig met zaken die (het niet hebben van) werk betreffen.<sup>73</sup>

De activiteiten worden in vier categorieën ingedeeld: het opzetten van werkprojecten, opvangactiviteiten, belangenbehartiging en onderzoek.

*Het opzetten van werkprojecten* staat nummer 1: driekwart van de instellingen is hierbij betrokken, zij het dat veel projecten in de startfase zitten. Genoemd worden projecten als kringloopwinkels, klussendiensten, drukkerijen, landschapsonderhoud en fietsen- en autoreparatie.

Onduidelijk blijft volgens de onderzoekers wat de precieze bijdrage is van het opbouwwerk bij werkgelegenheidsprojecten; alle mogelijke bijdragen die aan de geïnterviewden worden voorgelegd, worden aangekruist.

*Opvangactiviteiten* staat op nummer 2; tweederde van de instellingen houdt zich hiermee bezig. Dit omvat vooral het bemiddelen en adviseren bij bij- en nascholingscursussen en het bieden van mogelijkheden voor recreatie en ontmoeting.

*Belangenbehartiging*, nummer 3, wordt genoemd door ruim de helft van de instellingen. Dit omvat zowel individuele begeleiding als het ondersteunen van groepen uitkeringsgerechtigden en projecten ‘mensen zonder werk’.

*Onderzoek*, ten slotte, is een beperkt onderdeel van de activiteiten in het kader van ‘werken’ (15%). Hierbij gaat het om het leren kennen van wensen en mogelijkheden van werklozen, het verkennen van mogelijkheden om werkprojecten op te zetten en het peilen van vraag en aanbod voor het opzetten van een vacaturebank (Ibid.: 18-26).

### *Minderheden*

Viervijfde van de instellingen houdt zich bezig met ‘minderheden’. Zij noemen hierbij activiteiten die zijn gericht op opvang, hulp- en dienstverlening, voorlichting, educatie, racisme- en discriminatiebestrijding.

Drievijfde van de instellingen houdt zich onder de noemer belangenbehartiging bezig met het ondersteunen van individuen en zelforganisaties; wonen en werk zijn hierbij de belangrijkste thema's (Ibid.: 32-35).

### *De bijdrage van het opbouwwerk: taken*

Ten aanzien van wonen is het opbouwwerk zowel organisator als adviseur en uitvoerder, zo blijkt uit het onderzoek. In de eerste plaats geeft het opbouwwerk *sociaal-organisatorische ondersteuning*. Dit houdt in het (helpen) opzetten en draaiende houden van bewonersorganisaties. Ten tweede geeft het opbouwwerk *strategische en tactische adviezen* aan de groepen die het ondersteunt. Dit kan variëren van advisering over een adequate aanpak, advies over mogelijke samenwerkingspartners en het aandragen van actie- en onderhandelingstactieken. Ten derde voert het opbouwwerk *concrete opdrachten* uit, zoals het opsporen van hulp- en financieringsbronnen, het schrijven van brieven, het opstellen van een zwartboek en het verrichten van onderzoek. Ten slotte biedt het opbouwwerk *faciliteiten* zoals vergaderruimte, telefoon en kopieermachine aan bewonersorganisaties (Ibid.: 12).

Aan de bijdrage van het opbouwwerk ten aanzien van werken en minderheden is geen aparte paragraaf gewijd. Dit kan samenhangen met het uiteenlopende karakter van de activiteiten die het opbouwwerk op beide terreinen ontplooit.

Het onderzoek bekijkend op activiteiten die onder een gemeenschappelijke noemer kunnen worden gerangschikt, levert er één op: belangenbehartiging. Dit springt er blijkens tabel 6.2 vooral uit bij ‘wonen’.

Bij werken en bij minderheden spelen andere activiteiten als het opzetten van werkprojecten, hulp- en dienstverlening en opvang een veel grotere rol dan belangenbehartiging. Dit duidt erop dat het opbouwwerk inzake werk en minderheden nog op zoek is naar taken en deze vooralsnog eerder vindt in andere zaken dan belangenbehartiging. Opmerkelijk is dat opbouwwerkers zich bij werken sterk oriënteren op het opzetten van werkprojecten, die – zo melden de onderzoekers – veelal nog in de beginfase zitten (Ibid.: 26). Gezien de werkprojecten die worden genoemd, lijkt het erop dat zij vooral bezig zijn met het creëren van werk; een greep uit het lijstje: een schoen-

fabriekcollectief, knipseldienst, verwerking afvalhout, schillenboer, fietswerkplaats en opknappen verbouwprojecten (t.a.p.).

Tabel 6.2: Taken

aantal instellingen dat zich bezighoudt met	wonen	werken	minderheden
n = 39	32	36	32
<i>belangenbehartiging mbt:</i>			
- woningverbetering	20		
- omgeving (vooral groen- en speelvoorzieningen)	20		
- verkeer	17		
- woonlastenacties	16		
- stads- en dorpsvernieuwing	15		
<i>belangenbehartiging anders, n.l.:</i>			
- opzetten werkprojecten		30	
- opvang		26	
- hulp- en dienstverlening / educatie en sociaal-culturele manifestaties			31

### *Samenwerking en tegenwerking*

In het onderzoek wordt ook apart aandacht besteed aan de samenwerking tussen het opbouwwerk en derden. Op het gebied van *wonen*, het belangrijkste werkterrein van het opbouwwerk, is het aantal mee- en tegenwerkende partijen het grootst blijkens tabel 6.3. De gemeente, ambtenaren en B&W, nemen hierbij een prominente plaats in bij zowel de mee- als tegenwerkers.

Tabel 6.3: Door instellingen genoemde mee- en tegenwerkende partijen in %

	wonen mee	wonen tegen	minder-heden mee	minder-heden tegen	werken mee	werken tegen
actie/belangengroepen	63		22			
bouwkundig adviseurs	56					
juridisch adviseurs	31					
woningbouwvereniging	19	34				
ambtenaren	53	34	46		x	x
B&W	13	25		13		x
welzijnswerk			34		x	
maatschappelijk werk			25			
deskundigen					x	
sociale partners						x

x = wel genoemd, maar geen aantallen

Dat het accent bij *minderheden* vooral op opvang en hulpverlening is gericht, blijkt uit de genoemde samenwerkingspartners: ambtenaren, welzijns- en maatschappelijk werk. Tegenwer-

kende partijen zijn er, behoudens B&W, in feite niet. Dit duidt erop dat het opbouwwerk zich inzake minderheden vooralsnog niet in het vaarwater van anderen begeeft.

Met betrekking tot *werken* ontbreekt een helder beeld. In het rapport wordt gemeld dat er wordt samengewerkt met in totaal 27 verschillende partijen. Welke precies is niet duidelijk en cijfers ontbreken. Wel wordt opgemerkt dat opbouwwerkers vooral samenwerken met niet nader gespecificeerde deskundigen, welzijnsinstellingen en gemeenteambtenaren. De partijen buiten gemeente en welzijnswerk werken vaker tegen dan samen. Als belangrijkste redenen voor tegenwerking worden genoemd concurrentievervalsing en lage lonen (Ibid.: 26-27).

Dat vooral *werken* een terrein is dat allerminst in het verlengde ligt van reeds bestaande opbouwwerktaken, blijkt ook uit de antwoorden op de vraag naar de plaats die het opbouwwerk inneemt temidden van de partijen die zich bezighouden met de drie terreinen. Voor drievijfde geldt dat opbouwwerk zichzelf geen centrale of tussenpositie toekent.

Tabel 6.4: Mate van centraliteit als partij

aantal instellingen dat zich bezighoudt met	wonen	minderheden	werken
n = 39	32	32	36
opbouwwerk heeft centrale positie	15	13	9
tussenpositie	2	5	6
rand/geen/onbekend	15	14	21

Het verschil in de mate van centraliteit van het opbouwwerk tussen ‘wonen’ en ‘minderheden’ is gering. Dit is minder vreemd dan op het eerste gezicht lijkt als wordt bedacht dat de nadruk bij ‘minderheden’ vooral ligt op hulp- en dienstverlening en opvang.

#### *Grote gemeenten*

Aan de gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is een apart hoofdstuk gewijd. Ook in deze gemeenten nemen activiteiten rond ‘wonen’ een belangrijke plaats in. Wel zijn er accentverschillen met de opbouwwerkactiviteiten van de andere onderzochte gemeenten. Zo worden woonlastenacties in alle grote gemeenten gevoerd en is de bemoeienis van het opbouwwerk met woonproblematiek vaak wijkoverstijgend. In stadsvernieuwingswijken is het opbouwwerk betrokken bij het leefbaar houden van de buurt na de renovatie door onder meer het tegengaan van verloedering en overlast door veel voorkomende kleine criminaliteit (Ibid.: 48-51).

Op het gebied van werk richt het opbouwwerk zich meer en meer op het creëren van werk; opvang wordt minder gemeld. Opbouwwerkers trachten vooral werkprojecten op buurt- en wijkniveau van de grond te tillen. Zij lopen echter aan tegen een aantal problemen. Ten eerste blijkt het collectiviseren van het scheppen van werkgelegenheid moeilijk, zodat opbouwwerkers in feite bezig zijn met het individueel begeleiden van starters. Ten tweede mist het opbouwwerk de benodigde deskundigheid op het gebied van werkprojecten. In de derde plaats blijkt dat jongeren moeilijker te organiseren zijn dan ouderen, terwijl opbouwwerkers ten slotte tegen de vraag aanlopen of het creëren van alternatieve werkgelegenheid niet ten koste gaat van regulier werk (Ibid.: 51-53).

De belangrijkste problemen van opbouwwerkers in de grote gemeenten hebben alle betrekking op de integratie van minderheden in zowel de samenleving als de buurt of wijk. Taalproblemen, gebrekkige deelname van etnische groepen aan activiteiten voor de hele buurt of groep en racisme vormen de belangrijkste barrières (Ibid.: 54-57). Hier komt bij dat allochtonen niet gewend

zijn zichzelf in hun land van herkomst te organiseren, dat de gerichtheid op het thuisland groter is dan die op de Nederlandse samenleving en dat zij de weg in welzijns- en overheidsland niet kennen (Nooren, 1986: 4-11).

### *Onderwijs*

Hoewel *onderwijs* in het hierboven besproken trendonderzoek ontbreekt, neemt het in het derde NIMO-trendonderzoek,<sup>74</sup> gedaan in 1984, een belangrijke plaats in als werkterrein. 'Onderwijs / vorming' wordt door 69% van de instellingen genoemd als vierde terrein van werkzaamheden na 'voorzieningen'<sup>75</sup> (94%), 'wonen en wat ermee samenhangt' (92%)<sup>76</sup> en 'werken' (85%).

*Het totstandbrengen van contacten tussen onderwijs- en welzijnsinstellingen* (45%) blijkt de meest voorkomende activiteit in het kader van 'onderwijs / vorming', gevolgd door *gebieds- en probleemanalyse* (29%), *ouderparticipatie* (20%) en *schoolfaciliteiten* (13%). Activiteiten die in het kader van 'onderwijs / vorming' worden genoemd zijn onder meer alfabetisering, her- en bijscholing van buitenlanders, kadercursussen voor verenigingen en projecten met scholen<sup>77</sup> (Raspe en Vos, 1985: 14-16; 46).

### Kader 6.2: De bijdrage van het opbouwwerk: activiteiten

De hierboven besproken onderzoeken brengen weliswaar in beeld dat 'werken, minderheden en onderwijs' een belangrijke plaats innemen binnen het opbouwwerk, maar zij laten niet zien wat opbouwwerkers doen. De vele praktijkbeschrijvingen in *MO/Mededelingen Opbouwwerk* doen dit wel. Ter illustratie een summiere opsomming van in de loop der jaren beschreven activiteiten en projecten op het gebied van werken, minderheden en onderwijs.

#### *Werkloosheid werkgelegenheid*

Naast de opvang van werklozen in buurthuizen, het wijzen van de weg naar het arbeidsbureau en advisering over en bemiddeling bij bij- en nascholingstrajecten - zoals taal-, type- en fotografie cursussen - ontplooit het opbouwwerk een scala aan activiteiten die zijn gericht op het daadwerkelijk aan de slag helpen van werklozen en op projecten die zowel de werklozen als de buurt ten goede komen. Zoals: het opzetten van een drukkerij, fietsenwerkplaats, klussendienst, tweedehandskledingzaak, kringloopwinkel, eethuisje, naaicursus, vrijwilligersvacaturebank, het zoeken naar subsidiemogelijkheden voor zogeheten bedrijfsverzamelgebouwen - goedkope bedrijfsruimte voor startende ondernemers - ruilen met gesloten beurzen en werken met behoud van uitkering, aangevuld tot 100% door het opknappen van een buurtspeeltuin of andere buurtvoorzieningen en het door werklozen zelf uitvoeren van woningverbetering.

#### *Etnische minderheden*

Ondersteuning bij zelforganisatie en belangenbehartiging zijn reeds genoemd, evenals het organiseren van hulp- en dienstverlening. Het opbouwwerk neemt concrete initiatieven die moeten bijdragen aan de emancipatie en integratie van etnische minderheden. Zo organiseert het taallessen, alfabetiseringscursussen en kadertrainingen. Het zet zich in voor de oprichting van tolkencentra; het geeft voorlichting aan werkzoekende allochtonen en het tracht racisme tegen te gaan door het organiseren van multiculturele manifestaties als

festivals en -markten. Voor allochtone vrouwen en meisjes worden activiteiten als taallessen en naaicursussen georganiseerd, evenals voorlichtings- en themabijeenkomsten over zaken als postnatale zorg, wijkverpleging en opvoeding.

#### *Onderwijs*

Al dan niet in samenwerking met scholen ontplooiën opbouwwerkers ook op dit terrein talloze initiatieven. Zo organiseren zij huiswerkbegeleiding, speelgoedruilbeurzen en kinderopvang, evenals koffieochtenden voor allochtone en autochtone ouders over opvoedingsvragen, kinderfeesten met ouders en kinderen en sportdagen. Zij richten oudercommissies op, geven voorlichting (over zaken als drugs, alcohol en beroepskeuze). Andere projecten zijn het opzetten van een speel-o-theek, het maken van een kinderkrant, het organiseren van cursussen voor ouders die hun kinderen graag willen helpen met hun huiswerk en het samen met ouders en school opknappen van het schoolplein.

‘Werken, minderheden en onderwijs’ blijven belangrijke thema’s in de jaren tachtig. In het zesde trendonderzoek (1988) geeft 69% van de instellingen aan activiteiten te ontplooiën op het gebied van ‘werken’; activiteiten op het gebied van ‘onderwijs en vorming’ meldt zelfs 90% (Van Hooijdonk, 1989: 14).<sup>78</sup>

#### 6.4.2 Beschouwing

De in kader 6.2 beschreven activiteiten zijn slechts een summier opsomming van wat opbouwwerkers ter hand nemen op de drie terreinen. Zij doen geen recht aan de veelheid aan initiatieven die het opbouwwerk onderneemt om verbeteringen te bewerkstelligen in de positie van allochtonen en hun integratie te bevorderen, werklozen op te vangen en hen te helpen bij het zoeken naar al dan niet betaald werk, onderwijsachterstand van volwassenen en kinderen te helpen verkleinen en de relatie tussen school en buurt te versterken.<sup>79</sup>

Zij doen evenmin recht aan de creativiteit en inventiviteit waarmee opbouwwerkers zaken oppakken. Het werkterrein dijt door dit alles echter eerder uit dan dat het wordt afgebakend. ‘Wonen’ wordt namelijk niet minder belangrijk blijkens ook de vele praktijkbeschrijvingen in *MO/Mededelingen Opbouwwerk* en het achtste trendonderzoek, gedaan in 1990, dat verderop aan de orde komt.

Ook is de vraag wat het opbouwwerkspecifieke is aan de bijdrage van het opbouwwerk aan de oplossing van problemen met betrekking tot werkloosheid, migranten, onderwijsachterstand en andere maatschappelijke vraagstukken – hoe creatief opbouwwerkers er ook mee omgaan. Bovendien begeeft het opbouwwerk zich met werk en onderwijs op terreinen die al door andere, sterk geïnstitutionaliseerde partijen zijn geclaimd, zoals arbeidsbureaus, de sociale partners (werkgevers- en werknemersorganisaties) en scholen. Dit maakt de vraag naar het opbouwwerkspecifieke des te belangrijker; het opbouwwerk moet immers antwoord kunnen geven op de vraag naar zijn toegevoegde of meerwaarde. Deze is uiteraard gekoppeld aan de gebruikswaarde ofwel de mate waarin het opbouwwerk voorziet in de behoeften van de afnemers en de samenleving. Dat het antwoord op deze vraag niet zo eenvoudig is, bleek al uit de onderzoeken die in het voorgaande hoofdstuk de revue passeerden. Dat dit lastig blijft, blijkt uit de dissertatie *Opbouw in Spoorwijk* van Dijkstra (1989), waarin de verwachtingen jegens het opbouwwerk, de mate waarin deze worden waargemaakt en de waardering voor opbouwwerk centraal staan.

## Kader 6.3 Opbouw in Spoorwijk

Spoorwijk is een relatief kleine wederopbouwwijk in Den Haag, die in de jaren zeventig qua bevolkingssamenstelling verandert. Geschoolde en beter gesitueerde arbeidersgezinnen trekken weg; hun plaats is ingenomen door groepen die veelal tot de kansarmen behoren, waaronder allochtonen en woonwagenbewoners. Ten tijde van het onderzoek zijn er twee opbouwwerkers, gedetacheerd vanuit de Haagse opbouwwerkinstelling, die ruim 50 werkers heeft (Dijkstra, 1989: 87-88).<sup>I</sup>

Het onderzoek bestaat uit documentenanalyse, gesprekken met sleutelfiguren en een enquête onder niet-actieve wijkbewoners.<sup>II</sup>

De geïnterviewden menen dat de inzet van het opbouwwerk groot is en dat er veel werk wordt verzet, maar dat de effecten gering zijn. Over hoe dat komt lopen de meningen uiteen; de verschillende partijen wijzen met de beschuldigende vinger vooral naar elkaar:

- volgens *ambtenaren* zijn de geringe effecten voor een groot deel te wijten aan de vaak negatieve benadering van de gemeente door bewoners en welzijnswerkers;
- *welzijnswerkers* menen dat zowel de gemeente als bewoners zich actiever moeten opstellen, terwijl
- *actieve bewoners* de oorzaak zoeken bij gebrek aan interesse van de gemeente en laksheid van welzijnswerkers (Ibid.: 116).

Het opbouwwerk blijkt nauwelijks bekend onder de wijkbevolking, die tamelijk onverschillig staat tegenover opbouwwerk. Waardering is er wel van de kant van de gemeente, die ondanks de kritiek op de effectiviteit de aanwezigheid van het opbouwwerk wel belangrijk vindt.<sup>III</sup> Ook actieve bewoners en collega-welzijnswerkers, die evenals ambtenaren en politici kritisch zijn over de bijdrage van het opbouwwerk aan samenlevingsopbouw, waarderen de aanwezigheid van opbouwwerk in de wijk.

De verschillende partijen hebben echter nogal uiteenlopende verwachtingen van het opbouwwerk:

- *De gemeente* vindt vooral probleemsignalering belangrijk, evenals administratieve en organisatorische ondersteuning van actieve bewonersgroepen.
- *Instellingsbesturen* verwachten, met het oog op de subsidieverlening, dat het van de politieke doelstellingen afgeleide instellingsbeleid wordt uitgevoerd.
- *Bewonersorganisaties* verwachten probleemoplossing en beleidsverandering, waarbij het opbouwwerk zich vooral moet richten op het leveren van voorwaardenscheppende diensten aan actieve groepen.
- *Niet in de wijk actieve bewoners* verwachten dat het opbouwwerk zich inzet voor kansarme groepen en zich initiatiefrijk opstelt.

Gekeken naar de verwachtingen en de mate waarin die worden waargemaakt, komt het instellingsbestuur, gevolgd door de gemeente, het meest aan zijn trekken. De bevolkingsgroepen waarop het opbouwwerk zich zou moeten richten, kansarme groepen, het minst (Ibid.: 140-146).

Veel speelruimte en handelingsvrijheid heeft het opbouwwerk in Spoorwijk niet. Door de grote subsidieafhankelijkheid en bezuinigingen heeft het uitvoeren van instellingsbeleid

hoge prioriteit; door de veelheid aan praktisch-organisatorische en voorwaardenscheppende taken kan het opbouwwerk zijn kennis en kunde onvoldoende kwijt.<sup>IV</sup> “In feite”, stelt Dijkstra op grond van zijn bevindingen, “leeft de opbouwwerker in een soort dubbele symbiose, namelijk met de actieve bevolkingsgroepen waar hij mee werkt én met de subsidiërende sponsororganisaties. Daarbij moet hij tevens rekening houden met de beleidsuitgangspunten van zijn instellingsbestuur en met de vereisten van zijn professionele verantwoordelijkheid. Het blijkt voor de opbouwwerkers in Spoorwijk zeer moeilijk te zijn om in een spanningsveld van onderling soms zeer tegenstrijdige ‘constraints’ overeind te blijven en aan de verwachtingen van alle betrokkenen te voldoen” (Ibid.: 148).

De oplossing ziet Dijkstra in het toevoegen van meerwaarde door zich te richten op sociale innovatie. In plaats van bestaande groepen te (blijven) ondersteunen, moet het opbouwwerk tijd krijgen / vrijmaken om nieuwe initiatieven te ontplooiën met als oogmerk verbetering van de woon- en leefsituatie van kansarme groepen. Hiervoor dient het opbouwwerk meer speelruimte te krijgen van het instellingsbestuur, terwijl de lokale overheid in haar beleid meer de nadruk moet leggen op sociale innovatie en minder op het ondersteunen van actieve bewonersgroepen (Ibid.: 157-159).

- I Vanaf omstreeks 1970 is er opbouwwerk in Spoorwijk.
- II Het onderzoek bestaat uit twee delen; een pilotstudie, die bestaat uit een literatuurstudie, documentenanalyse en interviews met 33 sleutelfiguren (wijkbewoners, welzijnswerkers, politici en actieve bewoners) en een enquête onder 245 bewoners in het gedeelte van de wijk waar het opbouwwerk actief is. Uit de totale populatie (2000 adressen) werd met behulp van het postcodeboek een steekproef getrokken. De interviews werden mondeling afgenomen; de respons was 67% (Dijkstra, 1989: 107-108, 111)
- III Dit geldt niet alleen voor de gemeente Den Haag, maar ook voor tien andere gemeenten die Dijkstra bezocht alvorens het onderzoek in Spoorwijk te starten (Ibid.: 141).
- IV Iets wat de vier opbouwwerkers die elkaar vanaf het begin van de jaren zeventig opvolgden, frustreert en demotiveert, blijktens de interviews met de opbouwwerkers in Spoorwijk.

Hoewel op grond van één casus geen conclusies kunnen worden getrokken over het opbouwwerk in Nederland, illustreert *Opbouw in Spoorwijk* wel de spagaat waar opbouwwerkers in terechtkomen als zij aan verschillende, tegenstrijdige verwachtingen moeten voldoen. Ook illustreert de casus dat gebrek aan speelruimte en de veelheid aan praktisch-organisatorische en voorwaardenscheppende taken deskundige beroepsuitoefening ondermijnen. Profileren door het kunnen laten zien van de toegevoegde waarde wordt eveneens problematisch.<sup>80</sup> Ten slotte bevestigt de casus wat vaak terugkomt in zowel de vroegere *NIMO-Bulletins* als *MO/Mededelingen Opbouwwerk*: het bereiken van kansarme groepen is moeilijk en de participatiegraad van bewoners is laag.

Het onderzoek van Dijkstra vindt plaats midden jaren tachtig, de jaren waarin de bezuinigingen en de decentralisatie in volle gang zijn. Ten tijde van het verschijnen van zijn dissertatie, in 1989, staan werken, minderheden en onderwijs al een aantal jaren op de opbouwwerkagenda. Het opbouwwerk brengt, anders gezegd, Dijkstra's oplossingsrichting – sociale innovatie door het opzetten van nieuwe activiteiten voor kansarme doelgroepen – al een paar jaar in de praktijk. Of het opbouwwerk hierbij meer speelruimte zal krijgen is echter nog maar de vraag, gezien de toenemende invloed van de lokale overheid op de taken van alle vormen van welzijnswerk, zo ook het opbouwwerk.



### 6.4.3 Opbouwwerk en de lokale overheid

Eind jaren tachtig is de decentralisatie voltooid. De gemeenten hebben bijna een decennium kunnen experimenteren met het maken van welzijnsbeleid. Een decennium dat ook in het teken stond van bezuinigingen op de overheidsuitgaven, waaronder die op welzijnswerk.

In de verschillende trendonderzoeken is eveneens aandacht besteed aan de gevolgen van de bezuinigingen en de invloed van de lokale overheid op het instellingsbeleid.

#### *Bezuinigingen*

Hoewel er wel wordt bezuinigd – er wordt gekort op de formatie en/of het aantal taakuren (1982: 20-23, 37; 1984: 58-61) – proberen de gemeenten de ergste klappen op te vangen. Zo wordt in 1985 13% van de opbouwwerkformatie van instellingen niet gesubsidieerd krachtens de RBR/SCW, maar door de gemeenten of, via projecten, door het ministerie of de provincies. Ook geldt voor driekwart van de functies dat er niet op wordt bezuinigd. (Raspe en Vos, 1985: 13). In 1987 en 1988 moeten instellingen wel opbouwwerkuren inleveren, maar driekwart van de gemeenten springt financieel bij (Van Hooijdonk, 1989: 11). In 1989 probeert 93% van de gemeenten de bezuinigingen op te vangen (Van Hooijdonk, 1990: 10).

#### *De invloed van de lokale overheid op het instellingsbeleid*

De verwachting dat de gemeenten zich meer sturend zullen gaan opstellen door via welzijnsplanning aan te geven op welke problemen en doelgroepen het opbouwwerk zich dient te richten (Vos e.a., 1984: 105), zal wel bewaarheid worden. Uit de resultaten van een enquête onder ambtenaren van afdelingen Welzijn<sup>81</sup> blijkt dat eind jaren tachtig tweederde van de gemeenten een welzijnsplan (67%) heeft; bij een vijfde (19%) is een dergelijk plan in voorbereiding (Van Hooijdonk, 1990: 9).

De overgrote meerderheid van de ambtenaren (94%) vindt dat de gemeente sturend moet optreden bij de vormgeving van welzijnsbeleid. Bijna driekwart (74%) is het oneens met de stelling dat de gemeente zich niet met de doelstellingen van welzijnswerk hoort te bemoeien, maar hooguit een voorwaardenscheppende rol behoort te vervullen en 88% beschouwt de decentralisatie van het welzijnsbeleid als een uitdaging. (Ibid.: 18, 21). Dit zijn duidelijke uitkomsten: de gemeenten zijn niet van zins een bijrol te spelen.

In 43% van de gemeenten is sturing via budgetfinanciering, waarbij gemeente en instellingen vooraf afspraken maken over de besteding van het budget, ingevoerd (Van Hooijdonk en Raspe, 1990: 12).

In de jaren negentig zal de invloed van de gemeente op de taken en doelgroepen verder toenemen. De gebiedsgerichte aanpak in het probleemcumulatiegebiedenbeleid wordt voortgezet in de sociale vernieuwing, het grotesteden- en integraal veiligheidsbeleid. Voor alle drie geldt tevens een integrale probleemaanpak. Vooruitlopend op de resultaten van mijn eigen onderzoek: in 1999 stimuleren vrijwel alle gemeenten een integrale aanpak van sociale problemen en zegt driekwart van de opbouwwerkers (76%) dat de invloed van de gemeente op het instellingsbeleid in de jaren negentig is toegenomen. Ook blijkt dan de gemeente een van de belangrijkste samenwerkingspartners van het opbouwwerk te zijn (Dozy, 1999, 2000: 40-42).

### 6.4.4 Trends in 1990

In 1990 verschijnt de laatste door het NIMO gemaakt ‘kaart van het opbouwwerk in Nederland’.<sup>82</sup> De vraagstelling is anders dan in de eerdere onderzoeken waarin werd getracht het opbouwwerk in

beeld te brengen. Er wordt namelijk niet rechtstreeks gevraagd naar werkterreinen of specifieke doelgroepen, maar naar projecten. Dit levert opmerkelijke uitkomsten op. Slechts een kwart van de instellingen (25%) noemt projecten die vallen in de categorie ‘werken’; 13% meldt onderwijsprojecten (Van Hooijdonk en Raspe, 1990: 18-21). Deze bevindingen duiden erop dat ‘werken en onderwijs’ als werkterreinen op hun retour zijn.

Dit geldt niet voor ‘minderheden’. Zij vormen voor 35% van de instellingen die projecten ten behoeve van specifieke groepen hebben (n=248) de belangrijkste specifieke groep.<sup>83</sup>

‘Wonen’ scoort onverminderd hoog. Bijna viervijfde (78%) van de instellingen heeft projecten die betrekking hebben op de bebouwde omgeving; 37% heeft projecten ‘verbetering algemene leefbaarheid van buurten, wijken en dorpen’ (Ibid.: 19, 23).

Vergelijking van de resultaten met die van de onderzoeken uit 1979 en 1984 (zie tabel 6.5) laat zien dat de vraag met welke deelreinen van wonen het opbouwwerk zich bezighoudt, heel wat gemakkelijker te beantwoorden is voor 1979 dan voor 1984 en 1990. De termen zijn in 1979 (nrs. 1 t/m 6) namelijk aanmerkelijk concreter dan in beide latere onderzoeken.

Tabel 6.5: Percentage instellingen dat zich bezighoudt met deelreinen van ‘wonen’<sup>I</sup>

	1979	1984	1990
1 huisvesting, woningnood en huurproblematiek	67		
2 speel- en groenvoorzieningen	66		
3 verkeersveiligheid	58		
4 ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen	55		
5 stadsvernieuwing en renovatie	52		
6 spanningen tussen groeperingen in buurt en wijk	43		
7 voorzieningen <sup>II</sup>		94	
8 wonen <sup>III</sup>		92	
9 verkeer		77	
10 leefsfeer, waaronder:		78	
- racisme		29	
- openbare orde		26	
11 bebouwde omgeving <sup>IV</sup>			78
12 algemene leefbaarheid buurten, dorpen en wijken			37
13 woon- en leefomgeving			31

I De in de onderzoeken gebruikte terminologie is overgenomen.

II Welzijns-, recreatieve en specifieke voorzieningen (Raspe en Vos, o.c.: 46).

III Hiertoe worden gerekend: kwaliteit van de woningen (woningverbetering, stadsvernieuwing en renovatie), woonomstandigheden, woonlasten, huurdersbelangen, verkrijgen woonruimte, leefbaarheid kleine kernen en groenvoorzieningen (Raspe en Vos, o.c.: 45).

IV Beheer, woningverbetering, huurderszaken, huisvesting specifieke groepen, volkshuisvesting en wonen, verbetering woonomgeving, ruimtelijke ordening (Van Hooijdonk en Raspe, o.c.: 19)

Ook zichtbaar is de toenemende aandacht voor de immateriële aspecten van wonen. In 1984 meldde ruim driekwart van de instellingen zaken die betrekking hebben op de ‘leefsfeer’. Genoemd werden overlast, openbare orde, veiligheid, criminaliteit, racisme, evenementen, wijkkrant en bevolkingssamenstelling (Raspe en Vos, 1985: 46). In 1990 worden bij ‘algemene leef-

baarheid' de buurt- en wijksituatie, buurt- en wijkaanpakplannen, wijkonderzoek en wijkperspectieven, kleine-kernen-problematiek genoemd. Bij 'woon- en leefomgeving' gaat het om verkeer en vervoer, milieu, evenementen, groenvoorzieningen, overlast, sociale veiligheid, media, speelgelegenheden en vandalisme (Van Hooijdonk en Raspe, o.c.: 23, 25).

De verschillende termen ten spijt, de trendonderzoeken laten zien dat in de jaren tachtig het werkterrein verder is uitgedijd. 'Wonen' is aangevuld met 'werken, minderheden en onderwijs'. Tegelijkertijd dijen ook de activiteiten met betrekking tot 'wonen' uit. De opsomming in tabel 6.5 van de zaken die tot 'leefsfeer' en 'algemene leefbaarheid' worden gerekend, doet de vraag rijzen waar het opbouwwerk zich onder de noemer 'wonen' niet mee bezig houdt. Van domeinafbakening lijkt immers geen sprake.

Vooruitlopend op de resultaten van mijn eigen onderzoek in 1999: deze ontwikkeling zal zich doorzetten. De sociale vernieuwing, het grotesteden- en integraal veiligheidsbeleid – voor alle drie zal gelden: het opbouwwerk gaat ermee aan de slag. Dit blijkt uit de thema's die worden aangesneden in het tijdschrift *Mededelingen Opbouwwerk*, dat in 1993 wordt omgedoopt in *MO/Samenlevingsopbouw*. Ook onder de noemers sociale vernieuwing en sociale veiligheid ontplooiën opbouwwerkers een scala aan activiteiten, gericht op het tegengaan van verval en verloedering van buurten en wijken, het versterken van de bindingen tussen buurt- en wijkbewoners en het bevorderen van de zelfwerkzaamheid van buurt- en wijkbewoners – een term die, zoals eerder werd opgemerkt, in de jaren negentig plaats maakt voor zelfredzaamheid.<sup>84</sup>

Veel keuze heeft het opbouwwerk niet, gezien de toenemende invloed van de gemeente op de taken en doelstellingen via budgetfinanciering en het afsluiten van convenanten. Het is immers volledig afhankelijk van overheidssubsidie.

De decentralisatie bevordert hiernaast ook een andere ontwikkeling; fusie van kleinere welzijnsinstellingen tot een grotere, ofwel, organisationele integratie.

### *Grootte en type instellingen*

Het aantal eenmansposten opbouwwerk daalt van 41% in 1984 tot 22% in 1990. Dit is het gevolg van zowel bezuinigingen als fusie. Het aantal instellingen met tenminste 8 beroepskrachten stijgt in de jaren tachtig namelijk van 9% in 1984 tot 14% in 1988.

Tabel 6.6: Aantal beroepskrachten per instelling (in %)

	1984	1988	1990 <sup>I</sup>	1999 <sup>II</sup>
1	41	30	22	8
2 t/m 3	34	40		14
4 t/m 7	15	16		19
8 of meer	9	14		59
beroepskrachten	ca. 1000		ca. 1000	

I Trends 84: 10; Trends 88: 10; Trends 90: 11

II in 1999 werd gevraagd naar het aantal fte van de instellingen

In 1990 wordt in 68% van de gevallen opbouwwerk verricht vanuit instellingen voor sociaal-cultureel werk; 28% merkt zichzelf aan als opbouwwerkinstelling (Van Hooijdonk en Raspe, 1990: 10).

Het proces van *organisatorische integratie* gaat door in de jaren negentig. Vooruitlopend op de resultaten van mijn eigen onderzoek: in 1999, wordt 79% van het opbouwwerk verricht vanuit instellingen met andere agogische werksoorten. Het aantal instellingen met tenminste 8 beroepskrachten is eveneens fors gestegen zoals blijkt uit tabel 6.6.

De vraag of organisatorische integratie ook gepaard is gegaan met integratie van taken, komt in de hierna volgende paragraaf aan de orde, die is gewijd aan mijn eigen onderzoek in 1999.

#### 6.4.5 Opbouwwerk rond de eeuwwisseling

Om na te gaan wat de gevolgen waren van de beleidsontwikkelingen in de jaren negentig voor de positie, doelgroepen, taken en functie van het opbouwwerk – ofwel voor het proces van domein- en sociale institutionalisering – werd in 1999 door mij een onderzoek gehouden onder, in eerste instantie, opbouwwerkinstellingen en welzijnsinstellingen met opbouwwerktaken<sup>85</sup> en, in tweede instantie, uitvoerend opbouwwerkers. Tevens wilde ik nagaan wat de gevolgen waren van twee andere ontwikkelingen voor de toekomst van het opbouwwerk. Gedoeld wordt op de reorganisatie van het hoger sociaal-agogisch onderwijs, waarbij in 1992 opbouwwerk als afstudeerspecialisatie verdween, en het schrappen van de functie opbouwwerker uit de CAO Welzijnswerk in 1996. Beide komen in de volgende paragraaf aan de orde.

Genoemde ontwikkelingen vormen – in combinatie met het herschikken van taken en functies als een van de mogelijke gevolgen van het proces van organisatorische integratie – een bedreiging voor het voortbestaan van het beroep. Herschikking van taken en functies kan namelijk leiden tot grensvervaging tussen opbouwwerk en andere agogische werksoorten en zelfs tot het verdwijnen van de specialisatie en de functie opbouwwerk.

De resultaten waarover eerder uitgebreid werd gepubliceerd (Dozy, 2000: 9-64) worden hieronder samengevat.<sup>86</sup> Deze betreffen de werksetting van opbouwwerkers (instellingskenmerken), beroepskenmerken, doelgroepen, taken en samenwerkingspartners van het opbouwwerk, in het bijzonder de lokale overheid, en de opvattingen over overheidsbeleid.

De nog niet eerder gepubliceerde resultaten, die betrekking hadden op respectievelijk grensvervaging tussen opbouwwerk en andere agogische werksoorten en op beroepsopvattingen van opbouwwerkers zelf, komen verderop in dit hoofdstuk aan de orde.

#### *De werksetting: instellingskenmerken*

De herstructurering van taken en functies binnen het welzijnswerk heeft niet geleid tot het in sommige streken verdwijnen van opbouwwerk, gelet op de spreiding van instellingen over de verschillende delen van Nederland. Deze wijkt niet erg af van die in 1990. Wel is het proces van *organisatorische integratie* in de jaren negentig doorgegaan. Het grootste deel van de opbouwwerkinstellingen is namelijk met andere instellingen samengevoegd tot bredere welzijnsinstellingen. Als gevolg hiervan komt het fenomeen eenmanspost nauwelijks meer voor en is het percentage kleine instellingen (met maximaal 4 werkers) fors geslonken (zie tabel 6.6).

Het aantal opbouwwerkers anno 2000 is moeilijk, zo niet onmogelijk te schatten, te meer daar, zoals verderop zal blijken, de combinatie van opbouwwerk en andere agogische taken steeds meer voorkomt. Alle grote opbouwwerkinstellingen in Nederland hebben informatie verstrekt zodat ervan uitgegaan kan worden dat het aantal opbouwwerkers weliswaar groter is dan het door de instellingen genoemde aantal van ruim 600, maar minder dan de schatting volgens het NIMO in 1990, circa 1000.

### *Beroepskenmerken van opbouwwerkers*

Opbouwwerk is aan het einde van de jaren negentig nog steeds vooral een 'wit' beroep. Er is sprake van vergrijzing; niet alleen is krap drietiende jonger dan veertig jaar, maar ook werkt bijna de helft langer dan tien jaar als opbouwwerker. Het aandeel vrouwen is gestaag toegenomen; de man-vrouwverhouding is 60 : 40. Bij de werkers jonger dan veertig jaar is deze omgekeerd, 40 : 60. Gelet op de vijftigers, overwegend mannen, en de instroom, overwegend vrouwen, mag worden verwacht dat over een aantal jaren het percentage vrouwen boven de vijftig zal komen.

De beroepsgroep is, naast zeer ervaren, hoog opgeleid. Nagenoeg alle werkers hebben tenminste een hogere beroepsopleiding; drievijfde heeft een specialisatie opbouwwerk.

Het proces van *taakintegratie* heeft zich, evenals het proces van organisationele integratie, in de jaren negentig doorgezet: drievijfde combineert opbouwwerk met andere taken. Van de groep die ook andere taken heeft, heeft de helft een specialisatie opbouwwerk. Dit duidt erop dat het vooral de niet-opbouwwerkgespecialiseerden zijn, die opbouwwerktaken kregen toebedeeld naast hun andere werkzaamheden.

### *Doelgroepen, taken en samenwerkingspartners*

Bijna tweederde werkt in wijken waarin het inkomens- en opleidingsniveau laag is en de fysieke woonomgeving te wensen overlaat, al dan niet als gevolg van gebrekkig of achterstallig onderhoud van woningen en/of verwaarlozing van de woonomgeving. Wijken waarin spanningen tussen allochtonen en autochtonen en/of autochtonen onderling geregeld voorkomen, evenals problemen met rondhangende jongeren, vandalisme, drugsgebruik of -handel. Kortom, buurten en wijken waar de modale Nederlander liever niet woont ofwel, probleemwijken. *Bewoners en hun organisaties* vormen ook in 1999 de belangrijkste doelgroep; organisatorische en strategische ondersteuning zijn hierbij de belangrijkste taken. *Jongeren en allochtonen* vormen de belangrijkste, elkaar deels overlappende, specifieke aandachtscategorieën. Zij worden door respectievelijk 46% en 42% van de werkers genoemd.

De aandacht voor *wonen* is onverminderd hoog, zij het dat de fysieke of materiële aspecten ervan – woningbouw, kwaliteit van de woningen en huurlasten – verder naar de achtergrond zijn verdwenen, óók ten opzichte van vijf jaar eerder, zoals tabel 6.7 laat zien.

*Werken en onderwijs*, twee thema's die in de jaren tachtig hoog op de prioriteitenlijst stonden, zijn nagenoeg uit het takenpakket verdwenen. Leefbaarheid, in het bijzonder *sociale veiligheid* en *sociale kontakten*, is ervoor in de plaats gekomen.

### *Samenwerkingspartners*

De belangrijkste samenwerkingspartner is de politie. Dit past bij sociale veiligheid als belangrijkste thema. Erna volgen de gemeentelijke dienst en de ambtelijk wijkcoördinator, de woningbouwvereniging en het sociaal-cultureel werk (tabel 6.8).

De meest genoemde ontbrekende samenwerkingspartners zijn scholen (31%), maatschappelijk werk (29%), arbeidstoeleiding (21%) en (preventieve) gezondheidszorg (16%). De meest genoemde reden voor het ontbreken van samenwerking is 'gebrek aan tijd'.

Tabel 6.7: Belangrijkste thema's (opbouwwerkers)<sup>I</sup>

	1999		-5 jr		p <sup>II</sup>
leefbaarheid: sociale veiligheid	202	74%	125	46%	.000
leefbaarheid: sociale contacten	191	70%	125	46%	.000
verkeer	155	57%	140	52%	
herinrichting wijk	145	53%	106	39%	.000
wonen (kwaliteit, onderhoud, lasten)	134	49%	149	55%	
welzijnsvoorzieningen	127	47%	112	41%	
leefbaarheid: een schone buurt	104	38%	77	28%	.004
recreatieve voorzieningen	65	24%	76	28%	
evenementen	55	20%	59	22%	
leefbaarheid: groenvoorzieningen	44	16%	50	18%	
buurteconomische activiteiten	22	8%	18	7%	
anders <sup>III</sup>	39	14%	21	8%	

I Alleen de respondenten die tenminste vijf jaar als opbouwwerker werkzaam waren.

II Paired-samples T-Test.

III Tot de categorie 'anders' behoren zaken als participatie, alcohol en drugs, vervoer, inspraak, emancipatie, nieuwkomers, speelvoorzieningen, onderwijs, communicatie en scholing.

Tabel 6.8: Samenwerkingspartners (opbouwwerkers)

samenwerking	1999		-5 jr		p <sup>II</sup>
politie	198	73%	127	47%	.000
gemeentelijke dienst	182	67%	164	60%	
woningbouwvereniging	176	65%	159	59%	
sociaal-cultureel werk	174	64%	169	62%	
ambtelijk wijkcoördinator	156	57%	84	31%	.000
scholen	104	38%	89	33%	
B&W	80	29%	63	23%	
maatschappelijk werk	70	26%	66	24%	
(preventieve) gezondheidszorg	52	19%	38	14%	
arbeidstoeleiding/bemiddeling	31	11%	39	14%	
winkeliersvereniging	27	10%	24	9%	
categoriale instelling	29	9%	38	14%	
anders*	61	22%	36	13%	

I In de categorie 'anders' vallen instanties en instellingen als jeugd- en jongerenwerk, jeugdzorg, collega-instellingen, volwasseneneducatie, peuterspeelzalen, juridisch adviseurs, dorpshuizen, wijkpastoraat, kerkelijke organisaties, ouderenwerk, verslavingszorg, externe adviesbureaus en buurtmeester.

### *De lokale overheid: betrekkingen en beleid*

Uit het tabel 6.8 blijkt al dat de gemeentelijke overheid een belangrijke samenwerkingspartner is in vooral de figuur van de gemeentelijke dienst en de ambtelijk wijkcoördinator. De houding van opbouwwerkers jegens de lokale overheid is echter ambivalent. In het algemeen oordeelt men positief over de wijze waarop burgers betrokken worden bij de gemeentelijke beleidsvorming. Ruim viervijfde stelt dat participatie<sup>87</sup> tenminste inhoudt dat burgers worden uitgenodigd hun mening kenbaar te maken. Ook zegt ruim drievijfde dat de gemeentelijke overheid in het kader van een integrale aanpak van lokale sociale problemen, samenwerking tussen het welzijnswerk en andere instellingen stimuleert. Desondanks is een ruime meerderheid (58%) ontevreden over het gemeentelijke sociale beleid. Als belangrijkste redenen worden genoemd het ontbreken van een samenhangend beleid en/of het ontbreken van een duidelijke visie op de aanpak van lokale sociale problemen, traagheid in besluitvorming, langs elkaar heen werkende diensten en ambtenaren ofwel verkokering en te weinig inzet van financiële middelen.

### *Problemen van opbouwwerk*

De veruit belangrijkste problemen bij de uitvoering van het werk zijn een hoge werkdruk, gebrek aan uren en gebrek aan middelen – ofwel ‘tijd en geld’ – door 44% van de werkers genoemd. Twee andere regelmatig terugkerende problemen zijn ‘participatie en activering van bewoners en het vinden, behouden en begeleiden van vrijwilligers’ (19%). Samenwerking met en/of het beleid van de gemeentelijke overheid wordt door 17% genoemd.

Het onderzoek in 1999 was het laatste grote opbouwwerkonderzoek. Met behulp ervan werd onder andere geprobeerd de doelgroepen, taken en samenwerkingspartners in kaart te brengen en de lacune op te vullen na de voorlaatste opbouwwerkkaart uit 1989.

Op de doelstellingen wordt ingegaan in paragraaf 6.7, die is gewijd aan de beroepsprofilering; de voorlopige conclusies over het proces van domeininstitutionalisering in de periode na 1980 volgen na ‘opbouwwerk na de eeuwwisseling’.

#### 6.4.6 Opbouwwerk na de eeuwwisseling

Veiligheid, leefbaarheid en multi-etnische spanningen blijven dominante thema's op de politieke agenda en derhalve ook belangrijke opbouwwerkthema's. Een aantal quick scans, gedaan vanaf 2002, laat zien dat de handelingsvrijheid van opbouwwerkers niet toeneemt ofwel, dat de betaler, de lokale overheid, steeds meer bepaalt.<sup>88</sup>

In 2002 is de belangrijkste conclusie van de quick scan, waarin opbouwwerkers wordt gevraagd naar hun professionele handelingsvrijheid, dat deze onder druk staat vanwege de grote bemoeienis van ‘opdrachtgevers’ (lokale overheid en woningcorporaties) met wat de inzet van het opbouwwerk aan concrete resultaten moet opleveren en de wegen waarlangs – de methode – deze resultaten bereikt moeten worden. Een andere conclusie is dat ‘tijd en geld’, de belangrijkste problemen in 1999, ten koste gaan van innovatie en deskundigheidsbevordering.

De scan een jaar later wijst uit dat er veel opbouwwerktijd zit in beheersmatige en organisatorische aangelegenheden, waaronder intern overleg. Dit vloeit voort uit de door het kabinet Balkenende II ingezette bezuinigingen op de overheidsuitgaven, die tevens voor onrust onder de werkers zorgen. Ook gaat er veel tijd zitten in het overleg met partijen in de vele netwerken waarin opbouwwerkers participeren en het afleggen van verantwoording over, vooral, de tijdsbesteding, het aantal activiteiten en de inhoud van het werk.

Dat een en ander ten koste gaat van de zichtbaarheid van en de bekendheid met opbouwwerk zijn twee van de conclusies in 2004. Er wordt onvoldoende gewerkt aan profilering; de resultaten worden onvoldoende zichtbaar gemaakt.

De vraag om mooie opbouwwerkverhalen voor de scan van 2006 levert slechts zes reacties op, die alle worden geplaatst in *MO/Samenlevingsopbouw*.

In 2007 blijken sociale veiligheid en sociale contacten als belangrijkste opbouwwerkthema's nog steeds bovenaan te staan. De politie is echter niet meer de belangrijkste samenwerkingspartner. Zij komt nu na gemeente, woningcorporatie en ambtelijk wijkcoördinator.

#### 6.4.7 Domeininstitutionalisering: beschouwing

Positief geformuleerd, kan worden gesteld dat het opbouwwerk zich ook de afgelopen ruim vijftientwintig jaar steeds flexibel heeft aangepast aan veranderde tijden, omstandigheden, problemen en doelgroepen. Negatief geformuleerd, kan worden gesteld dat het opbouwwerk nieuwe taken is blijven oppakken en dientengevolge steeds naar voren is gevluucht. Deze formulering suggereert dat opbouwwerkers hierin veel te kiezen hebben, wat niet het geval is. Het is volledig subsidieafhankelijk, waarbij – mede door de versterking van de regierol van de lokale overheid en het sturen op prestaties – de betaler steeds meer is gaan bepalen.

Het gevolg ervan is echter wel dat het domein steeds verder is opgerekt. Hierbij zijn twee bewegingen te onderscheiden. De eerste beweging is dat het opbouwwerk nieuwe taken en doelgroepen oppakt / krijgt toebedeeld: *werken, onderwijs, allochtonen en jongeren*. Er gaan echter geen taken of doelgroepen af. De tweede beweging is namelijk dat het 'traditionele' werkterrein *wonen* uitdijt en niet alleen dat, maar tevens vrijwel onbegrensbbaar wordt: *sociale veiligheid en sociale contacten* onder de noemer *leefbaarheid* – welk probleem kan niet onder deze noemer worden geschaard?

In het vorige hoofdstuk schreef ik dat het niet afbakenen van het werkterrein risico's met zich meebrengt. Een ervan is, zo stelde ik, *domeinoverlap, met als gevolg domeingeschillen* met andere beroepsgroepen. Dit komt in het hiernavolgende aan de orde. Het tweede, eerder genoemde risico was dat opbouwwerkers generalisten worden die 'weinig van veel' weten, hetgeen *de ontwikkeling van specifieke kennis en kunde* – de belangrijkste legitimatiegrond voor domeinclaims – bemoeilijkt. Dit kan er op termijn toe leiden dat het opbouwwerk zijn niche kwijtraakt. Het derde, gekoppeld aan beide andere, was *onduidelijke beroepsprofilering*. Beide, kennis en kunde en beroepsprofilering komen aan de orde in respectievelijk paragraaf 6.7 en 6.8.

#### *Domeinoverlap en domeingeschillen*

Het opbouwwerk vond in de jaren zeventig een *niche* in 'wonen', de materiële of fysieke aspecten, en 'wat ermee samenhangt', de immateriële aspecten. Dit betekent dat er door de bank genomen weinig domeinoverlap en domeingeschillen zullen optreden tussen het opbouwwerk enerzijds en gemeente, woningbouwvereniging en collega-welzijnswerkers anderzijds – drie partijen die zowel in 1999 als vijf jaar ervoor en in eerdere onderzoeken hoog scoren. Gelet op de interdependentie tussen genoemde partijen ligt, anders gezegd, samenwerking met hen voor de hand. Samenwerking met de gemeente (gemeentelijke diensten en wijkcoördinatoren) en de woningbouwvereniging ligt in de rede voor wat de fysieke of materiële aspecten betreft. Samenwerking met collega-welzijnswerkers is logisch als het gaat om de immateriële aspecten.

Naarmate het accent verschuift van materieel naar immaterieel, begeeft het opbouwwerk zich echter op het werkterrein van collega-werkers: de jongerenwerker bij *jongeren* (een in toenemen-



de mate belangrijke specifieke aandachtscategorie) en de sociaal-cultureel werker bij *sociale kontakten* als aspect van leefbaarheid.

In het eerder in dit hoofdstuk besproken trendonderzoek in 1983 kwam naar voren dat er op het gebied van *werken* niet of nauwelijks wordt samengewerkt met partijen die ‘ertoe doen’ als het gaat om werkloosheidsbestrijding: werkgevers en arbeidsbureaus. Dat *werken* uit de opbouwwerktaken verdwijnt, duidt er al op dat het opbouwwerk er niet in is geslaagd binnen te dringen in het domein van de arbeidstoeleiding, dat, zoals eerder werd opgemerkt, al is geclaimd door partijen in een andere, sterk geïnstitutionaliseerde sector, de economie. Een conclusie die wordt bevestigd door de resultaten van het onderzoek in 1999: slechts 10% zegt samen te werken met arbeidstoeleidende instanties; 21% geeft aan samenwerking met dergelijke instanties te missen. Het opvangen van werklozen door het aanbieden van activiteiten en cursussen, een ander in het trendrapport genoemd aspect van ‘werken’, lijkt eerder op de weg te liggen van het sociaal-cultureel werk dan op die van het opbouwwerk.

Volwassenenvorming en -educatie, als onderdeel van *onderwijs*, behoort tot het werkterrein van cultureel of vormingswerkers; er is dientengevolge sprake van domeinoverlap en mogelijk domeingeschillen, die samenwerking eerder zullen belemmeren dan bevorderen. Scholen, sterk geïnstitutionaliseerde en dus relatief machtige partijen, staan in 1999 als samenwerkingspartner weliswaar op de zesde plaats (door 42% van de opbouwwerkers genoemd), maar zij staan op de eerste plaats als het gaat om node gemiste samenwerkingspartners (31%). Dit zal ongetwijfeld samenhangen met de probleemjongeren in het werkgebied van veel opbouwwerkers, maar ook hier lijkt de jongerenwerker – en de jeugdhulpverlening – een meer logische partner voor scholen dan het opbouwwerk.

*Allochtonen* zijn in de loop der jaren een belangrijke opbouwwerk-doelgroep geworden. Ondersteuning van zelforganisaties ligt voor de hand; de (overwegend autochtone) opbouwwerkers kampen echter met dezelfde barrières als waar andere beroepen tegen aanlopen: taal- en cultuurproblemen.<sup>89</sup> Er wordt nauwelijks samengewerkt met categorale instellingen, in 1999 zelfs nog minder dan vijf jaar ervoor. In de lijst met node gemiste samenwerkingspartners komen categorale instellingen niet of nauwelijks voor. Dit duidt op z’n minst op gering interdependentiebewustzijn (van twee kanten).

*Sociale veiligheid*, ten slotte: uiteraard is de politie als ordehandhaver – evenals de gemeente als veiligheidsregisseur en de woningbouwvereniging als partij die fysieke ingrepen kan plegen aan woning(complexen) – een zeer voor de hand liggende partij om mee samen te werken. Van domeinoverlap en dientengevolge domeinstrijd kan van opbouwwerkzijde geen sprake zijn; de politie heeft krachtens artikel 2 van de Politiewet handhaving van de openbare orde als een van haar kerntaken én zij bezit het geweldsmonopolie. Omgekeerd kan de politie, die vanaf medio jaren negentig de ‘wijkagent’ steeds meer naar voren schuift in het kader van ‘community policing’,<sup>90</sup> wel het werkterrein van opbouwwerkers betreden. Investeren in goede contacten met ‘de buurt’ – onder het motto ‘kennen en gekend worden’ – en deelnemen aan zogeheten veiligheidsnetwerken zijn hierbij hoofdtaken van de wijkagent. Deze netwerken bestaan veelal uit dezelfde partijen als waarmee het opbouwwerk samenwerkt: gemeentelijke dienst, ambtelijk wijkcoördinator, woningbouwvereniging, welzijnswerk, scholen en hulpverlenende instanties zoals jeugdzorg. Daar waar het gaat om het organiseren van bewoners en andere groeperingen in het kader van ‘sociale veiligheid’ kan het opbouwwerk uiteraard een belangrijke rol vervullen als partner van de politie en andere partijen in het veiligheidsnetwerk. Duidelijk moet dan wel zijn wat de toegevoegde waarde is van het opbouwwerk. Dit komt aan de orde in de paragrafen over kennis en kunde en beroepsprofilering (respectievelijk 6.6 en 6.7).

De continue uitbreiding van het domein betekent aldus het overschrijden van grenzen van werkterreinen die reeds door anderen zijn geclaimd. Het gevolg ervan is domeinoverlap en concurrentie- in plaats van symbiotische afhankelijkheid. Het ondersteunen van allochtone organisaties vormt hierop wellicht een uitzondering; taal- en cultuurverschillen zijn echter veelal moeilijk, zo niet onmogelijk te overwinnen barrières.

Concurrentie-afhankelijkheid heeft een negatieve invloed op de mate waarin andere beroepsgroepen bereid zijn de domeinclaims van een beroep, in casu opbouwwerk, te steunen en leidt tot *interprofessionele competitie* en verlies aan *maatschappelijke steun*.

Dientengevolge zal domeininstitutionalisering – in hoofdstuk 2 omschreven als “de mate waarin de *omgeving* een beroep toestaat bepaalde activiteiten als zijn domein te beschouwen en op dat domein een vast patroon van activiteiten en een consensus over waarden te ontwikkelen” (Mok 1973: 54, cursivering MCD) – op termijn omslaan in domein-deinstitutionalisering.

Dat dit in de loop van deze periode is gebeurd, behoeft nauwelijks nog betoog. De resultaten van de hier besproken onderzoeken laten dit afdoende zien.

Of domeininstitutionalisering was omgeslagen in domein-deinstitutionalisering was uiteraard een van de vragen in mijn onderzoek in 1999. Ik wilde nagaan:

In hoeverre is er sprake van het vervagen van de grenzen tussen opbouwwerk en andere agogische werksoorten? Wat zijn de verwachtingen ten aanzien van de toekomst van het opbouwwerk: aparte functie of onderdeel van een bredere welzijnsfunctie?

De vragen werden voorgelegd aan zowel de instellingen als aan de uitvoerend opbouwwerkers. Aan hun opvattingen is de volgende paragraaf gewijd.

#### 6.4.8 Toekomstverwachtingen van instellingen en opbouwwerkers

##### *Grensvervaging*

Instellingen en uitvoerenden verschillen in perceptie over het vervagen van de grenzen tussen opbouwwerk en andere agogische werksoorten. Bijna tweederde van de uitvoerenden meent: ‘de grenzen zijn al vervaagd’. Slechts een kwart van de instellingen is het met hen eens.

Tabel 6.9: Grensvervaging?

	uitvoerenden		instellingen	
de grenzen zijn al vervaagd	226	64%	47	26%
de grenzen zullen vervagen	58	16%	78	43%
nee, de grenzen zullen niet vervagen	71	20%	55	31%
	355		180	

De verschillen tussen uitvoerenden en instellingen zijn kleiner als het gaat om het blijven bestaan van opbouwwerk als zelfstandige functie; eenderde van de instellingen en een vijfde van de uitvoerenden denkt dat het onderscheid tussen opbouwwerk en andere werksoorten overeind zal blijven.

Het *oordeel* over grensvervaging verschilt tussen instellingsleiding enerzijds en uitvoerenden anderzijds. Tweederde van de instellingen (67%) heeft er geen moeite mee als opbouwwerk als zelf-

standige functie wordt opgeheven. Wel wordt vaak het voorbehoud gemaakt ‘mits de opbouwmethodiek blijft bestaan’. Bij de uitvoerenden houden voor- en tegenstanders elkaar in balans; 51% vindt grensvervaging geen goede ontwikkeling, 49% vindt dat wel.

#### *Toekomstige inbedding*

Wat is volgens de werkers de beste organisatorische inbedding op termijn voor het opbouwwerk?<sup>91</sup> Voorkeur voor iets anders dan een zelfstandige instelling of onderdeel van een bredere welzijnsinstelling is er nauwelijks. Drievijfde van de werkers (61%) geeft als eerste keus onderdeel van een bredere welzijnsinstelling op; drietiende (31%) prefereert een zelfstandige opbouwwerkinstelling.

Dat de meeste werkers de voorkeur geven aan organisatorische inbedding in een bredere welzijnsinstelling is niet verrassend. Een bredere welzijnsinstelling bestrijkt een breder werkerterrein en heeft dientengevolge meer en op andere terreinen gespecialiseerde werkers. Een dergelijke instelling heeft ook een sterkere positie als gesprekspartner van onder andere de lokale overheid en biedt in tijden van bezuiniging meer bestaanszekerheid.

Hoe dan ook, in de perceptie van bijna tweederde van de uitvoerenden zijn de grenzen tussen opbouwwerk en andere agogische werksoorten vervaagd. Tweederde van hun werkgevers, de instellingen, vindt integratie geen probleem, mits de opbouwmethodiek blijft bestaan. De conclusie ligt voor de hand: de steun van werkgevers voor het behouden van een eigen opbouwwerkdomein is niet groot.

De helft van de opbouwwerkers heeft zich, ten minste, neergelegd bij grensvervaging. Dit is een veeg teken; het duidt erop dat domein-deïstitutionalisering niet zonder gevolgen is gebleven voor het proces van sociale institutionalisering. De vraag hoe dit proces is verlopen vanaf de jaren tachtig, staat centraal in de hiernavolgende paragraaf.

## 6.5. Sociale institutionalisering

Zoals in de eerste twee paragrafen naar voren kwam, keert vanaf begin jaren tachtig het maatschappelijke tij en verandert, hiermee samenhangend, het overheidsbeleid. Voor het opbouwwerk staan de jaren tachtig dientengevolge in het teken van bezuinigingen en de gevolgen van de decentralisatie. De vraag wat beide betekenen voor het verloop van het proces van sociale institutionalisering staat centraal in het eerste deel van deze paragraaf, dat is gewijd aan de activiteiten van een nieuwe belangenbehartiger, het Landelijk Platform Opbouwwerk. Het tweede deel van deze paragraaf is gewijd aan de ontwikkelingen vanaf het begin van de jaren negentig. Hierbij concentreer ik mij op de veranderingen in de manifestaties van opbouwwerk als sociaal geïnstitutionaliseerd beroep: opleidingen, tijdschriften, onderzoeks- en/of andere kenniscentra, beroepsorganisatie, gedrags- of ethische code en een beroepenstandaard of beroepsprofiel. In het derde deel van deze paragraaf keer ik terug naar het Landelijk Platform Opbouwwerk, dat vanaf het begin van de jaren negentig Landelijk Centrum Opbouwwerk is en in 2007 opgaat in MOVISIE, een landelijk kennisinstituut voor maatschappelijke inzet.

### 6.5.1 Het Landelijk Platform Opbouwwerk

Kort voor de in paragraaf 6.3 besproken Herstructurering Landelijke Organisaties (HLO) begint, krijgt het opbouwwerk een nieuwe belangenbehartiger, het begin jaren tachtig voor en door op-

bouwwerkers en -deskundigen opgerichte Landelijk Platform Opbouwwerk (LPO), dat zijn werkzaamheden in 1982 formeel begint. Initiatiefnemers zijn een aantal lokale opbouwwerkinstellingen. De aanleiding is niet zozeer de herstructurering van het welzijnsveld, maar de decentralisatie van het welzijnswerk, die in 1979 is begonnen.

Via een landelijk platform of steunpunt willen lokale instellingen de mogelijkheid creëren op de centrale basis toch bovenlokaal te overleggen, samen te werken en zo nodig krachten te bundelen. Stuwende kracht van het Platform is Wil van de Leur, beleidsmedewerker van de Sectie Samenlevingsopbouw van de NRMW en ex-opbouwwerker. Als de feitelijk oprichter van het opbouwwerk in Leeuwarden, 'netwerker' en schrijver van vele artikelen en commentaren, geniet hij grote bekendheid binnen opbouwwerkkringen. Hij slaagt erin de NRMW zijn salariskosten te laten betalen; een constructie die blijft bestaan tot de opheffing van de NRMW. DG Gradus Hendriks, die op het punt van vertrekken staat, benadert hij voor subsidie. Ook dit lukt; het LPO krijgt f75.000 als projectsubsidie gedurende vier jaar. Saillant detail: het is zo ongeveer het laatste wat Hendriks doet voordat hij met vervroegd pensioen gaat.

De belangrijkste taken van het LPO worden:

- het (mee) oprichten en ondersteunen van samenwerkingsverbanden of platforms van plaatselijke of lokale instellingen voor kortere of langere tijd, rond bepaalde vraagstukken met als doel probleemoplossing van onderop en innovatie;
- het (mee) organiseren van conferenties over opbouwwerkrelevante zaken en inhoudelijke thema's;
- belangenbehartiging richting centrale overheid;
- het verzamelen en verspreiden van informatie via een nieuw tijdschrift, *MO/Mededelingen Opbouwwerk*.

Aan het LPO hebben opbouwwerkers een actieve belangenbehartiger, die er niet alleen in slaagt zaken in beweging te krijgen, maar ook te houden. Het Platform, dat begint met Van de Leur en een deeltijdkracht,<sup>92</sup> is met recht een 'netwerkorganisatie' te noemen. Het werkt nauw samen met onder andere de vier Werkplaatsen Opbouwwerk en het NIMO en het heeft 'correspondenten' voor *MO/Mededelingen Opbouwwerk* in het hele land. Het staat met zijn vele contacten in het werkveld dicht bij de praktijk, het stimuleert initiatieven en het brengt instellingen en opbouwwerkers bij elkaar.

Het concept 'samenwerkingsverbanden' slaat aan; er ontstaan al dan niet tijdelijke samenwerkingsverbanden rond onder meer de problematiek in naoorlogse wijken, racisme, lokale omroep, verkeer, achterstandsgebieden, lokale werkgelegenheidsvraagstukken en onderwijsopbouwwerk. Ook participeert het Platform in landelijke samenwerkingsverbanden, zoals die van de regionale WAO-platforms<sup>93</sup> en het Landelijk Samenwerkingsverband Achterstandsgebieden (LSA).

Deze en andere landelijke samenwerkingsverbanden (zoals Opbouwwerk en Onderwijsstimulering en Werk en Welzijn) volgen het landelijk beleid met betrekking tot hun thema op de voet; zij geven gevraagd en ongevraagd advies aan ministeries en parlementsliden en zij proberen, evenals het Platform zelf, van de centrale overheid subsidie te krijgen voor activiteiten en/of onderzoek. Iets wat blijkens enkele NIMO-trendonderzoeken (Raspe en Vos, 1985: 13; Van Hooijdonk, 1989: 6) en de jaarverslagen van het LPO lukt.

Ook *MO/Mededelingen Opbouwwerk* blijkt in een behoefte te voorzien. De formule is eenvoudig. Er komt wel een opiniepagina, maar de redactie wil vooral informatie verspreiden over relevante

ontwikkelingen en informatie uitwisselen over lokale praktijken. Dit vanuit de gedachte dat, als opbouwwerkers weten wat er elders speelt, zij niet steeds het wiel hoeven uit te vinden en gemakkelijker met elkaar in contact kunnen komen.

Zoals gezegd, slaat het blad aan. Binnen twee jaar zijn de zes jaarlijkse uitgaven uitgegroeid tot tien: vijf gewone en vijf themanummers. Tot degenen die er regelmatig in schrijven, behoren veel opbouwwerkdeskundigen met een NIMO- of Werkplaatsachtergrond.<sup>94</sup>

Via de samenwerkingsverbanden en *MO/Mededelingen Opbouwwerk* zijn opbouwwerkers, opbouwwerkonderzoekers en opbouwwerkdocenten volop in de gelegenheid kennis en ervaringen uit te wisselen. Beide bieden opbouwwerkonderzoekers, methodiekontwikkelaars en docenten tevens handvatten voor verdere kennis- en methodiekontwikkeling. Twee andere LPO-initiatieven die hiertoe tevens bijdragen, zijn het oprichten van een bijzondere leerstoel en het Samenwerkingsverband Beroepsontwikkeling.

### *De leerstoel 'wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk'*

Een belangrijk initiatief van het LPO is in 1987 het verwerven van fondsen voor de oprichting van een bijzondere leerstoel.<sup>95</sup> De belangrijkste reden voor oprichting is de vrees dat de wetenschappelijke onderzoeks aandacht voor opbouwwerk zal verdwijnen. Een jaar ervoor is bij de reorganisatie van het wetenschappelijk onderwijs namelijk besloten dat de andragologie als aparte studierichting wordt opgeheven en dat het aantal sociologieopleidingen wordt ingekrompen (zie bijlage 2).

De rechtspersoon die de leerstoel in stand moet houden, krijgt als naam de Dr. Gradus Hendriks Stichting (GHS) – een hommage aan de man die ruim dertig jaar de grootste pleitbezorger van het opbouwwerk was. De leerstoel wordt in 1988 gevestigd aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam;<sup>96</sup> de eerste bijzonder hoogleraar Wetenschappelijke Grondslagen van het Opbouwwerk wordt in 1989 dr. C. de Wit, architect en socioloog, die tezamen met anderen in de jaren zeventig het zogeheten Proeftuinenonderzoek in het kader van de stadsvernieuwing verrichtte.

De lijnen tussen de GHS, waarvan Van de Leur secretaris is, en het LPO, dat wordt geleid door dezelfde Van de Leur, zijn kort en de GHS start al direct na de oprichting van de leerstoel met de uitgave van de serie 'Opbouwteksten' – publicaties in boekvorm. De tweede publicatie in de serie is het *Beroepsprofiel Opbouwwerker* (1990); nummer 6 is *Opbouwwerk, Methoden, Technieken en Terreinen* (Broekman, 1991), een studie- en werkboek van ruim 400 pagina's.<sup>97</sup> Enkele jaren later verschijnt *Professioneel opbouwwerk* (Broekman (red.), 1994). Het boek bevat blijkens de ondertitel 'beroepsprofiel, kwalificaties, beroepscode en kwaliteitszorg'.

Bovenstaande en andere publicaties in de reeks *Opbouwteksten* zijn meegefinancierd door het LPO, dat via Van de Leur nauw is betrokken bij de totstandkoming ervan.

Hoewel formeel gescheiden zijn LPO en GHS stevig met elkaar verbonden via Van de Leur, die eveneens aan de wieg staat van de Beroepenveldcommissie en diens opvolger – het Samenwerkingsverband Beroepsontwikkeling (SBO)

### *Het Samenwerkingsverband Beroepsontwikkeling*

In 1985 richt het LPO samen met het NIMO, de Werkplaatsen Opbouwwerk en de Sectie Opbouwwerk van de Nederlandse Organisatie van Welzijnswerkers (NOW)<sup>98</sup> de Beroepenveldcommissie op. De commissie stelt zich tot doel de specialisatie opbouwwerk in het hoger beroepsont-

derwijs overeind te houden. Deze dreigt namelijk te verdwijnen bij de aangekondigde reorganisatie van het hoger sociaal-agogisch onderwijs. Dit komt verderop in deze paragraaf aan de orde. De Beroepenveldcommissie wordt SBO na vervaardiging van een beroepsprofiel, dat in paragraaf 6.7 wordt besproken.

Het SBO beoogt, evenals andere samenwerkingsverbanden, dwarsverbanden aan te brengen tussen – in dit verband – onderzoekers, methodiekontwikkelaars en anderen die de kennis- en methodiekontwikkeling van het opbouwwerk stimuleren. Het adviseert over onderzoek, draagt bij aan de totstandkoming van publicaties en het adviseert bij de themakeuze van de, eveneens door het LPO georganiseerde, jaarlijkse *Vakconferentie Opbouwwerk*. Tijdens deze eendaagse bijeenkomst worden vakgenoten via presentaties geïnformeerd over opbouwwerkrelevante ontwikkelingen, onderzoek en praktijken.

### *Vakconferentie Opbouwwerk*

De opbouw van de dag weerspiegelt de zaken die het LPO stimuleert. Op de opening van de bijeenkomst door Van de Leur, die steevast iets te melden heeft over opbouwwerkrelevante beleidsontwikkelingen, volgen lezingen door sprekers met interessante theorieën, onderzoek of praktijken. Een vaste spreker is de hoogleraar opbouwwerk. Na de lezingen volgen een paneldiscussie met de inleiders, een lunch en het middagedeelte, waarin de deelnemers via subgroepen of workshops met elkaar in discussie gaan. In de wandelgangen kunnen deelnemers brochures krijgen en LPO-publicaties kopen. De dag eindigt gewoonlijk met het in het zonnetje zetten van een aantal opbouwwerkers door het uitreiken van een prijs.

Van de dag wordt uitgebreid verslag gedaan in *Mededelingen Opbouwwerk*.

Het concept, dat kennis, onderzoek, praktijken en uitwisseling combineert, werkt. De Vakconferentie zal in de jaren negentig namelijk uitgroeien tot een druk bezochte bijeenkomst. Het aantal deelnemers stijgt tot circa 400 in 2000, daarna neemt het af tot ruim 200 in 2007.

### *Rond 1990: een tussenbalans*

De HLO lijkt ondanks het verdwijnen van de NRMW niet of nauwelijks negatieve gevolgen te hebben voor het opbouwwerk rond 1990. Sterker, het LPO levert een succesvolle bijdrage aan het proces van sociale institutionalisering onder nieuwe omstandigheden – de eerder besproken bezuinigingen en decentralisatie. Het fungeert als knooppunt van betrekkingen tussen opbouwwerkinstellingen, opbouwwerkers, opbouwwerkonderzoekers en de leerstoel. Er zijn vier Werkplaatsen Opbouwwerk voor methodiekontwikkeling in respectievelijk Drachten, Deventer, Sittard en Dordrecht. Er is het NIMO voor onderzoek, advies en ontwikkeling, de leerstoel ‘wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk’, die zich zal richten op wetenschappelijke reflectie en onderzoek ten behoeve van de opbouwwerkpraktijk. Bij elkaar zeven ontwikkelingsinstituten voor opbouwwerk plus het nog niet zo lang bestaande NIZW, dat zich eveneens richt op deskundigheidsbevordering door methodiekontwikkeling. Hiernaast zijn er de al langer bestaande hbo-specialisatie en de kaderopleiding opbouwwerk, die in de behoefte aan een eigen beroepsopleiding voorzien.

Dit plaatje verandert drastisch in het begin van de jaren negentig. Bij de HLO blijkt namelijk voor het opbouwwerk het venijn in de staart te zitten, terwijl de herstructurering van het hoger beroepsonderwijs het opbouwwerk evenmin ongemoeid zal laten.

### 6.5.2 De omslag

Het ministerie, dat ook na de decentralisatie van het welzijnswerk verantwoordelijk blijft voor onderzoek en ontwikkeling in de welzijnssector, neemt in het begin van de jaren negentig een aantal maatregelen die verstrekkende gevolgen zullen hebben voor beide functies – onderzoek en ontwikkeling. Daarnaast wordt het opbouwwerk getroffen door het beleid van het Ministerie van Onderwijs, dat niet alleen het universitaire onderwijs reorganiseert – hetgeen in de jaren tachtig gebeurt – maar ook het hoger beroepsonderwijs. De gevolgen ervan voor de sociale institutionalisering zijn verstrekkend.

#### *LPO en Werkplaatsen Opbouwwerk tezamen in LCO*

In 1991 stelt WVC dat er overlap bestaat tussen de taken van het LPO, de vier Werkplaatsen Opbouwwerk voor methodiekontwikkeling en het NIZW en dat er dientengevolge fors kan worden bezuinigd. De taken van het LPO kunnen worden overgenomen door het NIZW; de vier Werkplaatsen kunnen worden teruggebracht tot twee.

De overnamedreiging van het LPO wordt afgewend. De manier waarop is tekenend voor de werkwijze van Van de Leur. Hij weet de directie van het NIZW ervan te overtuigen dat er van overlap geen sprake is en hij benadert leden van de Tweede Kamer om zijn zaak te bepleiten. De Kamerleden Esselink en Middel dienen een amendement in bij de behandeling van de Rijksbegroting 1992, dat Kamerbrede steun krijgt. Het LPO behoudt zijn subsidie en kan door fusie met de Werkplaatsen Opbouwwerk de krachten bundelen (Jaarverslag 1993: 52). De Werkplaatsen Opbouwwerk worden opgeheven; de taken worden ondergebracht bij het LPO, dat wordt omgedoopt tot Landelijk Centrum Opbouwwerk (LCO). Naast de hoofdvestiging, die in Den Haag blijft en Van de Leur als directeur krijgt, komt er een vestiging in Zwolle. Het LCO krijgt als kerntaken (Jaarverslag 1993: 53):

- *transfer*: uitwisseling van kennis en ervaringen door opbouwwerkers en instellingen onderling én het geven van signalen aan de rijksoverheid over ontwikkelingen die de samenlevingsopbouw kunnen versterken dan wel verzwakken – respectievelijk horizontale en verticale transfer;
- *innovatie*: verbetering en vernieuwing van het methodisch arsenaal, zoals door ‘opzoomeren’ – het met straatbewoners daadwerkelijk schoonmaken van de fysieke leefomgeving en deze opfleuren met groen.
- *kwaliteitsverbetering van het beroep*: door middel van het vaktijdschrift, dat wordt omgedoopt tot *MO/Samenlevingsopbouw*, het jaarlijks organiseren van een Vakconferentie Opbouwwerk en de instandhouding van de leerstoel.

Van de vijf organisaties blijft er aldus één, met een vestiging, over. Desondanks valt de klap mee. Het LCO is door overname van de taken en een aantal medewerkers van de werkplaatsen groter dan het LPO, het budget vele malen groter.<sup>99</sup>De taken blijven gelijk, zij het dat de door het LPO geformuleerde taak belangenbehartiging niet meer in de statuten voorkomt. Feitelijk verandert er weinig tot niets. Het LCO gaat onverminderd door met wat het LPO in de jaren ervoor ook deed: innovatie, transfer en kwaliteitsverbetering van het beroep.<sup>100</sup>

In de loop van de jaren negentig zal het LCO echter een ‘eenzame fietser’ worden als gevolg van een aantal andere reorganisaties, die voor het proces van sociale institutionalisering aanmerkelijk minder gunstig uitvallen.

### *NIMO wordt VJI*

Het NIMO ontkomt evenmin aan fusie. In 1993 wordt het samengevoegd met diens tegenhanger voor het maatschappelijk werk, het NIMAWO, tot het Verwey-Jonker Instituut (VJI). NIMO-directeur Vos krijgt de leiding; hij blijft aan tot eind jaren negentig. Het VJI behoudt in deze periode een duidelijke opbouwwerkcomponent binnen de onderzoekslijn 'vernieuwingen in lokaal sociaal beleid'.

De banden tussen VJI en het LCO lijken verstevigd te worden door de opvolger van eerder genoemde Vos, prof.dr. J.W. Duyvendak. Deze is al vanaf 1995 leerstoelhouder 'wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk'. Er zijn echter twee ontwikkelingen die de banden tussen opbouwwerk en VJI doen verzwakken. De eerste vloeit voort uit de startafpraak met WVC. Het ministerie verstrekt gedurende vijf jaar programmasubsidie, maar het VJI moet in deze periode tevens zelf geld genereren door de onderzoeksmarkt op te gaan. Hierdoor is het instituut genoodzaakt zich te richten op het binnenhalen van onderzoek naar andere vraagstukken die betrekking hebben op participatie, vernieuwingen in lokaal sociaal beleid, en informele zorg en zorgvernieuwing – de drie onderzoekslijnen (Vos, 1998: 20). De programmasubsidie blijft ook na de eerste vijf jaar bestaan, maar het aandeel zelf te genereren onderzoeksgeld neemt toe ten opzichte van het gesubsidieerde.

De tweede ontwikkeling die de banden tussen opbouwwerk en VJI doet verzwakken, is de aanwas van niet-opbouwwerkgeïntereerde onderzoekers – in combinatie met het op termijn verdwijnen van de 'oude' NIMO-onderzoekers binnen het VJI. Ofwel, er vindt 'verdunding' van het personeelsbestand plaats.<sup>101</sup>

Een en ander betekent niet dat opbouwwerkrelevant onderzoek niet meer plaatsvindt, wel dat het specifiek opbouwwerkgerichte onderzoek, zoals voorganger NIMO verichtte, vrijwel alleen nog in opdracht wordt gedaan.

### *Opleidingen*

In het vorig hoofdstuk schreef ik dat in de loop van de jaren zeventig het aantal opbouwwerk gespecialiseerden van de sociale academie toenam. Dit verandert na 1980, een piekjaar met 180 ingeschreven dagstudenten voor de specialisatie opbouwwerk. Erna daalt het aantal dagstudenten dat kiest voor opbouwwerk. De daling van het aantal avondstudenten begint vier jaar later, in 1985 (tabel 6.10). Dat het aantal afgestudeerden opbouwwerk dientengevolge daalt, is evident. De dalende belangstelling voor de dagopleiding opbouwwerk kan niet alleen worden verklaard uit de onmiskenbaar dalende belangstelling voor welzijnswerk als beroep.<sup>102</sup> In 1985 is namelijk nog 1% van alle studenten van het hoger sociaal-agogisch onderwijs ingeschreven bij de afstudeerspecialisatie opbouwwerk; de jaren erna zakt het percentage tot ver onder de 0,5%.

Het aantal geslaagden voor de kaderopleiding daalt eveneens fors vanaf het begin van de jaren tachtig. Dat er tussen 1986 en 1991 een stijging is, komt door het grote aantal geslaagden in 1990, namelijk 56. De verklaring hiervoor ligt voor de hand: eind jaren tachtig is al bekend dat de kaderopleiding bij de reorganisatie van het hoger beroepsonderwijs zal verdwijnen. Voor een aantal mensen zal derhalve gegolden hebben: nu of nooit.

### *Reorganisatie hoger beroepsonderwijs*

Bij de reorganisatie van het hoger beroepsonderwijs, die in 1992 zijn beslag krijgt, worden de sociale academies omgevormd tot hogescholen voor sociaal-agogisch onderwijs.<sup>103</sup> De specialisatie



Tabel 6.10: Overzicht afgestudeerden hbo, toetreden tot de arbeidsmarkt en geslaagden kaderopleiding

	hbo-dag	SCP-79% <sup>I</sup>	hbo-pt	totaal werkzaam	kader
t/m 1970	25	20	1	21	104
1971 t/m 1975	131	103	21	124	196
1976 t/m 1980	256	202	90	292	297
	412	325	112	437	597
1981 t/m 1985 <sup>II</sup>	212	167	89	256	113
1986 t/m 1990	101	80	74	154	138 <sup>III</sup>
	313	247	163	410	251
totaal	725	572	275	847	848

I De SCP-norm: 79% van het aantal afgestudeerden betreedt daadwerkelijk de arbeidsmarkt.

II De cijfers van 1983 en 1984 ontbreken; het aantal is geschat met behulp van 98% geslaagden van het totaal aantal 4<sup>e</sup>-jaars van 1979 t/m 1984. Het percentage van 98 is berekend door na te gaan hoe hoog het slaagpercentage was van de vierdejaarsgroepen van 1969 t/m 1981. Het percentage kwam overeen met de door het CBS berekende slaagpercentages van alle hbo-studenten vanaf het tweede jaar.

III 40% (56 deelnemers) slaagden in 1990.

opbouwwerk verdwijnt als gevolg van de norm dat alle opleidingen met minder dan 200 studenten worden opgeheven. ‘Samenlevingsopbouw’ wordt onderdeel van de nieuwe studierichting Culturele en Maatschappelijke Vorming (CMV).

Ook verdwijnen bij de reorganisatie van het hoger onderwijs, zoals gezegd, de kaderopleidingen, waaronder die voor opbouwwerk. De Hogeschool Rotterdam krijgt hiervoor, met subsidie van O&W gedurende een aantal jaren, in 1989 het Landelijk Opleidingscentrum Opbouwwerk (LOCO) terug. Het LOCO start met een tweejarige ‘kaderopleiding nieuwe stijl’, die wegens gebrek aan belangstelling in de loop der jaren negentig verdwijnt. Gelet op het aantal kadergespecialiseerden en de terugloop van het aantal opbouwwerkers in de loop van de jaren negentig ligt dit vermoedelijk aan ‘verzadiging’.

Ook ‘samenlevingsopbouw’ zal onvoldoende studenten trekken om de dreigende afname van opbouwwerkgespecialiseerden te doen keren (Duyvendak, 2000: 178; Van Mierlo, 2005: 17).

### *Opbouwwerk uit de CAO*

Vier jaar na het verdwijnen van de specialisatie opbouwwerk wordt opbouwwerk geschrapt als aparte functiecategorie in de CAO Welzijn, waaronder het opbouwwerk sinds de invoering van de RBR/SCW valt. In de CAO van 1996, die in 1997 in werking zal treden, valt opbouwwerk voortaan onder sociaal cultureel werk. Hiertoe “(worden) verschillende inhoudelijke werkvormen gerekend, al dan niet van algemene en/of specifieke aard, zoals: peuterwerk, cultureel werk, jeugd- en jongerenwerk, opbouwwerk, trajectbegeleidingswerk en plaatselijk vormings- en ontwikkelingswerk” (CAO Welzijn 1996: 112).

Gelet op de genoemde werkvormen lijkt een zestien jaar geleden in gang gezette integratie hiermee voltooid; in de RBR/SCW werden destijds de meeste van deze werkvormen immers al tot ‘sociaal-cultureel werk’ gerekend.

Aldus is in de jaren negentig sociale institutionalisering omgeslagen in sociale deinstitutionalisering. Door het schrappen van de functie opbouwwerker uit de CAO, het verdwijnen van de specialisatie in het hoger beroepsonderwijs en het terugbrengen van het aantal instellingen voor

onderzoek en methodiekontwikkeling tot in feite één – de leerstoel – komt het bestaan van het opbouwwerk als apart te onderscheiden beroepsgroep in gevaar.

De GHS-leerstoel kan verdere ontwikkeling van kennis en kunde slechts minimaal stimuleren met een hoogleraar voor twee dagen per week. Aanvullend hierop is het LCO, dat via het (laten) verrichten van onderzoek, *MO/Samenlevingsopbouw*, publicaties en de Vakconferentie in feite de enig resterende organisatie is via welke de sociale integratie van de beroepsgroep verloopt.

Hoewel? Er komt een nieuwe beroepsvereniging, de Beroepsvereniging Opbouwwerkers Nederland (BON). Het secretariaat is, zoals vele opbouwwerksecretariaten, gevestigd in Den Haag, bij het LCO.

### *Beroepsvereniging Opbouwwerkers Nederland*

Tijdens de Vakconferentie Opbouwwerk 2001 wordt de nieuwe beroepsvereniging aan de aanwezigen voorgesteld. De BON lijkt echter hetzelfde lot te ondergaan als haar voorgangers – *De eenzame fietser*, in de jaren zeventig, en diens opvolger, de Sectie Opbouwwerk van de Nederlandse Organisatie voor Welzijnswerkers. Het aantal leden komt namelijk niet of nauwelijks boven de honderd uit, hetgeen Van de Leur desgevraagd doet opmerken: “Opbouwwerkers zijn in staat alles en iedereen te organiseren, behalve zichzelf”.<sup>104</sup>

Desondanks laat de BON wel van zich horen. Samen met het LCO start zij een *OpbouwWerkschrift*, dat drie keer per jaar verschijnt. Vanaf 2003 houdt zij een jaarlijkse quick scan onder opbouwwerkers (zie paragraaf 6.4.6). Zij presenteert de bevindingen ervan tijdens de Vakconferentie Opbouwwerk. En zij vervaardigt samen met het LCO het beroepsprofiel *Opbouwwerk in Essentie*, dat in paragraaf 6.7 aan de orde komt.

In 2007 richt de BON (100 leden) samen met de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werkers (3400 leden) en Phorza, de beroepsvereniging voor werkers in sociale en/of orthopedagogische functies (600 leden), het Platform Sociaalagogische Beroepsverenigingen op. De doelstelling is kwaliteitsborging van de beroepsuitoefening van sociaal-agogische beroepskrachten.

De prioriteiten van het Platform zijn:

- belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding landelijk
- beleidsbeïnvloeding op instellingenniveau
- invloed op de inhoud van het beroepsonderwijs
- aandacht voor maatschappelijke thema's
- deelname aan platforms en netwerken
- vergroting van de betrokkenheid bij de programma's van landelijke onderzoeks- en kennisinstututen

Tevens beoogt het Platform de sociaal-agogische beroepsvorming te versterken door het vervaardigen van een Profiel Social Work, kwaliteitsstandaarden, een beroepscode en een beroepsregister.<sup>105</sup>

Of de samenwerking met de twee andere beroepsverenigingen de overlevingskansen van de BON zal vergroten, moet nog worden afgewacht. Een half jaar voor het tekenen van de samenwerkingsovereenkomst verdwijnt namelijk het laatste opbouwwerkbolwerk, het LCO, door een gedwongen fusie.

### *Een nieuwe 'HLO': exit LCO*

In 2003, enkele maanden na het aantreden van het tweede Kabinet Balkenende sturen de Mi-

nister en de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)<sup>106</sup> de nota *Kennis, Innovatie, Meedoen: Beleid begrotingssubsidies VWS* aan de Tweede Kamer. De boodschap in de nota is helder. Er moet, krachtens het Hoofdlijnenakkoord van het nieuwe Kabinet, worden bezuinigd op subsidies aan instellingen en projecten.<sup>107</sup>

In de nota worden tevens de contouren geschetst van een nieuw subsidiebeleid – een beleid dat flexibeler en innovatiever is, beter aansluit bij de ‘VBTB-gedachte’<sup>108</sup> en beter past bij een van de doelstellingen van het kabinetsbeleid: het vergroten van de eigen verantwoordelijkheid van burgers (p.3). Het nieuwe beleid zal berusten op drie pijlers: kennis, innovatie en meedoen.<sup>109</sup> De bestaande landelijke kennisinfrastructuur op het gebied van zorg en welzijn zal blijven bestaan. Deze moet echter, vanwege onder andere ondoelmatigheid door overlap en versnippering, worden omgevormd.

De bezuinigingsoperatie die erop volgt, doet denken aan de Herstructurering Landelijke Organisaties (HLO) in de jaren tachtig. De subsidie aan 130 instellingen wordt per 2004 beëindigd; ruim 150 instellingen krijgen een efficiencykorting van 10%. Zes instellingen krijgen daar bovenop een extra korting van 20% in 2005. Drie van de zes zijn het NIZW, het Verwey-Jonker Instituut én het LCO.<sup>110</sup>

Het VJI slaagt er, dankzij ‘meer markt’, in de bezuinigingsoperatie te overleven; het NIZW en het LCO niet. Het NIZW zal worden gesplitst in delen, welke worden ondergebracht in een van de drie nieuw op te richten kenniscentra op het gebied van zorg, jeugd en maatschappelijke inzet. Het LCO zal, samen met vijf andere landelijke organisaties,<sup>111</sup> opgaan in het kenniscentrum voor maatschappelijke inzet, MOVISIE.

Op 1 januari 2007 is MOVISIE operationeel geworden; het LCO en de vijf andere organisaties bestaan sindsdien niet meer. De ongeveer vijf overgebleven LCO-medewerkers zijn, tezamen met ongeveer 250 nieuwe collega’s, in de loop van 2007 verhuisd van Den Haag naar de nieuwe vestiging in Utrecht. *MO/Samenlevingsopbouw*, de GHS-leerstoel en de Vakconferentie Opbouwwerk zijn meeverhuisd.

Of het verdwijnen van het LCO betekent dat het proces van sociale integratie van beroepsgenoten stopt, hangt mede af van de vraag wat er gaat gebeuren met *MO/Samenlevingsopbouw*, de GHS-leerstoel en de Vakconferentie Opbouwwerk. Op deze vraag wordt ingegaan in de slotbeschouwing.

Het zal duidelijk zijn dat de perspectieven voor opbouwwerk als beroep niet rooskleuriger zijn geworden in de decennia na 1980. Sociale institutionalisering is omgeslagen in sociale deinstitutionalisering. De maatschappelijke steun is afgenomen. Wil het opbouwwerk zijn aanspraken op het werkkterrein kunnen handhaven, dan dient het zijn belangrijkste legitimatiegronden – specifieke opbouwwerkkennis en kunde én maatschappelijk nut – te kunnen ‘verkoppen’ aan in de eerste plaats de eigen, nieuwe organisatie (MOVISIE) en in de tweede plaats aan de partijen buiten de organisatie die het voor zijn voortbestaan nodig heeft. Waarmee het perspectief verschuift naar achtereenvolgens de ontwikkeling van kennis en kunde en beroepsprofilering.

## 6.6 De ontwikkeling van kennis en kunde

In het vorige hoofdstuk werd ingegaan op de drie benaderingen die vanaf het begin van de jaren zestig zijn ontwikkeld: de sociaal-agogische, nondirectieve benadering met Boer en Van Tienen

en Zwanikken als belangrijkste exponenten, de maatschappijkritische en de pragmatische met respectievelijk Reckman en Besteman als exponenten. Bij elk van de drie benaderingen, concludeerde ik, ging het om het ‘in gunstig geachte zin beïnvloeden van de sociale omgeving van de mens, door middel van deskundig begeleide sociale processen, waaraan de betrokken bevolking zelf actief deelneemt’ – de van Boer afkomstige ruime definitie van opbouwwerk (hoofdstuk 4.6.2). Sociaal-agogisch geïntereerden kozen hierbij voor verandering (beïnvloeding) langs lijnen der geleidelijkheid; maatschappijkritici kozen voor sociale actie als breekijzer voor verandering. Pragmatici richtten zich vooral op verdere methodiekontwikkeling met de probleem-projectmethode – een zakelijke, probleemgerichte en projectmatige benadering – als voertuig.

### 6.6.1 Van maakbaarheidsgeloof naar pragmatisme

Het vanaf de eerste helft van de jaren tachtig tanend geloof in de veranderbaarheid van maatschappelijke structuren door ‘protest en pressie’ en de ‘crisis van de nieuwe sociale bewegingen’ (paragraaf 6.1)<sup>112</sup> gaan het opbouwwerk niet voorbij. Illustratief in dit verband is de omslag van Piet Reckman, die in *Sociale actie* (1972) stelde dat ‘heel de maatschappelijke wanorde om moest’. Hij wordt in de jaren negentig adviseur van de politie en schrijft in die hoedanigheid *Hermandad, dat zijn wij zelf: werkboek veiligheid door leefbaarheid* (1999). Dit boek bevat evenals *Sociale actie* een aantal strategieën en methoden om mensen en groepen in beweging te krijgen. Niet om de maatschappij te veranderen, maar om de veiligheid te bevorderen. Reckman positioneert hierbij de wijkagent in het hart van het netwerk – van vrijwilligers, instellingen en het lokaal bestuur – dat moet bijdragen aan leefbaarheidsbevordering (Reckman, 1999: 132 e.v.).

De theorie- en methodiekontwikkeling vanaf de jaren tachtig weerspiegelt de zich bijstellende opbouwwerkambities. De *maatschappijkritische* benadering verdwijnt naar de achtergrond; sociale actie als onderdeel van de methodische gereedschapskist blijft bestaan.<sup>113</sup> Het voeren van ‘sociale actie’ wordt onderdeel van ‘belangenbehartiging door zelforganisatie’- een van de twee door Schuyt (1985: 21-22, 96-110) onderscheiden opbouwwerkbenaderingen. De tweede, de *probleem-project-methode* – de essentie van wat door mij pragmatisch opbouwwerk werd genoemd – blijft onderdeel van het methodisch gereedschap en ontwikkelt zich tot een combinatie van probleemgericht werken en projectmatig werken. De methode blijkt vooral bruikbaar bij de oplossing van concrete, materiële problemen (Broekman, 1998: 228-229). De sociaal-agogische benadering, die blijft bestaan, wordt ontdaan van haar maatschappijveranderende ambities. Dit komt verderop aan de orde.

### 6.6.2 Wetenschappelijke fundering: proefschriften

Een zelfde bijstelling van ambities is te zien aan de vijf opbouwwerkgerelateerde dissertaties – twee andragologische en drie sociologische – die in de loop van de jaren tachtig verschijnen. Zij ontberen, in tegenstelling tot *Opbouwwerk als sociaal-agogische methode* en *Sociale actie* een respectievelijk maatschappijtheoretisch en maatschappij-ideologisch fundament. Eén ervan *Opbouw in Spoorwijk* (Dijkstra, 1989) passeerde reeds de revue. De dissertatie van Broekman, *Sociale innovatie in Drenthe*, is gewijd aan de geschiedenis van het oudste provinciale opbouworgaan. Het boek mondt uit in een poging tot theorievorming door het opbouwwerk maatschappelijk te positioneren<sup>114</sup> (Broekman, 1987: 144 e.v.) In de derde, *Maatschappelijke activering van achterstandscategorieën* (Van der Veen, 1982), worden vier benaderingen in opbouw- en vormingswerk met elkaar vergeleken. Van der Veen (o.c.: 225 e.v.) formuleert in de slotbeschouwing een aantal keuzeproblemen en keuze-

momenten voor instellingen en werkers. In *De staat van de stadsvernieuwing* (De Kleijn, 1985) wordt een theorie van opbouwprocessen in de stadsvernieuwing getoetst. In het vijfde, *Opbouwwerk en lokaal welzijnsbeleid* (Schuyt, 1985), wordt geprobeerd opbouwwerk als intermediaire partij theoretisch te funderen. Beide laatste proefschriften komen hieronder aan de orde.<sup>115</sup>

De vijf proefschriften zijn, evenals de ppm, te typeren als *pragmatisch*, dat wil zeggen dat zij vooral zijn gericht op vergroting van de kennis van het handelen en, dientengevolge, vooral kunnen bijdragen aan verdere methodiekontwikkeling. Op zich is daar niets mis mee, maar het feit dat een wetenschappelijk gefundeerde ‘diagnose’ van de maatschappelijke kwalen waarvoor opbouwwerk een ‘oplossing’ is, niet (meer) wordt gesteld, duidt erop dat de verwachtingen over de maakbaarheid van de samenleving ook onder academici die zich bezighouden met opbouwwerk, worden bijgesteld. De Kleijn<sup>116</sup> verwoordt dit in de inleiding van zijn boek als volgt: “Ik maak deel uit van een generatie die met hooggestemde idealen van academie, hogeschool of universiteit afkwam. Welzijnswerkers, ingenieurs en sociologen trokken de oude wijken in om de theorie van maatschappijvernieuwing om te zetten in de praktijk. En niet alleen in de oude wijken werd deze poging ondernomen. Mijn generatie nam haar intrek in vele instituties van de verzorgingsstaat. Overal met een zelfde soort inzet: politisering, democratisering en emancipatie” (De Kleijn, 1985: 9).

Aan het einde van het boek werpt hij de vraag op of de samenleving maakbaar is:

“Afgaande op de experimenten met de buurtaanpak en de Rotterdamse aanpak van de stadsvernieuwing is mijn antwoord: eventjes. Eventjes wisten de bewoners de sloop van hun buurt en de aantasting van hun sociale leven te verhinderen. (Maar) de euforie over de maakbaarheid van de samenleving duurt niet lang. De buurt die in de maak was, valt al weer uit elkaar. De oude machtsverhoudingen herstellen zich langzaam. De vernieuwers verliezen hun elan. Stadsvernieuwing wordt een verzorgingsarrangement, terwijl het een actieprogramma was. En tengevolge van de economische crisis neemt de aantrekkelijkheid van het verzorgingsarrangement af” (Ibid.: 235).

### *Theorie van opbouwprocessen*

In *De staat van de stadsvernieuwing* toetst De Kleijn de door hem geformuleerde theorie van opbouwprocessen.<sup>117</sup> Centraal hierbij staat de vraag onder welke voorwaarden een opbouwproces in de buurt ontstaat en welke factoren het succes van buurtorganisatie bepalen.

Hij onderscheidt hierbij ontstaans- en procesfactoren en, voor de mate van succes, bevorderlijke en belemmerende factoren. Deze worden in tabel 6.11 weergegeven.

Toetsing van de theorie aan dertien stadsvernieuwingsprojecten levert een aantal extra bevorderende en belemmerende factoren op; deze zijn gecursiveerd in de tabel. De belangrijkste succesfactoren zijn in vet weergegeven.

Hoewel in de geslaagde projecten de bevorderende en in de niet geslaagde projecten de belemmerende factoren de overhand hadden, blijkt dat er geen doorslaggevende factoren zijn aan te wijzen en dat geen van de factoren voorspellende waarde bezit (Ibid.: 91-94). Ofwel, voor elke factor geldt dat de kans bestaat dat .... Hetzelfde geldt voor het verband tussen de verschillende factoren. Zo kan bedreiging van buitenaf (bevorderend) cohesie (bevorderend) versterken, maar het kan ook tegenstellingen (belemmerend) naar boven halen, zoals – blijkens het onderzoek – tussen autochtoon en allochtoon (Ibid.: 188-189). Tegenvallende resultaten (belemmerend) kunnen leiden tot afhaken, maar ook tot actiebereidheid (bevorderend).

Tabel 6.11: Voorwaarden, bevorderende en belemmerende factoren (De Kleijn, 1985: 98)

<b>Bevorderlijk</b>	<b>Belemmerend</b>
<b>ONTSTAANSVOORWAARDEN</b>	
<b>Bedreiging van buitenaf</b>	Geen bedreiging
Onvrede	Berusting
Cohesie	Tegenstellingen
Buurtgebondenheid	Verhuisgeneigdheid
Kader	Geen kader
Actiebereidheid	Afstandelijkheid
<b>Initiatief van onderop</b>	Initiatief van bovenaf
<i>Initiatief van middenuit</i>	
<b>PROCESVOORWAARDEN</b>	
Erkenning door tegenpartij	Negatie door tegenpartij
<b>Materiële resultaten</b>	Tegenvallende resultaten
	Groeiende tegenstellingen
	Individualiserende aanpak
<b>SUCCESFACTOREN</b>	
Inclusieve organisatie	Exclusieve organisatie
<b>Steunverwerving (van buitenaf)</b>	Geen relaties
Autonomie	Gebondenheid
<b>Mobilisering (van de achterban)</b>	Elitevorming
Strategisch vermogen	Strategisch onvermogen
<i>Initiatief houden</i>	<i>Reactief optreden</i>
<i>Eigen deskundigheid</i>	
<i>Publiciteit</i>	
<i>Zelfwerkzaamheid</i>	
<b>Vasthoudendheid</b>	
<b>Persoonlijkheden</b>	

Dus blijft het in iedere nieuwe situatie zoeken. Zonder te kunnen terugvallen op beproefde recepten. De ene keer werken die namelijk wel, de andere keer niet. Om met De Kleijn te spreken: garanties voor succes zijn er niet. (Ibid.: 92).

De grootste verdienste van De Kleijns onderzoek is dat hij bevorderende en belemmerende factoren in kaart brengt en toetst op hun samenhang en werking. Recepten voor handelingswijzen zijn niet direct uit het overzicht af te leiden, aanknopingspunten voor het handelen wel. Het schema maakt duidelijk waar opbouwwerkers op moeten letten en waarmee zij rekening moeten houden bij het op gang brengen en houden van zelforganisaties – niet alleen in stadsvernieuingsprojecten, maar in alle gevallen waarin buurtorganisaties proberen veranderingen te bewerkstelligen.

### *Opbouwwerk als intermediaire partij*

De poging van Schuyt (1985) het opbouwwerk theoretisch of conceptueel te funderen, kan worden beschouwd als fundament van een benadering in opkomst: de netwerkbenadering. Schuyt

werkt in *Opbouwwerk en lokaal welzijnsbeleid* het al sinds het eerste *NIMO-Bulletin* regelmatig terugkerende concept 'opbouwwerk als intermediair tussen overheid, bevolking en particulier initiatief' uit in het zogeheten triade-model. De drie (clusters) actoren richten zich zowel gezamenlijk als afzonderlijk op welzijnsbevordering; om de welzijnsdoelen te bereiken, zijn zij gedeeltelijk van elkaar afhankelijk ofwel interdependent. Vanwege deze interdependentie kan het nodig zijn een bemiddelende partij, een intermediair, in te schakelen om deze partijen tot samenwerking te brengen of de samenwerking te doen verbeteren. Dit is een taak die Schuyt toekent aan het opbouwwerk, dat door hem wordt beschouwd als een door de overheid aange-stelde intermediair.

Het opbouwwerk kan in zijn rol van intermediair drie functies vervullen. De eerste is het met elkaar in contact brengen van de actoren, de tweede is het ondersteunen van actoren en de derde is het ondersteunen van de afstemming van beleid (Schuyt, 1985: 16-19). Het opbouwwerk vervult deze functies, zo stelt hij na analyse van een aantal opbouwwerkonderzoeken en het overheidsbeleid inzake opbouwwerk (Ibid.: 33 e.v.).

De middelen waarover het opbouwwerk als intermediair beschikt, zijn positionele flexibiliteit in combinatie met deskundigheid. Positionele flexibiliteit houdt in dat het opbouwwerk zich vanuit een relatief zelfstandige positie beweegt binnen het veld; in de ene situatie dichter bij de bevolking, in de andere dichter bij de overheid of het particulier initiatief. Dientengevolge kan het de afstand tussen de drie actoren vergroten of verkleinen. De opbouwwerkdeskundigheid bestaat uit beheersing van het spel van positieverschuiving, agogische deskundigheid en probleemdeskundigheid (Ibid.: 146-148). De consequenties van het innemen van verschillende posities voor de rollen en het handelen van opbouwwerkers werkt Schuyt vervolgens uit in diverse modellen.

De vijf genoemde proefschriften bieden vele handvatten voor verdere discussie en methodiekontwikkeling.<sup>118</sup> In volgorde van verschijning: Van der Veen geeft uitgebreide, analyserende beschrijvingen van de vier benaderingen voor maatschappelijke activering,<sup>119</sup> praktijkvoorbeelden en hij zet de keuzeproblemen bij elk van de vier benaderingen in schema (Ibid.: 278-282). De Kleijn analyseert een aantal praktijken van stadsvernieuwing met behulp van zijn theorie van opbouwprocessen om bevorderende en belemmerende factoren op te sporen. De positionering van Schuyt (triademodel) en de door hem uitgewerkte modellen met eraan gekoppelde rollen bieden stof tot verdere doordenking en ontwikkeling. Door zijn expliciete actorbenadering met interdependentie als belangrijk kenmerk van de betrekkingen tussen de actoren, fundeert Schuyt tevens de in opkomst zijnde netwerkbenadering. Broekman (enveloppemodel, twee jaar later) kan hierop als aanvulling worden beschouwd. Dijkstra, ten slotte, laat zien tegen welke problemen opbouwwerkers in de praktijk aanlopen en hoe andere partijen, waaronder burgers, denken over opbouwwerk. En passant passeren bij hem tevens een aantal problemen van interorganisatiele samenwerking.

Tussen wetenschappelijke reflectie en theorie-ontwikkeling en praktijkgerichte methodiekontwikkeling binnen het opbouwwerk lijkt echter een tamelijk grote kloof te bestaan. De sociaalagogische benadering, die, zoals gezegd, blijft bestaan, krijgt namelijk een vooral door de praktijk gevoede verdere invulling.<sup>120</sup> Hetzelfde geldt voor de methoden en technieken die na 1980 worden ontwikkeld. Dit komt aan de orde in paragraaf 6.6.4.

Vanaf 1988 is er de leerstoel wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk' (6.5.1). De bijdrage ervan aan de wetenschappelijke fundering van opbouwwerktheorie staat centraal in de hiernavolgende paragraaf.

### 6.6.3 Wetenschappelijke fundering: de leerstoel ‘grondslagen opbouwwerk’

De eerste hoogleraar, socioloog Cees de Wit, treedt in 1989 aan.<sup>121</sup> De Wit ziet advisering en ondersteuning bij zelforganisatie en coalitievorming als primaire taak van het opbouwwerk. Het opbouwwerk heeft zich, zo stelt hij in zijn oratie, ontwikkeld tot organisator van netwerken en onderhandelingsadviseur. Het richt zich op (verbetering van) het handelingsrepertoire van de groepen waarmee het werkt; dientengevolge kiest De Wit voor opbouwwerkkennisontwikkeling vanuit handelingstheoretisch perspectief, waarbij de wisselwerking tussen context en handelen centraal staat<sup>122</sup> (De Wit, 1990: 15-21).

Gedurende de vier jaren van zijn hoogleraarschap zal De Wit echter vooral bezig zijn met, ten eerste, ‘updaten’. Dat wil zeggen: hij is nauw betrokken bij de herziening van het beroepsprofiel opbouwwerk uit 1987 (paragraaf 6.7), de totstandkoming van een beroepscode en het ruim 400 pagina’s tellende *Opbouwwerk: methoden, technieken en terreinen* (Broekman, 1991). Daarnaast is hij mede-initiatiefnemer van het Forum Opbouwwerkonderzoek, een gremium waarin onderzoekers participeren vanuit de verschillende opbouwwerkonderzoeks- en methodiekinstututen, universiteiten<sup>123</sup> en een ongeveer tegelijk met de leerstoel opbouwwerk ingestelde bijzondere leerstoel ‘maatschappelijke activering’. En ten slotte treedt De Wit op als adviseur in het zogeheten ‘anti-poverty program’ van de Europese Gemeenschap, gericht de bestrijding van armoede, en als adviseur en begeleider van door derden gedaan onderzoek.

Opvolger Jan Willem Duyvendak, socioloog en filosoof, bekleedt de leerstoel van 1996 tot 2002.<sup>124</sup> De titel van zijn oratie, *Het belang van derden: over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit* (1997), geeft al aan waar hij zich op zal richten: de rol van het opbouwwerk als belangrijke derde bij het versterken van de positie van achtergebleven en buitengesloten groepen in een multiculturele samenleving (Ibid.: 6, 19). Duyvendak, die zichzelf labelt als ‘empirisch filosoof’, ziet zijn taak niet zo zeer gelegen in het van buitenaf, via de academische filosofie en sociologie, werken aan opbouwwerkgrondslagen, maar in het expliciteren van binnen het opbouwwerk circulerende sociologische en filosofische noties en deze te onderzoeken op hun houdbaarheid en bruikbaarheid (Ibid.: 4).

Gedurende zijn buitengewoon hoogleraarschap richt Duyvendak zich vooral op het doen van onderzoek, veelal samen met anderen.<sup>125</sup> Hij betoont zich hierbij een uiterst kritisch beschouwer van in zwang zijnde politieke- en beleidsopvattingen over ‘de wijk als integratiekader’ (1999), gedifferentieerd bouwen (gericht op menging van hoge en lage inkomensgroepen en, dientengevolge, culturele menging van allochtone en autochtone groeperingen) (2000, 2001: 19-25) en vraag- en resultaatsturing (2003).

Het opbouwwerk daagt hij uit kritisch te blijven en zich niet mee te laten voeren op de stroom van pragmatisme en instrumentaliteit. Opbouwwerkers behoren, zo stelt hij in een lezing op de Vakconferentie opbouwwerk 1999, vast te houden aan een normatieve inzet, gericht op “het steunen van het zwakste belang en het minst erkende verlangen” – ook al is en blijft het moeilijk in een geïndividualiseerde en pluriforme samenleving beide op voorhand in algemene termen te vatten (Duyvendak, 2000: 170). Een jaar later wordt ‘opkomen voor het zwakste belang en het meest miskende verlangen’ de missie van het opbouwwerk (Statuut opbouwwerk, 2001).

De opvolger van Duyvendak, in 2004, is wederom een socioloog: Talja Blokland-Potters.<sup>126</sup> Al uit het begin van haar oratie *Het sociaal weefsel van de stad: cohesie, netwerken en korte contacten* blijkt dat zij niet voornemens is zich minder kritisch bevragend op te stellen dan Duyvendak: “Samenlevingsopbouw [ ] vraagt niet om nog meer campagnes en projectjes ter bevordering van interetnisch begrip en tolerantie, maar om investeringen in interacties in de openbare ruimte en verbe-



teringen in sociale netwerken. Langs die twee lijnen zal ik tevens het onderzoeksprogramma van de leerstoel de komende jaren verder ontwikkelen” (2006: 5). Zij neemt stelling tegen de opvatting dat de sociale cohesie onder druk staat door problematische integratie van allochtonen. Zij noemt dit een probleemreductie die cohesie verengt tot een kwestie van willen;<sup>127</sup> allochtonen die niet meedoen, hebben aldus een probleem, de rest van de samenleving niet. In het erop volgende betoog rekent Blokland-Potters af met de opvatting dat sociale uitsluiting een individueel probleem is of een probleem van bepaalde groepen. In de moderne samenleving, waar economisch, fysiek en sociaal niet meer zo nauw met elkaar zijn verknoot als weleer, is uitsluiting vooral resultante van het niet-hebben van toegang tot bepaalde netwerken, waarin sociale hulpbronnen worden verdeeld. Het bestuderen van de *mechanismen van uitsluiting in stedelijke netwerken* waarin het opbouwwerk participeert, wordt derhalve een van de twee onderzoekslijnen.

Het belang van *korte kontakten of interacties* in de openbare ruimte is toegenomen door het verlies aan publieke familiariteit en algemeen vertrouwen, zo stelt zij na een kort overzicht van veranderingen die tezamen hebben geleid tot het losser worden van de verknoping van het economische, fysieke en sociale in stedelijke samenlevingen. Zij situeert publieke familiariteit tussen intimiteit, een kenmerk van persoonlijke familie- en vriendschapsrelaties, en anonimiteit en omschrijft het als bekendheid met, kennis hebben van. Publieke familiariteit is resultante van veelal vluchtige, maar wel regelmatige kontakten in de buurtwinkel en op straat. Het verminderen ervan leidt ertoe dat mensen elkaar sociaal niet gemakkelijk meer kunnen plaatsen en het gevoel krijgen geen greep meer te hebben op hun straat, buurt of stad. Dit heeft een negatieve invloed op het algemeen vertrouwen, dat eveneens afhankelijk is van de manier waarop mensen zich, tijdens eenmalige kontakten die veelal niet langer duren dan die bij de vroegere buurtwinkel, jegens elkaar gedragen in de openbare ruimte.

Investeren in het opbouwen van duurzame sociale relaties op buurt-, wijk- en stadsniveau door het opbouwwerk ziet Blokland-Potters niet als remedie tegen het verlies aan publieke familiariteit en algemeen vertrouwen. Dat kan soms helpen, stelt zij op buurt- en wijkniveau, maar publieke familiariteit en algemeen vertrouwen zijn wijkoverstijgend. Hiermee identificeert zij een onontgonnen terrein voor het opbouwwerk en voor het opbouwwerkonderzoek.

Opbouwwerkbekenden zullen weinig hebben opgekeken van haar insteek. Ruim een jaar voor haar oratie presenteerde zij tijdens de Vakconferentie Opbouwwerk al de resultaten van een door haar geleid onderzoek, dat leert dat wel of niet actief zijn in netwerken wel enige, maar geen significante invloed heeft op het hebben van kontakten op lokaal niveau. Wel significant is de invloed van opleidingsniveau: netwerken die bestaan uit hoog opgeleiden, hebben veel meer kontakten en invloed dan netwerken die bestaan uit laag opgeleiden. Haar aansporing aan het opbouwwerk is dan ook: versterk diversiteit in netwerken door te investeren in het betrekken van hoger opgeleiden in lokale netwerken en investeer hierbij in het overbruggen van klasseverschillen, om uitsluiting / overstemming van de laag opgeleiden te voorkomen (Blokland-Potters, 2004: 45-50). Een aansporing die zij herhaalt tijdens de Vakconferentie 2007.

Tussen wetenschap en praktijkgerichte methodiekontwikkeling lijkt echter, zoals ik eerder opmerkte, een tamelijk grote kloof te bestaan. Alvorens hier verder op in te gaan, gaan we terug naar het begin van de hierbeschreven periode, de jaren tachtig. De maatschappijkritische benadering verdwijnt naar de achtergrond. De ppm ontwikkelt zich tot de methode probleemgericht en projectmatig werken. De sociaal-agogische benadering blijft bestaan, maar wordt aangepast aan veranderde probleemdefinities en veranderende doelstellingen.

#### 6.6.4 De sociaal-agogische benadering

De sociaal-agogische benadering blijft – in de lijn van Boer en Van Tienen en Zwanikken (hoofdstuk 5.4.1) – gericht op het begeleiden van bewuste, geplande veranderingsprocessen. Over cliënten, cliëntsystemen, intergroepswork en zelfonderzoek wordt echter niet meer geschreven; non-directiviteit is geen item meer. Ofwel, de aan de psychotherapie ontleende termen verdwijnen. Zo niet geheel, dan toch grotendeels. Ook fundamentele democratisering verdwijnt uit het spraakgebruik. Maatschappelijke verandering wordt niet meer beoogd, wel het opheffen van achterstelling of achterstand van sociaal-zwakke groeperingen.

Centraal in de sociaal-agogische benadering zoals deze zich in de loop van de jaren tachtig verder ontwikkelt, staat de ondersteuning en begeleiding van (vooral) bewonersgroepen. Dit wordt uitgewerkt in de eerder genoemde drieslag sociaal-organisatorische, strategische en educatieve ondersteuning.<sup>128</sup>

*Sociaal-organisatorische ondersteuning* richt zich op versterking van de positie van bevolkingsgroepen in het politieke en maatschappelijke krachtenveld door middel van organisatie-ontwikkeling. Naast het helpen opzetten en draaiend houden van groepen gaat het om het genereren van hulpbronnen en het tot stand brengen en onderhouden van betrekkingen met de achterban en met relevante partijen in de omgeving.

*Strategische ondersteuning* is gericht op vergroting van het handelingsrepertoire van de ondersteunde groepen. Naast advisering over mogelijke strategieën en de effecten ervan, gaat het tevens om het maken van een krachtenveldanalyse en advisering over planning en programmering.

*Educatieve ondersteuning* richt zich op het aanleren van vaardigheden die het functioneren en het strategisch handelen van de groep verbeteren. Uitgangspunt hierbij is leren door doen, ofwel ‘werkend leren’ en ‘cursorisch leren’ (Beroepsprofiel 1987. In: MO, 1987 (55): 15-18).

Deze drieslag zal leidend blijven, zij het dat, vooruitlopend op de volgende paragraaf, in het *Staatwet Opbouwwerk* ‘educatieve ondersteuning’ is vervangen door zelfredzaamheidsbevordering.<sup>129</sup>

De sociaal-agogische benadering blijft een benadering, opgevat als een min of meer consistente visie op de voornaamste problemen waaraan opbouwwerk een bijdrage tot oplossing wil leveren (diagnose) en erbij aansluitende methoden. Een benadering die kan worden gekenschetst als een *normatieve praktijktheorie*, dat wil zeggen een theorie die resultante is van meer of minder systematische reflectie op de praktijk (Ten Have, 1974: 118-126) en expliciet bepaalde waarden nastreeft. Dit wil uiteraard niet zeggen dat er bij de verdere methodiekontwikkeling geen gebruik wordt gemaakt van wetenschappelijke theorieën en inzichten; deze druppelen veelal in eenvoudige vorm door.<sup>130</sup>

#### *Methoden van opbouwwerk*

De drieslag *sociaal-organisatorische, strategische en educatieve ondersteuning* is in feite de set kernmethoden van de sociaal-agogische benadering. Vormen van *sociale actie* en de ppm, die uitgroeit tot de methode *probleemgericht en projectmatig werken* – waarin de fasen van geplande verandering (hoofdstuk 5, kader 5.2) prominent zichtbaar zijn – kunnen worden beschouwd als aanvullende sets methoden om de doelen – het opheffen van achterstelling of achterstand – te bereiken. In deze periode komen er een vierde en een vijfde set methoden bij, *netwerken* en de *campagnemethode*.

#### *Netwerken*

Medio jaren tachtig verschijnen er twee boeken, die de neerslag vormen van inzichten die het opbouwwerk in de loop der jaren heeft opgedaan bij het werken met groepen die, om verbeterin-

gen in hun woon- en leefsituatie te bewerkstelligen, organisaties als mee- en tegenspeler op hun weg vinden. Het eerste is *Netwerken: hun betekenis voor opbouwpraktijken* (Vos e.a., 1985). Het tweede is *De netwerkbenadering: strategieën voor machtsverwerving* (Snel, 1986).<sup>131</sup>

De methoden en technieken van *netwerken* zijn geënt op de netwerkbenadering, een in het dagelijks spraakgebruik ingeburgerde term voor interorganisatorische samenwerking, een thema binnen de organisatiekunde. Interdependentie is het vertrekpunt binnen de theorievorming, die dan nog in de kinderschoenen staat.<sup>132</sup> Organisaties zijn wederzijds afhankelijk bij het bereiken van bepaalde doelen, maar niet in gelijke mate. Formeel zijn zij gelijk – geen enkele organisatie in het netwerk kan andere haar wil opleggen – maar feitelijk beschikt de ene organisatie over meer macht en hulpbronnen dan de andere.

De verschillen in machts- en afhankelijkheidsrelaties zijn sterk bepalend voor de positie die de deelnemers hebben in het netwerk en de mate waarin zij erin slagen hun eigen doelen te bereiken / hun eigen belangen te laten prevaleren boven die van andere organisaties. Vanuit netwerkperspectief staan *machts- en afhankelijkheidsrelaties* derhalve centraal, evenals de *belangen* van de deelnemende organisaties. Deze bepalen immers de mate waarin organisaties mee- dan wel tegenwerken. In beide bovengenoemde boeken wordt uitgebreid ingegaan op de specifieke kenmerken en problemen van interorganisatorische samenwerkingsverbanden of netwerken, macht en afhankelijkheid, soorten macht en belangen, het in kaart brengen van netwerken en het maken van een krachtenveldanalyse, en strategieën voor onderhandeling en het vergroten van macht.<sup>133</sup>

Opbouwwerk wordt in beide boeken echter niet, zoals in het proefschrift van Schuyt, gepositioneerd als intermediair. Het is een van de partijen in het welzijnsveld, die zich richten op ondersteuning en belangenbehartiging van groepen burgers richting overheid en particulier initiatief.

Bij *netwerken* wordt de vraag ‘wat is de beste oplossing van het probleem’ losgelaten. In plaats daarvan komen vragen als ‘welk belang heeft deze of gene partij bij de door mij gedachte oplossing van het probleem, wat levert deelname aan het netwerk of medewerking op en wat kost het hem of haar, met welke partijen moet ik – gegeven de machtsverhoudingen van dit moment – coalities sluiten en welke machtsbronnen kan ik aanwenden om mijn eigen machtspositie te versterken / mijn eigen afhankelijkheid te verminderen’. Voor het opbouwwerk, gericht op sociaal-zwakke groepen, zijn dit uiterst relevante vragen. De machtspositie van de groepen waarmee het werkt is zwak, de invloedsmogelijkheden zijn veelal beperkt.

Beide boeken zijn gelaardeerd met praktijkvoorbeelden uit het opbouwwerk, hetgeen de vrij theoretische noties praktisch illustreert, terwijl de systematische uitwerking van de netwerkbenadering door Snel methodische handvatten verschaft. Zij verschijnen aan het begin van de periode waarin een integrale benadering bij het oplossen van sociale problemen op de politieke agenda komt.

#### *De campagnemethode*

Netwerken is opgenomen in het methodieboek *Opbouwwerk: Methoden, technieken en terreinen* (Broekman, 1991), evenals de ppm / probleemgericht en projectmatig werken, sociale actie en een methode die verwant is aan sociale actie: het voeren van campagnes. Enkele jaren later is de Vakconferentie Opbouwwerk 1995 gewijd aan het voeren van campagnes. Twee opbouwwerkers houden een inleiding over door hen georganiseerde opbouwwerkcampagnes, gericht op het mobiliseren van bewoners. Tijdens de discussie blijkt dat de ‘campagnemethode’ door veel meer opbouwwerkers wordt gebruikt. Dit vormt voor het LCO de aanleiding om aan de hand van een aantal praktijkbeschrijvingen de *do's* en *dont's* van de methode op te laten schrijven – een mooi voorbeeld van hoe uitwisseling van ervaringen kan leiden tot verdere kennis- en kunde-ontwikkeling, maar dit terzijde.

De campagnemethode kan worden beschouwd als een methode die voortbouwt op de methodiek van sociale actie en andere mobiliseringstechnieken. Zij bestaat, kort gezegd, uit een aantal activiteiten rond een bepaald thema, die in relatief kort tijdsbestek worden uitgevoerd en eindigen met een manifestatie, actie, feest of anderszins. Creativiteit is sleutelbegrip.

Met het aansteken van (sier)vuurwerk als metafoor: bij een campagne gaat het om een kortdurend sissen, gevolgd door een knal met veel kleuren, sterren en strepen. En veel publiek en media-aandacht.

De elementen bestaan uit:

- een centraal idee of probleem, zoals een straat of buurt die er verwaarloosd of verloederd uitziet, spanningen tussen verschillende groepen bewoners of een sfeer waarin wel veel mensen mopperen over 'zij die...' zonder dat zij zelf bereid zijn in actie te komen. Een aansprekende, prikkelende titel van de campagne moet hierbij als aandachtstrekker dienen;
- het opstellen van een activiteitenprogramma dat in korte tijd kan worden uitgevoerd. Dit eveneens om aandacht te trekken en om de betrokkenheid van deelnemers niet op de proef te stellen: hoe meer verspreid in de tijd, hoe groter de kans op afhakers;
- het bedenken van een communicatiestrategie om zo veel mogelijk publiciteit te genereren en relevante andere partijen zo min mogelijk kans te geven zich van het idee of probleem te distantiëren;
- coördinatie van de uitvoering van het programma, dat eindigt met
- iets groots: zoals een feest, manifestatie of anderszins. Dit is de opstap naar wat wordt beoogd met de campagne: aandacht voor en daadwerkelijke oplossing van de problemen die aanleiding vormen voor het opzetten van een campagne (Hofman, Janssens en Van Veenen, 1997: 34-35).

Het meest bekende voorbeeld van een campagne, ver voor deze als zodanig werd gelabeld, is het Opzoomeeren in Rotterdam, begin jaren negentig (zie Van der Graaf, 2001: 139-157). Hierbij werkten opbouwwerk, bewoners, gemeentelijke diensten en het stads(deel)bestuur samen om de Opzoomerstraat schoon en groen te maken. De campagne kreeg veel publiciteit en werd voorbeeld van sociale vernieuwing.

#### Kader 6.4: de campagnemethode

Andere voorbeelden van opbouwwerkcampagnes zijn *Windkracht Elluf* en *Blind Date*.

*Windkracht Elluf* is een drie maanden durende campagne, waarin acht wijken zijn betrokken. Het doel ervan is het verbeteren van de betrekkingen tussen allochtone en autochtone bewoners. Zij worden gestimuleerd deel te nemen aan zogeheten fifty-fifty pleinorganisaties, bestaande uit autochtonen en migranten. Elke pleinorganisatie moet twee buurtproblemen oplossen, twee culturele activiteiten organiseren, twee uitdagingen aangaan met instanties en een intercultureel vervolgproject organiseren. De campagne heeft een officiële start en een officieel einde, er is een draaiboek en er is begeleiding door het opbouwwerk. Ook komen er een Windkracht-Elluf-lied, -spel en -speldjes en een tweewekelijkse campagnekrant Frisse Wind. Tijdens een afsluitend buurtfeest presenteren de pleinorganisaties hun verrichtingen en plannen.

*Blind Date* is gericht op het betrekken van jongeren bij het Opzoomeer Mee programma 1996, het jaarlijkse activiteitenprogramma waaraan deelgemeenten in Rotterdam kunnen meewerken. Een aantal Opzoomerteams – dit zijn teams bestaande uit bewoners, instellingen

en diensten, die in een bepaalde buurt of wijk jaarlijks Opzoomeractiviteiten stimuleren – slaagt erin 39 zogeheten jongerenteams te formeren.<sup>I</sup> Deze jongerenteams moeten twee keer assisteren bij Opzoomeracties om een Blind Date te verdienen. Wat de Blind Date inhoudt is uiteraard vooraf niet bekend; wel de datum, het begintijdstip ('s ochtends om 7.00 uur) de zogeheten uitdaging die voor elk team klaarligt en de beloning: een Opzoomerzegel ter waarde van 2000 gulden, dat ten goede moet komen aan een door het team zelf gekozen doel.<sup>II</sup>

Aan het begin van de dag worden de jongerenteams opgepikt door stadsbussen, die hen naar een grote hal brengen. Daar krijgen zij te horen wat zij, onder leiding van medewerkers van de gemeentelijke diensten, die dag moeten doen om hun Opzoomerzegel te verdienen. Zo moet een team 45 grote boeketten maken én bezorgen bij jarige gehandicapten, een ander team moet het dek van een drijvende bok (hijskraan) roestvrij maken en een derde team moet vijf zandkastelen maken om het Kralingse Bos te promoten. Exclusief pauze en een door de organisatie verzorgde lunch hebben zij zes uur tot hun beschikking. De campagne wordt omkleed met veel geheimzinnigheid en spanning – iets wat past bij een blind date – en er is veel publiciteit (Hofman, Janssens en Van Veenen, o.c.: 22-33).

I Het minimumaantal leden van de jongerenteams is twintig.

II Zoals een survivaltocht, uitstapje naar een pretpark, nieuwe sportkleding of het opknappen van het jeugdthunk.

De campagnemethode kan worden beschouwd als een methode die voortbouwt op sociale actie en andere mobiliseringstechnieken. De methode belichaamt echter de verschuiving in doelstellingen die in het opbouwwerk heeft plaatsgevonden. De acties zijn niet langer gericht op maatschappijhervorming, maar op cohesiebevordering en op het aansporen van mensen zelf bij te dragen aan 'leefbaarheid' – een abstracte en gedepolitiseerde term. Of, zoals Broekman in de herziene versie van *Opbouwwerk* (1998: 279) opmerkt: "Bij een campagne gaat het vooral om een houdingsverandering tot stand te brengen bij de betrokken burgers: meer zelfvertrouwen, grotere initiatiefgeneigdheid en meer zin in samenwerken."

Een verschuiving die ook blijkt uit de belangrijkste thema's van het opbouwwerk rond de eeuwwisseling: sociale veiligheid en sociale contacten liggen met straatlengten voor op thema's als de fysieke aspecten van wonen en welzijnsvoorzieningen (paragraaf 6.4.5). Een verschuiving die hoogleraar samenlevingsopbouw Duyvendak karakteriseert als 'van emancipatie naar educatie', waarbij hij stelt: "Educatie is prachtig, maar kan het opbouwwerk zonder doordachte emancipatiedoelstellingen?" (Duyvendak, 2000: 169).<sup>134</sup> En een verschuiving die zich ook na de eeuwwisseling doorzet, blijktens de missie in *Statuut Opbouwwerk*, dat in paragraaf 6.7 aan de orde komt.

Zoals gezegd worden bovengenoemde methoden besproken in *Opbouwwerk; Methoden, Technieken en Terreinen* (Broekman, 1991), dat tevens een hoofdstuk bevat over informatieverzameling en analyse. Zij worden in de loop van de jaren negentig jaren verder ontwikkeld en verfijnd blijktens de herziene versie van 1998. In deze versie zijn tevens aparte hoofdstukken gewijd aan marketing en projectmatig werken en er zijn twee hoofdstukken over innovatie. Het eerste bevat praktijkvoorbeelden, het tweede een 'profielchets voor het leidinggeven aan innovatie'.

### 6.6.5 Beschouwing

Economische recessie, stijgende werkloosheid en een onbetaalbaar wordende verzorgingsstaat maken een einde aan het maatschappelijke optimisme over de maakbaarheid van de samenleving (paragraaf 6.1). Zowel de in de jaren tachtig verschenen proefschriften over opbouwwerk als de ontwikkeling van opbouwwerktheorie weerspiegelen een zelfde verschuiving van vooruitgangsoptimisme naar pragmatisme. Ondanks de proefschriften, die praktijkreflecterend en tevens praktijkgericht zijn, wordt de kloof tussen theorie en praktijk niet of nauwelijks overbrugd. Tussen wetenschappelijke theorie-ontwikkeling en de sociaal-agogische benadering binnen het opbouwwerk zoals die zich in de loop van de jaren tachtig uitkristalliseert en dominant wordt, lijkt immers nauwelijks verband te bestaan.

De ontwikkeling van opbouwwerkkennis wordt na 1980 vooral de ontwikkeling van een *normatieve praktijktheorie*, de sociaal-agogische benadering, gericht op activering en ondersteuning van sociaal-zwakke groeperingen. De nadruk komt meer en meer te liggen op ‘wat werkt’, ofwel de ontwikkeling van *opbouwwerkmethodiek*. Opmerkelijk hierbij zijn twee zaken. De ontwikkelde sets methoden kunnen ten eerste zonder veel moeite worden ingepast in de door Ross binnen community organization onderscheiden deelprocessen planning en community integratie (hoofdstuk 4.6.1). In de tweede plaats passen de in de loop der jaren ontwikkelde sets methoden in de typologie van veranderstrategieën van Chin en Benne – die zijn gekoppeld aan mensbeelden (hoofdstuk 5, kader 5.2) – zoals uitgewerkt door Mastenbroek (1998).

#### *Community organization en opbouwwerk*

De *ppm / probleemgericht en projectmatig werken*, waarin, zoals eerder opgemerkt, de fasen van geplande verandering prominent aanwezig zijn, kan worden beschouwd als een verdere uitwerking en verfijning van de methoden voor het deelproces planning (community organization): van probleeminventarisatie naar probleemoplossing en implementatie.

*Sociaal-organisatorische, strategische en educatieve ondersteuning*, alsmede de *campagnemethode*, kunnen worden beschouwd als verdere uitwerking en verfijning van het deelproces community integratie: door middel van het stimuleren van de betrokkenheid en de zelfwerkzaamheid van leden van de community wordt getracht de onderlinge bindingen en het gevoel van verantwoordelijkheid voor ‘de gemeenschap’ te versterken. *Sociale actie en netwerken* passen binnen beide deelprocessen: planning en community integratie. Bij planning kunnen beide onderdeel zijn van de strategieën voor probleemoplossing (sociale actie) en implementatie (netwerken). Bij integratie kunnen beide bijdragen aan gevoelens van verbondenheid (samen staan we sterk).<sup>135</sup>

De conclusie ligt voor de hand: de maatschappelijke context is veranderd, maar de overeenkomsten tussen de community organization van de jaren vijftig en het opbouwwerk van na de jaren tachtig zijn groter dan de verschillen – zeker sinds opbouwwerkers hun maatschappijveranderende ambities hebben laten varen.

#### *De sets opbouwwerkmethoden en veranderstrategieën*

Mastenbroek (1998) koppelt de typologie van veranderstrategieën van Chin en Benne, aangevuld met een vierde strategie, onderhandeling, aan het door hem ontwikkelde partijen-in-het-systeem- of netwerkmodel. Hij construeert dit model op basis van vier, analytisch van elkaar te onderscheiden, aspecten van de relaties tussen mensen in organisaties. Twee ervan hebben betrekking op de systeemkant, de twee andere op de partijenkant.

De relatieaspecten in het kort, waarbij de twee eerste de systeemkant representeren en de twee laatste de partijkant:

- het instrumentele aspect: taakverdeling en afstemming, het gebruik van inhoudelijke expertise of deskundigheid en het rationele gebruik van 'mensen en middelen';
- het sociaal-emotionele aspect: de betrekkingen die mensen met elkaar onderhouden;
- het machts- en afhankelijkheidsaspect: de machtsongelijkheid binnen de formele én de informele relatie;
- het onderhandelingsaspect: de strijd om de verdeling van de schaarse goederen (Ibid.: 32-37).

Aan elk van de vier aspecten koppelt Mastenbroek (Ibid.: 81-83) een bepaald type veranderstrategie. Binnen de aldus ontstane typologie van veranderstrategieën passen alle opbouwwerkmethoden:

- *Empirisch-rationele strategieën* corresponderen met *sociaal-organisatorische en strategische ondersteuning* en de *ppm / probleemgericht en projectmatig werken*. De nadruk ligt op een rationele benadering; de interventies betreffen het instrumentele relatieaspect. Het mensbeeld (Chin en Benne): de mens handelt op grond van redelijkheid (rationaliteit);
- *Normatief-reëducatieve strategieën* corresponderen met *educatieve ondersteuning* en de *campagnemethode*. Bij dergelijke strategieën gaat het om het bewerkstelligen van veranderingen in opvattingen, ofwel: veranderen door leren. Het aangrijpingspunt is het sociaal-emotionele relatieaspect. Het mensbeeld: de mens is sociaal (gericht op anderen), cultureel bepaald en betekeniszoekend;
- *Machts-dwangstrategieën* corresponderen met *sociale actie*. Bij dit soort strategieën, waarbij het aangrijpingspunt het machts-en afhankelijkheidsaspect van de relatie is, gaat het om het (desnoods) afdwingen van veranderingen door het gebruik van macht. Het mensbeeld: de mens reageert op beloning en straf.
- *Onderhandelingsstrategieën* ten slotte corresponderen met *netwerken*. Het verdelen van schaarse 'goederen' door middel van onderhandeling – geven en nemen – staat centraal. Het aangrijpingspunt is het onderhandelingsaspect van de relatie. Het mensbeeld: de mens is calculerend, berekenend, en handelt vanuit het welbegrepen eigenbelang.

De ontwikkelde opbouwwerkmethoden 'dekken' aldus het gehele scala aan soorten veranderstrategieën. De methodische gereedschapskist is derhalve goed gevuld. Dit lijkt in tegenspraak met de eerdere constatering dat er tussen de wetenschappelijke theorie-ontwikkeling en de sociaal-agogische benadering binnen het opbouwwerk zoals die zich vanaf de jaren tachtig verder heeft ontwikkeld, nauwelijks verband lijkt te bestaan. Dat is het echter niet. Wetenschappelijk geschoolde methodiekontwikkelaars hebben bij hun werkzaamheden uiteraard gebruik gemaakt van hun wetenschappelijke vorming en veranderende en nieuwe sociaal-wetenschappelijke inzichten. Het is vooral de koppeling tussen een wetenschappelijk gefundeerde diagnose van de maatschappelijke problemen die de inzet van opbouwwerk noodzakelijk maken ofwel legitimeren (een maatschappijtheorie) – zoals ten tijde van Groenman, Boer, Van Tienen en Zwanikken en de sociaal-wetenschappelijke maatschappijcritici – die zwak is.

De conclusie zal duidelijk zijn: de ontwikkeling van opbouwwerkkennis en -kunde is vanaf de jaren tachtig vooral de ontwikkeling van *opbouwwerkkunde* geweest ofwel, kennis van 'de behandeling'. Opbouwwerkers zelf vinden dit, zo blijkt uit een recent onderzoek (Van Mierlo, 2005), het meest van belang.<sup>136</sup> Zij hechten, in volgorde van belangrijkheid, significant het meest aan: *Proceskennis*: kennis over de betekenis voor de cliënt om van a naar b te gaan, hoe van a naar b te komen, wat de cliëntvoorkeuren zijn en welke perspectieven ontstaan;

*Methodiekkennis*: kennis om in samenwerking met andere partijen projecten en activiteiten te ontwerpen die de maatschappelijke participatie moeten stimuleren.

De verschillen tussen proces- en methodiekkennis onderling zijn niet significant; beide worden even belangrijk gevonden. Erna komen:

*Terreinkennis*: vakinhoudelijke kennis op terreinen als volkshuisvesting, onderwijs, stadsvernieuwing en sociale (on)veiligheid;

*Onderzoekskennis*: kennis om situaties en achtergronden van verschillende partijen (individu, groep, organisatie en samenlevingsverband) te analyseren en te plaatsen binnen de maatschappelijke context (Ibid.: 56-57).

Leren in wisselwerking met de *wetenschap* wordt het minst van belang en het minst leerzaam gevonden<sup>137</sup>; leren in wisselwerking met de '*cliënt*' het meest. Er tussenin zitten leren van en met *collega's* en leren door *reflectie* (Ibid.: 53-54).<sup>138</sup>

De resultaten van het onderzoek van Van Mierlo dienen wel te worden begrepen binnen de context van de ruim tien jaar eerder verdwenen opbouwwerkspecialisatie. Vooral opleidingen kunnen immers de belangstelling voor wetenschap-georiënteerde kennis stimuleren.

Hoe dan ook, een goed gevulde gereedschapskist is uiteraard van belang bij het kunnen uitvoeren van het werk. Desondanks is het beroep kwetsbaar voor domeinaanvallen van buitenaf. Het belangrijkste wapen in de strijd om zeggenschap over het werkterrein – kennis – dient ter legitimering van twee claims: zeggenschap over de 'diagnose' en zeggenschap over de 'behandeling' (Abbott, hoofdstuk 2.2). Als de diagnose vooral op praktijkkennis berust, wordt het moeilijk diagnoses en behandelingen van andere beroepsgroepen die een claim leggen op (een deel van) het werkterrein, te herleiden tot het eigen kennissysteem en zodoende domeinclaims te handhaven. Ik kom hier in de slotbeschouwing op terug.

Naast kennis zijn het zoeken van aansluiting bij de dominante ideologie in de institutionele omgeving als strategie en het kunnen voorzien in de behoeften van afnemers en de samenleving (maatschappelijke waardering) de twee andere gronden die beroepen aanwenden om hun domeinclaims te legitimeren. Waarmee we komen aan de laatste paragraaf van dit hoofdstuk: beroepsprofilering.

## 6.7 Legitimering door beroepsprofilering

Zoals we zagen in paragraaf 6.4 is het domein van het opbouwwerk opgerekt door zowel toevoeging van taken aan 'wonen' als toevoeging van nieuwe doelgroepen of specifieke aandachtscategorieën. Ook is er vanaf de jaren negentig de toenemende noodzaak tot interorganisatorische samenwerking in het kader van een integrale probleembenadering. Hierdoor wordt beroepsprofilering des te noodzakelijker (zie ook Schuster, 2001: 178-180). Wat kunnen anderen, doelgroepen, financiers en samenwerkingspartners verwachten van het opbouwwerk? Waar staat het voor en wat is de meerwaarde ervan?

Het opbouwwerk is zich van de noodzaak van beroepsprofilering welbewust. Het eerste beroepsprofiel verschijnt in 1987, het tweede, een geactualiseerde versie, in 1990. Dit profiel wordt vier jaar later aangevuld met een beroepscode en een verdere uitwerking van de benodigde kwalificaties in *Professioneel Opbouwwerk* (1994).<sup>139</sup> Het profiel krijgt een opvolger in het *Statuut Opbouwwerk* (2001), dat wordt opgenomen in *Opbouwwerk in Essentie* (2006).



De beroepsprofielen hebben welbeschouwd een dubbele functie. Naar buiten toe dienen zij om het eigene én de meerwaarde van het opbouwwerk duidelijk te maken. Als zodanig zijn het *legitimatiedocumenten*, die naar buiten toe maatschappelijk nut en expertise benadrukken. Naar binnen toe beoogt beroepsprofilering eensgezindheid, *beroepsgemeenschappelijkheid*, tot stand te brengen of te bestendigen.

De beroepsprofielen zijn tevens een reactie op ontwikkelingen binnen het werkkerrein. Zij weerspiegelen ook de veranderingen in opvattingen inzake doelstellingen, doelgroepen en taken en veranderingen in vereiste expertise en kwalificaties. Zij zijn aldus tevens uitdrukking van het *zelfbeeld* van het opbouwwerk als beroepsgroep.

### *Beroepsprofiel 1987: organisatorische, strategische en educatieve ondersteuning*

Het profiel is gemaakt door de eerder genoemde Beroepenveld-commissie, die het profiel wil gebruiken om de kennis- en kundeontwikkeling binnen de specialisatie opbouwwerk een kwaliteitsimpuls te geven. Tevens beoogt de commissie de functie opbouwwerk in de CAO te verstevigen.

Het profiel bevat onder meer de doelstelling, doelgroepen, werkkerreinen en taken.

De *doelstelling* is 'het verlenen van diensten aan groepen uit de bevolking die zich inzetten om de kwaliteit van hun woon-, leef- en werksituaties te behouden of te verhogen' binnen een context van maatschappelijke ongelijkheid. Deze ongelijkheid, als gevolg van macro-ontwikkelingen, werkt door in de microsituatie, de woon-, werk- en leefomgeving, die aangrijpingspunten bieden voor de inzet van opbouwwerk.

De *doelgroepen* zijn sociaal-economisch en sociaal-cultureel zwakke groepen en categorieën. Er wordt onderscheid gemaakt in territoriaal, categoriaal en ideeël (op thema's gericht) opbouwwerk. De *werkkerreinen* zijn het tot stand brengen dan wel verbeteren van voorzieningen, wonen en de woonomgeving, werkloosheid / werkgelegenheid, de leef sfeer in de buurt of wijk, verkeer, onderwijs en vorming.<sup>140</sup> Deze werkkerreinen hebben een horizontale en een verticale dimensie: de horizontale heeft betrekking op de relaties binnen en tussen groepen en groeperingen; de verticale heeft betrekking op de relaties tussen burgers, overheden en instituties.

*Specifieke aandachtscategorieën* zijn jongeren, etnische groepen, uitkeringsgerechtigden, woonwagengebwoners, bejaarden en gehandicapten.

Het opbouwwerk heeft drie met elkaar samenhangende *kerntaken*: de in paragraaf 6.6.3 besproken trits sociaal-organisatorische, strategische en educatieve ondersteuning. Naast deze drieslag is er een vierde, aanvullende kerntaak: *voorwaardenscheppende werkzaamheden*. Deze omvatten zaken als het bieden van faciliteiten, het schrijven van nota's en archivering (MO, 1987 (55): 15-18).

Het profiel is een weerspiegeling van de zaken waarmee het opbouwwerk in deze jaren bezig is en het bekrachtigt als het ware het uitdijende werkkerrein. Nieuw, in die tijd, is de uitwerking van ondersteuning in sociaal-organisatorisch, strategisch en educatief. Termen die weliswaar eerder zijn opgedoken,<sup>141</sup> maar nu als kerntaken worden geformuleerd.

De vraag of het opbouwwerk zich met dit profiel helder neerzet, kan bevestigend én ontkennend worden beantwoord. Helder zijn de kenmerken van de doelgroep – sociaal-economisch en sociaal-cultureel zwakkeren – en de uitwerking van de kerntaken. Eveneens helder is dat het opbouwwerk zich richt op groepen. Het in één adem noemen van werksituatie met woon- en leefsituatie roept vooral vragen op. Bij werksituatie ligt de associatie met vakbonden, ondernemingsraden en bedrijfsmaatschappelijk werk meer voor de hand dan die met opbouwwerk.

De werkkerreinen werkloosheid / werkgelegenheid en onderwijs en vorming roepen eveneens vragen op. Zoals eerder werd opgemerkt, zijn beide terreinen reeds door andere beroepsgroepen

geclaimd en kunnen er overlap en domeingeschillen ontstaan. De specifieke aandachtscategorieën roepen, zoals eveneens eerder gezegd, de vraag op ‘met welke categorie houdt het opbouwwerk zich niet bezig’, terwijl ook hier geldt: er bestaat jongerenwerk, ouderenwerk, migrantenwerk en maatschappelijk werk voor gehandicapten. Hetgeen eveneens kan leiden tot domeinoverlap en domeingeschillen.

### *Beroepsprofiel 1990 / 94: plus onderzoeken en signaleren en ontwikkelen en innoveren*

In 1990 verschijnt een geactualiseerd beroepsprofiel, dat in 1994 wordt aangevuld met *Professioneel Opbouwwerk*. Initiatiefnemer van beide is het door LCO en NIMO opgerichte Samenwerkingsverband Beroepsontwikkeling (SBO, paragraaf 6.5.1), dat het profiel up-to-date wil houden. Ondanks dat de formuleringen in beide profielen op een aantal punten abstracter zijn geworden,<sup>142</sup> zijn ook anno 1990 / 94 de *hoofddoelstellingen* van opbouwwerk het bestrijden van achterstand en het opzetten dan wel instandhouden van welzijnsvoorzieningen (Broekman, 1990: 23; 1994: 21).

De kerntaken sociaal-organisatorische, strategische en educatieve ondersteuning zijn gekoppeld aan de eerste hoofddoelstelling. Twee nieuw geformuleerde kerntaken zijn gekoppeld aan de tweede. Het gaat om onderzoeken en signaleren en ontwikkelen en innoveren:

*Onderzoeken en signaleren* houdt in het zelf of door anderen laten onderzoeken van ontwikkelingen in het werkgebied en het volgen van landelijke ontwikkelingen met betrekking tot de zes hieronder genoemde deel terreinen. Daar waar tekorten of mogelijkheden zijn, worden deze aangekaart bij relevante instanties (1990: 37-38).

*Ontwikkelen en innoveren*: “De opbouwwerker treedt bij innovatie vooral op als een *ontwikkelaar*. Hij brengt partijen bij elkaar, combineert ideeën, en smeedt werkzame coalities. Het is probleemgerichte, planmatige arbeid met als altijd weer aanwezig doel een maatschappelijk vraagstuk in een krachtenveld van belanghebbenden en instanties om te zetten in een georganiseerd en oplossingsgericht initiatief. De opbouwwerker opereert in dergelijke gevallen vanuit een *intermediërende, coördinerende* rol. Hij neemt initiatieven op grond van eigen analyses van wat er schort aan de leefbaarheid in zijn werkgebied. De werkzaamheden zijn gericht op het scheppen van nieuwe feiten, vooral met betrekking tot de infrastructuur van het gebied” (Ibid.: 39).

Het *werkkerrein* is opnieuw uitgebreid. Naast het geformuleerde rijtje uit 1987 tot:

- wonen en de woonomgeving
  - onderwijs en vorming
  - arbeid en inkomen
  - minderheden als specifieke aandachtscategorie
  - sociaal klimaat en – in de 1994-versie – sociale veiligheid
- is als nieuw werkkerrein opgenomen:
- de verhouding met het openbaar bestuur

De belangrijkste *methoden*, alle gericht op ontwikkeling en ontplooiing, zijn a) buurt- en wijkgericht werken en community development, b) sociale actie en de probleem-projectmethode, waarbij “de primaire nadruk [ ] niet op gemeenschapsvorming ligt, (maar wat) wel een gunstig gevolg van het optreden (kan) zijn” (1994: 31) en c) intergroepswerk, netwerkactivering en de bronnenmobilisatie-aanpak.

De essentie van de methoden bestaat uit ten minste twee componenten. De eerste bevat aanwijzingen voor het planmatig realiseren van veranderingen, de tweede bevat aanwijzingen voor het ondersteunend gedrag van de beroepskracht (1990: 59-65; 1994: 31-32).

*Argumenten* voor de inzet van opbouwwerk zijn (1990: 49-53):

- opbouwwerk kan bemiddelen tussen het dagelijks leven en de institutionele sfeer om segmentering en functionalisering tegen te gaan;
- opbouwwerk is een hulpmiddel bij achterstandsbestrijding;
- het invoegen van zwak georganiseerde burgers in de plaatselijke besluitvormingsarena;
- versterking van de sociale democratie.<sup>143</sup>

Daarnaast kunnen voor gemeenten als argumenten voor de inzet van opbouwwerk onder meer gelden, dat opbouwwerk als steun- en servicepunt voor sociaal-zwakke burgers kan fungeren en dat door versterking van eigen initiatief en zelforganisatie van burgers hun afhankelijkheid van het ambtelijk apparaat kan verminderen. Opbouwwerk kan tevens bijdragen aan sociale vernieuwing door ‘sociaal uitvindingswerk’ te verrichten.

### *Beroepsvereisten*

In het Beroepsprofiel 1990 (pp. 6-69), wordt ook ingegaan op de specifieke expertise van de opbouwwerker. Deze omvat vier rubrieken: kennis, houding, visie en vaardigheden.

Inzoomend op kennis gaat het om:

ervaringskennis,<sup>144</sup> kennis van methoden en technieken en theoretische kennis.<sup>145</sup> Tezamen dienen deze te leiden tot inzicht in:

- processen van verdeling van vooral maatschappelijke achterstand
- de positie en mogelijke ontwikkeling van groepen, die streven naar maatschappelijke verandering of naar belangenhartiging;
- inrichting en werking van het openbaar bestuur, vooral op lokaal niveau;
- organisatie-ontwikkeling en interorganisatie samenwerking;
- het sociaal gedrag van mensen, vooral in situaties van belangenbehartiging, zelforganisatie en actie

De vereiste vaardigheden betreffen:

- interactieve en communicatieve competenties <sup>146</sup>
- analyse en beleidsontwikkeling
- projectontwikkeling

De aanvulling die in 1994 verschijnt, bevat een verdere uitwerking van de benodigde kwalificaties en opname van de beroepscode. De vereiste kwalificaties zijn gekoppeld aan beroepsniveaus, die op hun beurt zijn gekoppeld aan de wijze van instroom: via de praktijk, een hbo-opleiding of een wo-opleiding (1994: 41 e.v.). Zij liggen op het gebied van de hierboven reeds genoemde kennis, vaardigheden,<sup>147</sup> houding en visie, aangevuld met ‘morele opvattingen’, ofwel beroepsethiek – een facet dat in 1990 (p.73) twee elementen bevatte: deskundigheid en dienstbaarheid.

### *Beroepscode*

De beroepscode beoogt opbouwwerkers houvast te bieden bij het maken van keuzes die buiten de methoden van het vak vallen. Desondanks “(is) de Code nadrukkelijk terughoudend als het gaat om de ‘grote’ begrippen van democratisering, solidariteit of rechtvaardigheid. Expliciete definities daarvan zoekt men vergeefs in de Code, om verschillende redenen. Zo wordt onder opbouwwerkers over deze fundamentele concepten verschillend gedacht, en de Code is er niet om te arbitrereren over ideologie. Daarnaast zullen dit soort definities hoe dan ook tijdsgebonden zijn terwijl de begrippen zich moeten kunnen ontwikkelen en nieuwe interpretaties kunnen krijgen. Tenslotte wil de Code algemeen bruikbaar zijn. Een precisering van die begrippen zou een beperking van de reikwijdte van de Code impliceren” (Preambule in Broekman, 1994: 72).

De beroepscode bevat een aantal artikelen, waarvan de eerste, die betrekking heeft op doelstellingen en waarden, dan ook in algemene, abstracte termen is geformuleerd:

“Een opbouwwerker stelt zich ten doel, bij te dragen aan:

- het verhogen van het democratisch gehalte van de samenleving;
- het verbeteren van de maatschappelijke positie van groepen die over weinig hulpbronnen beschikken (= ‘doelgroepen’);
- het oplossen van maatschappelijke vraagstukken;
- de ontwikkeling van de samenleving in de richting van meer kans op verwezenlijking van specifieke – hierna te noemen – waarden.

De waarden zijn met name:

- rechtvaardige verdeling van invloed en invloedsmogelijkheden;
- menselijke gelijkwaardigheid.” (Broekman, 1994: 73)

Daarnaast bevat de beroepscode aanwijzingen voor onder andere integriteit, het omgaan met dilemma’s en botsende belangen, het afleggen van verantwoording aan doelgroepen, de werkgever, samenwerkingspartners en beroepsgenoten. Deze verantwoordingsrelaties worden uitgewerkt in een aantal artikelen per relatie.

Deze (summiere) weergave van de hoofddoelstellingen, kerntaken, het werkterrein, de belangrijkste methoden, argumenten voor opbouwwerk, beroepsvereisten en beroepscode laat zien dat het opbouwwerk inspeelt op de tijdgeest. Ontwikkelen en innoveren (sociaal uitvindingswerk) past bij de in gang gezette sociale vernieuwing. Ook bij de werkterreinen laat het opbouwwerk zien dat het aanhaakt aan / inspeelt op nieuwe ontwikkelingen. ‘Leefsfeer’ is sociaal klimaat / sociale veiligheid geworden – een thema dat steeds hoger op de politieke agenda komt. De doelstellingen en waarden in de beroepscode zijn geformuleerd in termen waar niemand tegen kan zijn. Een nadeel hiervan is echter dat kritische reflectie en discussie wordt ontmoedigd: waarom zou je nadenken en praten over iets waarmee iedereen het eens is?

Uit beide beroepsprofielen blijkt tevens dat het opbouwwerk zich voegt naar de dominante waarden in het beleid. Polariserende termen, die de gemeenten en andere relevante partijen mogelijk tegen de haren in kunnen strijken, ontbreken. Dit is wellicht bevorderlijk voor de politiek-bestuurlijke steun – de invloed van de gemeente op het instellingsbeleid neemt alleen maar toe – maar niet voor de beroepsprofilering. Het opbouwwerk lijkt namelijk, oneerbiedig gezegd, in de loop van de jaren tandeloos te zijn geworden. In dit verband wil ik nogmaals opmerken – het is al een aantal keren eerder gezegd – dat het opbouwwerk weinig keus heeft, gezien de volstreekte subsidieafhankelijkheid.

Na de eeuwwisseling verschijnt het *Statuut Opbouwwerk* (2001), dat beoogt voort te borduren op het beroepsprofiel en de beroepscode. Het bevat de opdracht en normen van het opbouwwerk (p.3). In *Opbouwwerk in Essentie* (2006) worden deze, geheel passend in de tijdgeest, uitgewerkt in een competentieprofiel.

### *Beroepsprofiel 2001 / 2006: weven aan samenleven*

Het *Statuut Opbouwwerk* is een co-productie van het LCO en de beroepsvereniging BON. Het is een schets in hoofdlijnen, die aanmerkelijk dunner is dan de hierboven besproken beroepsprofielen 1990 en 1994.<sup>148</sup>

De opdracht van de opbouwwerker is ‘weven aan samen leven’.<sup>149</sup> In de eerste plaats gaat het hierbij om het samen leven op buurt- en wijkniveau (de horizontale dimensie); in de tweede plaats

gaat het om de relatie met overheidsinstanties, bedrijven en instellingen (de verticale dimensie). Het Statuut bevat zes onderdelen, waarvan drie inhoudelijke: missie (opdracht), werkproces en bijdragen aan sociale verbetering (normen).

De *missie* is samenlevingsopbouw – een zaak waaraan ook andere instanties en organisaties een bijdrage leveren, maar voor het opbouwwerk ‘een exclusieve opdracht’ (Statuut 2001: 5). Dit omvat het versterken van burgerschap, het bijdragen aan ontwikkeling en het versterken van humaniteit. Bij conflicterende belangen kiest het opbouwwerk “voor het zwakste belang en het meest miskende verlangen” (t.a.p.).<sup>150</sup>

Het *werkproces* omvat analyse, ontwerp en uitvoering vanuit drie invalshoeken: sociaal-organisatorisch en strategisch advies aan burgers en bevordering van de zelfredzaamheid van burgers.

Het opbouwwerk draagt bij aan *sociale verbetering* door het ondersteunen van initiatieven van burgers, gericht op belangenbehartiging en beleidsbeïnvloeding. In dit verband heeft het opbouwwerk ook een signalerende en adviserende taak richting overheid, instellingen en bedrijven.

Het vierde onderdeel is *ethisch handelen*. Hierbij gaat het om het vermijden van strijdige belangen, de zorgvuldige omgang met personen en bronnen en het respecteren van privacy.<sup>151</sup>

#### *Beroepsvereisten / competentieprofiel*

Het *Statuut Opbouwwerk* wordt ongewijzigd opgenomen in *Opbouwwerk in Essentie* (2006), dat eveneens een co-productie is van het LCO en de BON. In deze publicatie worden de in het *Statuut* vervatte opdracht en normen uitgewerkt in een competentieprofiel. Dit bevat een beschrijving van de benodigde kennis, vaardigheden en houding / persoonlijke kwaliteiten.

Het competentieprofiel heeft vijf hoofdrubrieken, waarvan drie inhoudelijke<sup>152</sup> (*Opbouwwerk in Essentie*, 2006: 15 e.v.):

- *onderzoek en analyse*: hierbij gaat het om beschrijving en analyse van situaties en achtergronden van meerdere partijen, geplaatst binnen de maatschappelijke context;
- *activeren en organiseren*: centraal hierbij staat het vermogen om activerend, toelidend en emancipatorisch te werken met bewonersgroepen;
- *ontwerpen en innoveren*: hierbij gaat het om het, in samenwerking met andere partijen, ontwerpen van activiteiten en projecten die de maatschappelijke participatie van bewoners stimuleren;

Opbouwwerk is in essentie: “*generalistisch van aard, maar krachtens zijn normatief karakter en prioritaire aandacht voor zwakke belangen en miskende verlangens eerst en vooral een sociale professie*” (2001: 3; 2006: 5). De kaders waarbinnen opbouwwerkers als sociale professionals opereren, zijn weergegeven in tabel 6.12.

Tabel 6.12: elementen werksetting<sup>1</sup>

positionering opbouwwerkers	als vrije beroepsbeoefenaren in loondienst
opdrachtvorming	in overleg met opbouwwerker
uitvoering	autonoom binnen opdracht
verantwoordingskader	primair bij de doelgroep en stakeholders
normering	analyse op effectiviteit en doelmatigheid
inzet	bij belangenafweging voorrang voor zwakke belangen conform overeengekomen opdracht

1 Overgenomen uit *Opbouwwerk in Essentie*, 2006: 28.

Ook de beroepsprofielen van na de eeuwwisseling laten zien dat het opbouwwerk zich niet alleen in de praktijk, maar ook in opvattingen en taalgebruik aanpast. Een fenomeen dat overigens eenvoudig kan worden verklaard vanuit neo-institutioneel perspectief, dat, kort gezegd, inhoudt dat organisaties zich conformeren aan de waarden in hun institutionele omgeving ten einde hun legitimiteit te vergroten (hoofdstuk 2.3). Er is een missie, spreken over ‘burgers’ wint terrein, de term zelfredzaamheid is ingeburgerd, evenals het spreken over competenties. De terminologie blijft abstract, maar dat is een algemeen verschijnsel binnen de publieke sector.<sup>153</sup>

*Opbouwwerk in Essentie* (tabel 6.12) laat tevens de ambitie ten aanzien van de positionering van het opbouwwerk zien: een opbouwwerker moet een vrije beroepsbeoefenaar in loondienst zijn, die niet alleen maar uitvoert wat anderen hem of haar opdragen, maar die op grond van kennis en kunde zelfstandig (autonoom) zijn of haar taken verricht. Ofwel: een pleidooi voor ‘de derde logica’ zoals bepleit door Duyvendak in zijn afscheidsrede (2002: 51-55).<sup>154</sup>

Ten slotte: wat zijn de beroepsopvattingen van opbouwwerkers zelf? Wat beschouwen zij als het opbouwwerkspecifieke van hun werk? Wat is volgens henzelf hun toegevoegde of meerwaarde?

### 6.7.1 Beroepsprofilering 1999: opbouwwerkers zelf aan het woord

Een van de vragen in mijn eigen onderzoek was: hoe denken opbouwwerkers zelf over hun beroep. Wat willen zij bereiken en wat beschouwen zij als de essentie van hun vak? Ofwel: hoe vullen opbouwwerkers zelf het beroepsprofiel in?

Zij kregen vier vragen voorgelegd: een definitie-, ideologie-, doelstellingen- en verkoopvraag.<sup>155</sup>

#### *Definitie*

De definitievraag was neutraal geformuleerd, dat wil zeggen dat alle verwijzingen naar noties als democratisering, participatiebevordering, achterstandsbestrijding, zelfredzaamheids- en sociale cohesiebevordering, waren weggelaten:

“Opbouwwerkers ondersteunen (d.w.z. organiseren en begeleiden) groepen burgers die gezamenlijke belangen hebben, deze gezamenlijk willen behartigen en daarvoor overleg moeten voeren dan wel onderhandelen met andere actoren (zoals (onderdelen van) de gemeentelijke overheid, politici, woningbouwverenigingen, instellingen en bedrijven.”

Ruim de helft (56%) vond deze definitie te beperkt. Op de vraag wat er ontbrak volgens degenen die de definitie te beperkt vonden, kwam, evenals bij alle andere open vragen, een veelheid aan soms sterk uiteenlopende antwoorden. Drie thema’s werden echter met enige regelmaat genoemd:

- het signaleren van problemen en knelpunten en het nemen van initiatieven om problemen op te lossen;
- het activeren en stimuleren van bewoners;
- het fungeren als intermediair of bruggenbouwer tussen bewonersgroepen en derden.

#### *Ideologie en doelstellingen*

Met de stelling dat ideologische doelstellingen geen rol meer spelen binnen het opbouwwerk, was een grote meerderheid (74%) het oneens. Slechts 7% had geen mening. De antwoorden op de vraag naar de drie belangrijkste doelstellingen leverden zes thema’s op: organisatorische en strategische ondersteuning, participatiebevordering, het vergroten van de zelfredzaamheid van bewoners, belangenbehartiging, het bevorderen van de leefbaarheid en het bevorderen van de sociale cohesie (tabel 6.13).

### Verkoopargumenten

In antwoord op de vraag waar opbouwwerkers zelf de nadruk op zouden leggen als zij het opbouwwerk zouden moeten aanprijzen bij anderen, kwam als eerste naar voren 'kennis, kunde en vaardigheden'. Hierbij ging het om zaken als kennis van de buurt en wijk, de problemen die er spelen en de ideeën en opvattingen van bewoners en specifieke doelgroepen, deskundigheid op het gebied van groepsprocessen, het mobiliseren van bewoners, ondersteuning van zelforganisaties en het bedenken van strategieën voor probleemoplossing. Regelmatig genoemd werden het bemiddelen tussen bewonersgroepen en derden, zoals de gemeente, het leggen van contacten, het fungeren als bruggenbouwer ofwel *de intermediaire functie* van opbouwwerk en de rol die opbouwwerk speelt bij het *activeren* of aanzetten tot *participatie* van bewoners.

De belangrijkste opvattingen op een rij:

Tabel 6.13: Taken, doelstellingen en argumenten voor opbouwwerk

---

<b>definitie plus:</b>	
signaleren en initiëren	29%
activeren en stimuleren	17%
intermediair / bruggenbouwer	10%
<b>doelstellingen:</b>	
organisatorische en strategische ondersteuning	28%
participatiebevordering	27%
bevorderen zelfredzaamheid	20%
belangenbehartiging	16%
bevorderen leefbaarheid	12%
bevorderen sociale cohesie	12%
<b>sterke kanten opbouwwerk:</b>	
kennis, kunde en vaardigheden	32%
intermediair / bruggenbouwer	27%
activering en participatie	15%

---

Een tweede manier om zicht te krijgen op wat opbouwwerkers zelf belangrijk vinden als taak, doelstelling, probleem of anderszins, was het tellen van veel voorkomende termen in de antwoorden op de open vragen – per opbouwwerker, niet per term<sup>156</sup>

De meestgenoemde waren:

Tabel 6.14: Door opbouwwerkers meest genoemde termen in de open antwoorden

---

	n-werkers	
ondersteuning	230	62%
participatie	133	36%
leefbaarheid(sbevordering)	97	26%
intermediair	88	24%
activering	83	23%
sociale cohesie	82	22%
belangenbehartiging	76	21%

---

De door ruim drievijfde genoemde term ‘ondersteuning’ werd vooral genoemd bij de vraag naar *taken en doelstellingen*; vaak was de term gekoppeld aan strategische en/of organisatorische en individuele ondersteuning.<sup>157</sup> Ook gekoppeld aan *taken en doelstellingen* waren de termen ‘belangenbehartiging’ en ‘intermediair’, waartoe ook ‘bemiddelen’, ‘bruggenbouwer’ en ‘makelaarsfunctie’ werden gerekend. ‘Participatie en activering’ werden meestal in een adem genoemd met bewoners; het meest kwamen beide termen voor bij de omschrijving van *doelstellingen, taken en problemen*.

‘Leefbaarheid’ en ‘sociale cohesie’, waartoe ook samenhang werd gerekend, werden vooral beschouwd als *doelstelling* (het bevorderen van) en als *probleem* (gebrek aan).

Aldus als aanvulling op de formele beroepsprofielen het door opbouwwerkers zelf geconstrueerde beroepsprofiel.

### 6.7.2 Bespreking

De beroepsprofielen, stelde ik in het begin van deze paragraaf, dienen als legitimatiedocumenten, die naar buiten toe *maatschappelijk nut* en *expertise* benadrukken. Naar binnen toe beoogt beroepsprofilering *beroepsgemeenschappelijkheid* tot stand te brengen of te bestendigen. De opeenvolgende beroepsprofielen weerspiegelen ook de veranderingen in opvattingen inzake doelstellingen, doelgroepen en taken en veranderingen in vereiste expertise en kwalificaties. Zij zijn aldus tevens uitdrukking van het *zelfbeeld* van het opbouwwerk als beroepsgroep.

De officiële beroepsprofielen laten zien dat het opbouwwerk erin is geslaagd de dominante kernwaarden van de institutionele omgeving te incorporeren in doelstellingen, werkwijze en gedrag (beroepscode en competentieprofiel). De beroepsprofielen weerspiegelen ook het vermogen flexibel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen, met als keerzijde verdere oprekking van het werkterrein (zie ook 6.4). Eveneens zichtbaar, ook in de ‘zelfbeschrijving’, is de verschuiving van de fysieke of materiële aspecten van ‘wonen’ naar de immateriële aspecten: weven aan samen leven, sociale cohesie- en zelfredzaamheidsbevordering. Aldus de toegevoegde waarde of het *maatschappelijk nut* dat het opbouwwerk zichzelf toekent. De *expertise* waarnaar wordt verwezen ligt vooral op het vlak van proces- en methodiekkennis en vaardigheden. Deze laat, in combinatie met de verschuiving van materiële naar immateriële aspecten van ‘wonen’, echter ook de eerder genoemde verschuiving van ‘emancipatie naar educatie’ zien.

Vergelijking van de officiële beroepsprofielen met de ‘zelfbeschrijving’ laat zien dat er grote overeenstemming bestaat tussen wat opbouwwerkers zelf en wat hun belangenbehartigers (LCO, SBO en BON) belangrijk vinden. Dit duidt erop dat, ondanks domein- en sociale deïnstitutionalisering, de beroepsgroep in het denken nog steeds een *beroepsgemeenschap* is (hoofdstuk 2.7.2). Een beroepsgemeenschap met een tamelijk *stabiel zelfbeeld*, dat niet aan grote veranderingen onderhevig is. Opmerkelijk zijn namelijk, ondanks de abstractere bewoordingen, de constanten in zowel doelgroepen als taken. Het gaat steeds om groepen in achterstandssituaties, territoriaal en categoriaal werk en het bieden van organisatorische, strategische en educatieve ondersteuning (de horizontale dimensie). Tevens wil het intermediair of bruggenbouwer zijn tussen enerzijds de groepen waarmee het werkt en relevante derde partijen anderzijds (de verticale dimensie).



## 6.8 Concluderende beschouwing

Ondanks het sombere begin weet het opbouwwerk in de jaren tachtig de klappen aardig op te vangen. Er wordt weliswaar bezuinigd, maar desondanks slaagt het opbouwwerk erin met ‘werken, minderheden en onderwijs’ nieuwe taken en doelgroepen aan te boren. Er komt een Landelijk Platform Opbouwwerk en er komt een leerstoel ‘wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk’. Ondertussen wordt het institutionele veld, waarin beroepsgroepen hun belangen kunnen articuleren en behartigen, ontmanteld.

Deze ‘winst’ weegt echter niet op tegen de ‘verliezen’: de NRMW, het NIMO, de Werkplaatsen Opbouwwerk, de opbouwwerkspecialisatie en de functie opbouwwerk in de CAO. Het tot LCO omgevormde LPO weet zich staande te houden tot het in 2007 gedwongen opgaat in een nieuw kennisinstituut voor maatschappelijke inzet: MOVISIE. Op de vraag of dit het einde betekent van opbouwwerk als beroep wordt ingegaan in de slotbeschouwing.

Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden, evenals in de twee voorgaande hoofdstukken, de ontwikkelingen vanaf 1980 in het perspectief geplaatst van beroepsontwikkeling als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, domein- en sociale institutionalisering en legitimering.

### *Taakdifferentiatie: doelstellingen, doelgroepen en taken*

Het opbouwwerk blijft in deze periode nieuwe taken oppakken zonder oude af te stoten. Het past zich aldus gemakkelijk aan aan veranderde omstandigheden en nieuwe problemen. Deze flexibiliteit heeft er wel toe geleid dat het werkkerrein steeds verder uitdijt; van domeinafbakening is, anders gezegd, geen sprake geweest.

Ook past het opbouwwerk zich aan aan veranderde probleemdefinities. Wanneer de overheid sociale problemen gaat definiëren in termen van leefbaarheid en sociale veiligheid, volgt het opbouwwerk. Wonen blijft centraal staan, maar het perspectief verschuift van de fysieke naar de immateriële aspecten ervan. Eind jaren negentig staan aandacht voor sociale contacten en sociale veiligheid zelfs veruit bovenaan. Ofschoon dit belangrijke aspecten zijn van een plezierig woon- en leefklimaat, heeft het met democratisering en emancipatie – de belangrijkste doelstellingen vanaf de tweede helft van de jaren zestig – weinig van doen. De ingesleten term ‘zelfredzaamheidsbevordering’ is niet alleen (schijnbaar) volstrekt apolitiek,<sup>158</sup> maar roept ook associaties op met het vroegere, vooroorlogse club- en buurthuiswerk, dat werd besproken in hoofdstuk 3.

In dit verband dient echter (opnieuw) opgemerkt te worden dat het opbouwwerk weinig keus heeft. De betaler, sinds de decentralisatie de gemeente, bepaalt en het zich conformeren aan de waarden en de opvattingen van de institutionele omgeving draagt, vanuit neo-institutioneel perspectief, bij aan vergroting van de legitimiteit en aldus van de overlevingskansen. De keerzijde is echter dat het opbouwwerk is ‘ontkleurd’ ofwel, zijn ambities ten aanzien van maatschappijverandering is kwijtgeraakt en pragmatisch is geworden. De scherpe kanten zijn eraf – iets wat het meest duidelijk naar voren komt in de ontwikkeling van het beroepsprofiel. Daarin worden doelgroepen en doelstellingen in steeds abstractere en neutralere termen geformuleerd.

Een factor die tevens heeft bijgedragen aan de versterking van pragmatisme is de integrale probleemaanpak. Deze dwingt partijen samen te werken. Een van de voorwaarden voor min of meer duurzame interorganisatorische samenwerking is sociale vertrouwensvorming (Mijs, 1987: 79-80), hetgeen betekent dat van de opties exit, voice of loyalty (in Mintzberg, 1983: 23)<sup>159</sup>, de eerste twee slechts mondjesmaat kunnen worden gekozen. Het opbouwwerk kan het zich domweg niet permitteren zich als dwarsligger of als luis in de pels op te stellen; daarvoor is zijn machtspositie

te gering. Het ontbreekt namelijk aan voldoende maatschappelijke steun of draagvlak. Ik kom hier later op terug.

### *Specialisatie: de ontwikkeling van kennis en kunde*

De omslag van idealisme naar pragmatisme is niet alleen zichtbaar in de beroepsprofielen, maar ook in de verdere ontwikkeling van kennis en kunde. De sociaal-agogische benadering wordt verder ontwikkeld in de trits kernmethoden *sociaal-organisatorische, strategische en educatieve ondersteuning*. De maatschappijkritische benadering verdwijnt vrijwel geheel naar de achtergrond; vormen van *sociale actie* als methode blijven bestaan. De pragmatische benadering blijkt vooral de ppm, die zich ontwikkelt tot een combinatie van *probleemgericht en projectmatig* werken.

Het methodisch arsenaal wordt aangevuld met *netwerken* en met de *campagnemethode*. Deze integreert op haar beurt elementen uit sociale actie en de ppm. De methode is evenwel niet zozeer gericht op het bewerkstelligen van veranderingen in (welzijns)beleid, maar op het stimuleren van groepen zelf de handen uit de mouwen te steken.<sup>160</sup>

Aldus kunnen vijf hoofdmethoden worden onderscheiden.<sup>161</sup> Ze zijn door en binnen het opbouwwerk uitgevonden en verder ontwikkeld. In die zin is het opbouwwerk geslaagd in het waarmaken van de in meerdere beroepsprofielen genoemde kerntaak 'ontwikkelen en innoveren'.

De methodische gereedschapskist is goed gevuld; de ontwikkelde methoden passen alle binnen de door Mastenbroek ontworpen typologie van veranderstrategieën in 'netwerken vanuit partijen-in-het-systeem-perspectief':

- empirisch-rationele en normatief-reëducatieve strategieën (vanuit systeem perspectief)
- machts-dwang- en onderhandelingsstrategieën (vanuit partijenperspectief)

De koppeling tussen wetenschappelijke reflectie en theorievorming en de ontwikkeling van opbouwwerktheorie is echter zwak. De sociaal-agogische benadering is een *normatieve praktijktheorie*, hetgeen het opbouwwerk kwetsbaar maakt voor domeinclaims door andere beroepen. Abbott volgend, wordt kennis ingezet om zeggenschap over de 'diagnose' en over de 'behandeling' te krijgen en te houden. De 'diagnose' berust op een normatieve praktijktheorie en is derhalve gevoelig voor andere interpretaties dan die van het opbouwwerk. Andere 'diagnoses' kunnen leiden tot andere 'behandelingen'<sup>162</sup> en dus domeinstrijd. Een goed gevulde gereedschapskist is niet voldoende voor het weerstaan van 'aanvallen' op het werkterrein. Anderen kunnen zich de gereedschappen immers eigen maken, hetgeen ook gebeurt. (Delen van) de opbouwwerkmethoden zijn onderdeel van de opleiding tot gebiedsgebonden politiefunctionaris of wijkagent<sup>163</sup> en tevens onderdeel van opleidingen 'integrale veiligheid'.

### *Domeininstitutionalisering*

Het uitdijen van het domein heeft, in combinatie met het steeds verder verschuiven van de aandacht van de materiële naar de immateriële aspecten van wonen, met het onderbrengen van verschillende subsidieregelingen in één RBR/SCW, met organisationele en met taakintegratie geleid tot grenservaging tussen opbouwwerk en andere agogische werksoorten. Domeininstitutionalisering is in de loop van de jaren negentig dientengevolge omgeslagen in domeindeinstitutionalisering.

### *Interdependentie*

De uitbreiding van het domein betekende het overschrijden van grenzen van andere beroepsgroepen. Het gevolg ervan was concurrentie-afhankelijkheid en domeinstrijd. Op het gebied van 'werken' en 'onderwijs' verloor het opbouwwerk de slag.

De twee onderzoeken waarin uitgebreid aandacht werd besteed aan samenwerkingspartners, respectievelijk 1984 en 1999, laten zien dat afdelingen en ambtenaren van de gemeente, woningbouwverenigingen en andere welzijnswerksoorten het meest voorkomen. Met als aanvulling vanaf de tweede helft van de jaren negentig, de politie.

Gezien de territoriale en categorale invalshoek en het breed geformuleerde werkkerrein lijken dit inderdaad de meest voor de hand liggende partijen die elkaar nodig hebben om doelen met betrekking tot wonen en wat ermee samenhangt, te bereiken:

- gemeentelijke afdelingen en ambtenaren voor welzijnsvoorzieningen, de fysieke aspecten van wonen – inclusief verkeer – en hieraan gekoppeld extra middelen voor het realiseren van materiële wensen in de fysieke ruimte en voor specifieke aandachtscategorieën;
- woningbouwverenigingen voor fysieke verbeteringen en het oplossen van klachten met betrekking tot de immateriële aspecten van wonen;
- andere welzijnswerksoorten voor opvang en hulpverlening;
- de politie voor overlast, vandalisme en andere vormen van veel voorkomende criminaliteit.

Waar genoemde partijen het opbouwwerk voor nodig hebben, is *het organiseren en ondersteunen van groepen bewoners die als spreekbuis en aanspreekpunt kunnen dienen, en het organiseren en ondersteunen van specifieke groepen*. Het is immers gemakkelijker afspraken te maken en te overleggen met georganiseerde groepen dan met een verzameling losse individuen. Van belang is wel dat duidelijk is waar het opbouwwerk voor staat ofwel, wat de meerwaarde is van het opbouwwerk. Of ‘opkomen voor het zwakste belang en het minst erkende verlangen’ partijen als gemeente, woningcorporatie en politie aanspreekt, is hierbij nog maar de vraag. Het is immers een missie die onmiddellijk leidt tot vragen als: wat is dat dan en wie bepaalt dat? – en dientengevolge tot definitiestrijd.

### *Sociale institutionalisering : organisatie (beroepsstructuur en cultuur) en leiders*

*Structuur*: de oprichting van het LPO blijkt een gouden greep te zijn. Het LPO slaagt erin door middel van het opzetten van en deelnemen aan samenwerkingsverbanden, *MO/Samenlevingsopbouw* en de Vakconferentie Opbouwwerk de onderlinge bindingen te versterken. Door samenwerking met onder andere het NIMO en de oprichting van de leerstoel slaagt het LPO er tevens in de professionalisering in de zin van methodiekontwikkeling een belangrijke impuls te geven. Door de fusie met de Werkplaatsen Opbouwwerk en het verdwijnen van het NIMO als het ‘eigen’ opbouwwerkinstituut begin jaren negentig neemt het aantal ontwikkelings- en onderzoeksinstellingen echter af, hoewel het tot LCO omgevormde LPO er zelf met een ruimer budget en meer personeel goed uitspringt. Desondanks zet de neergang in. Door het verdwijnen van de hbo- en kaderspecialisatie opbouwwerk en de vergrijzing van de beroepsgroep wordt de basis voor verdere beroepsontwikkeling erg smal; de ontwikkeling van kennis en kunde en het opleiden van nieuwe beroepsgenoten komt hierdoor rechtstreeks in gevaar. Het schrappen van de functie opbouwwerk uit de CAO versterkt bovendien het combineren van opbouwwerk- en andere agogische taken.

Door overheidsbezuinigingen en een nieuwe herstructurering als gevolg van het integreren van zorg en welzijn in de nieuwe Wet Maatschappelijke Ondersteuning verdwijnt in 2007 ook het LCO. Wat overblijft, zijn het vaktijdschrift *MO/Samenlevingsopbouw*, de jaarlijkse Vakconferentie Opbouwwerk en de leerstoel. Plus de sinds 2001 bestaande Beroepsvereniging Opbouwwerkers Nederland – een vereniging met circa 100 leden.

*Cultuur*: de ambities van maatschappijverandering door fundamentele democratisering zijn naar beneden bijgesteld. Het opbouwwerk blijft willen opkomen voor sociaal-zwakke groeperingen,

het wil intermediair zijn tussen enerzijds de groepen die het ondersteunt en anderzijds andere partijen die van belang zijn bij bevordering van de 'zelfredzaamheid' en de leefbaarheid. Ondanks de klappen die het opbouwwerk heeft gehad, vormen opbouwwerkers nog steeds een beroepsgemeenschap – met beroepsprofiel en beroepscode – met opvattingen die, ondanks – of dankzij – hun abstracte formuleringen, tamelijk stabiel zijn.

*Leiders:* vanaf het begin van het LPO ontloopt Wil van de Leur, netwerker pur sang, zich als de leider, welke in de voorgaande periode ontbrak. Met zijn vele initiatieven en contacten, zijn duidelijke visie op het opbouwwerk, zijn stellige overtuiging dat opbouwwerk maatschappelijke meerwaarde heeft, het stimuleren van elk initiatief dat bijdraagt aan de beroepsontwikkeling, was zijn inzet voor het opbouwwerk van onschatbare waarde. Of het vacuüm dat na zijn overlijden, medio 2007, is ontstaan zal worden opgevuld, moet nog worden afgewacht.

### *Maatschappelijke steun / legitimering*

Hoewel *gemeenten* na de decentralisatie het opbouwwerk blijven steunen, neemt de maatschappelijke steun voor opbouwwerk als zelfstandig beroep af. Binnen WVC komt er na het vertrek van Hendriks geen nieuwe sponsor; door de HLO verdwijnt niet alleen belangenbehartiger NRMW, maar wordt het hele middenveld waar landelijke organisaties van oudsher domeinen verdeelden, betwistten en de belangen van beroepsgroepen behartigden, opnieuw verkaveld. Het opbouwwerk is sindsdien geheel afhankelijk van de gemeenten, die steeds meer invloed op het instellingsbeleid hebben gekregen.

*Werkgevers:* de instellingen staan in meerderheid positief tegenover de integratie van opbouwwerk in een bredere agogische functie. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de organisationele integratie of fusie, die gepaard is gegaan met integratie van taken – een ontwikkeling die ook is gestimuleerd door het samenvoegen van verschillende subsideregeling tot één RBR/SCW, in 1979. Deze heeft werkgevers de mogelijkheid geboden relatief dure opbouwwerkfuncties te vervangen door goedkopere sociaal-cultureelwerk-functies en opbouwwerktaken te laten uitvoeren door andere agogische beroepskrachten.

De specialisatie opbouwwerk aan de *hogescholen* verdwijnt bij de reorganisatie van het hoger sociaal-agogisch onderwijs, begin jaren negentig; de aparte functie opbouwwerk in de CAO Welzijn een paar jaar later. Welzijnswetenschap andragologie bestaat vanaf de jaren negentig niet meer. De *doelgroepen* van het opbouwwerk staan niet in hoog aanzien; de steun vanuit de groepen waarop het opbouwwerk zich richt, is beperkt.

Ik begon dit hoofdstuk met de vraag of deinstitutionalisering heeft geleid tot despecialisatie of tot integratie in een breder welzijnsberoep. Van despecialisatie is geen sprake; integendeel. De ontwikkeling van opbouwwerkmethoden is doorgegaan. De grenzen tussen opbouwwerk en andere agogische functies zijn vervaagd, maar of dit betekent dat de naam misschien verdwijnt, maar de functie niet – zoals de in het begin van dit hoofdstuk geciteerde opbouwwerker stelde – blijft de vraag.

Ook in de hier beschreven periode bleek dat de legitimatie van opbouwwerk vooral zit in de waarde die 'de politiek' hecht aan samenlevingsopbouw als functie. De thema's die de politieke en maatschappelijke elite na 1945 danig bezighielden – het bedreigde gezin, de bedreigde jeugd en de bedreigde gemeenschap – zijn weer springlevend. Zij staan prominent op de politieke en maatschappelijke agenda. Dit biedt kansen voor het opbouwwerk, dat – zoals Wil van de Leur mij eens zei – altijd het beroep van de toekomst is geweest.

## HOOFSTUK 7 Slotbeschouwing

Dit onderzoek was gewijd aan de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk. De aanleiding ervoor waren steeds terugkerende effectiviteits- en legitimiteitsproblemen, die – naar ik vermoedde op grond van wat ik had gelezen over opbouwwerk – eerder aan externe factoren waren toe te schrijven dan aan gebrek aan deskundigheid van opbouwwerkers.

Het onderzoek werd verricht vanuit beroepsociologisch perspectief; een perspectief van waaruit ik een verklaring wilde geven voor de opkomst, groei en neergang van opbouwwerk als beroep.

Opbouwwerk richt zich op het organiseren en ondersteunen van groepen mensen die zich willen inzetten voor verbetering van hun woon- en leefomgeving. Daarnaast organiseert en ondersteunt het opbouwwerk specifieke categorieën als allochtonen, jongeren en ouderen. Opbouwwerk houdt zich dientengevolge vooral bezig met de fysieke of materiële en de immateriële aspecten van ‘wonen’. Dit maakt het werkterrein breed. Een van de vragen die uiteindelijk leidden tot een beroepsociologische benadering was ‘wat doet het opbouwwerk eigenlijk niét op het gebied van ‘wonen’ (de fysieke aspecten) en ‘wat ermee samenhangt’ (de immateriële aspecten)? Wanneer begint en eindigt opbouwwerk, waar liggen de grenzen?

Waarmee de aandacht werd gevestigd op mogelijk problematische *domeinafbakening*. De stap naar *taakdifferentiatie* – door taaksplitsing of door het ontstaan van nieuwe taken – als startpunt van beroepsontwikkeling was vervolgens klein.

Beroepsontwikkeling werd in dit onderzoek opgevat als het op *taakdifferentiatie* volgend proces van *specialisatie*, *legitimering* en *institutionalisering*. Slaagt dit proces, dan is er sprake van een beroep, dat wil zeggen van een geïnstitutionaliseerd en gelegitimeerd kader rond een bepaald deel van de maatschappelijke arbeidsverdeling dat een bepaalde groep beroepsbeoefenaren met succes heeft geclaimd als het domein dat hun toebehoort (cf. Mok, 1973, 1990).

In deze slotbeschouwing wordt allereerst het geconstrueerde theoretisch kader kort samengevat. Erna volgen de probleemstelling en de onderzoeksdeelvragen. Na een samenvatting van de belangrijkste resultaten van het empirisch onderzoek volgen de conclusies en een bespreking van de meerwaarde van een beroepsociologische benadering. Dit hoofdstuk eindigt met mogelijke perspectieven voor opbouwwerk.

### 7.1 Samenvatting theoretisch kader

Beroepsontwikkeling begint met *taakdifferentiatie*. Rond een aantal nieuwe, of van bestaande takenpakketten afgesplitste deeltaken wordt samenhang aangebracht en ontwikkelen degenen die de taken uitvoeren, specifieke *deskundigheid*. Deze wordt vervolgens gebruikt als *legitimatie* om zeggenschap over het taakveld te verkrijgen. Wanneer er contacten ontstaan tussen mensen met een soortgelijk takenpakket, waarbij zij kennis en ervaringen gaan uitwisselen kan *institutionalisering* op gang komen. Dit resulteert in een herkenbare, van andere te onderscheiden beroepsgroep – een beroepsgemeenschap, met specifieke beroepskennis en kunde, specifieke beroepswaarden en beroepsethiek.

### *Beroepsontwikkeling als proces van legitimering: legitimeringsgronden*

Beroepsontwikkeling wordt in dit onderzoek opgevat als een interprofessionele competitie – een concurrentiestrijd tussen beroepen – met als inzet zeggenschap over een bepaald werkteerrein of domein (Abbott). Het belangrijkste wapen in de strijd is **kennis en kunde**<sup>1</sup> (Abbott, Mok, Van der Kroft). Deze worden ingezet om de probleemdiagnoses en probleemoplossingen van andere beroepsgroepen te herleiden tot het eigen kennisdomein en aldus de zeggenschap te verkrijgen of te behouden. Hierbij geldt: hoe beter objectiveerbaar (wetenschappelijk gefundeerd) de eigen probleemdiagnoses en oplossingen, hoe groter de kans op het kunnen weerstaan van pogingen tot herdefinitie van diagnoses en oplossingen van andere groepen die zeggenschap claimen. ‘Kennis en kunde’ is dan ook de belangrijkste legitimeringsgrond van naar erkenning strevende beroepen. Kennis en kunde alleen is echter niet voldoende als legitimeringsgrond. Beroepsbeoefenaren moeten laten zien dat zij door gebruikmaking van hun kennis en kunde voorzien **in de behoeften van afnemers en samenleving (maatschappelijk nut)** (Mok, Van der Kroft, Abbott). Daarnaast moeten zij hun gedrag en organisatie op dusdanige wijze vormgeven dat ook de wijze waarop zij hun inspanningen leveren maatschappelijke goedkeuring krijgt. Zij moeten zich, anders gezegd, conformeren aan de verwachtingen en eisen van de omgeving over *hoe* zij de maatschappelijk gewaardeerde resultaten behalen. Hierbij gaat het om zowel algemeen maatschappelijke waarden en normen voor wat betreft doelstellingen en wegen waarlangs die te bereiken én om de kernwaarden en normen in de institutionele omgeving – het institutionele beroepenveld. Hoe beter beroepsbeoefenaren erin slagen deze **kernwaarden te incorporeren in doelstellingen, organisatie en gedrag** (Meyer & Rowan, DiMaggio & Powell), hoe sterker hun concurrentiepositie jegens andere beroepsgroepen.

Aldus de belangrijkste legitimeringsgronden, **kennis en kunde** en **maatschappelijk nut**, en de belangrijkste legitimeringsstrategie: **gedrag en organisatie die maatschappelijke en institutionele goedkeuring krijgen**.

### *Beroepsontwikkeling als proces van institutionalisering*

Naast legitimering en het daardoor verwerven van **maatschappelijke steun** (Mok, Peper) is institutionalisering onderdeel van het proces van beroepsontwikkeling. Hierbij gaat het om twee vormen van institutionalisering: domein- en sociale institutionalisering (Mok). *Domeininstitutionalisering* heeft betrekking op het op taakdifferentiatie volgende proces waarbij er een vast patroon ontstaat van beroepsactiviteiten en beroepshandelingen en consensus tussen de beroepsbeoefenaren over de beroepswaarden. Beide vormen de grondslag van de ontwikkelde en nog te ontwikkelen beroepskennis en kunde. *Sociale institutionalisering* heeft betrekking op het ontstaan van een beroepsstructuur en beroeps cultuur. De beroepsstructuur maakt onderling contact, uitwisseling en afstemming tussen beroepsbeoefenaren mogelijk; de beroeps cultuur bestaat uit een min of meer samenhangend stelsel van beroepswaarden, normen en doelstellingen, dat wordt overgedragen op nieuwe beroepsbeoefenaren en dat leidraad gaat vormen voor het beroepsmatig handelen, de beroeps ideologie en de beroepsethiek. Als gevolg van beide ontstaat de beroepsgemeenschap, bestaande uit mensen die ongeveer hetzelfde werk doen, in ongeveer dezelfde werkomstandigheden, ongeveer dezelfde opvattingen over doelstellingen en de wijze van taakuitvoering hebben, zich identificeren met hun vak en zich verbonden voelen met hun collega-beroepsbeoefenaren (Van Hoof, Mok).

Ook bij het proces van domein- en sociale institutionalisering is **kennis** en, hieraan gekoppeld, **kunde** een cruciale factor. Via de uitwisseling en ontwikkeling van ervaring, kennis en kunde

ontstaan beroepsstructuur en beroeps cultuur en kunnen pogingen worden ondernomen om het beroepsdomein af te bakenen.

### *Voorwaarden voor beroepsontwikkeling*

Op taakdifferentiatie volgt domeininstitutionalisering, maar pas nadat het proces van sociale institutionalisering is begonnen. Zolang beroepsbeoefenaren niet bekend zijn met andere beroepsbeoefenaren die zich met dezelfde taken bezighouden, blijven domeinclaims immers steken op het niveau van de individuele beroepsbeoefenaar. Sociale institutionalisering komt op gang wanneer er sprake is van **enige organisatie rond een door een beroepsgroepering als urgent aangemerkt probleem, frequente interactie, coördinatie van interactie, leidersfiguren en een al bestaande overeenstemming over waarden, normen, doeleinden en verwachtingen** (Van Doorn en Lammers). Wanneer dit proces zich doorzet, ontstaan beroepsstructuur en beroeps cultuur, waardoor de beroepsgroep zich onderscheidt van andere beroepsgroepen. Manifestaties van sociaal geïnstitutionaliseerde beroepen zijn opleidingen, tijdschriften, onderzoeks- en/of andere kenniscentra, een gedrags- of ethische code, een beroepenstandaard of beroepsprofiel en een **beroepsvereniging** (Becker, Van der Krogt) of een andere partij die op institutioneel niveau de collectieve belangen van de beroepsgroep kan behartigen. Hierbij is de belangrijkste doelstelling: vergroting van de bruikbaarheid of gebruikswaarde van het beroep – het nut dat anderen eraan toekennen – en daarmee ook de ruilwaarde, welke de beroepsbeoefenaren zeggenschap of autonomie, inkomen, status en andere aan het beroep verbonden privileges verschaft.

Voor domeininstitutionalisering dient er voor de afgesplitste dan wel nieuwe taken een **niche** te ontstaan dan wel te worden gecreëerd. Voor nieuwe taken geldt tevens dat zij moeten aansluiten bij reeds bestaande beroepspraktijken in het institutionele veld. Indien dit niet het geval zou zijn, is er geen taakaansluiting met andere beroepen waardoor er geen uitwisseling en/of doorverwijzing plaatsvindt. Hiermee komt de omgeving van de beroepsgroep in wording – andere beroepsgroepen in het institutionele veld – in beeld. **Interdependentie** (Van der Krogt) of wederzijdse afhankelijkheid, de volgende voorwaarde, is hierbij het sleutelwoord. Hierbij zijn twee vormen te onderscheiden, *symbiotische* en *concurrentie-afhankelijkheid* (Van Noort en Lammers).

Van symbiotische afhankelijkheid is sprake als partijen elkaar nodig hebben om de doelen van elke partij afzonderlijk te kunnen bereiken. Dit kan zijn in de vorm van doorverwijzing, het gezamenlijk optrekken jegens concurrenten of de overheid, of het gezamenlijk financieren van beroepsrelevante activiteiten en diensten. Van concurrentieafhankelijkheid is sprake als de winst van de een het verlies van de ander is; twee of meerdere partijen strijden dan om de gunst van klanten, financiers of 'het publiek'. Concurrentieafhankelijkheid leidt (sneller) tot domeinstrijd, ofwel interprofessionele competitie. De beroepsgroep met de sterkste machtspositie – kennis én maatschappelijke steun – is hierbij het meest in het voordeel.

Naast andere beroepsgroepen zijn er andere partijen die voor legitimering en institutionalisering noodzakelijk zijn. Onder de noemer **maatschappelijke steun** gaat het hierbij om *afnemers of klanten, werkgevers, vakbonden en de overheid*. In meer algemene zin, want geen partij maar wel de opvattingen beïnvloedend, wordt ook de publieke opinie hiertoe gerekend.

Een verbijzondering van deze voorwaarde is de laatste: invloedrijke partijen die steun verlenen aan de naar erkenning strevende beroepsgroep ofwel **sponsors** (Mok). Mogelijke sponsors zijn de reeds hierboven genoemde werkgevers, vakbonden en overheid, alsmede andere beroepsgroepen in het institutionele veld, opleidingsinstituten en bedrijven die willen investeren in onderzoek en ontwikkeling.

## 7.2 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

Na de theoretische uitwerking van beroepsontwikkeling als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en domein- en sociale institutionalisering werd de centrale onderzoeksvraag uitgewerkt in vier deelvragen.

De centrale onderzoeksvraag luidde:

Hoe is de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk als proces van taakdifferentiatie, specialisatie, legitimering en institutionalisering verlopen en welke factoren speelden hierbij een doorslaggevende rol?

De deelvragen waren:

### *1. Taakdifferentiatie en domeininstitutionalisering*

Binnen welke maatschappelijke context ontstond opbouwwerk, welke taken kreeg het toebedeeld, waarom en met welk doel, hoe werd samenhang gesmeed tussen de taken en welke interdependenties ontstonden er? Welke veranderingen hebben zich sindsdien voorgedaan in interdependenties, taken, doelgroepen en doelstellingen van het opbouwwerk, waarom en wat betekende dit voor het proces van domeininstitutionalisering?

### *2. Specialisatie*

Welke specifieke opbouwwerkkennis en kunde is er in de loop der jaren ontwikkeld en door wie / welke actoren? Hoe 'hard' is de kennis, die wordt ingezet om domeinaanspraken te ondersteunen en te verdedigen?

### *3. Legitimering / maatschappelijke steun*

Wat wordt door het opbouwwerk en door andere relevante partijen gezien als de toegevoegde waarde, het maatschappelijk nut van het opbouwwerk? Wie treden er op als institutionele belangenbehartiger, wie als sponsor en wie als concurrent? In hoeverre probeert het opbouwwerk de kernwaarden uit de institutionele omgeving te incorporeren in doelstellingen, organisatie, werkwijze en gedrag en zodoende maatschappelijke steun te verkrijgen?

### *4. Sociale institutionalisering*

Hoe verloopt de ontwikkeling van beroepsgroepering tot beroepsgroep als proces van structuur- en cultuurvorming, de vorming van beroepsideologie en beroepsethiek? Welke veranderingen doen zich voor en waardoor?

### 7.2.1 Een model van beroepsontwikkeling

De uitwerking van beroep als geïnstitutionaliseerd en gelegitimeerd kader rond een bepaald deel van de maatschappelijke arbeidsverdeling impliceert een analyse vanuit partijen-in-het-systeem-perspectief en dientengevolge een meso-microbenadering. Op mesoniveau werd aangehaakt bij de populatie-ecologische benadering van Abbott, die beroepsontwikkeling opvat als een interprofessionele competitie, waarbij kennis het belangrijkste wapen, de belangrijkste legitiematiegrond is. Abbott werd vervolgens aangevuld met de neo-institutionele benadering van Meyer & Rowan en DiMaggio & Powell, waarin legitimititeit centraal staat. Dit werd uitgewerkt in



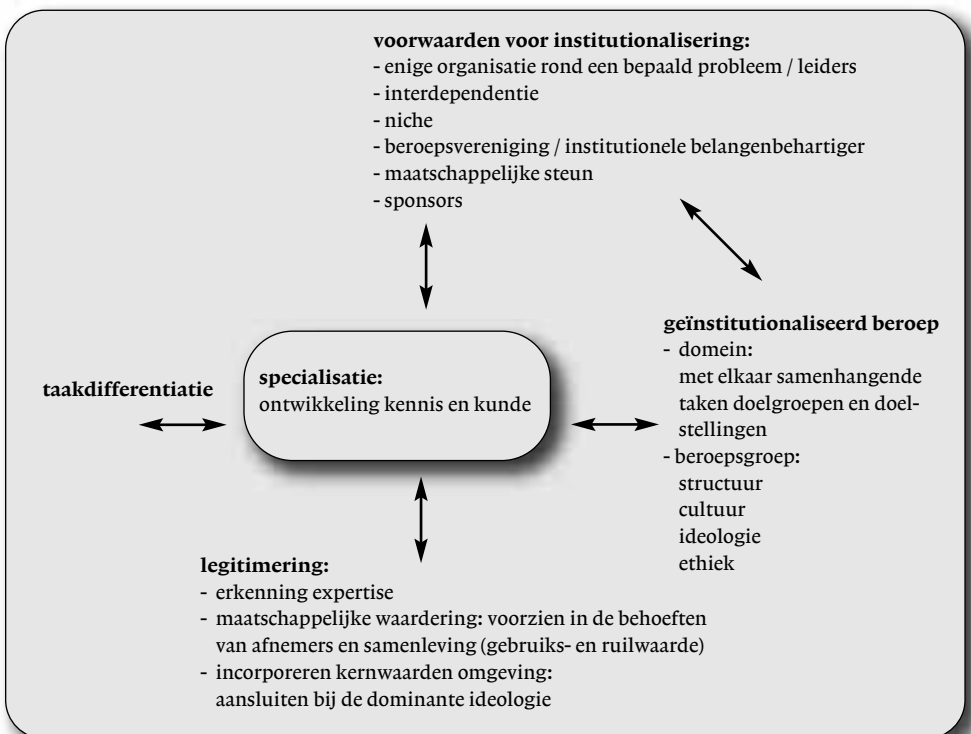
het aansluiten bij de dominante ideologie. Beroepen voorzien in de behoeften van afnemers en de samenleving – zij hebben, anders gezegd, maatschappelijk nut. Dit werd uitgewerkt in *gebruiks- en ruilwaarde*, afkomstig van Van der Krogt.

Op microniveau werd, cf. Mok, beroepsontwikkeling uitgewerkt als proces van taakdifferentiatie, specialisatie en domein- en sociale institutionalisering. Erna werd ingegaan op de voorwaarden voor beroepsontwikkeling. Hierbij werd vooral gebruik gemaakt van algemeen sociologische-, beleids-, beroepen- en organisatiesociologische inzichten. Leidraad bij de analyse vormden een partijen-in-het-systeemschema en een model van beroepsontwikkeling.

In het model representeert de horizontale lijn beroepsontwikkeling als proces van taakdifferentiatie, specialisatie en domein- en sociale institutionalisering; de verticale lijn representeert de voorwaarden voor institutionalisering en de legitimeringsgronden en -strategie.

Het partijen-in-het-systeem-schema verbindt het beroep (micro) met de partijen in de institutionele omgeving (meso) en met ontwikkelingen in de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke context (macro).

#### Model: beroepsontwikkeling



### 7.3 De belangrijkste onderzoeksresultaten op een rij

Het empirisch onderzoek werd gesplitst in vier perioden: aanloop, opkomst, groei en neergang. Per periode wordt ingegaan op de belangrijkste bevindingen met betrekking tot taakdifferentiatie en domeininstitutionalisering, specialisatie, legitimering / maatschappelijke steun en sociale institutionalisering. Een uitzondering vormt de aanlooperperiode. Hierin wordt de ontwikkeling van de werksoorten waarbinnen opbouwwerk een niche moet vinden geschetst, evenals de opbouw van het institutionele veld en de maatschappelijke problemen waarvoor opbouwwerk vanaf 1952 een oplossing moet bieden.

#### 7.3.1 De aanloop (circa 1850-1952)

Opbouwwerk wordt geïntroduceerd in een institutionele sector waar taakdifferentiatie op vrijwel natuurlijke wijze heeft geleid tot het ontstaan van de drie clusters werksoorten waarbinnen het een plaats moet krijgen: het maatschappelijk werk, dat zijn wortels heeft in de armenzorg, de volksontwikkeling en het aan de volksontwikkeling gelieerde club- en buurthuiswerk. Deze clusters werksoorten hebben zich in de eeuw voorafgaand aan de komst van maatschappelijk opbouwwerk als ‘particulier initiatief’ vrijelijk kunnen ontwikkelen.

Levensbeschouwing is vanaf ongeveer 1870, het begin van de verzuiling, het dominante ordeningsprincipe in een samenleving waarin de overheid als nachtwaker fungeert. Conform de ‘soevereiniteit in eigen kring’ (gereformeerd) en het subsidiariteitsbeginsel (rooms-katholiek) organiseren kerkelijke en andere aan levensbeschouwing gelieerde organisaties hun eigen maatschappelijk werk, volksontwikkeling en club- en buurthuiswerk – werk dat tevens evangelisatie inhoudt. Zij kunnen door hun banden met de kerk rekenen op grote maatschappelijke steun. De werksoorten volksontwikkeling en het club- en buurthuiswerk daarentegen zijn op principiële gronden levensbeschouwelijk neutraal.

Het primaat van het particulier initiatief staat niet ter discussie in de verzuilde samenleving, hoewel de overheid geleidelijk haar rol als ‘nachtwaker’ opgeeft. Volkshuisvesting, gezondheidszorg en onderwijs worden, vooral in de eerste helft van de twintigste eeuw, in toenemende mate voorwerp van overheidsbemoeienis, terwijl er door sociale wetgeving een (qua reikwijdte beperkt) stelsel van sociale zekerheid ontstaat.

Na de Tweede Wereldoorlog worden de economische wederopbouw en de uitbouw van de verzorgingsstaat krachtig en met succes ter hand genomen in de zich herzuilende samenleving. De door de politieke en maatschappelijke elite gedeelde vrees voor moreel en zedelijk verval zorgt ervoor dat *de bedreigde jeugd* en *het bedreigde gezin* – hoeksteen van de samenleving – hoog op de politieke agenda komen te staan. Aan het einde van de jaren veertig komt daar *de bedreigde gemeenschap* (als gevolg van rationalisatie van de landbouw door middel van grootschalige cultuurtechnische ingrepen en snelle verstedelijking door industrialisatie) bij. Dit biedt kansen voor uitbreiding van zowel het maatschappelijk werk, het volksontwikkelingswerk en het club- en buurthuiswerk.

Deze kans wordt aangegrepen. Het al voor de oorlog op gang gekomen proces van koepelvorming komt in een stroomversnelling. Al bestaande koepelorganisaties, zoals de NVAW voor het maatschappelijk werk en de NBV voor het neutrale club- en buurthuiswerk reorganiseren zichzelf, de zuilen reorganiseren hun landelijke organisaties of richten er een op: de (zes) zogeheten landelijke levensbeschouwelijke toporganen. Jeugd en volksontwikkeling krijgen een eigen, landelijke koepelorganisatie, respectievelijk de NJG en de NCC. Ook komen er (levensbeschou-

welijk neutrale) Provinciale Opbouworganen voor afstemming en coördinatie van maatschappelijke en culturele voorzieningen. Nieuw hierbij is dat, ondanks het verzet hiertegen van levensbeschouwelijke organisaties, in het bestuur van deze opbouworganen ook provinciale overheidsvertegenwoordigers zitten.

Het oprichten van landelijke organisaties zal doorgaan, ook na de komst van een nieuwe speler in 1952: het Ministerie van Maatschappelijk Werk. Dit wordt met argusogen bekeken door 'het veld'. Zal, zoals Tjeenk Willink (1985 [1953]: 76) zich afvraagt tijdens de behandeling van de eerste begroting van het ministerie in de Eerste Kamer: "de politiek haar macht in dienst stellen van het maatschappelijk werk en daardoor de liefdekracht in de maatschappelijke verhoudingen versterken? Of zal het maatschappelijk werk in de macht komen van de politiek en daardoor wezenlijk ontkracht worden?"

Zo is er dus – omstreeks 1950 – een dicht bevolkt institutioneel veld ontstaan. Dit staat in het teken van het geloof in 'beheerste modernisering' van maatschappelijke ontwikkelingen door economische, ruimtelijke en sociale planning, in combinatie met het helpen van de bevolking zich maatschappelijk aan te passen aan snelle economische en technologische ontwikkelingen. Dit geloof wordt wetenschappelijk ondersteund door Mannheims ideeën over 'planning for freedom' en de cultural lag these van Ogburn, en gevoed door de import uit de Verenigde Staten van nieuwe methoden voor hulpverlening aan individuen, groepen en gemeenschappen: social case work, social group work en community organization.

### 7.3.2 De opkomst (1952-1965)

Twee maanden na de oprichting van het Ministerie wordt maatschappelijke opbouwwerk geparachteerd door minister van Thiel, die het positioneert als deel van het maatschappelijk werk. Het maatschappelijk opbouwwerk dat het ministerie voor ogen staat, heeft tot doel bij te dragen aan *gemeenschapsopbouw* in de negen zogeheten ontwikkelingsgebieden, door het tot stand brengen dan wel verbeteren van gemeenschapsvoorzieningen door middel van *sociale planning*. Dit behoort van oudsher tot het domein van het maatschappelijk werk – dat, zoals gezegd, zijn wortels heeft in de armenzorg en dientengevolge van meet af aan ook bezig is met het creëren van gemeenschapsvoorzieningen – en levensbeschouwelijk is georganiseerd. Het ministerie ziet voor maatschappelijk opbouwwerk echter in eerste instantie een belangrijke rol weggelegd voor de nog jonge, levensbeschouwelijk neutrale provinciale opbouworganen.

*De strijd om zeggenschap* over maatschappelijke opbouwwerk tussen de landelijke levensbeschouwelijke toporganen en de provinciale opbouworganen brandt dan ook onmiddellijk los. Een strijd die wordt gewonnen door de levensbeschouwelijke toporganen, die grote maatschappelijke steun genieten en nauwe banden hebben met de politiek. Van levensbeschouwelijk neutraal maatschappelijke opbouwwerk willen de levensbeschouwelijke toporganen echter niets weten. Tevens ontstaat er *domeinstrijd* tussen de tot NRMW omgevormde NVAW en diens tegenhanger van de inmiddels tot cultureel werk omgedoopte volksontwikkeling, de NCC. De steen des aanstoets is ook hier maatschappelijk opbouwwerk, dat – zo stelt de NCC – onder de noemer maatschappelijke opbouw ook taken oppakt die behoren tot culturele opbouw en dus tot het werkteerrein van de volksontwikkeling. De strijd tussen NRMW en NCC wordt uitgevochten via twee grote conferenties in respectievelijk 1955 en 1957. De uitkomst ervan is het toedekken van de geschillen door gezamenlijk een paar commissies in te stellen. Vervolgens gaat men, bij wijze van spreken, over tot de orde van de dag.

Een zelfde *strijd* ontstaat tussen de Ministeries van Maatschappelijk Werk en OK&W, dat verantwoordelijk is voor de volksoontwikkeling en het club- en buurthuiswerk. Het belangrijkste probleem dat hierbij speelt, is de vraag wie wat subsidieert in het kader van aan maatschappelijk opbouwwerk gelieerde activiteiten. Ook deze strijd wordt ingedamd door het instellen van een aantal werkgroepen.

De strijd gaat echter ten koste van het scheppen van duidelijkheid over maatschappelijk opbouwwerk. De taken, doelstellingen en doelgroepen worden breed en abstract geformuleerd en bieden weinig aanknopingspunten voor het concrete handelen. Zo gaat het om sociale aanpassing, sociale begeleiding, gemeenschapsopbouw en groepsopbouw in samenlevingen in achterstand en in ontwikkeling. Duidelijkheid wordt eveneens bemoeilijkt doordat het door het ministerie gearacheteerde maatschappelijk opbouwwerk sterk lijkt op het door het maatschappelijk werk ontdekte community organization – een begrip dat eveneens tot verwarring leidt.

Dat maatschappelijk opbouwwerk in de jaren vijftig niet roemloos ten onder gaat, is vooral te danken aan het Ministerie, dat zich opstelt als **sponsor** – in vooral de persoon van topambtenaar Dr. Gradus Hendriks, die maatschappelijk opbouwwerk een warm hart toedraagt en het door middel van subsidie en voorlichting probeert te stimuleren. Met succes, in de praktijk wordt geëxperimenteerd met het betrekken van de bevolking bij het tot stand brengen en verbeteren van gemeenschapsvoorzieningen (*gemeenschapsopbouw*). Dit past bij een andere activiteit die het ministerie subsidieert: het verbeteren van de betrekkingen en het bevorderen van de zelfwerkzaamheid van de bevolking (*groepsopbouw*) in samenlevingen met achterstand door middel van buurtwerk. Door gemeenschapsopbouw en groepsopbouw te combineren ontstaat samenhang tussen activiteiten die géén maatschappelijk werk zijn, géén club- en buurthuiswerk en géén cultureel werk, maar maatschappelijk opbouwwerk: het betrekken van de bevolking bij het tot stand brengen van verbeteringen in hun woon- en leefomgeving, waarbij betrokkenheid moet leiden tot verbetering van de sociale betrekkingen en bevordering van de zelfwerkzaamheid.

De ontwikkeling van **kennis en kunde** krijgt een impuls door het in 1955 verschenen *Community organization: theory and principles*, dat twee jaar later in het Nederlands wordt vertaald. In 1960 ziet *Maatschappelijk opbouwwerk: verkenningen op het gebied van 'Community Organization' in Nederlandse verhoudingen* van Jo Boer, directrice van Opbouw Drenthe, het licht. Het boek maakt waar wat de titel belooft; het Amerikaanse community organization wordt vertaald naar Nederlandse begrippen en verhoudingen. Boer introduceert de term 'intergroepswerk' en behandelt, doorspekt met Nederlandse praktijkvoorbeelden, daarnaast discussie- en vergadertechnieken als belangrijke methoden.

In de tweede helft van de jaren vijftig begint ook het proces van **sociale institutionalisering**. Er komen artikelen over maatschappelijk opbouwwerk in zowel het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* als *De Schalm*, het tijdschrift voor club- en buurthuiswerk. 'Opbouwwerkers' gaan met elkaar in gesprek en de organisatie rond een door een beroepsgroepering als urgent aangemerkt probleem, opleiding, leidt tot het opnemen van community organization / maatschappelijk opbouwwerk in het curriculum van de sociale academie, een afstudeerspecialatie opbouwwerk aan enkele sociale academies en een kaderopleiding. In 1965 komt er, op initiatief van enkele directeurs van provinciale opbouwwerkorganen, een instelling voor opbouwwerkonderzoek, het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO).

### 7.3.3 De groei (1965-1980)

Het proces van beroepsontwikkeling als proces van **sociale institutionalisering** verloopt voorpoedig. Het aantal opbouwwerkers groeit na 1965 snel. Er komen, naast het onderzoeksinstituut NIMO, vier instituten voor methodiekontwikkeling: de Werkplaatsen Opbouwwerk. De belangstelling voor de hbo-specialisatie opbouwwerk en de kaderopleiding neemt toe en er komt een beroepsvereniging, die echter een kwijnend bestaan leidt. Er komt óók een heftig debat over vormen van 'sociale actie' als middel om 'fundamentele democratisering' van de samenleving te bewerkstelligen. Dit leidt wel tot grote visieverschillen tussen, vooral, de al langer zittende opbouwwerkeleite en de jongere garde, maar niet tot beroepssegmentering.

Het opbouwwerk krijgt de kans zijn bestaansrecht te bewijzen bij de sanering van oude stadswijken en buurten. Het gaat de oprichting van bewonersorganisaties stimuleren en het vindt, gestuurd door de subsidieregelingen, een **niche** in 'wonen' – de fysieke of materiële aspecten ervan, inclusief het tot stand brengen dan wel behouden van gemeenschapsvoorzieningen, gemeenschapsgroen, speelruimte en verkeersveiligheid – en 'wat ermee samenhangt' – de immateriële aspecten: het bevorderen van het woon- en leefklimaat door het organiseren van activiteiten die de buurt en zijn bewoners ten goede komen. Stadsvernieuwing, die plaats heeft in de achterstandswijken waar veel opbouwwerkers zijn gestationeerd, vormt hierbij een grote stimulans.

Desondanks verloopt het proces van **domeininstitutionalisering** problematisch. De bevolking is niet erg participatiegezind en de samenwerking met derden om verbeteringen in het woon- en leefklimaat gaat evenmin van een leien dakje. Opbouwwerkers pakken op wat ze aan problemen tegenkomen en geleidelijk aan verschuift het accent naar de immateriële aspecten van wonen ofwel, 'wat ermee samenhangt'. Van *domeinafbakening* is geen sprake, hetgeen niet alleen beroepsprofilering bemoeilijkt, maar ook de ontwikkeling van kennis en kunde.

De op community organization geënte **opbouwwerkmethoediek** wordt verder ontwikkeld als sociaal-agogische benadering, die planmatigheid, methodisch werken en non-directiviteit voorstaat. Er komen twee benaderingen bij: de maatschappijkritische, met sociale actie als verder te ontwikkelen methode, en de pragmatische, die de nadruk legt op probleemgericht en projectmatig werken. Van theorie-ontwikkeling is evenwel nauwelijks sprake; het mannheimiaanse begrip 'fundamentele democratisering' (versterking van de substantiële rationaliteit) wordt door veel opbouwwerkers opgevat als radicale democratisering; maatschappijkritiek berust vooral op ideologie.

De aldus zwakke theoretische fundering maakt het opbouwwerk des te afhankelijker van de tweede legitimatiegrond: **maatschappelijke waardering**. Deze neemt niet toe. Sterker, de kritiek van wetenschappers als Houttuyn Pieper (1967), Peper (1972), Beck (1977) en Achterhuis (1979) op het opbouwwerk duidt op toenemende **legitimiteitsproblemen**. Dit heeft vooralsnog geen negatieve gevolgen voor de steun van het tot CRM omgevormde ministerie, dat opbouwwerk blijft stimuleren. De zo sterke afhankelijk van één partij, ook al is deze relatief machtig, maakt het opbouwwerk kwetsbaar, te meer daar na verschijning van de *Knelpuntennota* in 1974 duidelijk wordt dat de tijd rijp is voor decentralisatie van het welzijnsbeleid. Deze zal de invloed van de gemeenten versterken en dus onherroepelijk consequenties hebben voor de mate waarin de rijksoverheid opbouwwerk kan blijven steunen.

### 7.3.4 De neergang: vanaf 1980

De jaren na 1980 staan in het teken van grote beleidsveranderingen. Het welzijnsbeleid wordt ge-

decentraliseerd, een integrale benadering van sociale problemen doet zijn intrede en de invoering van nieuwe sturingsinstrumenten als het convenant en outputsturing vergroten de invloed van de lokale overheid op het beleid van welzijnsinstellingen en dus op de taken van het opbouwwerk en andere welzijnsberoepen. Het institutionele veld, dat gedurende ruim dertig jaar gesprekspartner én tegenspeler was van de centrale overheid, wordt aan het einde van de jaren tachtig ontmanteld. Beroepsgroepen binnen het welzijnswerk moeten sindsdien via hun beroepsverenigingen zelf hun beroepsbelangen behartigen. Met het verdwijnen van het institutionele veld verdwijnt echter ook het kader waarbinnen gemeenschappelijke belangen kunnen worden gearticuleerd en behartigd.

De decentralisatie betekent niet dat de rijksoverheid geen rol meer speelt; zij blijft de hoofdlijnen van het welzijnsbeleid bepalen, hetgeen doorwerkt op de taken van het opbouwwerk: de integratie van etnische minderheden, werkloosheids- en onderwijsachterstandsbestrijding, sociale vernieuwing, grotestedenbeleid, integraal veiligheidsbeleid – speerpunten van overheidsbeleid, die het opbouwwerk niet voorbij gaan. Het opbouwwerk blijft, subsidie-afhankelijk als het is, nieuwe taken oppakken, zonder bestaande af te stoten. Het **domein** wordt derhalve nog breder en moeilijker af te grenzen. Ondertussen worden instellingen samengevoegd (organisatorische integratie) en er komt taakintegratie op gang: opbouwwerkers krijgen er andere agogische taken bij en andere welzijnsberoepen gaan opbouwwerktaken uitvoeren. Dit leidt tot grensvervaging tussen opbouwwerk en andere welzijnsberoepen en het verdwijnen van de niche en dus tot bedreiging van het voortbestaan als zelfstandig beroep.

Gedurende de jaren tachtig lijkt het opbouwwerk bestand te zijn tegen de dreigende aantasting van de eigenstandigheid als beroep. Het begin jaren tachtig opgerichte Landelijk Platform Opbouwwerk ontwikkelt zich tot een zeer actief centrum, van waaruit vele initiatieven worden genomen om opbouwwerk als beroep veilig te stellen. Eén ervan is de oprichting van een bijzondere leerstoel ‘wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk’. Desondanks slaat vanaf begin jaren negentig sociale institutionalisering om in **sociale deinstitutionalisering**. De specialisatie opbouwwerk verdwijnt bij de reorganisatie van het hoger beroepsonderwijs, het NIMO gaat op in een onderzoeksinstituut met een bredere taakstelling, de Werkplaatsen Opbouwwerk fuseren met het LPO tot Landelijk Centrum Opbouwwerk en de functie opbouwwerk wordt uit de CAO geschrapt.

De richtingstrijd binnen het opbouwwerk verdwijnt in de loop van de jaren tachtig. De sociaal-agogische benadering wordt dominant en uitgewerkt in de drieslag sociaal-organisatorische, strategische en educatieve ondersteuning. Sociale actie en de probleem-project-methode blijven onderdeel van het **methodisch opbouwwerkarsenaal**. De gereedschapskist wordt aangevuld met ‘netwerken’ en de campagnemethode – een a-politieke variant op sociale actie. De aldus goed gevulde gereedschapskist bestrijkt het gehele scala aan technieken voor ‘geplande verandering’, maar de theoretische basis blijft smal. De oriëntatie op theoretische onderbouwing blijft laag; met een *normatieve praktijktheorie* lijken opbouwwerkers beter uit de voeten te kunnen – iets waar ook de leerstoel weinig aan kan veranderen. Dit maakt het opbouwwerk kwetsbaar voor domeinclaims door andere beroepen en kritiek van buitenaf.

Blijkens de beroepsprofielen, die tot stand komen nadat taak- en organisatorische integratie op gang zijn gekomen en een integrale benadering van lokale sociale problemen ingang heeft gevonden, past het opbouwwerk zich meer en meer aan aan de **dominante waarden** in de institu-

tionele omgeving. Dit leidt echter niet tot vergroting van de **legitimiteit** of de **maatschappelijke steun** aan het streven opbouwwerk als beroep overeind te houden. Eind jaren negentig blijken de grenzen tussen opbouwwerk en andere welzijnsberoepen vervaagd en acht jaar later verdwijnt als gevolg van een nieuwe bezuinigingsronde het laatste opbouwwerkbolwerk: het Landelijk Centrum Opbouwwerk.

#### 7.4 De beroepsontwikkeling van het opbouwwerk: conclusies

De beroepsontwikkeling van het opbouwwerk als proces van *taakdifferentiatie* bleek vooral het steeds toebedelen aan / oppakken van nieuwe taken onder de noemer samenlevingsopbouw, de titel waaronder het werd gesubsidieerd. Samenlevingsopbouw is echter een breed en abstract containerbegrip, dat bovendien waardengeladen is. Dit alleen al zorgt voor problemen als het gaat om het vaststellen welke taken daar op enig moment wel en niet toe behoren, ook al veranderden de *doelgroepen* van het opbouwwerk niet. Ondanks de neutrale termen – samenlevingen en groepen met achterstand in (destijds) ontwikkelingsgebieden en andere gebieden met economische en sociale achterstand, opbouwwerk in bijzondere situaties – ging het om achterstandswijken en achterstandsgroepen. Hierin is geen verandering gekomen tot op de dag van vandaag. De *doelstellingen* werden steeds aangepast aan de geest van de tijd: van aanpassing via ontplooiing, democratisering en emancipatie naar sociale cohesie- en zelfredzaamheidsbevordering.

Door steeds nieuwe taken op te pakken en nieuwe achterstandsgroepen aan te boren zonder bestaande af te stoten, werd het werkterrein steeds breder. De gevolgen ervan waren problematische domeinafbakening en derhalve vage domeingrenzen en domeinoverlap – met grensverkeer naar twee kanten. Hiermee werd **interdependentie** steeds meer concurrentie- in plaats van symbiotische afhankelijkheid en het verkrijgen en behouden van een **niche** bemoeilijkt.

Hoe sterk de aan het opbouwwerk toebedeelde en door het opbouwwerk opgepakte taken leidden tot concurrentie, blijkt uit het volgende overzicht van opbouwwerktaken in relatie tot de taken van andere partijen:

*Maatschappelijk opbouwwerk als gemeenschapsofbouw (planning en organisatie van gemeenschapsvoorzieningen)* werd aanvankelijk toebedeeld aan de provinciale opbouworganen, die echter de landelijke levensbeschouwelijke toporganen van het maatschappelijk werk tegenover zich vonden. Planning en organisatie behoorde immers tot hun werkterrein.

De NCC verzette zich überhaupt tegen planning en organisatie van cultureel werkvoorzieningen door maatschappelijk werkinstellingen – ongeacht of dit provinciale opbouworganen dan wel levensbeschouwelijke maatschappelijk werkinstellingen waren. De strijd op institutioneel niveau werd weliswaar ingedamd, maar de concurrentieproblemen werden niet opgelost.

*Maatschappelijk opbouwwerk als groepsofbouw (integratie in de bredere samenleving)* in samenlevingen met achterstand behoorde, voor zover niet levensbeschouwelijk georganiseerd, tot het werkterrein van het neutrale club- en buurthuiswerk. Dit kon medio jaren zestig met recht opmerken dat wat werd beschreven als zijnde opbouwwerk, in feite hetzelfde was wat club- en buurthuiswerkers al jaren deden.

Krotopruiiming, renovatie en stadsvernieuwing boden het opbouwwerk kans zich te ontwikkelen en te profileren als ondersteuner van bewonersorganisaties – een fenomeen dat in deze jaren opkwam. *Wonen* was een werkterrein dat nog niet was geclaimd door andere beroepen en er ontstond een **niche** waarin het opbouwwerk zich kon nestelen. Toen de nadruk verschoof naar andere doelgroepen en immateriële aspecten van wonen, kwam de opbouwwerker op het terrein van collega's: de jongeren-, migranten-, sociaal-cultureel- en ouderenwerker.

Met *werken* begaf het opbouwwerk zich op het terrein van de arbeidstoeleiding, een terrein dat behoort tot een andere institutionele sector en dat al was geclaimd door andere partijen. De opvang van werklozen was ook een taak voor 'het buurthuis', dus ook van andere agogische werkvormen als sociaal-cultureel werk.

Bij het opzetten van activiteiten en het bemiddelen tussen 'school en buurt' (*onderwijs*) begaf het opbouwwerk zich, evenals bij 'werken', in een andere institutionele sector, waar het hooguit een heel kleine speler was. Volwassenenvorming en educatie behoorden bovendien tot het werkterrein van het cultureel werk.

Op het terrein van *veiligheid* bewegen zich vele andere partijen, waarvan een aantal sterkere papieren hebben vanwege hun specifieke deskundigheid (scholen, hulpverlening, jongerenwerk), middelen (woningbouwcorporaties) of bevoegdheden (gemeenten), terwijl de politie door haar geweldsmonopolie en deskundigheid een van de centrale partijen is.

*Migranten* vormen mogelijk een uitzondering; taal- en cultuurbarrières zijn echter moeilijk te overwinnen.

Concurrentie leidde tot *interprofessionele competitie* (domeingeschillen) en tot verlies aan **maatschappelijke steun**, die toch al niet groot was. Andere beroepsgroepen steunen geen domeinclaims als dat bedreiging van het eigen taakveld inhoudt. Gebrekkige domeinafbakening, domeinoverlap en concurrentie-afhankelijkheid belemmerden daarnaast beroepsprofilering.

Dit werd problematisch toen taak- en organisatorische integratie op gang kwamen, met de invoering van de RBR/SCW (1979) en de Welzijnswet (1988) als katalysatoren – in de context van de beginnende integrale aanpak van lokale sociale problemen en opbouwwerkers deelnemer werden in netwerken. Opbouwwerk bleek zich moeilijk te kunnen positioneren. Zichzelf profileren als organisatorisch, strategisch en educatief ondersteuner van bewonersgroepen (Beroepsprofiel 1987) was een eerste poging tot plaatsbepaling, maar tot domeinafbakening kwam het niet en kon het ook niet meer komen. Niet alleen kon het opbouwwerk weinig anders doen dan 'aan de slag gaan als er subsidie was', maar taakintegratie leidde in de jaren negentig ook tot grensvervaging tussen opbouwwerk en andere agogische beroepen. Voor het opbouwwerk en andere welzijnsberoepen betekent dit dat zij door de buitenwacht steeds meer worden beschouwd als 'welzijnswerker', die – afhankelijk van de problemen waarvoor de beroepsbeoefenaren worden ingezet – straathoek-, portiek-, jongeren-, opbouwwerker of anderszins wordt genoemd.

Ondanks de gebrekkige domeininstitutionalisering is het opbouwwerk er in de loop van zijn bestaan in geslaagd **specifieke opbouwwerkmethoden en technieken** te ontwikkelen. In die zin was het opbouwwerk succesvol in wat het nastreefde: ontwikkeling en innovatie. Wel moet worden vastgesteld dat, de vele energie die is gestoken in de ontwikkeling van opbouwwerkmethodieken ten spijt, toetsing op de effectiviteit ervan – werkt het? – nauwelijks heeft plaatsgevonden. Voor het overgrote deel van de opbouwwerkonderzoeken geldt, dat ze vooral 'opbouwwerkvriendelijk' waren. Dit belemmerde 'collectief leren' en onderbouwing / versterking van de toegevoegde waarde, het **maatschappelijk nut** van opbouwwerk. Wel heeft het opbouwwerk zich, om zijn legitimiteit te versterken, meer en meer aangepast aan de **kernwaarden in de institutionele omgeving**. Dit werd mede in de hand gewerkt door de noodzaak tot interorganisatorische samenwerking; kiezen voor (te veel) 'voice' of 'exit' is onverstandig, want dat kan leiden tot buitenspel gezet worden. En dat is wat het opbouwwerk zich gezien zijn zwakke machtspositie niet kon veroorloven. Orwell parafraserend: alle partijen zijn van elkaar afhankelijk, maar het opbouwwerk is meer afhankelijk van andere partijen dan omgekeerd.



Een goed gevulde gereedschapskist bleek bovendien niet voldoende om domeinclaims vast te houden. Andere beroepsgroepen konden zich de methoden eigen maken, maar belangrijker is: waar het antwoord op de vraag ‘wat legitimeert de inzet van opbouwwerk, voor welke problemen is opbouwwerk een oplossing’ vooral berust op *normatieve praktijktheorie*, zijn pogingen tot probleemherdefinitie door anderen moeilijker te weerstaan dan wanneer het antwoord berust op valide, wetenschappelijk gefundeerde kennis over ‘standen van zaken in de maatschappij’. Anders gezegd, het opbouwwerk kan zich niet beroepen op exclusieve kennis van zowel probleemdiagnose als probleemoplossing. Hierbij wreekt zich niet alleen de geringe **wetenschappelijke steun**, maar ook de veelheid aan taken. Deze leidt tot overbelasting van de werker – er werd opmerkelijk vaak gewezen op ‘gebrek aan tijd’ – aandachtversnippering en een kortetermijnperspectief: het werk moet immers worden gedaan. Bij- en nascholing schieten er dan snel bij in.

*Sociale institutionalisering* kon op gang komen en blijven dankzij het Ministerie van Maatschappelijk Werk en diens opvolger, CRM, dat als **sponsor** fungeerde. Preciezer, dankzij de stimulering van topambtenaar Gradus Hendriks, die dertig jaar lang ‘de peetvader’ van het opbouwwerk was. Veel andere steun kreeg het opbouwwerk niet en met het vertrek in de jaren tachtig van niet alleen Hendriks maar de gehele generatie topambtenaren – van wie velen de opkomst en bloei van het opbouwwerk en andere vormen van en welzijnswerk mede hebben vormgegeven – verloor het opbouwwerk, Torstendahl parafraserend, ‘zijn beste vriend’. Dat het opbouwwerk erna desondanks als beroep overeind bleef, is vooral te danken aan een andere persoonlijkheid, LCO-directeur Wil van de Leur. Hij ontpopte zich als **leider** die dwarsverbanden smeedde, beroepsprofilering ter hand nam en fondsen wierf voor de bijzondere leerstoel. Tevens was hij de oprichter van het tijdschrift *MO/Samenlevingsopbouw*, de motor achter de jaarlijkse vakconferentie opbouwwerk, andere opbouwwerkpublicaties, de totstandkoming van een beroepscode en een nieuwe beroepsvereniging. Het LCO behartigde aldus de belangen van het opbouwwerk alsof het een **beroepsvereniging** was.

Door domeinoprekking en taakintegratie vervaagden echter de grenzen tussen opbouwwerk en andere welzijnsberoepen en trad domein-deinstitutionalisering op, gevolgd door sociale deinstitutionalisering. Dit proces werd versterkt door het verdwijnen van de hbo-specialisatie opbouwwerk. Desondanks bestaat er onder opbouwwerkers nog steeds grote overeenstemming over de beroepswaarden. De constante, die gedurende de gehele periode van beroepsontwikkeling doelstellingen, taken en doelgroepen heeft gekleurd, is het opkomen voor sociaal-economisch en sociaal-cultureel zwakke groeperingen als bewoners in achterstandswijken, bepaalde groepen vrouwen en jongeren, werklozen en uitkeringsgerechtigden, allochtonen, woonwagenbewoners en ouderen. Geen doelgroepen waarmee opbouwwerkers goede sier kunnen maken en geen doelgroepen die de barricaden opgaan om opheffing van hun achterstelling te bevechten. De affiniteit, compassie zo men wil, met de sociaal-zwakkeren is tevens onderdeel van de beroepsideologie en maakt deel uit van de tweede constante die de opbouwwerkgeschiedenis heeft gekleurd, de verbondenheid met buurt en wijk.

Aldus de opkomst, groei en neergang van het beroep dat ‘altijd het beroep van de toekomst is geweest’. Opbouwwerk kon uitgroeien tot en zich handhaven als beroep dankzij de steun van het ministerie. Deze was van doorslaggevend belang. Specifieke opbouwwerkkennis en kunde waren niet de belangrijkste legitimatiegrond, maar het maatschappelijk nut dat het ministerie erin zag. Ook dit is een constante in de geschiedenis van het opbouwwerk. De afhankelijkheid

van de overheid bleek echter een tweesnijdend zwaard: het bemoeilijkte domeinafbakening en het leidde, via processen van organisatorische en taakintegratie, op den duur tot domeinvervaging. Alvorens af te sluiten met de toekomstperspectieven van het opbouwwerk, uitgaande van deze analyse, ga ik in het hiernavolgende kort in op de meerwaarde van deze beroepsociologische benadering.

## 7.5 De meerwaarde van een beroepsociologische benadering

In 1969 hield Jacques van Hoof in het laatste hoofdstuk van zijn doctoraalscriptie een pleidooi voor beroepsociologisch onderzoek vanuit institutionaliseringsperspectief – een vernieuwende opvatting destijds. Van Doorn en Lammers behandelden institutionalisering weliswaar als sociologisch kernbegrip in, de inmiddels klassieker, *Moderne sociologie* (1959, 1<sup>e</sup> druk; 1979, 14<sup>e</sup> druk) en Zijderveld was er in 1966 op gepromoveerd,<sup>2</sup> maar empirisch onderzoek vanuit institutionaliseringsperspectief was er nog nauwelijks.

De beroepsociologie stond ook nog in de kinderschoenen en tijdens zijn onderzoek naar verschillende benaderingen in het beroepsociologisch onderzoek stuitte Van Hoof op het proefschrift van Becker (1968), die onderzoek had gedaan naar ‘kenmerken van de managersgroepering vanuit sociologisch perspectief’.<sup>3</sup> Beckers voorstel (1968: 31-35) het verschijnsel professionalisering (wording tot een professie), op te vatten als een proces van institutionalisering (wording tot een institutie), trok Van Hoof (1969: 56) door naar alle beroepsociologisch onderzoek als “een andere benadering van het beroep, die minder eenzijdig, meer systematisch en in sociologisch opzicht relevanter is”.<sup>4</sup> Zijn leermeester, Albert Mok, werkte institutionalisering verder uit als proces van legitimering en domein- en sociale institutionalisering in *Beroepen in actie* (1973), een boek waar geen enkele Nederlandse, zichzelf respecterende beroepsociologisch onderzoeker omheen kan.

Jacques van Hoof zette mij destijds op het spoor van een beroepsociologische benadering, met institutionalisering als vertrekpunt. Het resultaat is dit proefschrift.

Wat is de meerwaarde ervan, welke inzichten heeft deze beroepsociologische benadering opgeleverd?

In de eerste plaats is deze benadering een partijen-in-het-systeem-benadering en dus een *contextuele benadering*. Hierdoor werd de aandacht gericht op zaken die in ander onderzoek onderbelicht zijn gebleven, terwijl ze van cruciaal belang waren voor de beroepsontwikkeling van het opbouwwerk. Opbouwwerk ontstond immers niet in het luchtledige, maar binnen een bepaalde maatschappelijke context en binnen een beroepenveld waarin processen van taakdifferentiatie al veel eerder hadden geleid tot domeinverkaveling tussen werksoorten waarbinnen opbouwwerk als nieuw fenomeen een plek moest krijgen. Het onderzoek naar de aanloop was derhalve nodig om de verwarring rond en de strijd om maatschappelijk opbouwwerk in de jaren vijftig te kunnen plaatsen. En ervan te leren dat de strijd het opbouwwerk al maatschappelijke steun kostte nog voordat de beroepsontwikkeling goed en wel was begonnen. Het was van meet af aan omstreden. Ten tweede: hoewel het al veel langer bekend was dat het opbouwwerk vooral werd gelegitimeerd door Ministerie van Maatschappelijk Werk en diens opvolger CRM, is uit dit onderzoek bijna pregnant gebleken dat ‘de overheid’ niet alleen dit, maar alle gesubsidieerde beroepen kan maken én kan breken. Hieraan gekoppeld heeft dit onderzoek, ten derde, ook laten zien hoe belangrijk **wetenschappelijke steun** is. Praktijkwerkers zijn doorgaans niet wetenschapsgeïnteresseerd. De wetenschap kan daarentegen wél het maatschappelijk nut van opbouwwerk en andere vormen van welzijnswerk theoretisch funderen. Het gaat om achterstands- en, alle versluieren-

de, politiek-correcte termen ten spijt, asociale bestrijding. En dus gaat het om maatschappelijke kansen, uitsluiting en de reproductie van sociale ongelijkheid. Los van deze normatieve, theoretisch te funderen zaken, gaat het ook om een in feite praktische, eveneens te funderen vraag: hoe veel groeperingen die niet mee 'kunnen, mogen of willen doen' (cf. Schuyt's omschrijving van sociale cohesie als empirisch begrip) kan een samenleving hebben?

In de vierde plaats liet deze beroepsociologische benadering de eigenstandigheid en de onbedoelde gevolgen van ontwikkelingen in de institutionele context zien. Ontstaan uit het particulier initiatief, kon alle welzijnswerk zich autonoom, 'van binnenuit' ontwikkelen, hetgeen, al ver voor de Tweede Wereldoorlog, ging leiden tot problemen als gebrek aan afstemming, overlap in het aanbod, rechtsongelijkheid en alle andere problemen zoals verwoord in onder andere de *Knelpuntennota*. Toen 'van buitenaf', de overheid, ging proberen het aanbod te stroomlijnen, kwamen er processen op gang die niemand wilde, maar die een eigen leven gingen leiden: de overheid stuurde en het particulier initiatief stuurde tegen en omgekeerd. Precies in het begin hiervan werd opbouwwerk gearachtureerd. Dwars door de geschiedenis van het opbouwwerk speelt dan ook de strijd tussen het particulier initiatief, dat de zeggenschap over het werk wilde houden, en de overheid, die de zeggenschap niet wilde, maar wél het aanbod wilde stroomlijnen. Met als onbedoelde uitkomst: het maatschappelijk middenveld werd dertig jaar later weggevaagd; het podium waar beroepsbelangen konden worden gearticuleerd en behartigd verdween en tussen 'straat en staat' in het welzijnswerk staan sindsdien werkgevers (instellingsleiding). De beroepsbeoefenaren staan aan de zijlijn. Gaandeweg dit onderzoek ben ik dan ook meer en meer overtuigd geraakt van het enorme belang van de **beroepsvereniging** of een andere organisatie die zich als belangenbehartiger opwerpt, zoals het Landelijk Centrum Opbouwwerk dat gedurende vijftientig jaar deed.

Ten slotte kon met deze beroepsociologische benadering niet alleen de opkomst en groei van het opbouwwerk worden verklaard, maar ook de neergang. In het eerste hoofdstuk schreef ik dat de oorzaken van de problemen van het opbouwwerk mij eerder opbouwwerkextrinsiek dan opbouwwerkintrinsiek leken. Die gedachte werd bevestigd door dit onderzoek. Het opbouwwerk had weinig maatschappelijke steun, het kreeg weinig maatschappelijke steun en het kon niet anders dan aan de slag gaan 'als er subsidie was'. Waarmee het zich begaf op terreinen die al door andere beroepsgroepen waren geclaimd. Concurrentie-afhankelijkheid en gebrekkige domein-institutionalisering waren het gevolg. Gewapend met vooral praktijkkennis en methoden die onvoldoende waren getoetst op hun werking, verloor het opbouwwerk vervolgens keer op keer de interprofessionele competitie. Daarbij kwamen, na invoering van de RBR/SCW, taakintegratie en, na de Welzijnswet, organisationele integratie. Grensvervaging tussen opbouwwerk en andere agogische beroepen was hiervan het vrijwel onvermijdelijke gevolg.

## 7.6 Toekomstperspectieven voor opbouwwerk

De geschiedenis van het opbouwwerk leert dat het zich steeds flexibel heeft aangepast aan verander(en)de omstandigheden en verander(en)de probleemdefinities. Het sprong in gaten die het zag en het ging aan de slag 'als er subsidie was'. Voor opbouwwerk geldt hetzelfde als Swinnen (1991: 77) opmerkte over het sociaal-cultureel werk: het is gatenvuller geworden. Dat bleek zijn zwakte, maar ook zijn kracht. Door in gaten te springen ontwikkelde het immers al werkende weg opbouwwerkmethoden en technieken die, zoals gezegd, door andere beroepsgroepen zijn overgenomen. Voor opbouwwerkers geldt tevens wat Van der Torre (1999: 199 e.v.) voor politieagenten omschreef als *praktisch professionalisme*. Gelegd langs de lat van de kenmerken van professionals zoals beschre-

ven in hoofdstuk 2, voldoen opbouwwerkers niet aan de criteria. Hun kennis en kunde zit, evenals bij politieagenten, in het 'streetwise' omgaan met de problemen die zij bij de uitoefening van hun taken ondervinden. De voordelen ervan, creativiteit en een onorthodoxe benadering, wegen ruimschoots op tegen de nadelen van beperkte standaardisatie van kennis en vaardigheden. De combinatie van creativiteit en een onorthodoxe benadering kan immers bijdragen aan innovatieve oplossingen voor problemen waarbij een gestandaardiseerde aanpak niet helpt.

Het lijkt een paradox, maar het springen in gaten én het praktisch professionalisme vormen de 'kunst van opbouwwerk'.

Opbouwwerk werd gearachuteerd in een periode waarin de bedreigde jeugd, het bedreigde gezin en de bedreigde gemeenschap hoog op de politieke en maatschappelijke agenda stonden. Toen stimuleerde de bezorgdheid verdergaande taakdifferentiatie – een proces dat enkele decennia later werd gevolgd door taakintegratie. Nu, ruim vijftig jaar later, is de bezorgdheid voor jeugd, gezin en gemeenschap weer springlevend. Naar het zich laat aanzien zal dat voorlopig niet veranderen. Ook niet na dit kabinet, met zijn ministers voor respectievelijk Gezinszaken (de bedreigde jeugd en het bedreigde gezin) en Wonen, Wijken en Integratie (de bedreigde gemeenschap). De bezorgdheid nu kan het ingezette proces van taakintegratie versterken, maar ook – evenals toen – opnieuw taakdifferentiatie stimuleren.

Betekent dit dat opbouwwerk als beroep blijft voortbestaan, dat op deïstitutionalisering reïstitutionalisering volgt?

Politieke en wetenschappelijke steun zijn, zo leerde dit onderzoek, onontbeerlijk. Politieke steun voor welzijnswerk als werksoort zal blijven. Het heeft, alle moderne benamingen ten spijt, zijn wortels in de armenzorg en de volksovoeding; eeuwenoude, op achterstandsbestrijding gerichte instituties waar de samenleving niet buiten kan. Achterstandsbestrijding zal noodzakelijk blijven. Elke samenleving heeft immers groepen verliezers.

Van het sociaal geïstitutionaliseerde beroep opbouwwerk zijn overgebleven het vaktijdschrift *MO/Samenlevingsopbouw* – dat in 2007 zijn 25<sup>e</sup> verjaardag vierde – de jaarlijkse Vakconferentie Opbouwwerk, de Dr. Gradus Hendriks Stichting / de leerstoel 'Wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk' en de Beroepsvereniging Opbouwwerkers Nederland. Dit maakt de basis voor reïstitutionalisering smal, maar niet onmogelijk.

*MO/Samenlevingsopbouw* en de Vakconferentie Opbouwwerk bieden de mogelijkheid de interactie en uitwisseling gaande te houden – voorwaarde voor, in dit geval, reïstitutionalisering.

Er is, via de Dr. Gradus Hendriks Stichting en de leerstoel 'Wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk', verbinding met de wetenschap. De kritische houding van de hoogleraren jegens het opbouwwerk – wat werkt wel en niet? – en hun geneigdheid samen te werken met andere universiteiten en universitaire onderzoekers bieden perspectief voor versterking van de wetenschappelijke steun.

De BON, ten slotte, zal erin moeten slagen opbouwwerkers ervan te overtuigen dat lid worden van de beroepsvereniging de enige weg is om datgene te bevechten waar beroepsbeoefenaren naar streven: 'kennis, zeggenschap en maatschappelijke waardering'. Een verzameling individuele beroepsbeoefenaren krijgt dat niet voor elkaar. Hetzelfde geldt overigens voor andere welzijnswerkers. Het blijven ontwikkelen van wetenschappelijk gefundeerde kennis als belangrijkste legitimatiegrond om de zeggenschap over het werkkterrein te herkrijgen is een collectief belang en dus zaak voor de beroepsvereniging. Zij kan zich inzetten voor specifieke opleidingen en, in samenwerking met andere beroepsverenigingen binnen het welzijnswerk, voor vergroting van de maatschappelijke waardering voor opbouwwerk en andere welzijnsberoepen. Alleen dan hoeft opbouwwerk misschien niet altijd het beroep van de toekomst te blijven.

# Noten

## HOOFDSTUK 1

- 1 In 1955 en 1957 was zelfs een deel van twee conferenties, gehouden door de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk en haar tegenhanger voor het volksontwikkelings- of cultureel werk, het Nederlands Cultureel Contact, gewijd aan deze vraag.
- 2 Nog in 1966 schrijft de redactie van *De Schalm*, het tijdschrift voor club- en buurthuiswerk, naar aanleiding van een paar artikelen over maatschappelijk opbouwwerk, dat het: “denkbaar (is) dat bestuursleden van buurthuizen en andere instellingen, of bij het werk betrokken stafleden, bij het lezen van de artikelen even de indruk krijgen dat dit maatschappelijk opbouwwerk iets anders is dan het werk, waarmee zij bezig zijn” (p. 165). Dat is het volgens de redactie echter niet.
- 3 Dit is meer dan een semantisch woordspel. Opbouwwerk als beroep is een zelfstandige entiteit die kan worden aangeduid met ‘het’. Bij opbouwwerk als proces, methode of functie kan dat niet. Daarvoor geldt: het is deel van, namelijk opbouwwerkproces, opbouwwerkmethode of opbouwwerkfunctie.
- 4 Het *NIMO-bulletin*, het eerste opbouwwerktijdschrift (1967-1974), de opvolgers ervan *Opbouwwerk* (1976-1977), *Marge* (1977-1984) en *MO/Opbouwwerk* (vanaf 1982), dat in 1992 werd omgedoopt in *MO/Samenlevingsopbouw*.
- 5 Enkele voorbeelden: opbouwwerk is gericht op “fundamentele democratisering” (1967: 13, 57), gaat om “het bewust maken van de tekorten, het doorbreken van de apathie, het stimuleren van kritische observatie, het serieus nemen van ieders creativiteit, het omvormen van reactie tot actie, kortom: het op gang brengen en begeleiden van een proces, waarin de kritiek op het heden uitgroeit tot een bereidheid om samen te werken aan een betere toekomst.” (1969,2: 66). Enkele jaren later is opbouwwerk het “uitvinden, organiseren, mobiliseren en sturen van kennis” (1971,4: 112); “spreiding van macht, het toegang krijgen tot besluitvormingsprocessen van overheid en openbare instellingen” (1974: 38). Acht jaar later is opbouwwerk een “radicaal-kritische praktijk” waarbij samenwerking wordt nagestreefd ten dienste van “machts- en kansarme groepen die potentieel deel uitmaken van een tegenbeweging” (1982: 117). In 1990 gaat het om onderzoeken, signaleren, ontwikkelen en innoveren (Broekman, 1990: 37-39); vanaf 2001 om ‘weven aan samen leven’ (Statuut Opbouwwerk 2001).
- 6 Titel van een in 1985 gehouden NIMO-conferentie.
- 7 Die veelal het gevolg zijn van nieuwbouw en renovatie.
- 8 Hierbij gaat het om tijdgebrek en de tijd die het kost om voorzieningen te realiseren als een speelplein of een buurthuis, woningverbetering en renovatie,
- 9 Zo had de opbouwwerkonderzoeksinstelling – het Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (NIMO) – kort voordat zij in 1992 fuseerde, een bibliotheek met meer dan 7000 titels. Deze gingen niet allemaal over opbouwwerkonderzoek, maar er waren er wel honderden.
- 10 Het Stedelijk Bureau Opbouwwerk (SBO). Het SBO was een gemeentelijke instelling voor opbouwwerk – krachtens ex artikel 61 van de Gemeentewet – die in het kader van de ‘privatisering’ van het Haagse opbouwwerk medio jaren negentig is opgegaan in Stichting BOOG. Het doel van de gesprekken was: nagaan in hoeverre het beeld dat ik uit lezing van een aantal jaargangen opbouwwerktijdschriften en opbouwwerkonderzoeken klopte met de praktijk. Zeven van de tien Haagse opbouwwerkers met wie ik sprak, waren gedetacheerd in achterstandswijken; twee opbouwwerkers hielden zich bezig met ‘werkloosheid’ en één met ‘onderwijs’. De gesprekken duurden ongeveer twee uur.
- 11 Hoewel één case studie niet representatief is voor het Nederlandse opbouwwerk, bevestigden zijn bevindingen het beeld dat ook uit de vaktijdschriften naar voren kwam. Zes jaar na Dijkstra blijkt

- uit een, evenmin representatief, onderzoek (Broekman,1995) dat de opbouwwerkers die een week lang 'tijd schrijven' bijna de helft van hun tijd kwijt zijn aan voorwaardenscheppende activiteiten.
- 12 In dit verband wil ik opmerken dat in dit onderzoek de term 'professie' niet wordt gebruikt. Het begrip professie voldoet aan de criteria van 'essentially contested concept': een begrip met een sterk ideologische lading, die met zich meebrengt dat de meningen over de inhoud / betekenis van het begrip en de verschijningsvormen sterk van elkaar verschillen door tijd- en contextgebondenheid. Hierdoor is een neutrale, eenduidige omschrijving onmogelijk; het begrip is en blijft 'wezenlijk omstreden' (Gallie, 1956: 168-175).  
Mok (1973: 45-47) stelde in *Beroepen in actie* al dat professie een sterk waardengeladen en derhalve onbruikbaar begrip is bij de analyse van beroepen. Professie is, schrijft hij enkele decennia later (2007: 12), een constructie van sociologen: "Geen beroepsbeoefenaar in Nederland spreekt *serius* over zijn beroep als een 'professie' [ ] Beroep zou onderzoekers als sociologische categorie genoeg moeten zijn" (t.a.p.)
  - 13 In 1969 (56 e.v.) – de Nederlandse beroepensociologie stond toen nog in de kinderschoenen – pleitte Van Hoof na een bespreking van tot dan toe gangbare benaderingen al voor beroepensociologisch onderzoek vanuit institutionaliseringsperspectief.
  - 14 Differentiatie zonder integratie leidt tot versplintering en – op termijn – desintegratie.
  - 15 De totstandkoming ervan is grotendeels een relatief autonoom, dat wil zeggen, niet gestuurd proces.
  - 16 Institutionele sectoren zijn, als gevolg van verdergaande arbeidsdeling en specialisatie, verdeeld in subsectoren, die elk eigen taken en doelstellingen hebben en, hieraan gekoppeld, eigen waarden. Weliswaar passend binnen de waarden van de grotere institutionele sector, maar wel gekoppeld aan de eigen specifieke taken en doelstellingen. Zo bestaan binnen de sector 'onderwijs' de subsectoren lager, hoger en middelbaar onderwijs, binnen de sector hoger onderwijs alfa-, beta- en gammastudies, terwijl binnen de gammastudies onderscheid wordt gemaakt naar gedrags- en sociale wetenschappen. Laatstgenoemde kan verder worden onderverdeeld in wetenschappelijke studierichtingen, die op hun beurt weer kunnen worden onderverdeeld in wetenschappelijke specialisaties et cetera. Waarmee tevens duidelijk is gemaakt dat subsectoren elkaar gedeeltelijk overlappen en niet altijd even duidelijk te onderscheiden zijn.
  - 17 Zoals ontwikkelingen in de medische technologie hebben geleid tot nieuwe behoeften, zoals aan cosmetische, operatieve ingrepen, orgaantransplantatie en vruchtbaarheidsbehandelingen. Als nieuwe problemen kunnen bijvoorbeeld lucht-, water- en bodemverontreiniging worden aangemerkt als gevolg van onder andere de uitstoot van respectievelijk kooldioxide en overbemesting / de intensieve veehouderij.
  - 18 Hiermee sluit ik aan bij Peper, die hetzelfde probleem als vertrekpunt nam bij zijn analyse van het overheidsbeleid inzake opbouwwerk.
  - 19 Socioloog prof.dr. Sj. Groenman fungeerde in de beginjaren als adviseur van de Minister.
  - 20 Zoals opinieonderzoek, onderzoek naar het effect van bepaalde onderwijsmethoden of onderzoek naar de toe- of afname van bepaald aanbod aan medische voorzieningen.
  - 21 Zo hebben de dubbeldissertatie van Neij en Hueting (1989) over de geschiedenis van het welzijnswerk vanaf 1854 en de dissertatie van Neijenhuis (1987) over het club- en buurthuiswerk, mij een veelheid aan informatie en literatuurverwijzingen opgeleverd, waaraan ik als niet-historicus en niet geschoold in het doen van archiefonderzoek, veel heb gehad.
  - 22 Naast de reeds genoemde in voetnoot 4 waren dat ook een aantal jaargangen van het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk (TMW)*.
  - 23 De gespreksthema's waren: korte biografie van de loopbaan van elke gesprekspartner, doelgroepen, werkerreinen en taken, samenwerking met derden, problemen van opbouwwerk en toekomstverwachtingen. De gesprekken duurden circa 1,5-2 uur. Ervoor of erna maakte ik een wandeling door het werkgebied van de desbetreffende opbouwwerker om de sfeer te proeven.

- 1 De beschrijving van de eerste drie benaderingen is grotendeels ontleend aan Van der Krogt (1981: 36-56), die – voorafgaand aan de vervaardiging van een conceptueel kader voor professionalisering als belangrijkste strategie bij het verkrijgen van zeggenschap over een bepaald werkterrein – de ‘state of the art’ uitgebreid bespreekt.
- 2 Een opvatting die hij later nuanceert. Zie paragraaf 2.7.2 over de beroepsgemeenschap.
- 3 Zie voor een uitgebreide bespreking van de “machts- of beheersingsbenadering van professionalisering” het gelijknamige hoofdstuk in Van der Krogt, o.c.: 57-90.
- 4 Hij onderscheidt de wiskundige-, de bestuurlijke- en de technische informaticus. De wiskundige vindt men vooral in universiteiten en onderzoeksinstellingen; de bestuurlijke is gekoppeld aan administratieve processen in bedrijven; de technische is de ambachtelijk georiënteerde die zich richt op systeemprogrammering. Wat zij gemeen hebben: zij doen *iets met computers* (titel van het proefschrift).
- 5 Het fenomeen nurse practitioner bestaat sinds eind jaren negentig van de vorige eeuw. Opmerkelijk maar niet verbazingwekkend is de bevinding van Roodbol dat artsen wel een aantal taken willen overdragen, maar niet de eindverantwoordelijkheid (Ibid.: 113 e.v.).
- 6 Abbott gebruikt deze term niet. Deze is afkomstig van Goffman (*Asylums*, 1962), die onderzoek verrichtte naar het leven en werken in inrichtingen zoals Abbott beschrijft in het voorwoord van *The systems of professions*.
- 7 Hij verzet zich hierbij tegen de opvatting dat problemen alleen maar sociale constructies zijn én tegen de opvatting dat problemen ‘gegeven feiten’ zijn, die met behulp van kennis kunnen worden opgespoord. (Ibid.: 37-38). Wel stelt hij dat wat ‘gegeven feit’ of objectief is, alleen maar kan worden vastgesteld “operationally – by seeing which aspects of problems seem unchanged by professions’ attempt to reconstruct them” (Ibid.: 332, noot 3).
- 8 Zoals de lichamelijke aspecten van het probleem alcoholverslaving. Onverschillig of alcoholverslaving wordt gedefinieerd als vooral een moreel, individueel of maatschappelijk probleem, feit is dat er lichamelijke problemen optreden die niet als irrelevant kunnen worden afgedaan. Medische diagnose en behandeling zijn altijd onderdeel van welke ‘oplossing’ dan ook.
- 9 Zo vereist ‘alcoholverslaving is een sociaal probleem’ empirische én theoretische onderbouwing van het verband tussen bepaalde maatschappelijke omstandigheden en overmatige alcoholconsumptie.
- 10 Naast *fysieke kenmerken*, waartoe ook lucht, water en bodem(gesteldheid) kunnen worden gerekend, onderscheidt Abbott ten tweede *technologische objectkenmerken* als de computer, die ongeacht de software die erop wordt geïnstalleerd, een apparaat is waarvan constructie, onderhoud en reparatie kennis van zaken vereist, of de infrastructuur die nodig is om treinen te kunnen laten rijden. Een derde objectgebonden kenmerk is *organisatie*, zonder welke bepaalde beroepen in de moderne samenleving niet kunnen bestaan. Abbott doelt hierbij op bepaalde gepremieerde en gesubsidieerde verzorgingsstaatberoepen, zoals leraar of welzijnswerker. Zij kunnen, in tegenstelling tot andere beroepsbeoefenaren als psychologen en architecten, niet ‘zelfstandig beroepsbeoefenaar’ worden. Een vierde ten slotte zijn *langzaam veranderende instituties die een objectief karakter* hebben, als ‘privébezit’. Zonder privébezit geen notariaat.
- 11 Het voorbeeld van alcoholverslaving nog een keer gebruikend: differentiatie en specialisatie binnen het medisch beroep kan leiden tot domeinclaims van verslavingsartsen; er kan ook strijd ontstaan tussen de specialisaties binnen het medisch beroep over de vraag bij wie alcoholverslaving ‘thuis hoort’: neurologen, psychiaters, internisten et cetera, of over de vraag of het uitvoerend of behandelend werk niet beter kan worden overgelaten aan lager gekwalificeerden zoals nurse practitioners.
- 12 Voor inference “a conclusion that you draw by using information you already have about the subject” of “deduction” bestaat in het Nederlands geen goed equivalent.
- 13 En aanvallen van buitenaf. Zo gauw er concurrenten opduiken die van de nonroutinetaken in ieder geval een deel kunnen routiniseren, wordt het nonroutine-argument ondergraven.

- 14 Een auteur waardoor Abbott zich sterk heeft laten inspireren (Ibid.: 5-6).
- 15 De wijdverbreide opvatting dat dit wel het geval is beschouwt Abbott als een mythe (“mistaken belief”).
- 16 Een door Abbott verwaarloosd aspect is dat wetenschappelijk geschoolde beroepsbeoefenaren getraind zijn in logisch redeneren en deduceren, hetgeen hen een voorsprong geeft op niet wetenschappelijk geschoolde beroepsbeoefenaren.
- 17 De neo-institutionele benadering van organisaties is geënt op de institutionele benadering. Grondlegger van de institutionele benadering is Selznick, die in een onderzoek naar de werking van het Tennessee Valley Authority-project, ontdekte dat organisaties zich voortdurend aanpassen aan de wensen en eisen uit hun omgeving, ook als dat ten koste ging van de doelmatigheid en het bereiken van de oorspronkelijke doelstellingen (zie Lammers c.s., o.c.: 89-90).
- 18 Zo kan in het onderwijs aandacht voor moeilijk meekomende leerlingen zeer doeltreffend zijn; doelmatig is het, gelet op de tijd die het leerkrachten kost, niet. Ook geldt, om bij onderwijs te blijven, dat ‘afnemers’ medeproducenten zijn van de resultaten; zonder inzet van de leerlingen zelf, bereiken docenten vrijwel niets. Ten slotte: wat zeggen bijvoorbeeld hoge of lage slaagcijfers voor tentamens over doelbereiking?  
Zie voor een beschouwing over de (on)meetbaarheid van sociale kosten: Mintzberg, 1997: 332-336.
- 19 Meyer & Rowan gebruiken hiervoor de paradoxale term ‘gerationaliseerde mythen’, mythen die leidend zijn bij het opzetten of veranderen van de formele organisatiestructuur: “the myths generating formal organizational structure have two key properties. First, they are rationalized and impersonal prescriptions that identify various social purposes as technical ones and specify in a rule-like way the appropriate means to pursue these technical purposes rationally. Second, they are highly institutionalized and thus in some measure beyond the discretion of any individual participant or organization. They must therefore, be taken for granted as legitimate, apart from evaluations of their impact on work outcomes” (Ibid.: 343-344). Daar waar de eisen uit de omgeving op gespannen voet staan met de eisen die de aard van het werk met zich meebrengt, vindt ‘ontkoppeling’ plaats. Wat er werkelijk gebeurt wordt door uitvoerende werkers afgeschermd voor de leiding, die het op haar beurt minder nauw neemt met evaluatie en controle dan op grond van doelmatigheid en doeltreffendheid zou moeten (Ibid.: 356-357). Het zich conformeren aan de normen uit de omgeving wordt aldus op een aantal punten ‘ceremoniële conformiteit’.
- 20 DiMaggio en Powell (t.a.p.) onderscheiden naast institutioneel- ook competitief isomorfisme. Dit speelt vooral in het bedrijfsleven. De competitie aldaar gaat niet alleen om klanten, hulpbronnen, afzetmarkten en anderszins, maar ook om politieke steun en institutionele legitimiteit.
- 21 Zoals door regelgeving inzake milieuvorschriften (formeel), maar ook door ‘Nederland schoon acties’ (informeel), die bedrijven ertoe verleiden afvalbakken naast de in- of uitgang te plaatsen. In de non-profitsector raakten nog niet zo lang geleden de ‘gezinscoach’ en ‘case screening’ in zwang door de toenemende populariteit van het concept ‘bemoeizorg’. Ook ‘klanttevredenheidsmetingen’ in de non-profitsector zijn veelal resultante van informele dwang. Overigens kan informele dwang op zeker moment formele dwang worden door regelgeving.
- 22 Deze onzekerheid kan het gevolg zijn van het gebruik van, op enig moment, maatschappelijk omstreden methoden en technieken (technologie) – zoals een ‘softe’ aanpak van overlast gevende jongeren, ambigue doelstellingen – zoals ‘integratie met behoud van eigen identiteit’, of door de institutionele omgeving gecreëerde onzekerheid over bijvoorbeeld het al dan niet dichtdraaien van de subsidiekraan. ‘Onzekere organisaties’ zoeken of zien een bepaalde organisatie, die dient als voorbeeldorganisatie of ‘model’; de wijze van organiseren wordt gekopieerd. Een goed voorbeeld van mimetisch isomorfisme is het overnemen van het concept ‘probleemgestuurd onderwijs’ door andere universiteiten van de universiteit van Maastricht, die er groot succes mee boekte: de Maastrichtse studenten waren lovend en de studenten stroomden toe. Een ander voorbeeld is het veiligheidsbeleid van de gemeente Tilburg eind jaren negentig; dit deed velen toestromen om het Tilburgse model te bestuderen en te implementeren in andere gemeenten.
- 23 Zo heeft elke zichzelf respecterende organisatie tegenwoordig een missie, visie en strategie, is klant-



- gericht en doet aan human resource management. Ook wil elke zichzelf respecterende organisatie inspirerend leiding geven, cultuuromslagen maken en afgerekend worden op resultaten.
- 24 Naar *Modes in management* (Ten Bos, 2002).
  - 25 En beïnvloedt hiermee op zijn beurt de opvattingen uit de omgeving: “The rise of ‘educational administrators’ reflected not only their ability to persuade the public that schools ought to be run like factories, but also the public’s belief that the figures embodying their factory production meant something about education” (Abbott, o.c: 194). Vanuit contingentietheoretisch perspectief is de doelmatigheid en doeltreffendheid van scholen echter beter gegarandeerd als zij zijn ingericht als professionele organisatie. Bij fabrieken daarentegen past een machinebureaucratische structuur beter (cf. Mintzberg, 1981: 163 e.v.).
  - 26 Dit is een andere benaming dan die van De Sonnaville (2005: 60), die spreekt over een interactionistische procesbenadering. Hij bedoelt er evenwel hetzelfde mee, gelet op de door hem aangestipte grote invloed van partijen in de beroepsomgeving op het proces van beroepsontwikkeling.
  - 27 Puzzelen, of het nu om kruiswoord- of legpuzzels gaat, is hiervan voorbeeld bij uitstek. Het oplossen ervan geeft voldoening, plezier, en het gevoel de tijd nuttig besteed te hebben.
  - 28 De grens tussen beide is in de praktijk uiteraard minder scherp te trekken dan hier wordt gedaan.
  - 29 Vergelijk de goedgevulde gereedschapskist of het getraind zijn in meerdere manieren van conflictantering, gespreksvoering of leidinggeven.
  - 30 Een model waarin kennis en kunde helder en eenvoudig met elkaar worden verbonden, is de leer-cyclus van Kolb (1985). Uitgaande van twee assen, van concreet naar abstract en van actief naar reflectief, bestaat de leer-cyclus uit vier stappen. De eerste is ervaren of doen, de tweede is reflecteren op de ervaring, hetgeen leidt tot – de derde stap – nieuw of ander inzicht / aanpak, waarmee ten slotte geëxperimenteerd wordt. Hierna volgt weer ervaren of doen et cetera (zie ook Swieringa en Wierdsma, 1990: 24-26). Als voorbeeld ‘omgaan met weerstand van de ander’. De ervaring leert dat ‘overtuigen’ (met behulp van argumenten de ander overhalen z’n weerstand op te geven) niet helpt. Reflectie op het mislukken van ‘overtuigen’ als strategie leidt tot het overschakelen op de strategie ‘samen de put in’ (met de ander meegaan in ‘beter niet doen, want het is niks en het wordt niks’ (nieuwe / andere aanpak)). De vierde stap is experimenteren, waarbij het ervaren weer leidt tot reflecteren et cetera.
  - 31 Arbeid definieert hij als “het verrichten van taken die nut hebben voor de mensen die ze uitvoeren, voor hun naaste omgeving alsmede voor de maatschappij als geheel” (t.a.p.). Hiertoe behoort naast betaald, ook onbetaald werk.
  - 32 Voor zo ver beroepen die hebben, zijn dit de beroepen waaraan veel beroepsociologische studies zijn gewijd: de klassieke professies.
  - 33 Zoals het beroep van verpleegkundige. Naast de drie genoemde onderscheidt Abbott twee andere vormen: zeggenschap over een bepaald kennisgebied (intellectual jurisdiction) en jurisdictie over advisering op bepaalde terreinen / over bepaalde maatschappelijke vraagstukken (advisory jurisdiction).
  - 34 Begrippen uit de arbeidswaardeleer. Zie voor een bespreking ervan Mok, 2004: 10-14; 68-72.
  - 35 Iets soortgelijks doet Mastebroek (1986: 46-47), die gebrek aan informatie over de toekomst, vervangbaarheid en centraliteit in de verwevenheid met andere partijen noemt als afhankelijkheidsbronnen.
  - 36 Om begripsverwarring te voorkomen: het aansluiten bij de dominante ideologie is geen legitimeringsgrond, maar een legitimeringsstrategie.
  - 37 Zoals de lantaarnopsteker, scharenslijper, ponstypist(e) en, binnen het ‘welzijnswerk’, de armenbezoeker en de woningopzichter.
  - 38 Zo oriënteren beroepsbeoefenaren die ‘zelfredzaamheidsbevordering’ nastreven zich op andere theorie en methodiek dan beroepsbeoefenaren die zich ‘emancipatiebevordering’ ten doel stellen.
  - 39 Zo kan de vraag om informatie over cliënt A door instantie B botsen met de norm van privacybescherming van cliënt A.
  - 40 Cf. Keuning en Eppink, 1987: 12-16.

- 41 De lerende organisatie staat model voor deze aspecten, die tezamen het lerend vermogen van organisaties omvatten. De lerende organisatie is, om misverstanden te voorkomen, geen organisatie die bestaat uit lerende individuen. Individueel leren is weliswaar een noodzakelijk, maar onvoldoende voorwaarde voor organisationeel leren. Kenmerkend voor een lerende organisatie is, kort gezegd, dat het vermogen tot leren is verankerd in de (organisatie- en gedrags)regels of voorschriften van de organisatie. Indien verankering ontbreekt, hebben de individuen wel geleerd, maar de organisatie niet; het geleerde is dan opgeslagen in de hoofden van de mensen, maar – door het ontbreken van terugkoppelings- of feedbackmechanismen – niet in het organisatiegeheugen (zie Swieringa en Wierdsma 1990: 37 e.v.; Sprenger (red.), 1995: 61 e.v.).
- 42 Afgeleid uit de leerstijlen van Sprenger e.a. (o.c.: 81-85).
- 43 Zoals het ethisch en vakbekwaam handelen.
- 44 Mok baseert zich bij de beschrijving van de beroepsgemeenschap op onder andere de ideaaltypische *Gemeinschaft* (Tönnies) en de samenhang of cohesie op basis van *organische solidariteit* (Durkheim) (o.c.:15 -17). De mate van interne cohesie of hechtheid kan evenwel verschillen. Zo geldt: hoe gevaarlijker de aard van het werk, hoe hechter de gemeenschap (zoals bij politie en leger). Het eveneens door Mok onderscheiden kenmerk ‘min of meer hechte sociale relaties in de vrije tijd’, beschouw ik dan ook eerder als een indicator voor de mate van hechtheid dan als kenmerk van de beroepsgemeenschap.
- 45 Zoals conferenties, studiedagen en congressen.
- 46 De groeiende alternatieve geneeskunde biedt een goed voorbeeld van het ontbreken van interdependentie. Het fenomeen op zich is tegenwoordig niet meer uit de samenleving weg te denken, de meeste artsen accepteren dat alternatieve geneeswijzen zich in een groeiende populariteit mogen verheugen, maar voor zover er al sprake is van afhankelijkheid, is die eenzijdig, niet wederzijds.
- 47 Deze begrippen zijn afkomstig van Pfeffer en Salancik (1978). Ik maak bij de weergave van theorieën rond interorganisatiebetrekkingen evenwel vooral gebruik van Godfroy (1981), Mijs (1987), Lammers, Mijs en Van Noort (2000). Zij hebben de theorievorming rond interorganisatiebetrekkingen van gezaghebbende organisatiesociologen als Litwak, Warren, Rothman, Evan, Levine en White, verwerkt in hun eigen modellen. Zie ook Van Noort en Lammers (red.) (1995).
- 48 Zo kan de jeugdwerker die zich richt op 6-12 jarigen, zijn domein bedreigd zien door de ‘buitenschoolse opvang’ die wordt aangesteld door de school.
- 49 Zoals bij ‘veiligheid’, dat al jaren hoog op de landelijke en lokale politieke agenda staat. Het gevolg ervan is een veelheid aan instanties die zich bezighouden met ‘veiligheid’, die hierbij uit dezelfde subsidieruif eten én moeten samenwerken om de doelstellingen te bereiken.
- 50 Peper (o.c.: 51) vat institutionalisering op als een proces “waarbij zich rond een probleem (doelstelling, waarde) een sociaal handelings- en middelenpatroon ontwikkelt”. Deze beleidssociologische definitie verschilt in zoverre van de reeds eerder gegeven omschrijving, dat er expliciet sprake moet zijn van een probleem of een doelstelling (die overigens terug te voeren is op een probleem dat om oplossingen vraagt), waarbij probleem en doelstelling zijn gebod in opvattingen over wat juist en nastrevenswaard is.
- 51 Voorbeelden hiervan zijn het afschaffen van de vaste prijzen die notarissen in rekening mogen brengen en het schrappen van de bescherming van de titel van makelaar.
- 52 Die eenzijdig kunnen worden ‘opgelegd’ en, naast ter stimulering ook ter ontmoediging kunnen worden ingezet, zoals boetes en heffingen, waaronder accijns (economisch), campagnes tegen alcohol in het verkeer (communicatief) en het betrokken zijn bij een ongeluk van een bestuurder die meer heeft gedronken dan wettelijk is toegestaan, opnemen in het Wetboek van Strafrecht (juridisch).
- 53 Voorbeelden zijn respectievelijk het afsluiten van convenanten met gemeenten in het kader van het grotestedenbeleid, het verplichten van scholen tot het geven van x-lesuren per jaar en de ARBO- en emancipatiefunctaris of de vertrouwenspersoon in organisaties.
- 54 Enkele voorbeelden: de bijzondere leerstoel ‘wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk’ werd vanaf eind jaren tachtig een aantal jaren mede gefinancierd door Unilever en, later, door

- AEDES, de koepel van woningbouwcorporaties; de Ronald-MacDonaldhuizen en -clowns voor zieke kinderen worden gesponsord door McDonalds en musea door instellingen als de RABO-bank en ABN/AMRO.
- 55 Zo heeft geen beroep of organisatie invloed op de verkleuring van de samenleving en de daarmee samenhangende, veranderende opvattingen over integratie; economische hoog- of laagconjunctuur; een centrum-linkse of centrum rechtse regering of het toenemend gebruik van internet, terwijl deze en andere maatschappelijke ontwikkelingen wel van invloed zijn op taken et cetera van beroepen en organisaties.
- 56 Belangenorganisaties van gebruikers, zoals de Consumentenbond, de Vereniging Eigen Huis, de ANWB of het Landelijk Patiënten Platform, kent de welzijnssector niet.
- 57 Zie voor het in kaart brengen van ontwikkelingen in de maatschappelijke context en de taakomgeving: Keuning en Eppink, o.c.: 330-338, 320; Alblas en Wijsman, 1998: 349-350; Bovens e.a., o.c.: 100-111.
- 58 Ook de overheid is, ondanks de sturingsinstrumenten waarover zij beschikt, slechts in beperkte mate in staat maatschappelijke ontwikkelingen te sturen. Zie hiervoor beleidstheoretische modellen zoals beschreven door onder andere Bovens, c.s. (o.c), Glasbergen (1984), Hoogerwerf en Herweijer (red.) (1998) en Pröpper en Steenbeek (2001).
- 59 Ik gebruik het schema al jaren in vooral de leergang 'Bestuur, beleid en veiligheid' op hbo-niveau voor leidinggevende politiefunctionarissen en beleidsmedewerkers van politie, gemeenten en de krijgsmacht. Al werkende weg schaaftde ik het schema bij en 'vulde' het met algemeen- en organisatie(veranderkundige)-, sociologische, bestuurskundige en politicologische theorieën.
- 60 Hoofdstuk 3, dat gaat over de periode voor 1952 – het jaar waarin opbouwwerk wordt geparacheerd – wijkt gedeeltelijk af van bovenstaande indeling. Het hoofdstuk bevat de geschiedenis en de beroepsontwikkeling in hoofdlijnen van de werksoorten in het institutionele veld waarbinnen het opbouwwerk een domein moet zien te verwerven.

### HOOFDSTUK 3

- 1 Ter illustratie: in 1837 telt Nederland 72 stoomwerktuigen, 364 in 1853 en in 1873 al 1815. In de tien jaren erna komen er jaarlijks circa 160 bij (De Jonge, 1977: 67). De eerste spoorlijn, tussen Haarlem en Amsterdam, is in 1839 geopend en in 1847 is er een spoornetwerkje dat de vier grote steden met elkaar verbindt (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht). Tevens is er dan een spoorverbinding tussen Utrecht en Arnhem (Jonckers Nieboer, 1938: 337, bijlage D).
- 2 Vanaf de eerste grondwet na de troonsbestijging van koning Willem I, in 1815 tot de wijziging van 1848 bestond er ook censuskiesrecht. Degenen die stemrecht hadden, kozen slechts de leden van de kiescolleges, die de leden van de Gemeenteraad (voor het leven) kozen. De leden van de Tweede Kamer werden gekozen door de Provinciale Staten, die bestond uit afgevaardigden van ridderschappen, stedelijke besturen en de landelijke stand. De leden van de Eerste Kamer, die bestaat vanaf de grondwetswijziging in 1815, werden door de Koning benoemd (Oud, 1979: 2-4). Vanaf 1848 kiezen kiesgerechtigde burgers via Kiesverenigingen leden voor de Tweede Kamer, de Provinciale Staten en de Gemeenteraad. De leden van de Eerste Kamer worden gekozen door de Provinciale Staten.
- 3 De Rooms-Katholieke Kerk is vanaf de Reformatie (16<sup>e</sup> eeuw; de Beeldenstorm begon in 1566) een paar eeuwen lang formeel verboden geweest. De Republiek der Zeven Provinciën was, evenals zijn stadhouders, protestants. In de praktijk werd het rooms-katholicisme in de eeuwen erna meer en meer gedoogd. Rooms-katholieken werden niet, zoals kort na de Reformatie, vervolgd; wel was het rooms-katholicisme een tweederangs godsdienst en waren rooms-katholieken, de rooms-katholieke adel uitgezonderd, tweederangs burgers. De gereformeerden zijn rechtstreekse erfgenamen van de Afscheiding in 1834 – de uittreding van een aantal kerkelijke gemeenten uit de Nederlandse Hervormde Kerk. Afscheidenen werden aanvankelijk wel vervolgd (zie onder andere Hendriks, 1971; Stuurman, 1983; Dozy, 1990; Hartelman en Niemeijer, 2007).

- 4 Tot de kleine burgerij (23%) worden kleine zelfstandigen (19%), intellectuelen, ambtenaren en lager toezichthoudend personeel (4%) gerekend. Onder de stedelijke bevolking is het percentage dat tot de onderste laag wordt gerekend aanmerkelijk hoger: 60-70. De laag bestaat uit bedeeden en minvermogens: paupers, ongeschoolde en losse arbeiders, werklieden en dienstponeel. Tot de bovenlaag behoort in de steden 4%-7% (Van Tijn, 1977: 134).
- 5 Voor al degenen die door werkloosheid en/of gebrek niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien geldt: zij zijn aangewezen op bedelarij, landloperij en liefdadigheid in de vorm van bedeling (kleding, voedsel en, in de winter, brandstof).
- 6 De overheid wordt verantwoordelijk voor de kosten en de inhoud van het lager onderwijs en er komt onderwijsinspectie. Klassikaal onderwijs wordt de norm; het lesprogramma wordt geuniformeerd en lezen, schrijven en rekenen worden verplichte vakken (De Wolf, 1983: 41 e.v.).
- 7 Er zijn in 1848 zeven 'vak' ministeries: Financiën, Binnenlandse Zaken, Justitie, Buitenlandse Zaken, Oorlog, Marine en Koloniën. Tevens is er een Ministerie voor de Hervormde en andere Erediensten en één voor de Rooms-Katholieke Eredienst.
- 8 Verzuiling wordt in navolging van Stuurman (1983: 58) opgevat als 'sociale en politieke blokvorming op basis van godsdienstige ideologieën' met als belangrijkste kenmerk de politisering van het persoonlijk leven. Lid wordt men op grond van geboorte (zie ook Schuyt en Taverne, o.c.: 354).
- 9 Hieronder vallen zowel de synodaal gereformeerden behorend tot het grootste gereformeerde kerkgenootschap sinds zijn ontstaan in 1892, de Gereformeerde Kerken in Nederland (GKN), als de gereformeerden die lid zijn van een zichzelf gereformeerd noemend kerkgenootschap.
- 10 Hervormden zijn eerder tegen wil en dank verzuild; voor hen gold geen achterstelling op grond van het geloof.
- 11 In 1881 richt Ferdinand Domela Nieuwenhuis de Sociaal-Democratische Bond op, die ruim tien jaar later opgaat in de Sociaal-Democratische Arbeiders Partij (SDAP, 1894). De Liberale Unie (progressief) dateert uit 1885, de Bond van Vrije Liberalen (conservatief) uit 1906. De Algemene Bond van RK-kiesverenigingen, de voorloper van de RKSP (1926), uit 1904. De CHU dateert uit 1908.
- 12 Blijkens de Volkstelling door het CBS. Tot het derde grote kerkgenootschap, de NHK, behoort 48% van de bevolking. Slechts 2% van de bevolking is buitenkerkelijk.  
Naast de drie grote kerkgenootschappen zijn er vele kleine, zoals – meldt het CBS in 1899 – de Oud-Roomsen, de Hersteld-Luthers en de Evangelisch-Luthers, de Remonstranten, de Doopsgezinden en de Nederlandse Israëlieten.
- 13 Behoudens de jaren 1905-1908 (kabinet De Meester).
- 14 De RKSP heeft steeds circa een derde van het aantal zetels; de ARP schommelt rond de 15%. De liberale partijen dalen gestaag van 20% in 1917 tot 10% in 1937, de laatste verkiezingen voordat de Tweede Wereldoorlog uitbreekt (Oud, 1979: 408).
- 15 De tot Katholieke Volkspartij (KVP) omgevormde RKSP komt bij de verkiezingen van 1946 als winnaar uit de bus en wordt niet alleen opnieuw de grootste partij (32 zetels), maar zij krijgt zelfs een zetel meer dan bij de laatste vooroorlogse verkiezingen in 1937. De ARP verliest weliswaar vier zetels, maar de confessionele partijen behouden hun parlementaire meerderheid, ook bij de verkiezingen in 1948 en 1952.
- 16 Een niet op religie gebaseerd conservatisme, maar een stroming tegen staatkundige en politieke vernieuwing zoals ingezet ten tijde van de Franse Revolutie. Een wel op religie geënte stroming komt rond 1830 op, de anti-revolutionaire, waaraan de naam van Groen van Prinsterer is verbonden. (Oud, o.c.: 6-7; 25-27).
- 17 De wet treedt echter pas in 1889 in werking.
- 18 Een parlementaire enquête in 1885 naar de werkomstandigheden in fabrieken resulteert in de Arbeidswet (1889), die nachtarbeid voor vrouwen en kinderen verbiedt. De eerste Veiligheidswet, eveneens gericht op het werk in fabrieken, dateert uit 1895.
- 19 De SDAP kan rekenen op steun van een deel van de arbeiders sinds de geleidelijke uitbreiding van het kiesrecht. Er zijn in 1897 andere welvaartsmaatstaven toegevoegd dan census; deze houden vooral verband met de positie die mannen innemen in het arbeidsbestel: het beschikken over een

- zeker spaargeld, het betalen van een bepaalde huur, het verkrijgen van loon of pensioen en het beschikken over bepaalde diploma's. Het aantal kiesgerechtigden verdubbelt hierdoor: van 299.000 in 1894 tot 581.000 in 1897 (Minderaa, 1979: 433-435).
- 20 Zoals: Ongevallenwet (1901), Invaliditeitswet (1913), waartoe ook ouderdom wordt gerekend, Ziektewet (1913, deze wordt na ingrijpende wijziging pas in 1930 ingevoerd), Ouderdomswet (1919), Werkloosheidsbesluit (1917) en een aantal regelingen voor bepaalde groepen arbeiders, zoals de Zeeongevallenwet (1919) en de Land- en Tuinbouwongevallenwet (1922).
  - 21 De eerste Woningwet dateert uit 1901.
  - 22 Zie in dit verband ook *Zorg en de staat* van De Swaan (1990 [1989]) die het ontstaan van welzijns-, onderwijs- en gezondheidszorgvoorzieningen in de moderne natiestaat verklaart vanuit het perspectief van toenemende interdependentie tussen de verschillende groeperingen die met elkaar maatschappij vormen en de externe effecten, "de indirecte gevolgen die iemands tekort of tegenslag kan hebben voor anderen die er niet rechtstreeks door worden getroffen" (p.12). Als voorbeeld hiervan het ontstaan van epidemieën als gevolg van niet-behandelde infectieziekten als tbc en cholera.
  - 23 De schoolstrijd heeft gespeeld vanaf de jaren twintig van de negentiende eeuw. Deze begon met de wens scholen voor bijzonder onderwijs op te richten (naast de openbare scholen, die geen godsdienstonderwijs geven). De strijd ging vanaf de grondwet van 1848 om financiële gelijkstelling van het openbaar en het bijzonder onderwijs (Oud, 1979: 9-12). Progressief liberalen stredden gedurende de tweede helft van de voorgaande eeuw voor algemeen kiesrecht. Bij de Pacificatie van 1917 worden beide uitgeruild.
  - 24 Hoewel het bijzonder onderwijs al – niet grondwettelijk vastgelegd – vanaf 1889 subsidie krijgt (Oud, o.c.: 23-24).
  - 25 En door de groeiende populariteit van totalitaire ideologieën, met name van het nationaal-socialisme. De Nationaal-Socialistische Beweging, krijgt bij de verkiezingen van de Provinciale Staten in 1935 twee zetels in de Eerste Kamer, waarvan dan nog de helft wordt gekozen. Bij de Tweede Kamerverkiezingen in 1937 behaalt de NSB in één klap vier zetels van de dan nog honderd.
  - 26 Zo komt er de Noodwet Ouderdomsvoorziening (1947), de voorloper van de AOW (1957), en de Algemene Weduwen en Wezenwet (1959).
  - 27 Bij het schrijven van de stukken over werkterreinen, organisatie en opleiding heb ik vooral geput uit de volgende bronnen met een encyclopedisch karakter: *Voorlezingen over armenzorg* (Adriani, 1923 en 1940), *Gids voor Maatschappelijk Hulpbetoon* (Everts (red.), 1940), *Gids voor Maatschappelijk Werk* (Everts en Treurniet, 1954 en 1957), *Winkler Prins 6e druk, lemma's armenzorg en maatschappelijk werk*, *Motief en functie* (NRMW, 1958), *Handboek vorming* (Ten Have (red.), 1959), *ENSIE, deel 11, hoofdstuk Opvoeding en onderwijs* (1959), *Kaart van het vormings- en ontwikkelingswerk* (NCV, 1971), *Encyclopedie van Sociale arbeid* (Duitmeijer, 1981). Ook Nijenhuis (1987), Neij en Hueting (1989) en Hueting (1995) verschaffen veel, aan archiefonderzoek en interviews ontleende, informatie over de wordings- en ontwikkelingsgeschiedenis van de verschillende werksoorten binnen het welzijnswerk.
  - 28 Volwassen mannen en hun gezinsleden, die geld noch beroep hebben, alleen incidenteel betaald werk verrichten en derhalve vrijwel permanent afhankelijk van de armenzorg (Van Tijn, o.c.: 135).
  - 29 Hierbij gaat het aanvankelijk om a) huisbezoek door een 'maatschappelijke zuster' na ziekenhuisopname met als doel het voorkomen van heropname en b) onderzoek door een maatschappelijke zuster naar de levensomstandigheden van mensen die zich melden bij een ziekenhuis (Adriani, o.c.: 85-86).
  - 30 Tot ver na de sociale kwestie in de tweede helft van de negentiende eeuw, wellicht tot op de dag van vandaag, kleeft aan armoede de geur van asocialiteit en criminaliteit. Zie voor uitgebreide beschouwingen over de luiheid, drankzucht, parasitaire instelling, criminele neigingen, seksuele losbandigheid en soortgelijke eigenschappen van armen / asocialen, toen en tot ver in de twintigste eeuw – tot begin jaren zestig kon over asocialiteit geschreven worden op een manier die de politieke en sociale correctheid sindsdien verbiedt – Litjens (1953, 1961), Van Tienen (1960, 1963), Haverda (1960), Van Loo (1981), Dercksen en Verplancke (1987).
  - 31 Het werk is ontwikkeld door Octavia Hill.

- 32 Toynbee-Hall is het eerste buurthuis of 'settlement' in de arbeiderswijk East-End in Londen. Toynbee-Hall werd opgezet door wijkpredikant S.A. Barnett, tezamen met studenten van Cambridge en Oxford.
- 33 Het aantal afgestudeerden in 1910 is 97 (Bervoets, 1993: 147).
- 34 De beide Rooms-Katholieke Scholen voor Maatschappelijk Werk worden in 1921 in het leven geroepen; zij zijn gevestigd in Amsterdam en in Sittard. Het Centraal Instituut voor Christelijke Sociale Arbeid (CICSA), in 1926 opgericht, is eveneens gevestigd in Amsterdam.
- 35 De vakken, zoals in 1940 beschreven in *de Gids voor Maatschappelijk Hulpbetoon* (1940: 359-360), zijn "sociaal-economische geschiedenis, sociale verhoudingen, staathuishoudkunde, kennis van het recht en arbeidsrecht, staatsinrichting, psychologie (algemene, speciale, kinderpsychologie en in het beroepsleven), opvoedkunde, hygiëne, geeestelijke beschaving van Europa, sociale bewegingen en denkbeelden in de 19e en 20e eeuw, sociale ethiek, maatschappelijk steunwezen, volksontwikkeling en volksofvoeding, woningvraagstuk, praktijk der Kinderwetten, reclassering, vraagstukken van jeugdvorming, levende natuur, boekhouden en administratie, clublectuur, verschillende soorten handenarbeid, huishoudonderwijs, kindermuziek". Aan de confessionele scholen wordt ook godsdienstonderwijs gegeven.
- 36 Opgevolgd door de *Gids voor Maatschappelijk Hulpbetoon in Nederland* (1933), samengesteld in opdracht van de NVAW, die dan haar 25-jarige bestaan viert, en voorafgegaan door de *Gids der Nederlandse wel-dadigheid* uit 1899.
- 37 Adriani en Everts zijn beiden Secretaris van een Armenraad; Moltzer is directeur van de Amsterdamse School voor Maatschappelijk Werk.
- 38 De burgerlijke armenzorg, ruim 10% van het totaal aantal instellingen, verleent onderstand en regelt medische en/of gestichtsverzorging. Onderzoek, administratie en registratie zijn hun belangrijkste taken. Deze instellingen zijn in feite voorlopers van de naoorlogse sociale diensten.
- 39 Krachtens deze wet zijn gemeenten verplicht een volkshuisvestingsbeleid te voeren. Dit houdt onder meer in het vaststellen van minimumkwaliteitseisen aan woningen en het, in eerste instantie door woningbouwverenigingen en in tweede instantie de gemeenten zelf, laten bouwen van huurwoningen voor arbeiders (Brandsen, 1999: 166-167).
- 40 Hierdoor ontstaan burgerlijke armenzorginstellingen, die worden bestuurd door de lokale overheid en voor een groot deel worden gefinancierd door de rijksoverheid (De Jonge, o.c.: 57-58).
- 41 De kosten zijn ten behoeve van de volgende categorieën: "bedeelden, ondersteunde kraamvrouwen, in gestichten verpleegde armlastige krankzinnigen" en in gestichten "uitbestede personen, in godshuizen en in ziekenhuizen verpleegde zieken" (Molenaar, o.c.: 440).
- 42 Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor 'het armwezen' (de rijksbijdrage van onder andere de Armenraden krachtens de Armenwet), de krankzinnigenzorg en de zorg voor maatschappelijk on-aangepasten. Onder Sociale Zaken, opgericht in 1933, ressorteren de sociale wetgeving en de volksgezondheid, waaronder de sociaal-hygiënische zorg. Justitie is verantwoordelijk voor de kinderbe-scherming en de reclassering.
- 43 De in 1930 in Groningen opgerichte Vereniging voor Opbouwwerk in de Provincie Groningen, de in 1939 opgerichte Groninger Gemeenschap en de in 1939 opgerichte Stichting Gelderland voor Maatschappelijk Werk krijgen subsidie van de provinciale overheid. Blijkens de *Gids voor Maatschappelijk Hulpbetoon* (1940: B6) had de Vereniging voor Opbouwwerk als doelstelling "verbetering van de hygiënische, culturele en economische toestand in de provincie Groningen"; het werk omvat "het buurthuiswerk in de buurthuizen [ ], omvattende voorlichting en opleiding door clubs, cursussen, voordrachten, consultatiebureaus, bibliotheekwerk, tentoonstellingen enz." en het organiseren van huishoudelijke voorlichtingscursussen.
- 44 De doopsgezinde predikant Jan van Nieuwenhuizen, zijn zoon Marinus en enkele andere burgers.
- 45 Voorafgaand aan de oprichting van de eerste volksuniversiteit heeft het Nut zich ingespannen hoger onderwijs voor arbeiders op te zetten. Het Nut ontleent hierbij zijn ideeën aan de University Extension, opgezet door de universiteiten in Londen, Oxford en Cambridge, dat cursussen voor arbeiders organiseert.

- 46 Enkele voorbeelden van cursussen zijn: Bolsjewisme, fascisme en democratie door mr. M.J.A. Moltzer; De inhoud van het mens-zijn door dr. W. Banning; Politieke actualiteiten door dr. C.D.J. Brandts en Structuurveranderingen in de kapitalistische wereld door prof.dr. G.M. Verrijn Stuart.
- 47 Niet onbelangrijk bij de uitbreiding van het volksuniversiteitswerk is de invoering van de achturige werkdag in 1919 als gevolg waarvan de vrije tijd toeneemt.
- 48 Woodbrooke is de naam van een centrum bij Birmingham, waar sinds 1903 een ‘Summerschool for religious study’ wordt georganiseerd. Nederlandse bezoekers richten de Nederlandse vereniging in 1908 op (Banning, 1958; NCVO, 1971: 65).
- 49 De tussen 1900 en 1940 opkomende jeugdbeweging, dat wil zeggen de organisatie van jeugdigen, die wordt geleid door jeugdigen en waarbij de activiteiten in belangrijke mate worden bepaald door maatschappelijke en/of geestelijke idealen (NCVO, o.c.: 112), zoals de Kwekelingen Geheelonthouders Bond en de Arbeiders Jeugd Centrale.
- 50 Een van de negatieve gevolgen van industrialisering en de hiermee gepaard gaande urbanisatie is concentratie van arbeiders in sloppenwijken.
- 51 In dit verband dient te worden opgemerkt dat de scheiding met het clubhuiswerk wellicht op papier, maar niet in de praktijk duidelijk te trekken is. Los van het feit dat de benaming club- en volkshuis geregeld door elkaar worden gebruikt, wordt vaak geprobeerd om via activiteiten voor de kinderen, de ouders te bewegen deel te nemen aan cursussen en activiteiten in de huizen (Nijenhuis, o.c.: 174; Möller, 1953).
- 52 Initiatiefneemster is mevrouw G. Bähler-Boerma, een welgestelde, vrijzinnig-protestantse domineesvrouw, die bevriend is met Emilie Knappert, oprichtster van het Leidse Volkshuis en later directrice van de Amsterdamse School voor Maatschappelijk Werk
- 53 Opbouw Drenthe, bijna tien jaar na Ons Dorpshuis opgericht, zal het voorbeeld van mevrouw Bähler volgen en het opzetten van huizen gebruiken als middel om niet-economische aspecten van achterstand te bestrijden.
- 54 Het gereformeerde en katholieke emancipatiewerk uitgezonderd. Het Woodbrookerswerk is weliswaar vrijzinnig-protestants, maar de nadruk ligt niet op religieuze, maar op religieus geïnspireerde maatschappelijke vorming.
- 55 Dit betekent niet dat het werk wordt verricht door onkerkelijken – integendeel. Onder de principieel neutrale volksopvoeders bevinden zich relatief veel (vrijzinnig) protestants-christelijken, die arbeidersemancipatie hoog in het vaandel hebben.
- 56 Enkele namen van voormannen en -vrouwen uit de geschiedenis van de volksontwikkeling: de hoogleraren Kohnstamm, Steinmetz, Huizinga, Roessingh en Casimir. Een van de belangrijkste vrouwen is Emilie Knappert, oprichtster van het Leidse Volkshuis en later directrice van de Amsterdamse School voor Maatschappelijk Werk. Onder vooraanstaande socialisten bevinden zich mensen als Banning en Vorrink.
- 57 Het verloop onder zowel beroepskrachten als vrijwilligers is groot. Nijenhuis verklaart dit in zijn algemeenheid uit de zwaarte van het werk, dat veelal avond- en weekendwerk is. De vrijwilligers zijn vooral jongeren, die zich uit idealistische motieven inzetten en, eenmaal gehuwd, het werk verlaten. Aan de betaalde krachten worden leidinggevende taken toebedeeld, waarvoor zij niet of onvoldoende zijn toegerust (Nijenhuis, o.c.: 80-86). Hoewel de verklaring van Nijenhuis gebaseerd is op gegevens over vrijwilligers en beroepskrachten binnen het volkshuiswerk, kan worden aangenomen dat de situatie binnen het neutrale dorps- en buurthuiswerk niet sterk zal hebben afgeweken.
- 58 ‘t Nut, dat van meet af aan landelijk is georganiseerd, niet meegerekend. ‘t Nut is de grootste organisatie met ruim 300 afdelingen of departementen rond 1940.
- 59 Het Nutsseminarium werd opgezet door Ph. Kohnstamm, die in 1917 als eerste de bijzondere leerstoel paedagogiek bekleedde. Het Nutsseminarium is via de bijzondere leerstoel verbonden aan de Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam.
- 60 De armenzorg wordt in 1940 gelijkgeschakeld en ‘toevertrouwd’ aan Winterhulp en de Nederlandse Volksdienst (1941). De NVAW stelt in 1942 een adviescommissie in die zich zal buigen over de vraag of de Armenwet, krachtens welke maatschappelijk hulpbetoon nog steeds een gunst is, na de

- oorlog moet worden herzien. De commissie vergadert wel, maar rondt haar werkzaamheden niet af; de leden hebben het na de oorlog te druk met andere zaken. De NVAW zelf wordt in juni 1943 ontbonden; ook veel andere landelijke organisaties worden verboden (Neij, o.c.: 31, 112).
- 61 Opggericht in 1935 als reactie op en uit protest tegen de NSB (De Keizer, o.c.: 76).
- 62 De vrijzinnig-hervormde theoloog Banning werkte zijn visie op het personalistisch socialisme uit in een boek dat hij in augustus 1943 voltooide en dat verscheen in 1945 onder de titel *De dag van morgen: schets van een personalistisch socialisme, richtpunt voor de vernieuwing van ons volksleven*.
- 63 De eerste fase (mei 1940-begin 1941) is die van “wederzijdse welwillendheid”; er op volgt “toenemende dwang en problemen” (tot voorjaar 1943), gevolgd door “onontkoombare toenemende conflicten” (tot de zomer van 1944. (Blom, 1982: 92-93).
- 64 De daadwerkelijke schade blijkt later mee te vallen, onder meer doordat afschrijvingen aan beschadigde gebouwen niet zoals aanvankelijk werd gedacht 100% waren (Ibid.: 185).
- 65 Ter illustratie: export – import geeft in 1939 een negatief saldo op de betalingsbalans van 398 miljoen gulden; in 1946 is het tekort 1330 miljoen; een jaar later loopt het op tot 1862 miljoen (CBS, *Zeventig jaren statistiek in tijdreeksen*: 123).
- 66 Het aantal oorlogsslachtoffers in Nederland wordt geschat op 230.000, waaronder 105.000 joden
- 67 Formeel een nationaal kabinet, maar in feite een ‘doorbraak’-kabinet gelet op de samenstelling: vijf ministers zijn afkomstig uit NVB-kringen, drie uit de SDAP, vijf ministers hebben geen of een geringe binding met politieke partijen en twee komen uit rooms-katholieke kring, maar treden niet op namens de RKSP. De protestants-christelijken zijn vanwege hun anti-doorbraakopstelling niet vertegenwoordigd; de communisten worden niet gevraagd (Duynstee en Bosmans o.c.: 77).
- 68 Jeugdzorg is vooral het (kamp- en internaats)werk voor zwak-sociale jongens en meisjes.
- 69 Dankzij loonmatiging zijn niet alleen de arbeidskosten relatief laag, waardoor bedrijven een concurrerende positie behouden op de internationale markt, maar blijven ook geproduceerde goederen beschikbaar voor de export (Clerx, o.c.: 379).
- 70 Vanaf 1948 treedt de overheid als bestuurster van het economisch leven terug ten gunste van het bedrijfsleven, dat via onder andere investeringspremies en lage produktiekosten alle ruimte krijgt voor expansie (Lehning, 1984: 71 e.v.).
- 71 De ARP is van meet af aan tegen doorbraak van de oude partijpolitieke structuren en verhoudingen. De RKSP en de CHU haken in het najaar van 1945 af. Binnen de CHU wordt de discussie over doorbraak en vernieuwing verslecht in het voordeel van degenen die de CHU willen heroprichten; binnen de RKSP wordt aan vernieuwers tegemoet gekomen door een aantal jonge intellectuelen in de partijtop op te nemen (Fortuyn, o.c.: 142).
- 72 Die van beginsel- programpartij wordt, waardoor zij ook openstaat voor niet-katholieken.
- 73 Resultante van een fusie tussen SDAP, de Vrijzinnig Democratische Bond en de Christen-Democratische Unie.
- 74 Het Nationaal Instituut beoogt het nationaal bewustzijn en de nationale saamhorigheid te versterken.
- 75 De voorbereidingen zijn dan al maanden bezig.
- 76 Zoals de Landelijke Organisatie voor Hulp aan Onderduikers (LO), de grootste organisatie die opvang en verzorging van onderduikers voor haar rekening nam.
- 77 De materiële hulpverlening wordt verzorgd door het tot Binnenlandse Zaken behorende Centraal Bureau voor de Verzorging van Oorlogsslachtoffers en door het in het zuiden van het land nog steeds functionerende Militair Gezag (MG). Het MG werd door de regering in Londen ingesteld om het machtsvacuüm tussen de bevrijding door de geallieerden en de terugkeer van het burgerlijk gezag op te vullen.
- 78 Ook komt NVH in het vaarwater van de Hulp Actie Roode Kruis (HARK), ontstaan in het najaar van 1944 op initiatief van onder andere Het Roode Kruis, de Bisschoppelijke Hulpactie en het Interkerkelijk Overleg. De HARK richt zich, aanvankelijk alleen in het al bevrijde zuiden, op de hulpverlening aan oorlogsslachtoffers door het voorzien in schaarse, maar noodzakelijke goederen als textiel en huisraad (Neij, o.c.: 54-55).



- 79 Zie onder meer de Regeringsverklaringen 5 juli 1946 en 12 augustus 1948, de Troonrede 1946, Jonker, 1988: 122-128; Van Rossum, Jonker en Kooijmans, 1993: 22-25; Te Poel, 1997: 14-17.
- 80 Georganiseerd in het kader van een landelijke actieweek 'gezinsherstel brengt volksherstel'. De dag is georganiseerd door de provinciale afdelingen van Volksherstel in Noord-Brabant en Limburg.
- 81 Tussen 1935 en 1942 schommelde het aantal echtscheidingen tussen 1.8 en 2.0 per duizend echtparen; in 1944 en 1945 is het aantal gestegen tot respectievelijk 2.4 en 2.5. In het jaar na de bevrijding stijgt het aantal tot 5.3. Dit lijkt weinig, maar op de circa twee miljoen echtparen betekent dit in één jaar tijd een toename van het aantal echtscheidingen met ruim 5500. Hoewel 1946 een topjaar is, daalt het aantal echtscheidingen pas in 1953 tot 2.4. Daarna blijft het aantal scheidingen per duizend gehuwden tamelijk constant tot 1967 (CBS, 1994: 27).  
Het aantal buitenechtelijk geboren kinderen, in 1930 nog 17,8 per duizend levendgeborenen, was een jaar voor het begin van de Tweede Wereldoorlog gedaald tot 13,1. In de oorlog neemt het aantal buitenechtelijk geboren weer toe; in 1945 is het aantal opgelopen tot 34,9, 14,4 meer dan het jaar ervoor. Hoewel in het jaar erop volgend het aantal buitenechtelijk geboren kinderen weer daalt, duurt het tot 1954 alvorens het aantal weer onder het vooroorlogse niveau is (CBS, 1959: 13).
- 82 In 1948 start er een grootschalig onderzoek, dat is bedoeld om het probleem van de massajeugd in kaart te brengen. Het onderzoek wordt uitgevoerd door zes onderzoeksinstituten, dwars door de zuilen heen. Het rapport *De maatschappelijk verwilderde jeugd* (Langeveld (red.), 1952 en 1953) geeft weliswaar een prachtig beeld van de toen geldende waarden en normen, maar het levert geen bruikbare resultaten op. Zie Meijers en Du Bois-Reymond (red.), 1987) over het genoemde jeugdonderzoek.
- 83 NIPO-onderzoek leert dat de Nederlandse burgers het in deze jaren en de jaren vijftig op de meeste terreinen met hun politieke en maatschappelijke leiders eens waren. Het stemgedrag leert al dat de meeste Nederlanders iets rechts van het midden zitten, men ziet de noodzaak van bestedingsbeperking, de woningnood (waarnaar zo vaak verwezen wordt in Troonredes) wordt eveneens als een groot probleem ervaren. Slechts het Indonesiëbeleid werd in de tweede helft van de jaren veertig afgekeurd, met uitzondering van de tweede politionele actie, deze werd door de meeste Nederlanders gesteund (NIPO-onderzoek, 1970: 81). De tolerantie ten aanzien van geboortepanning wordt iets groter, maar de opvattingen over huwelijk en gezin blijven ongewijzigd. Favoriete vrijetijdsactiviteiten zijn lange tijd het luisteren naar de radio, lezen en het kijken naar sport. De gemiddelde Nederlander liep in de jaren vijftig anders gezegd aardig in het gareel (zie ook Becker en Nauta, 1983: 36-41).
- 84 Het woningtekort blijft bestaan. Tot 1948 worden er, als gevolg van materiaalschaarste, slechts 11.000 nieuwe huizen gebouwd; daarna gaat het nieuwe bouwen sneller – ruim 126.000 woningen in de jaren 1948 tot 1951, bijna 173.000 van 1951 tot 1954. De bevolking neemt tussen 1945 en 1954 echter met 1,3 miljoen toe, zodat de vraag het aanbod verre overstijgt (CBS, 1970: 75; 1995: 16).
- 85 Rationalisatie van de agrarische sector blijkt na de oorlog bittere noodzaak om te kunnen voorzien in de binnenlandse vraag naar voedsel en de export te vergroten. Het beleid van landbouwminister Mansholt is gericht op produktiviteitsverhoging, verlaging van de produktiekosten per eenheid produkt en kwaliteitsverbetering. Kleinschaligheid van bedrijven en versnippering van landbouwgrond belemmeren echter een efficiënte bedrijfsvoering, zodat schaalvergroting eveneens noodzakelijk wordt.
- 86 Titel van het gelijknamige hoofdstuk in *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk* (Andela, o.c.: 128-151).
- 87 Regionale spreiding kan worden gestimuleerd door vestigingspremies, het aanleggen van wegen en industrieterreinen, het uitbreiden van gas-, elektriciteits en andere infrastructurele voorzieningen, extra woningbouw en uitbreiding van het nijverheidsonderwijs.
- 88 Titel van een artikel in het Sociologisch Bulletin (Groenman, 1951: 33-39).
- 89 Zuid-West en Oost-Groningen, Oost-Friesland, Zuid-Oost Drenthe, Noord-Oost Overijssel, Oostelijk West-Friesland (in Noord-Holland), Noord-Oost en Zuid-West Brabant en Noord Limburg.
- 90 Met uitzondering van Oostelijk West-Friesland (Van Loon, 1952: 424).
- 91 Dat sinds enkele maanden 'Sociale Bijstand en Maatschappelijk Opbouwwerk' heet, een toevoeging die vermoedelijk afkomstig is van Van Loon.

- 92 Het jaar waarin de bouw van woningen op gang komt.
- 93 Zie ook Schuyt en Taverne (2000: 247-250).
- 94 Een paar voorbeelden: Den Helder stijgt van 27.552 naar 45.485 inwoners; Velsen van 36.366 tot 58.081. In deze periode zijn er in beide gemeenten geen grenscorrecties zoals in Utrecht, dat in dezelfde periode een stijging heeft van ruim 70.000 inwoners. Deze toename is echter ten dele wel het gevolg van een grenswijziging in 1953.
- Voorbeelden van grote en snelgroeiende wijken in de periode 1948 tot 1953 zijn Moerwijk in Den Haag, Slotermeer en Geuzenveld in Amsterdam, Zuidwijk en Pendrecht in Rotterdam en Soesterkwartier in Amersfoort.
- 95 Massajeugdwerk is voor ongeorganiseerde, als asociaal beschouwde jeugd. In hedendaagse termen: hangjongeren.
- 96 Zie kader 3.3 'asocialeitsbestrijding' eerder in dit hoofdstuk.
- 97 In het kader van de Marshallhulp. Zie *Van Amerika geleerd* (Inklaar, 1997).
- 98 Na 1945 komen er aan vrijwel alle universiteiten leerstoelen sociologie; vanaf 1950 wordt het mogelijk volledige sociologie-opleidingen op te richten. Ook breidt het aantal wetenschappelijke sociologische onderzoeksinstituten zich uit. De belangrijkste in dit verband zijn de instituten die het sociaal onderzoek in de ontwikkelingsgebieden zullen uitvoeren en in de jaren vijftig tevens regelmatig worden ingeschakeld door Maatschappelijk Werk – het Instituut voor Sociaal Onderzoek van het Nederlandse Volk (ISONEVO), dat dateert uit 1940, het Sociologisch Instituut van de Nederlandse Hervormde Kerk (SINKH) en het Katholiek Sociologisch Instituut (KASKI) uit respectievelijk 1945 en 1946.
- 99 In 1950 en 1951 verschijnen de tweede en de derde; in 1963 de achtste en tevens laatste.
- 100 Binnen het jeugdwerk zijn in deze periode globaal twee vormen te onderscheiden, de vrije jeugdvorming – voor 'normale' jongeren – en het jeugdzorgwerk voor 'probleemjongeren'. Jeugdzorgwerk omvat, in moderne termen, clubhuiswerk voor kansarme jongeren en kamp- en internaatswerk voor jongeren, die in aanraking zijn geweest met justitie en in het kader van hun heropvoeding in respectievelijk kampen en internaten worden geplaatst.
- 101 Het belang dat de overheid hecht aan vorming buiten schoolverband door middel van jeugd- en volksoontwikkelingswerk vertaalt zich al direct na de oorlog in subsidieverlening. Hoewel OK&W in 1946 'slechts' 5,5 miljoen heeft begroot, is dit geen gering bedrag in vergelijking met andere subsidieposten: 'volksgezondheid' bijna 10 miljoen en 'kunsten' bijna 3 miljoen. In de begroting voor 1952-1953 bedraagt de subsidie voor VBS ruim 9 miljoen. De overheidssubsidies aan de gezinszorg, het buurthuis- en het maatschappelijk werk (inclusief huishoudelijke en gezinsvoorlichting en maatschappelijk werk ten plattelande) zijn aanmerkelijk lager.
- 102 Zoals een lid van Gedeputeerde Staten, een Inspecteur der Volksgezondheid, directeur gemeentewerken, rijksstuinbouwconsulent, burgemeester, pastoor, dominee, onderwijzeres, fabrikant en de oprichtster van het eerste Nederlandse dorps huis (in Paterswolde), mevr. G. Bähler-Boerma (Broekman, 1987: 181).
- 103 Opbouw Drenthe, in 1948 omgevormd tot Stichting, heeft in 1947 zes afdelingen: kleuteronderwijs, nijverheidsonderwijs aan meisjes, huishoudelijke voorlichting aan vrouwen, jeugdzorg en maatschappelijk werk, jeugd- en ontwikkelingswerk en vrouwelijke hulpverlening (Boer, 1947: 184).
- 104 De laatste, Noord-Holland, krijgt een opbouworgaan in 1952.
- 105 In 1952, als in alle elf provincies dergelijke organen zijn, is voor de totale subsidie f 220.000,- begroot.
- 106 Drie opbouworganen hebben naast Maatschappelijk Werk of Sociaal Werk eveneens Cultureel of Sociaal-Cultureel Werk in hun naam; in de twee zuidelijke provincies heten de opbouworganen formeel Provinciaal Opbouworgaan.
- 107 Prins Bernhard wordt beschermheer van het cultureel werk, dat ook een eigen fonds krijgt, het Prins Bernhard Fonds (PBF).

De lijnen tussen NVMW en geldschieter KJF zijn kort. Het bestuur van het KJF bestaat uit leden van het dagelijks bestuur van de NVMW, die tevens drie leden qualitate qua kan benoemen. Ook kunnen er maximaal vier vertegenwoordigers van landelijke organisaties voor maatschappelijk werk worden benoemd (Huetting, 1998: 38-39).

- 108 Deze komen in de plaats van de Centrale Diaconale Conferentie der Gereformeerde Kerken, de Federatie van Diaconieën in de Nederlandse Hervormde Kerk en het Commissariaat voor de Rooms-Katholieke Parochiale Arbesturen in Nederland.
- 109 Voorzitter wordt L. J. M. Beel, ex-premier en ex-minister van Binnenlandse Zaken. Vanaf 1951 wordt Beel opnieuw minister van Binnenlandse Zaken.
- 110 Naast genoemde kerkgenootschappen zijn er een aantal andere, die eveneens hun eigen organisaties hebben dan wel oprichten zoals de Evangelisch-Lutherse kerk, de Oud-Katholieke Kerk en de Remonstrantse Broederschap. Ook is er sprake van interkerkelijke protestantse samenwerking in de Centraal Bond voor Inwendige Zending en Christelijk Maatschappelijk Werk, resultante van een reorganisatie in 1948 van een al langer bestaande landelijke organisatie – de Centraal Bond voor Inwendige Zending en Christelijk Philantropische Inrichtingen.
- 111 In de provincies Overijssel, Zeeland en Noord-Brabant zijn de opbouworganen er voor zowel het maatschappelijk als het volksoontwikkelings- of cultureel werk.
- 112 KRO, NCRV, VPRO, VARA en het Humanistisch Verbond.
- 113 Voor of tijdens de oorlog zijn, naast de NBV, opgericht:
- Stichting Vrijzinnig Protestantse Centrale voor Maatschappelijk Werk, sectie jeugdzorg (1936);
  - Leger des Heils, afd. clubhuiswerk (eind 19e eeuw);
  - Landelijke Hervormde Stichting voor Bijzonder Jeugd- en Volwassenenwerk (1943, sectie massageugdwerk van de Synodale Jeugdraad).
- Na de oorlog komen:
- Katholieke Nationale Stichting voor Bijzonder gezinswerk en Jeugdzorg (1957, voortgekomen uit een fusie tussen jongens- en meisjesjeugdzorg);
  - Landelijke Vereniging Clubhuiswerk (1946, stichting clubhuizen voor ongeorganiseerde arbeidersjeugd)
  - Stichting Evangelisch Herstel en Opbouw (1952);
  - Federatie Ankerclubhuiswerk (uit 1958, oorspronkelijk een initiatief van de AJC uit 1948).
- Deze organisaties zullen in 1969 fuseren tot Stichting Samenwerkende Landelijke Centrale Organen voor Wijk-, Buurt-, en Clubhuiswerk (SALCO).
- 114 Het buurthuiswerk voor arbeiders is gelieerd aan de Arbeiders Jeugd Centrale.
- 115 Het club- en buurthuiswerk, dat een lage status heeft door de koppeling met asociale bestrijding, wordt tot 1955 gesubsidieerd onder de noemer massageugdwerk en is dus niet gericht op 'normale' jongeren. "Het werk hangt er een beetje bij in de NJG", aldus Nijenhuis (o.c.: 254).
- 116 Het jeugdwerk zelfstandigt zich ten opzichte van het volksoontwikkelingswerk tot een aparte werksoort, zij het dat de banden tussen beide werksoorten blijven bestaan.
- 117 Vijf rooms-katholieke scholen in Eindhoven (een school voor mannen en één voor vrouwen (1946), Den Haag (1948), Breda (1949) en Enschede (1949), en scholen in Hengelo (1946) en Rotterdam (1946).
- 118 Algemene sociologie, sociale stromingen (sociale bewegingen en wijsgerige sociologie), economie, sociaal-economische geschiedenis, sociografie en statistische begrippen en methoden, theoretische pedagogiek, ontwikkelingspsychologie, karakterologie, diepte-psychologie en sociale psychologie (NVMW, 1956: 90).
- 119 Waaronder kindzorg.
- 120 Een combinatie van algemene maatschappelijke zorg en arbeidszaken is mogelijk, evenals een combinatie van kinderbescherming en jeugdwerk.
- 121 Social group work vindt vooral ingang binnen de volksoontwikkeling, ofwel het cultureel werk.
- 122 Om te laten zien hoe beide voor het maatschappelijk (opbouw)werk belangrijke methoden werden geïntroduceerd, zal ik Kamphuis zelf (en anderen) uitgebreid aan het woord laten.
- 123 In de Verenigde Staten ontwikkeld vanaf het verschijnen van het boek *Social Diagnosis* (1916) (Kamphuis, 1948a: 82).
- 124 Enkele zeer bekende boeken zijn, naast het reeds genoemde *Wat is social casework?* dat in 1960 zijn 6e druk beleeft, *Theorie en praktijk van het social casework* (Hamilton, 1952, oorspr. 1940), *Casework en maatschappelijk werk: sociologische achtergronden* (Van Rooy, 1952, 2e druk 1955). In 1959 wordt *Social casework:*

- a problem-solving process* (Harris Perlman, 1956) vertaald. Dit is het boek waarmee vele generaties maatschappelijk werkenden worden opgevoed: *Social casework: de methodiek van het individueel maatschappelijk werk*.
- 125 Process betekent zowel proces als methode; een dubbele betekenis die in Nederland veel verwarring zal geven. Kamphuis schrijft over 'proces en methode' dat community organization een proces is, waarbij vaak een methode nodig is om het proces goed te laten verlopen (p.51).
- 126 De Centrale Bureaus voor Maatschappelijk Hulpbetoon verdwijnen bij de omvorming van maatschappelijk hulpbetoon tot maatschappelijke zorg. De Armenraden worden in deze periode omgevormd tot Sociale Raden.
- 127 Volgens McMillen de natuurlijke behoefte van de mens om samen te werken en zich verantwoordelijk te voelen voor zijn eigen en andermans welzijn.
- 128 Aan community organization als "de 'planning' voor sociaal werk" (Kamphuis, 1947: 193) wordt gerefereerd in een artikel dat een jaar eerder verschijnt; er wordt evenwel niet verder op ingegaan.
- 129 Het boek van McMillen is het eerste handboek (Cloeck, 1953: 98).
- 130 'Need', dat zowel 'behoefte' als 'nood' betekent, wordt niet alleen door Cloeck maar ook door vele anderen consequent vertaald als 'nood', een term die een pregnantere betekenis heeft dan het wat luchtiger 'behoefte'. Het oplossen van nood vereist immers hulp, terwijl het voorzien in behoeften hulpverlening niet op voorhand noodzakelijk maakt. Over noden van de bevolking zal nog in vele publicaties worden gerept.
- 131 Het derde artikel *Enige indrukken en beschouwingen over de community-organization in Engeland* (Hartland, 1953: 269-272) gaat eveneens over de organisatie van het social work.
- 132 De belangrijkste: Binnenlandse Zaken, Sociale Zaken en Volksgezondheid, Justitie en Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening.
- 133 Aldus zijn er rooms-katholieke ministeries voor de bedreigde jeugd, het bedreigde gezin, de bedreigde gemeenschap en, in z'n algemeenheid, de bedreigde cultuur: Maatschappelijk Werk en OK&W, waaronder de bedreigde jeugd en de bedreigde cultuur ressorteren.
- 134 De term Maatschappelijk Opbouwwerk is in de loop van 1952 toegevoegd.
- 135 Niet overgenomen van Sociale Zaken worden de voorzieningen ten behoeve van werkloze arbeiders, sociaal-economische hulpverlening aan zelfstandigen en het voorzieningsfonds voor kunstenaars. Maatschappelijk Werk neemt tevens enkele taken over van Uniezaken en Overzeese Rijksdelen (KB, 1 september 1952, Stblid 460).
- 136 De andere afdelingen zijn:
- *Maatschappelijk Gezinswerk* (gezinsverzorging, onmaatschappelijkheidsbestrijding en maatschappelijk werk ten plattelande);
  - *Algemene Maatschappelijke Zorg* (toepassing van de Armen-, Pandhuis- en Geldschieterswet en de verpleging van onvermogene geesteszieken);
  - *Bijzondere Maatschappelijke Zorg* (opvang en verzorging van oorlogs- en verzets-slachtoffers en gepatrieerden uit Indonesië);
  - *Maatschappelijk Werk voor Nederlanders in Indonesië*;
  - *Commissariaat van Ambonezenzorg*;
  - «*Verdeling Woonruimte* (toepassing van de Woonruimtwet) (Organisatiebeschikking, bijlage A van de Memorie van Antwoord, 1952-1953, nr. 3; OvW, nr.6, 1952-1953)
- 137 Blinden, slechthorenden, bejaarden, ongetrouwde moeders en studenten aan universiteiten en hogescholen.

#### HOOFSTUK 4

- 1 Ook het aantal Surinamers en Antillianen stijgt, zij het minder explosief: van bijna 13.000 in 1960 tot 46.000 in 1965.
- 2 Zoals de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (1959), de Algemene Kinderbijslagwet (1962), de Zie-

- kenfondswet (1964), de Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (1967) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (1967).
- 3 In absolute aantallen: lbo in 1950 153.400 en in 1975 402.900; voorbereidend onderwijs van 211.200 in 1950 naar 766.400 in 1975.
  - 4 Per 1000 inwoners respectievelijk 30,2 27,8 en 25,3. In de jaren ervoor en erna is dit tussen de circa 21 en 24 per 1000 inwoners (CBS Statline, Historie Bevolking).
  - 5 Lezenswaardige boeken over deze periode zijn *Nieuw Babylon in aanbouw* (Kennedy, 1995), *De eindeloze jaren zestig* (Righart, 1995) en *Welvaart in zwart-wit* (Schuyt en Taverne, 2000).
  - 6 Het totaal aantal levendgeborenen in Nederland tussen 1940 en 1948 is 1.747 miljoen. Een deel ervan overlijdt echter of emigreert. Niet meegerekend zijn de elders geboren kinderen van immigranten. Het aantal levendgeborenen in de rest van de periode (1948 – 1955) is 1.230 miljoen. Het totale aantal levendgeborenen van de protestgeneratie is 2.977 (CBS Statline, Historie Bevolking).
  - 7 Zij zijn geboren in of na 1940 tot 1948.
  - 8 Aanvankelijk zijn de uitzendingen twee avonden per week gedurende drie uur; vanaf 1957 vijf avonden per week en vanaf 1960 zeven avonden per week. In 1964 komen er twee netten (Schuyt en Taverne, 2000: 364).
  - 9 Zoals beelden van de Hongaarse opstand en de begrafenis van Prinses Wilhelmina.
  - 10 Zie hierover Schuyt en Taverne, 2000: 278-279.
  - 11 De belangrijkste is dé popzender van de jaren zestig, de piratenzender Veronica, in de lucht vanaf 1961.
  - 12 Oratie in 1979, opgenomen in de bundel *De mens is de mens een zorg*. De Swaan verklaart deze ontwikkeling met behulp van Elias' civilisatietheorie. Kern ervan is, kort gezegd, dat in de loop der eeuwen mensen in toenemende mate werden gedwongen / door internalisatie leerden hun lusten en emoties te beheersen. Eraan ten grondslag ligt toenemende interdependentie door schaalvergroting. Deze dwingt tot zelfbeheersing – aanvankelijk opgelegd, maar al snel geïnternaliseerd (van Fremdzwang naar Selbstzwang).
  - 13 Van 12,4 per 1000 levendgeborenen tot 18,4 in 1965 (CBS Statline, historie bevolking).
  - 14 Saillant detail: de motie terzake werd aangenomen met 46 tegen 44 stemmen. Alle vrouwelijke kamerleden stemmen voor. Alle confessionele mannelijke Kamerleden stemmen tegen (Schuyt en Taverne, o.c.: 282)
  - 15 Zo ontstaat er op een aantal plaatsen opschudding door het reeds genoemde verbod op de vertoning van Rock around the Clock, rijden in 1961 in Staphorst boze jongeren een overspelig paar rond in een mestkar en ontaardt in 1964 een concert van the Rolling Stones in een chaos.
  - 16 Dit tegen de achtergrond van de parlementaire behandeling en aanneming van de nieuwe Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs, die de wet van 1876 zal vervangen.
  - 17 De cultural lag these verwoord – MCD.
  - 18 Hiermee verwijzend naar *Als cultuurpatronen langs elkander schuren* (1951) en *Sociale aanpassing* (1952) van Groenman.
  - 19 In zijn oratie *Sociale aanpassing* (Groenman, 1952: 13).
  - 20 Zijn publicatielijst over opbouwwerk en opbouwwerkgerelateerde onderwerpen bevat een kleine 200 titels (Broekman, 1989: 83 e.v.). Zie in dezelfde publicatie ook *Het gedachtegoed van Hendriks*.
  - 21 OK&W is het niet eens met de coördinerende taak van Maatschappelijk Werk bij de onmaatschappelijkheidsbestrijding. Gelet op het algemeen belang dat is gediend met het tegengaan van deze 'ziekte', zou de coördinatie moeten berusten bij het Kabinet. Maatschappelijk Werk, dat zijn staansrecht nog moet bewijzen, is het hiermee uiteraard oneens. Een getergde minister Van Thiel stelt tijdens een afrondende bespreking met Beel, die OK&W-minister Cals vervangt: "De a-socialiteitsbestrijding is twee jaar geleden uitdrukkelijk aan spreker opgedragen. Nu komt vandaag OK&W, dat hierbij een vinger in de pap wil hebben en morgen misschien Sociale Zaken. [ ] blijft er ook nog een zelfstandige taak over voor Maatschappelijk Werk?" (geciteerd in Neij, o.c.: 247).
  - 22 Deze onderraad van de ministerraad, waarin naast Maatschappelijk Werk en OK&W ook Justitie en Sociale Zaken zitting hebben, dient in feite eveneens om afstemmingsproblemen tussen beide ministeries op te lossen (Gerritsen en Van der Zande, o.c.:106).

- 23 De historici Nijenhuis (1987) en Neij (1989) verrichtten beiden archiefonderzoek bij beide ministeries en kwamen tot gelijksoortige conclusies: het boterde niet tussen Maatschappelijk Werk en OK&W, hetgeen volgens beide auteurs vooral te wijten was aan domeingeschillen. Nijenhuis vermoedt dat het verschil in benadering van problemen door ambtenaren (sociologen binnen Maatschappelijk Werk en pedagogen binnen OK&W) eveneens een rol speelde.
- 24 Respectievelijk nr. U 1810, stcrt. 1959, (167) en nr. 57900.
- 25 Ondanks dat de subsidie (na de oorlog steeds f 9000,-) wordt verhoogd tot f 25.000,- voor 1953 terwijl voor de twee daaropvolgende jaren f 40.000,- zal worden begroot (MvT: 1952-1953: 7).
- 26 Handelingen Eerste Kamer, 7 juli 1953: 3393.
- 27 Instellingen, die tot dan toe lid waren, kunnen als ‘aangesloten instelling’ wel gebruik maken van de diensten van de Raad.
- 28 De Sociale Raden stemmen tegen het reorganisatievoorstel; de opbouworganen – die zich volgens hun woordvoerder A.D.W. Tilanus tot op het laatst niet hebben uitgesproken over het reorganisatievoorstel omdat “in de besturen van de Provinciale Opbouworganen die organen zijn vertegenwoordigd, die landelijk over het reorganisatievoorstel te beslissen hebben (de levensbeschouwelijke toporganen-MCD)” (TMW, 1956: 346) – zijn verdeeld, maar stemmen desondanks voor.
- 29 Vijf katholiek, drie hervormd, twee gereformeerd, één respectievelijk joods, humanistisch, vrijzinnig-protestants en interconfessioneel (Verslag ledenvergadering NVMW; in TMW, 1956: 187-190; 344-346).
- 30 Een al jaren durend conflict tussen de landelijke toporganen, het LSCC voorop, en de provinciale opbouworganen is dan inmiddels beslist in het nadeel van de opbouworganen. Zij mogen niet de taken én de maatschappelijk werksters van de te liquideren Stichting Maatschappelijk Werk ten Plattelande, een belangrijk strijdpunt, overnemen. Het LSCC heeft onder andere bezwaar tegen het feit dat slechts twee van de veertig maatschappelijk werksters in de vier noordelijke provincies katholiek zijn (Neij, o.c.: 201-205).
- 31 In 1945 gepromoveerd op *De volkshogeschool: een sociografische studie van haar ontwikkelingsgang in verschillende landen en haar mogelijke betekenis voor de Nederlandse volksgemeenschap*; hoogleraar sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam.
- 32 Titel van het verslag van deze en de vervolgonferentie, die in 1957 plaatsvindt.
- 33 Boer is vanaf 1930 werkzaam voor Opbouw Drenthe, eerst als directrice van een buurthuis, vanaf 1945 als adjunct-directrice en sinds 1951 als directrice (Broekman, 1987: 46).
- 34 De NRMW sluit hiermee naadloos aan op de opvattingen van Maatschappelijk Werk over de activiteiten die behoren tot – en gesubsidieerd worden als – maatschappelijk opbouwwerk (paragraaf 4.4).
- 35 In het eerste geval heeft het maatschappelijk werk een culturele doelstelling terwijl in het tweede geval het cultureel werk een sociale hulpverleningsdoelstelling heeft.
- 36 Gemeenschapsbevorderende arbeid betekent “het introduceren en toepassen van methoden en hulpmiddelen ter stimulering en ondersteuning van het proces van gemeenschapsopbouw” (Ibid.: 55).
- 37 Zo schrijft Van Loon in een nota aan Van Thiel, dat het sociaal-cultureel werk (buurthuiswerk) “zich meer en meer (beweegt) in de richting van het eigenlijke maatschappelijke werk. [] Het zou voor de samenleving van veel belang zijn als dit specifieke sociaal gerichte culturele werk een geheel kon uitmaken met het eigenlijk maatschappelijk werk” (Nota *Bespreking met ambtgenoten over taakomschrijving van het Ministerie van Maatschappelijk Werk op 1 november a.s.*, Van Loon, 1955: 3).
- 38 De NBV, door Maatschappelijk Werk benaderd met de vraag over te stappen naar Maatschappelijk Werk, wil echter “ongaarne de balk waaraan wij ons drijvende kunnen houden (OK&W-MCD) loslaten, om ons vege lijf toe te vertrouwen aan de strohalm die het nieuwe Ministerie ons toesteekt”. Aldus voorzitter E. Lopes Cardozo in de openingsrede van de Algemene Ledenvergadering op 16 april 1955 (De Schalm, 1955: 120).
- 39 In dit verband dient te worden opgemerkt dat de sterke stimulering door Maatschappelijk Werk geen nieuw ‘feit’ is. Al vanaf de jaren zestig schreven opbouwwerkdeskundigen over de sterke im-

- pulsen vanuit het ministerie (zie onder andere Boer, 1968: Houttuyn Pieper, 1966: 121 e.v.; Kocken en Boone, 1968; Van Tienen en Zwanikken, 1969: 34-40; Peper, 1972; Neij, 1989: 229-234).
- 40 De regelingen worden in de jaren vijftig niet in concept voorgelegd aan de landelijke organisaties.
- 41 Zo leert de MvA bij de begroting voor 1955 dat het maatschappelijk (opbouw)werk, constructieve, curatieve en preventieve taken heeft. Bij de constructieve taken gaat het om het scheppen van voorwaarden voor sociale aanpassing, ontplooiing en ontwikkeling; het maatschappelijk werk werkt curatief in geval van het bestaan van maatschappelijke noden en/of aanpassingsmoeilijkheden; preventief dient opgetreden te worden als de sociale aanpassing, de ontplooiing en ontwikkeling in gevaar komen (Van Thiel, Voorlopig Verslag, 1954: 2).
- De actieve opstelling van het ministerie roept commentaar op binnen de Vaste Commissie, die stelt dat het snel groeiende departement “aan overorganisatie lijdt”, hetgeen gepaard gaat met een streven naar perfectionisme en “veel getheoretiseer” (VV, 1955: 2).
- 42 Deze indeling is gemaakt aan de hand van de begrotingsposten van het ministerie, de subsidieregelingen en de voorlichtingsbrochures die in de jaren vijftig zijn gemaakt.
- 43 Bijzonder gezins- en jeugdwerk (onmaatschappelijkheidsbestrijding) omvat maatschappelijk werk, jeugdwerk en buurt- en clubhuiswerk.
- 44 Hierbij valt te denken aan agrarisch-, sociale-, huishoudelijke en hygiënische voorlichting.
- 45 Algemene richtlijnen voor de subsidiëring van sociaal groepswerk (14 april 1956, nr. 29979, Staatscourant (Stcrt.1956 (75)).
- 46 Subsidieregeling voor maatschappelijke opbouw (17 september 1958, nr. U 67608, Stcrt. 1958 (185)).
- 47 Bij een wijziging in 1960 worden probleemgebieden en ontwikkelingskernen eveneens voor 75% subsidiabel gesteld (25 november 1960, nr. U 84945, Stcrt. 232).
- 48 Nr. U 73703, Stcrt. 1959 (167).
- 49 De regeling *Buurtwerk* verschijnt tezamen met de *Rijksregeling subsidiëring bijzonder jeugd- en volkswikkelingswerk* (nr. 57900, Stcrt. 1959, (167)) van OK&W, dat in tegenstelling tot Maatschappelijk Werk alleen subsidieert via landelijke organen. Maatschappelijk Werk stemt zijn regeling derhalve af op de wijze van subsidiëring van OK&W door zowel rechtstreeks aan uitvoerende instellingen subsidie te verlenen als aan centrale organen; het laatste echter na overleg met OK&W of beide dan wel een van beide ministeries subsidieert.
- 50 Auteur van het desbetreffende hoofdstuk in *Enige aspecten van sociale wijkopbouw*.
- 51 De mislukking wordt geweten aan te hoge ambities; de Amsterdamse Gemeenschap, één organisatie, streefde naar het tot stand brengen van “een alomvattende plaatselijke gemeenschap [ ] van 850.000 inwoners” (Dam, 1956: 73).
- 52 Een nieuwe bewoner, die werkzaam is bij Ons Huis in Rotterdam en derhalve bekend met het volkshuiswerk, wordt secretaris.
- 53 “Ideas which, while not validated in a given field, yet provide clues for its work” (Ibid.: XIV). In de tweede, gedeeltelijk herziene druk in 1967, onderschrijft Ross deze opvatting nog steeds.
- 54 In de recensie wordt, evenals in de Nederlandse vertaling, consequent gesproken over gemeenschapsorganisatie en gemeenschapsontwikkeling.
- 55 Titel van de gelijknamige publikatie.
- 56 Boer citeert Russell H. Kurtz (Social Yearbook, 1949).
- 57 De term ontleent zij aan W.I. Newstetter (1949), *The Social Inter-Group Work Process: How does it differ from Social Group Work process? Community Organization, its nature and settings*.
- 58 Volgens Hajer is community organization, gelet op de vormende doelstellingen ervan, te beschouwen als “volksopvoeding te velde”, dat wil zeggen vormingswerk door en voor volwassenen (Hajer, 1960: 174 e.v.) en niet, zoals door het maatschappelijk werk wordt gesteld, gericht op het tot stand brengen van concrete voorzieningen, ofwel maatschappelijk opbouwwerk.
- 59 De Horst in Driebergen (1953-hervormd), De Nijenburgh in Baarn (1957, gereformeerd) en de Haagse School voor Maatschappelijk Werk in Den Haag (1957, protestants-christelijk).
- 60 De Wet op het Voortgezet Onderwijs, bekend geworden als de Mammoetwet, zal een complete hervorming van het onderwijsstelsel vanaf de middelbare school tot en met de beroepsopleidingen tot

gevolg hebben. Een van de belangrijkste zaken die bij deze wet worden geregeld is de mogelijkheid tot doorstroming, zowel horizontaal, via de zogeheten brugklassen, als verticaal – van het ene schooltype naar het andere. Hierdoor verdwijnen de barrières om, op laag niveau beginnend, te eindigen op het hoogste niveau: het vwo voor wat het algemeen vormend onderwijs betreft, het hbo voor het niet-universitaire beroepsonderwijs De Mammoetwet wordt aangenomen in 1963 en zal op 1 augustus 1968 in werking treden.

- 61 In 1958 ingesteld door de minister van OK&W. De commissie rapporteert in 1959, waarbij zij onder meer adviseert de opleiding uit te breiden naar vier jaar. De acht maanden verlenging zijn volgens de commissie nodig vanwege de snelle ontwikkeling van vooral de methodiek. Na een praktijkstage in het derde jaar, keert de leerling nog een jaar terug naar school “niet in de eerste plaats [] om meer leerstof te geven, doch om [] een betere verwerking daarvan mogelijk te maken” (p.4).
- 62 De studierichting wordt formeel geregeld bij beschikking van de staatssecretaris van OK&W op 19 juli 1963.
- 63 Volgens Roessingh zijn er circa 350 leerlingen aan alle scholen tezamen.
- 64 Van de vijftien functies die de commissie heeft geanalyseerd om te komen tot aanbevelingen voor opleiding, is er slechts één die community organization in het takenpakket heeft: de Secretaris van de Sociale Raad (Ibid.: 89). De functie van directeur van een opbouworgaan is niet geanalyseerd; gelet op de overeenkomsten in taken, mag echter worden aangenomen dat ook bij deze functie community organization tot de taken behoort.
- 65 Naast de scholen voor maatschappelijk werk is er sectie C aan de ‘zevende’. De afstudeerrichtingen zijn in 1961 personeelsbeleid, kinderbescherming, sociaal-cultureel vormingswerk, maatschappelijk werk én maatschappelijk opbouwwerk (Volteren, 1961: 44).
- 66 Zeeland, Gelderland en Noord-Brabant.
- 67 Verwijzend naar een door Van Doorn (1955) geschreven prae-advies, waarin Van Doorn stelling neemt tegen de wijkgedachte (paragraaf 4.5 kader 4.4).
- 68 Een van de vragen die niet plenair worden beantwoord.
- 69 Het rapport van de NRMW-werkgroep Community Organization.
- 70 Zo wordt begin jaren vijftig in *De Schalm* opgemerkt: “De scheidslijnen tussen de groeperingen zijn (na de oorlog-MCD) welhaast duidelijker naar voren gekomen dan ooit, steeds meer gebieden waarop altijd nog werd samengewerkt zonder dat ‘richting’ er aan te pas kwam, zijn het toneel geworden van verdere splitsing. Enerzijds werd op ‘princiële’ gronden het vertoeven in eigen kring bepleit, anderzijds werd om ‘tactische’ redenen het sociaal-culturele werk in eigen kring aangevat of uitgebreid als middel om de schaapjes bij elkaar te houden, of verdwaalde schaapjes weer aan te trekken” (Geyl, 1953: 123).

## HOOFDSTUK 5

- 1 In 1970 is het totale aantal van genoemde groepen meer dan verdubbeld: van 103.000 in 1965 tot 221.000 in 1970. In 1975 zijn er 389.000 (SCP, 1976: 210).
- 2 Met de AWBZ (1968), waarmee de dure, langdurige zorg wordt bekostigd, zoals de zwakzinnigen en verpleeghuiszorg.
- 3 Formeel de Wet op het Voortgezet Onderwijs. Deze betekent een complete hervorming van het onderwijsstelsel vanaf de middelbare school tot en met de beroepsopleidingen. Een van de belangrijkste zaken die bij deze wet worden geregeld is de mogelijkheid tot doorstroming, zowel horizontaal, via de zogeheten brugklassen, als verticaal – van het ene schooltype naar het andere. Hierdoor verdwijnen de barrières om, op laag niveau beginnend, te eindigen op het hoogste niveau: het vwo voor wat het algemeen vormend onderwijs betreft, het hbo voor het niet-universitaire beroepsonderwijs
- 4 Van 0,9% van de beroepsbevolking in 1970 tot 4,0% in 1975 en 4,3% in 1980. De aantallen zijn respectievelijk 44.000, 195.000 en 217.000 (CBS Statline, Historie arbeid, geregistreerde werkloosheid Historie sociale zekerheid).



- 5 De spectaculaire stijging is voor een groot deel het gevolg van het laten afvloeien van overtollig geworden werknemers via de regelingen voor arbeidsongeschiktheid, die beter zijn dan de werkloosheidsregelingen. Het aantal uitkeringen voor arbeidsongeschiktheid en werkloosheid (WW en WWV) bij elkaar opgeteld laat een toename zien van 220.000 in 1965 tot 817.000 in 1980. De bevoelingsbevolking heeft in 1980 een omvang van 5,1 miljoen.
- 6 De grootste groepering bestaat uit Surinamers, 146.000. De toestroom uit Suriname is vooral het gevolg van de onafhankelijkheid in 1975. Erna volgen Turken (120.000), Marokkanen (72.000) en Zuid-Europeanen (72.000) (SCP, 1998: 241).
- 7 Democratisering heeft uiteraard gevolgen voor onze manier van denken jegens het boven ons geplaatste gezag. Emancipatie heeft uiteraard gevolgen voor wijze waarop wij denken over de verhouding man-vrouw, het gezin als hoeksteen van de samenleving, seksualiteit, het huwelijk en andere kwesties van 'moraal'. Wellicht ten overvloede: democratisering en emancipatie zijn geen op zichzelf staande, maar elkaar versterkende ontwikkelingen.
- 8 Provo heft zichzelf in 1967 op, het jaar waarin prins Claus zijn eerstgeborene via de televisie aan de bevolking toont; een zoon, de eerste mannelijke troonopvolger sinds 1880.
- 9 Het aantal studenten, 28.000 in 1950, neemt toe van 40.000 in 1960 en 103.000 in 1970 (Kennedy, o.c.: 168)
- 10 Via een wijziging in de Wet op de Ondernemingsraden in 1979 krijgen ook werknemers meer zeggenschap.
- 11 Studenten, vrouwen en homoseksuelen zijn uiteraard elkaar gedeeltelijk overlappende categorieën.
- 12 De eerst blootscene op televisie – een naakte, in een stoel gezeten vrouw, Phil Bloom, die haar schaamdelen bedekt met een krant – leidt tot wat we nu een mediahype zouden noemen en Kamervragen.
- 13 Naast democratisering en emancipatie is er een derde thema dat in de tweede helft van de jaren zestig wordt gepolitiseerd door grotendeels dezelfde groeperingen van vooral linkse studenten en intellectuelen: de oorlog in Vietnam.
- 14 En het oprichten van nieuwe partijen: het links-liberale Democraten '66 en de rechtse Boerenpartij.
- 15 Afname van het religieuze handelen houdt in dat religieuze uitingen of rituelen, zoals bidden en terkerke gaan, minder worden uitgevoerd. Uiteraard versterken beide – afname van het religieuze bewustzijn en het religieuze handelen – elkaar.
- 16 'Individualisering' als drijvende kracht achter de veranderingen in opvattingen over 'godsdienst, gezag en moraal' blijft buiten deze beschouwing. Zie voor korte, heldere beschouwingen over individualisering Van der Loo en Van Reijen, (1997) en Van Hoof en Van Ruyseveldt (red.), (1996c)
- 17 Zie voor veranderingen in religieuze opvattingen *Secularisatie in Nederland, 1966-1991* en *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*, beide van het SCP (1994 en 1998).
- 18 Ook de kerksheid (tenminste 1 x 2 weken naar de kerk) neemt af. In 1970 is het percentage 67, in 1980 daalt dit naar 50 en in 1991 naar 43.
- 19 In 1963 was het aantal nog 50. Kort voor de verkiezingen is de kiesgerechtigde leeftijd verlaagd van 23 naar 21 jaar. De het jaar ervoor opgerichte links-liberale Democraten '66 behaalt bij de verkiezingen zeven zetels; de begin jaren zestig opgerichte Boerenpartij gaat van drie naar zeven zetels.
- 20 In 1972 behaalt de KVP nog slechts 27 zetels.
- 21 De drie samenstellende delen van het CDA – KVP, ARP en CHU – zakken in 1967 gezamenlijk van 76 naar 69 zetels. Het CDA krijgt de eerste keer na de lijstverbinding in 1977 bij de parlementsverkiezingen 49 zetels – één zetel meer – en zakt daarna tot 43 zetels in 1982. Pas bij de verkiezingen in 1986 – Lubbers is dan vier jaar premier – is er sprake van forse winst: 11 zetels.
- 22 Het klimaat waarin zij studeerden, wordt treffend verwoord door een docente van een sociale academie, die stelt dat je politiek links moest zijn, niet-materialistisch, feministisch, alternatief en niet gelovig. Ook moest je voorstander zijn van groepswork en te allen tijde bereid zijn je eigen problemen bespreekbaar te maken (Marge, 1984: 245-250).
- 23 Het NIMO is een stichting, waarvan het bestuur wordt gevormd door vertegenwoordigers van landelijke en regionale welzijnskoepels, waaronder NRMW, NBV, NJG en NCC, het ministerie van

- CRM, vertegenwoordigd door A.J.M. van Tienen, hoofd van de Afdeling Onderzoek en Planning van Maatschappelijk Werk, en A.D.W. Tilanus, Tweede-Kamerlid en fractievoorzitter van de CHU. Tilanus wordt tevens voorzitter van het Dagelijks Bestuur van het NIMO. Het NIMO wordt gesubsidieerd door het ministerie, de NRMW en het KJF. Landelijke, provinciale, regionale en stedelijke organen voor opbouwwerk en/of samenlevingsopbouw betalen jaarlijks contributie aan het NIMO.
- 24 Zwanikken reisde, in opdracht van Maatschappelijk Werk en de Verenigde Naties, van januari tot en met december 1960 door de Verenigde Staten om zich te verdiepen in community work. Hij bezocht in dit verband projecten, instellingen en scholen; een groot deel van zijn rapport is gewijd aan community organization.
- 25 Zoals een overzicht van instellingen van samenlevingsopbouw en langere artikelen (opbouw als methode en maatschappelijke opbouw in het IJmondgebied) in de stencil-reeks en opbouwwerk voor buitenlandse arbeidskrachten, projectverslagen uit het opbouwwerk, de ethiek van het opbouwwerk en opbouwwerk op het grondvlak in de cahier-reeks.
- 26 Die binnen een paar jaar versterking krijgt van twee betaalde collega's.
- 27 Zoals *Buurtgericht werken, Planmatig werken* (beide door WOZH), *Buurtgericht werken, Probleemvaststelling in opbouwwerkprocessen* (WESON), *Opbouwwerk in nieuwe wijken, Opbouwwerk en gemeentelijk welzijnsbeleid* en *Handboek voor het opzetten van bewonerscursussen* (WONN).
- 28 In 1971 is het totaal aantal gesubsidieerde instellingen en functionarissen hoger dan in tabel 5.1, waarin alleen vergelijkbare posten zijn opgenomen. Bekend is dan bijvoorbeeld hoe veel instellingen en functionarissen er in 1971 werden gesubsidieerd ten behoeve van de agrarisch-sociale voorlichting, maar ontbreken de gegevens terzake uit 1975.
- 29 Tot 1979, voor dat jaar verandert de begrotingssystematiek (zie paragraaf 5).
- 30 In 1971 is de verhouding instellingen – opbouwwerkers 1 : 4; in 1975 is die verhouding 1 : 3,2; in 1979 1 : 3,3.
- 31 Zie in dit verband de dissertatie van Van der Laan (1990) over het maatschappelijk werk. Hierin gebruikt hij onder andere de metafoer 'maatschappelijk werk als midden- en kleinbedrijf van de sociale sector' Hij stelt in dit verband dat aan kleinschaligheid nadelen kleven: "Het streven de hulp bereikbaar te maken voor mensen die haar het meest nodig hebben heeft echter een keerzijde. De professionele organisatiegraad van het werk vermindert navenant. Hulpverleners die, soms op een éénmanspost, in de wijk opereren kunnen niet terugvallen op de systematiek die eigen is aan grote professionele instellingen. Er is geen administratieve kracht die de telefoon aanneemt, die de cliënten ontvangt en de wachtkamer wijst. Er zijn geen collega's in de buurt waar de werker ter collegiale toetsing en emotionele steun op terug kan vallen. Wachtlijsten, intake-criteria en gestandaardiseerde werkwijzen zijn uit den boze" (Ibid.: 1990: 69-70).
- 32 In 1971 studeren er 6 af. CBS-gegevens leren overigens dat de instroom pas in 1968 op gang komt. In 1969 zijn er namelijk 29 studenten in het tweede, 18 in het derde en 7 in het vierde jaar.
- 33 Dat van 1974 tot 1976 *Opbouwwerk* heet.
- 34 Deze paragraaf is voornamelijk gebaseerd op een aantal onderzoeken die in deze periode zijn verricht en artikelen in de NIMO-publicaties.
- 35 Een begrip afkomstig van Mannheim (1940).
- 36 *Nimo-bulletin* 1967: 18, 57, 1968/2: 2-7; *De Schalm*, 1968:428.
- 37 *Nimo-bulletin* 1967: 44-45, 1967/4: 20; 1968/1: 15; 1968/2: 6-7.
- 38 Zo leert een eind 1964 gehouden onderzoek naar *Kennis en beeld van de sociale dienstverlening*, gehouden door de Nederlandse Stichting voor Statistiek in opdracht van Maatschappelijk Werk, dat voor 62% van de bijna 3000 ondervraagde burgers de term 'maatschappelijk opbouwwerk' volstrekt onbekend is. Jeugdverzorging, antwoordt 13% op de vraag "als ik de term maatschappelijk opbouwwerk noem, waar denkt u dan het eerste aan?" (NSS, 1967: 3). Hulpverlening aan a-socialen zegt 6%; 4% associeert de term met 'morele opbouw'. De rest van de antwoorden lopen uiteen van reclassering, via het bouwen van bejaardentehuizen, ziekenhuizen en kerken tot het geven van cursussen aan ouders, gezinsvoorlichting en mensen geestelijk helpen.
- 39 Zie onder meer *Nimo-bulletin* 1967/1: 13, 32-35, 44-45, 58; 1967/2: 51-54, 1967, nr 3: 4-5; 24-25; 1968/1: 2-

- 5, 12-14; 1968/2: 29-33; 1968/3: 10, 18-23; 1968/4: 11; 1969: 25-26, 65, 87; 1970: 3-4; en de *Nimo-cahiers* 1, 2 (17-19) en 4 (37-41). 1968/3: 10, 20-21, 25; 1968/4: 11; 1969: 25-26; 1970: 3-4.
- 40 Vooral in een praktijkverslag in het eerste *Nimo-bulletin* (28-36) en de *NIMO-cahiers* 2, 3 en 4, waarin in totaal negen projectverslagen zijn opgenomen, komen deze problemen sterk naar voren.
- 41 *Nimo-bulletin* 1967/2: 51-54; 1968/1: 2-5; 1968/3: 18-23.
- 42 Om te laten zien hoe het debat verloopt, laat ik een aantal betrokkenen uitgebreider aan het woord dan in strikte zin nodig is om de visieverschillen te beschrijven.
- 43 De titel van het proefschrift uit 1960 is *De andersmaatschappelijken*.
- 44 Zoals Van Tienen, Zwanikken en Jo Boer.
- 45 Het onderzoek is gebaseerd op een representatieve steekproef, waarbij een kwart (52) van het aantal instellingen waarvan bekend is dat zij zich met opbouwwerk bezighouden, werd aangeschreven.
- 46 Het aantal tijdschrijvers was 46; het aantal geïnterviewden 52.
- 47 De opvolger van het *Tijdschrift voor Maatschappelijk Werk* (TMW)
- 48 De interviews over functie-opvatting leveren evenmin eenduidigheid op. Enige lijn zit in het antwoord op de vraag naar percepties van en betrekkingen met de overheid, het particulier initiatief en de bevolking. Bij genoemde partijen ontbreekt een duidelijk beeld van opbouwwerk; desondanks zijn de respondenten redelijk tevreden over de samenwerking met de overheid en (het actieve deel van) de bevolking. Minder tevreden is men over contacten met het particulier initiatief. Ook de gesprekken over functie-invulling, waarbij de respondenten werd gevraagd een concreet project te beschrijven, leveren geen duidelijkheid op. Tussen de door de respondenten aangedragen projecten waaraan wordt gewerkt, ontbreekt een duidelijke lijn, hetgeen mogelijk samenhangt met de werkwijze; slechts 6 respondenten geven aan zo veel mogelijk volgens de opbouwwerkmethode te werken (Ibid.: 33-49).
- 49 De onderzoekers houden half-gestructureerde interviews met 34 opbouwwerkers, verspreid over het gehele land.
- 50 Zoals doel en duur van het project, het inwonertal van de buurt, de opleiding van de werker en ervaring van de werker.
- 51 Het gaat hierbij om 30 gemeenten met meer dan 75.000 inwoners. Dergelijke gemeenten kunnen een door het Rijk gesubsidieerde Raad voor Overleg en Advies (roa) – opvolger van de sinds de invoering van de Algemene Bijstandswet Sociale Raad – oprichten. In 19 van de dertig onderzochte gemeenten bestaat een roa; deze zijn aangeschreven, evenals instellingen van buurtopbouwwerk in de andere 11 gemeenten.
- 52 Eenzesde op initiatief van de gemeente, eenvijfde op initiatief van een andere instelling. Bewoner-initiatief komt vaker voor bij buurtopbouwwerkers dan bij roa- en wijkopbouwwerkers, die vaker gemeente en andere instellingen noemen (Ibid.: 40).
- 53 De percentages: 13% 1 jaar; 14% circa 2 jaar; 21% 3 jaar; 24% 4 jaar; 28% onbekend (Ibid.: 37).
- 54 Tweederde oordeelt positief over de medewerking van gemeentelijke diensten; ruim de helft (57%) oordeelt negatief over de medewerking van het gemeentebestuur.
- 55 Een kwart van de instellingen in het onderzoek kan worden beschouwd als instelling zonder uitvoerende opbouwwerktaken; zij hebben vooral adviserende en instellingsbegeleidende taken.
- 56 Voor de instellingen voor wie opbouwwerk geen belangrijke neventaak is, is samenwerking met andere welzijnsinstellingen de hoofdtak: 59%, direct gevolgd door het signaleren van knelpunten in de lokale samenleving (56%), het organiseren en begeleiden van inspraakprocessen (53%) en het organiseren en ondersteunen van achtergestelde groepen (52%).
- 57 De term sociaal-agogisch is geïntroduceerd door sociaal-pedagoog Ten Have, die in het begin van de jaren zestig het voorvoegsel ‘ped’ (=kind) heeft geschrapt (zie bijlage 2).
- 58 Boer conformeert zich aan de huidige gewoonte over opbouwwerk zonder het adjectief maatschappelijk te spreken, hoewel zij meent dat de term opbouwwerk zonder meer, minder zeggend is. Haars inziens is, door ‘maatschappelijk’ weg te laten, het voor de buitenwacht niet meer duidelijk dat het gaat om opbouw van de samenleving (Boer, 1968: 164).
- 59 Van samenlevingsopbouw wordt gesproken als het gaat om activiteiten die gericht zijn op verbete-

ring van de maatschappij in die zin dat het welzijn wordt bevorderd. Dit kan zijn door sociale wetgeving, het aanleggen van recreatieve voorzieningen, het bouwen van winkelcentra etc. Aan samenlevingsopbouw kan worden gewerkt door vele actoren en op verschillende wijzen.

Maatschappelijke opbouw heeft samenlevingsopbouw als doel. Het kenmerk van maatschappelijke opbouw is de actieve betrokkenheid van de bevolking; dit houdt in dat de bevolking zelfwerkzaam is en participeert in de activiteiten die gericht zijn op welzijnsbevordering.

- 60 De term cliëntstelsel is afkomstig van Lippitt, Watson en Westley (1958: 12), die hiermee willen aangeven dat hiertoe zowel personen als 'social systems' als groepen, organisaties en communities kunnen worden gerekend. Van Tienen en Zwanikken baseren de door hen onderscheiden fasen in een gepland veranderingsproces aan de door Lippitt c.s. onderscheiden fasen in *The Dynamics of Planned Change* (zie kader 5.2).
- 61 Cf. de indeling in *Moderne sociologie* (Van Doorn en Lammers, 1959), een boek waarmee vele generaties sociologen zijn opgevoed en dat in 1979 zijn laatste, 14<sup>e</sup> druk beleeft.
- 62 Zij baseren zich hierbij op de psycho-therapeutische benadering van Carl Rogers, die in deze jaren veel aanhang geniet.
- 63 Onder meer *Man and Society in an Age of Reconstruction* (Mannheim, 1946), *The Dynamics of Planned Change* (Lippitt, Watson en Westley, 1958), *The Planning of Change* van Bennis, Benne en Chin (1961) *Moderne sociologie* (Van Doorn en Lammers, 1959), *The Active Society* (Etzioni, 1968) en *Sociale technologie en het instrumentele aspect van agogische actie* (Van Beugen, 1968).
- 64 Titel van NIMO-cahier 10 (1971).
- 65 De sociale kaart moet a) statistische gegevens bevatten, aan te leveren door derden, over onder meer de bevolkingssamenstelling, sociaal-economische kenmerken van de bevolking en welzijnsvoorzieningen als gezondheids- en sociale zorg, recreatie en sport en b) de visie van bewoners op hun leef- en werkomgeving weergeven. Informatie over b) verkrijgt de werker door gesprekken met bewoners (Ibid.: 29-33).
- 66 Dit blijkt al uit *De praktijk van het methodisch opbouwwerk* (Maso, 1975), een boek waarin methoden en technieken van opbouwwerk worden uitgewerkt. Aan bod komen zowel de sociaal-agogische benadering als de sociaal-technologische – die verwantschap vertoont met de ppm (zie bijlage 2 'andragologie') – en actiestrategieën.
- 67 Peper kiest voor het opbouwwerkbeleid omdat dit relatief jong is en derhalve goed onderzoekbaar; als hij in de tweede helft van de jaren zestig zijn onderzoek start, bestaat het opbouwwerkbeleid nog geen twintig jaar.
- 68 Gedurende een aantal jaren als onderzoeker werkzaam bij een opbouwwerkorgaan.
- 69 Beck werd vooral bekend door *Democratie in de wijken: een onderzoek naar buurtacties in Nederland* (1974), een in het Nederlands vertaalde, bewerkte versie van zijn proefschrift. Hij concludeert in de slotbeschouwing dat de participatie van burgers in actiegroepen weinig bijdraagt aan het veranderen van bestaande (kapitalistische) structuren in de richting van meer democratische inbreng 'van onderop' (Beck, o.c.: 207 e.v.).
- 70 Zo is in *Over andragologie: een inleiding tot de wetenschap van het welzijnswerk* een tamelijk kritisch hoofdstuk gewijd aan het opbouwwerk (Groot, 1972: 178 e.v.) In de tweede druk, die eveneens een hoofdstuk over opbouwwerk bevat, beginnen de auteurs, respectievelijk docent en hoogleraar andragologie aan de universiteit van Groningen en voordien werkzaam bij respectievelijk een regionale welzijnsstichting en een provinciaal opbouworgaan, met de mededeling dat binnen de opbouwwerktheorie en -praktijk weinig nieuws gebeurt; sterker, er is sprake van "een zekere mate van trivialisering van opbouwwerkactiviteiten (die) gepaard is gegaan met een sterke mate van vervaging van doelstellingen". Voor een deel, menen de auteurs, is dit een afspiegeling van de verwarring waarin progressief Nederland in deze periode verkeert. Voor een belangrijker deel echter "dient de huidige problematische situatie van het opbouwwerk toegeschreven te worden aan een ingebouwde bedrijfsblindheid. Uitingen hiervan zijn onder meer het vrijwel negeren van kritiek van sociaal-wetenschappelijke zijde, de eenzijdige concentratie op methoden en tactieken en de vaak kritiekloze aanvaarding van nauwelijks gefundeerde mens- en maatschappijvisies" (Groot en Mulder, 1977:

- 191). De oplossing voor de problemen waarin het opbouwwerk verkeert, is tenminste even triviaal: van academische andragologische zijde dient er meer onderzoek te worden gedaan naar het opbouwwerk (Ibid.: 202).
- 71 De commissie-Donner, genoemd naar haar voorzitter, de ARP-voorman A.M. Donner, ingesteld in 1963, zou vier jaar de tijd hebben voor het adviseren over departementale herindeling.
- 72 De toepassing van de Woonruimtetwet gaat naar Volkshuisvesting en Bouwnijverheid, dat wordt omgevormd tot Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. OK&W wordt Onderwijs en Wetenschappen.
- 73 Mevrouw Schouwenaar-Franssen (VVD) wordt opgevolgd door M. Vrolijk (PvdA); CRM krijgt tevens een staatssecretaris, C. Egas (PvdA). Het PvdA-minister- en staatssecretarisschap duurt slechts anderhalf jaar; eind 1966 keert Klompé terug. Zij zal aanblijven tot 1971.
- 74 Maatschappelijke dienstverlening omvat de volgende werkvormen:
- algemeen maatschappelijk werk;
  - functioneel maatschappelijk werk: gezinsverzorging en gezinshulp, bureaus voor levens- en gezinsvragen
  - categoriaal maatschappelijk werk: vrouwen en jongeren, gehandicapten en bejaarden.
- 75 Mesoniveau is wat Van Loon ooit omschreef als niet-uitvoerend werk (gemeenschapsopbouw); microniveau is het uitvoerend werk (groepsopbouw). Zie hoofdstuk 4.
- 76 Niet door 'Samenlevingsopbouw' gesubsidieerd, maar wel door CRM, is de sociale planning in de probleemgebieden en in Zuid-Limburg, die alle vanaf 1973 onder 'Bijzonder Regionaal Welzijnsbeleid' vallen, evenals 'maatschappelijke en culturele activiteiten' in Zuid-Limburg.
- 77 Ook de begrotingssystematiek verandert, zodat niet is na te gaan of de post elders is ondergebracht. Bovendien komt er in 1977 een regeling voor de stadsvernieuwing, die is ondergebracht bij het Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (De Klein, 1985: 28-29).
- 78 Een regeling die dateert uit 1959 en was bedoeld voor de hulpverlening aan maatschappelijk onaanpaste gezinnen. Met de opheffing van de onderafdeling Probleemgezinnen in 1960 werden het geld en de regeling overgeheveld naar Maatschappelijk Opbouwwerk voor 'opbouwwerk in bijzondere situaties' (hoofdstuk 4.4.1).
- 79 In de toelichting wordt bij 'omstandigheden, structuren en relaties' onder meer vermeld dat "Nodig is, dat de leden van die samenleving inzicht hebben in hun sociale omgeving. Zelfstandig maatschappelijk handelen, uitwisseling van gedachten, gezamenlijk optreden, het dragen van verantwoordelijkheid zijn van groot belang".
- 80 Gesubsidieerde uitvoerende functies zijn peuter-, jeugd-, jongeren- en volwassenenwerk, maatschappelijk werk en buurt- en wijkopbouwwerk.
- 81 In gemeenten en regio's met meer dan 75.000 inwoners; de functionaris is meestal in dienst van een stedelijk, regionaal of provinciaal opbouworgaan.
- 82 Rijkssubsidieregeling Samenlevingsopbouw, 28 april 1971 nr. U 19140, Stcrt. 105.
- 83 Van Doorn (PPR) wordt minister van CRM; Meijer (PvdA) wordt staatssecretaris.
- 84 Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) krijgt Van Tienen als directeur.
- 85 Inmiddels hoogleraar sociaal-economisch beleid aan de Erasmusuniversiteit en persoonlijk adviseur van CRM-minister Van Doorn.
- 86 Opmerkelijk is dat er geen NRMW-kopstukken zijn gevraagd. De overige leden zijn gelieerd aan het NCGV, de NCC, de VNG, de NSKV en een provinciaal opbouworgaan. Voorzitter is mr. R.M. Vos, hoofd van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van CRM.
- 87 Onder 'zorg' vallen de gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening, de zorg voor speciale groepen en justitiële hulp en zorg. 'Educatie' omvat onderwijs, kunst, massamedia en een (niet nader gespecificeerd) deel van het sociaal-cultureel werk. 'Recreatie' omvat, naast alle voorzieningen voor sport en spel, eveneens natuurbehoud, sociaal-cultureel werk, massamedia en kunst (Ibid.: 9).
- 88 Zie ook Hueting, 1989: 122 e.v. en De Haan en Duyvendak, 2002: 104 e.v.
- 89 Welzijnsbeleid strekt zich bovendien uit over alle departementen die in de Welzijnsraad, een onderaad van de ministerraad, zitten.

- 90 Specifiek welzijn bestaat, in navolging van de Knelpuntennota, uit zorg, educatie en recreatie.
- 91 Vanwege terminologische bezwaren en verwarring rond de term 'opbouwwerk' is de term veranderd in 'samenlevingsopbouw' (Ibid.: 9).
- 92 Laansma, die zich enkele jaren ervoor fel keerde tegen de conclusies van Peper, is auteur van de nota. Hij wordt in 1976 hoofd van de Centrale Directie Planing en Coördinatie, de afdeling die de Kaderwet voorbereidt.
- 93 Hetgeen niet vreemd is gezien de goede betrekkingen tussen de opbouwwerkelite en ambtenaren van het Ministerie.
- 94 Tot 1969 'vluchtelingen en migranten'.
- 95 De fusie tot CDA tussen de drie confessionele partijen is dan nog niet rond. Aan het kabinet wordt deelgenomen door KVP en ARP; de CHU gedooft het kabinet.
- 96 De gemeente betaalde door deze "koppelsubsidie" derhalve slechts 10% van de totale overheidssubsidie.
- 97 Een van de gevolgen voor het welzijnswerk is vergroting van de rechtszekerheid; werkers vallen voortaan onder de CAO-welzijn.
- 98 De jaren tot 1982 gelden als overgangsjaren.
- 99 Zie voor een uitgebreide beschouwing Hueting, 1989: 171 e.v. en *Dossier HLO: herstructurering van het landelijk welzijnswerk 1974-1989* (Hueting, 1995).
- 100 Met onder meer de vakbonden (CNV, NKV en NVV), de standsorganisaties (NCBTB, KNBTB en KNLC), de kruisverenigingen (Groen, Oranje-Groen en Wit-Geel), de NBV en de Sectie Jeugdzorg van de NJG.
- 101 Naast een aantal andere 'instrumenten' als groepswerk, sociale planning, voorlichting, onderzoek en programmering.
- 102 Onderstaande gegevens zijn afkomstig uit *Episode: verslag van de activiteiten en werkzaamheden van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn* (1968), het eerste jaarverslag van de NRMW. Hierin wordt tevens teruggeblikt op de periode van 1948 tot de reorganisatie in 1967.
- 103 Zoals een directeurencontact met de landelijke functionele en de landelijke levensbeschouwelijke samenwerkingsorganen, de Nationale Federatie voor de Geestelijke Volksgezondheid, het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, de Nederlandse Sport Federatie en het Nederlands Huisartsengenootschap
- 104 Waaronder de reeks *NRMW-publikaties* en de *Gids voor Maatschappelijk Welzijn*.
- 105 Het Joods Maatschappelijk Werk en de Vrijzinnig Protestantse Centrale voor Maatschappelijk Werk, die geen provinciale- of stedelijke afdelingen hebben, zijn het eens met de kritiek op de samenwerkingsorganen; de (interconfessionele) Centraal Bond voor Inwendige Zending en Christelijk Maatschappelijk Werk, die evenmin provinciale en stedelijke afdelingen heeft, voelt zich niet aangesproken. De Raad voor Gereformeerde Sociale Arbeid onderkent dat de samenwerkingsorganen niet geheel aan de verwachtingen hebben voldaan, maar noemt hiervoor andere oorzaken dan de in het Memorandum genoemde; het Commissariaat voor Maatschappelijk en Cultureel Werk vanwege de Nederlandse Hervormde Kerk en Humanitas gaan niet in op de kritiek en het Landelijk Sociaal-Charitatief Centrum is het geheel oneens. Het LSCC stelt onder meer dat in het Memorandum "min of meer (wordt) geabstraheerd van de werkelijke activiteiten en processen, welke in het maatschappelijk werk plaatsvinden of nodig zijn en ontstaat het gevaar van distantie tussen beleidsvoering en de praktijk van de uitvoering" (LSCC, 28 april 1965, nr. 25.741, p. 2). Ook meent het LSCC dat het ministerie te sterk hiërarchisch denkt.
- De Sectie Jeugdzorg van de NJG en de Nederlandse Federatie voor Kinderbescherming, die eveneens reageren, stellen zich terughoudend op, terwijl de Provinciale Opbouworganen geen uitspraken willen doen over de functie en de positie van de eigen samenwerkingspartners (Gespreksnota: Samenwerkingsorganen, NR/299).
- 106 Ingesteld in 1970, na rapportage van de in 1965 ingestelde ambtelijke Werkgroep 'Organen van Samenwerking'. De rapportage is geschreven door zwaargewichten: de hoofden van de Directies Maatschappelijke Dienstverlening en Samenlevingsopbouw (Hueting, o.c.: 235). Naast mensen uit

- de kringen van het particulier initiatief, bestaat de commissie uit personen vanuit het landelijk, provinciaal en lokaal openbaar bestuur en de NRMW.
- 107 Zie ook *Herwaardering van welzijnsbeleid* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1982: 261-263).
- 108 Hier niet besproken zijn de pogingen tot wetgeving van de Commissie Hendriks (1963-1967), het Memorandum Klompé (1970), de Commissie wetgeving maatschappelijke dienstverlening (1971-1973) en een 'eigen' commissie van de NRMW. Zie hiervoor Hueting, o.c.
- 109 Respectievelijk prof.dr. J.J.J. van Dijk van en met medewerkers van het Instituut voor Toegepaste Sociologie in Nijmegen en Bosboom en Hegener.
- 110 Het KJF stemt in, maar stelt na een tweede subsidie-aanvraag in maart 1978 dat het verwacht dat de conclusies en aanbevelingen van de OFLO zullen worden omgezet in concreet handelen. Indien dit niet gebeurt, zal het KJF zelf sturend optreden (het KJF is een subsidiënt van de NRMW en kan derhalve subsidie beperken of stopzetten). De NRMW gaat accoord, zij het dat hij stelt dat niet kan worden verwacht dat de Raad op voorhand kan instemmen met adviezen die nog gemaakt moet worden (Hueting, o.c.: 32-33).
- 111 Het rapport bevat de hoofdlijnen van het onderzoek dat Bosboom en Hegener heeft verricht naar de structuur en het functioneren van 19 landelijke organisaties, waaronder NRMW, GAMMA, JOINT, NFJJ, twee levensbeschouwelijke landelijke organisaties (katholiek en hervormd). Verder werden 13 functionele organisaties onderzocht. De geselecteerde organisaties worden als maatschappelijk representatief beschouwd (p.16).
- 112 Dit rapport gaat vooral in op veranderingen in op veranderingen op de lange termijn rond twee maatschappelijke probleemvelden: arbeid en primaire leefvormen en de consequenties die deze veranderingen kunnen hebben voor het uitvoerende welzijnswerk.
- 113 Alle onderzochte organisaties zijn aangesloten bij de NRMW.
- 114 Iets wat de redactie van het TMW (1973/6) al enkele jaren eerder signaleerde.
- 115 Deze vloeien voort uit maatschappelijke ontwikkelingen die gevolgen hebben voor de structurering van het welzijnswerk: mondiger cliënten die minder genoegen nemen met een versnipperd aanbod terwijl de hulpvraag complexer wordt. Hierdoor streeft het uitvoerend werk naar uitbreiding van en een integraal aanbod en verzelfstandiging aan de basis (hulpverleningsteams), met als gevolg dat er functieverlies optreedt voor de landelijke organisaties, die niet langer automatisch als belangenbehartiger van het uitvoerend werk worden beschouwd (pp. 23 e.v.). De veranderingen in het uitvoerend werk, gecombineerd met de verwachte decentralisatie leiden tevens tot een behoefte aan versterking van het management en tot onvrede en onduidelijkheid over opleiding en deskundigheidsbevordering.
- 116 Minder frequent, maar wel regelmatig zijn er contacten met Kamerleden, bewindslieden, vaste Kamercommissie en fracties.
- 117 Als voorbeeld wordt de Raad voor Cultureel Werk (RCW) genoemd, die ten dele dezelfde leden heeft als de NRMW. De taakverdeling tussen NRMW en RCW blijkt niet duidelijk te zijn (p. 76).
- 118 En voor wat maatschappijtheorie betreft vooral op Mannheim's *Man and Society in an Age of Reconstruction*.

## HOOFDSTUK 6

- 1 Ter illustratie van het laatste een uitspraak van de opbouwwerker als duwer achter de schermen in 2005: "De controle is wel doorgeslagen. Ik moet nu een jaar vooruit plannen, mijn uren gedetailleerd verantwoorden en er staat een straf op niet behaalde prestaties. Daar word ik wel eens chagrijnig van, want flexibiliteit is onze kracht. Na de moord op Theo van Gogh vloog hier een moskee in brand. Dan moet je snel improviseren. Maar op de formulieren voor urenregistratie is daar geen ruimte voor. Ik moet nog uitzoeken hoe ik dit gesprek met jou (de journalist van *De Volkskrant*-MCD) erop zet."

- 2 Van Noort (1988: 89 e.v.) onderscheidt in *Bevlogen bewegingen* na 1965 vier fasen in de periode waarin sociale bewegingen actief waren. De eerste twee zijn uitbundig protest (1965-1971) en bloeiende sociale bewegingen (1971-1977). De derde periode, massale en radicale acties (1977-1983), beslaat de jaren waarin vooral de vredesbeweging (met Komitee Kruisraketten Nee en het Interkerkelijk Vredesberaad voorop) veel mensen weet te mobiliseren. Zo brengen de twee grote vredesdemonstraties in Amsterdam (1981) en Den Haag (1983) respectievelijk ruim 400.000 en een kleine half miljoen mensen op de been. In deze jaren radicaliseren delen van de kraak-, anti-kernenergie- en vrouwenbeweging. Zo zijn er rellen rond de inauguratie van Koningin Beatrix (1980) en grootschalige ontruimingen van kraakpanden in Amsterdam, felle protesten voor legalisatie van abortus en demonstraties (en ontruimingen) bij de kernenergiecentrales in Dodewaard en Borssele. De vierde periode is die van teruggang en verzakelijking (na 1984).
- 3 Boutellier verwijst hierbij naar Beck (1992: 49), die schrijft: "Whereas the utopia of equality contains a wealth of substantial and *positive* goals of social change, the utopia of the risk society remains peculiarly *negative* and *defensive*. Basically, one is no longer concerned with attaining something 'good', but rather with *preventing* the worst" (cursivering Beck).  
Uit een SCP-onderzoek in 2004 blijkt dat een ruime meerderheid (steeds van tweederde tot ruim driekwart) verwacht dat de overheid minder voor de bevolking zal gaan doen en dat de toekomst er slechter zal uitzien voor onder andere zorg, onderwijs en sociale zekerheid (waaronder pensioenvoorzieningen en pensioengerechtigde leeftijd). Van vier geschetste toekomstscenario's is 'een samenleving met gevoel voor gemeenschapszin' de meest gewenste. Het minst gewenst is 'de prestatie maatschappij' (SCP, 2004: 73 e.v.).
- 4 De staatsschuld (alleen de schuld van het Rijk), in 1979 ruim 80 miljard gulden (36 miljard euro), stijgt in een paar jaar tijd snel tot 219 miljard (bijna 100 miljard euro) in 1985. Daarna gaat de stijging langzamer; in 1990 is de staatsschuld 303 miljard gulden (bijna 138 miljard euro), in 1994, het jaar waarin het eerste kabinet Kok aantreedt, is de schuld van het Rijk 354 miljard gulden (bijna 172 miljard euro). (CBS Statline, 'historie overheid').
- 5 Hierin wordt de automatische prijscompensatie doorbroken, zodat de lonen gematigd kunnen worden. In ruil hiervoor krijgen de vakbonden medewerking bij arbeidstijdverkorting en bevordering van deeltijdarbeid. Beide zijn nodig om het investeringsklimaat te bevorderen en de werkloosheid te bestrijden (Hemerijck en Visser, 1999: 129-131).
- 6 Ter vergelijking: in het jaar van de eerste oliecrisis (1973) waren er 353.000 arbeidsongeschikten (kosten bijna 6,8 miljard gulden (3 miljard euro)); in 1979, het jaar van de tweede oliecrisis, is het aantal 660.000 (kosten ruim 19 miljard gulden (8,6 miljard euro)). (CBS, statline 'historie sociale zekerheid').
- 7 Dankzij een stelselwijziging zijn de kosten van de WAO al wel gedaald van 33 miljard gulden in 1992 naar ruim 18 miljard in 1993 (respectievelijk 14.929 en 8.389 euro).
- 8 Dit kabinet is het eerste kabinet sinds 1917 zonder confessionele deelname. De v/h KVP, nu onderdeel van het CDA, heeft sinds dat jaar onafgebroken deel uitgemaakt van elk kabinet.
- 9 Van 17 miljard gulden (7.883 euro) naar 22,5 miljard gulden (10.232 euro) in 2000. De staatsschuld neemt in deze jaren toe van 354 miljard gulden in 1994 tot 441 miljard gulden in 2000 (200.204 euro).
- 10 In 1971 nog 1,9 % van de Nederlandse bevolking, stijgt het percentage van 3,4 in 1980 tot 4,3 in 1990. In 1995 is 7,3 % van de Nederlandse bevolking niet-westers allochtoon; in 1999 is het percentage gestegen tot 8,3 (SCP, 1998: 241; SCP, 2005: 26-27). Een deel van de toename is het gevolg van immigratie; deze is in de jaren negentig aanmerkelijk hoger dan in de jaren zeventig en tachtig. In deze decennia blijft het aantal immigranten, enkele uitschieters daargelaten, onder de 40 per 1000 inwoners; vanaf 1990 schommelt het aantal immigranten tussen de 52 en 63 per 1000 inwoners. (Immigratie: niet-Nederlands, niet uit een EU-land (vanaf 1975 + Deens, Iers en Brits; vanaf 1985 + Grieks; vanaf 1986 + Spaans en Portugees; vanaf 1995 + Oostenrijks, Fins en Zweeds, (CBS Statline, historie bevolking)).
- 11 Grieken, Joegoslaven, Portugezen, Spanjaarden, Italianen, Turken, Marokkanen en Tunesiërs. Het totale aantal wordt in het rapport geschat op een kleine 400.000.



- 12 Evenmin als de ongelijke spreiding van allochtonen over het land. Zo is begin jaren negentig in de vier grote steden het percentage inwoners van allochtone afkomst meer dan verdubbeld ten opzichte van 1980. In Amsterdam en de Rotterdam is dan een kwart van de bevolking allochtoon; in Den Haag en Utrecht liggen deze percentages iets lager (SCP; 1998: 246 e.v.). Naast ongelijke spreiding over het land, is er ook ongelijke spreiding ofwel concentratie van veelal laag opgeleide, werkloze allochtonen in bepaalde wijken van met name grotere gemeenten.
- 13 Het totaal aantal geregistreerde misdrijven, in 1960 nog geen 132.000, is gestaag gestegen tot bijna 706.000 in 1980. In 1984 overschrijdt dit de 1 miljoen; in de jaren erna blijft het aantal stijgen tot 1.150 miljoen in 1990, ruim 1,2 miljoen in 1995 en 1,4 miljoen in 2002. Erna daalt het aantal tot 1,2 miljoen in 2006. Hoewel criminaliteitscijfers met de nodige voorzichtigheid dienen te worden geïnterpreteerd (zo kan de aangiftebereidheid omhoog zijn gegaan, de registratie door de politie kan zijn verbeterd) en slachtofferenquêtes verre van betrouwbaar zijn (SCP, 1998: 623 e.v.) – valt uit de cijfers over de langere termijn wel te concluderen dat de criminaliteit sterk is gestegen.
- 14 Het aantal geweldsmisdrijven (mishandeling, bedreiging en diefstal met geweld) stijgt van 26.500 in 1980 naar bijna 91.000 in 2000 en 109.000 in 2006; de categorie vernielingen en versterking van de openbare orde stijgt in dezelfde periode van bijna 85.000 via bijna 190.000 naar 215.000.
- 14 Van 41% in 1970 naar 29,7 % in 1980 naar 15,6 % in 2000. Erna stijgt het ophelderingspercentage naar 22,6 in 2006.
- 16 Van 3,5 miljoen in 1980 naar 4,6 miljoen in 2000 (CBS Statline ‘Door bevolking ondervonden delicten en bekendheid bij de politie’); 32,8% in 1980 naar 36,2% in 1984; erna daling tot 1990, dan 32,7% (SCP, 1992: 348).
- 17 Veel voorkomende criminaliteit houdt in: massaal voorkomende strafbaar gestelde gedragingen, die – bij de eerste keer – kunnen worden geschikt, geseponeerd of afgedaan met een boete of een voorwaardelijke vrijheidsstraf. Door de massaliteit worden deze gedragingen ervaren als hinderlijk en kunnen zij het gevoel van onveiligheid doen toenemen (*Nota Samenleving en criminaliteit*, 1985: 40).
- 18 Voor bestuurlijke preventie wordt er 45 miljoen gulden (20,4 miljoen euro) uitgetrokken. Het accent moet komen te liggen op vergroting van het functioneel toezicht door toezichthouders en huismeesters, het verkleinen van de gelegenheid door fysieke ingrepen in omgeving (zoals alarm in openbare gebouwen, verlichting en hekken). Ook zal aandacht worden besteed aan de versterking van de integratie van jongeren en bestrijding van de georganiseerde of zware criminaliteit (SCP 1986: 250; 1992: 365 e.v.; 1998: 639-640).
- 19 Zoals *Recht in Beweging* (TK 1990/1991), waarin normloosheid en calculerend gedrag van burgers (een geringe pakkans) als belangrijke oorzaken worden aangemerkt, en *Strafrecht met beleid* (1990).
- 20 Gedurende de twee ‘paarse’ kabinetten (1994 tot mei 2002, de kabinetten Kok I en Kok II, bestaande uit PvdA, VVD en D66) wordt elke twee jaar een IVR gemaakt.
- 21 In de veiligheidsketen, die bestaat uit vijf schakels: *proactie* (voorkómen door het wegnemen van structurele oorzaken), *preventie* (het wegnemen van directe oorzaken), *preparatie* (het zich voorbereiden op bestrijding van inbreuken), *respons* (de daadwerkelijke bestrijding van onveiligheid door onder andere repressief optreden) en *nazorg* (gericht op het zo snel mogelijk terugbrengen van een normale situatie (IVR, 1993: 15-16).
- 22 In 2002 besteedt slechts 10% van de gemeenten geen specifieke aandacht aan veiligheid (IVR, 2002: 80-82).
- 23 Bij veiligheid gaat het om a) ordening en rust in het openbare leven, b) bescherming van het leven, de gezondheid en goederen tegen acute of dreigende aantastingen en om c) feitelijke aantastingen (objectieve veiligheid), risico’s (gekoppeld aan ‘rampen, rellen en gijzelingen’ die tot maatschappelijke crises kunnen leiden (cf. Rosenthal, 1984)) en veiligheidsbeleving (subjectieve veiligheid) (IVR, 1993: 13, 23).
- 24 Een analyse van 41 gemeentelijke collegeprogramma’s voor de periode 1998-2002 leert dat jongeren in alle gemeenten tot beleidscategorie worden gerekend (Gerrits, 1998: 45-48). Ook uit onderzoek naar lokaal jeugdbeleid blijkt dat “het belang van de participatie van jeugdigen zeer breed [wordt] erkend. [ ] Indien het jeugdbeleid (deels) aan bod komt in het wijkgerichte werken, dan wordt er in

- een grote meerderheid van de gemeenten regelmatig op gelet dat ook jeugdigen bij overleg op wijk-niveau betrokken zijn” (Gilsing, o.c.: 100).
- 25 Respectievelijk van bijna 1,3 miljoen en 15,4 in 1999 tot ruim 1,3 miljoen en 14,6 in 2000.
  - 26 Tot 2002 de kern van het overheidsbeleid.
  - 27 Balkenende I valt na een paar maanden door interne ruzies binnen de LPF. Er komen vervroegde verkiezingen in mei 2003, die worden gewonnen door het CDA. De LPF verliest 18 van de 26 zetels. Balkenende II bestaat uit CDA, VVD en D66. In juni 2006 zegt D66 het vertrouwen in de regering op. CDA en VVD vormen, tot de vervroegde verkiezingen in november 2006, een minderheidskabinet met gedoogsteun van de Tweede Kamer.
  - 28 Zo is het beleid procyclisch; in plaats van extra overheidsinvesteringen om de economie in tijden van neergang te stimuleren, zet de regering het bezuinigingsbeleid door. Het gaat hierbij om een voor Nederland ongekend hoge bezuiniging van circa 18 miljard euro in vier jaar tijd – iets wat vrijwel de hele bevolking in haar portemonnee voelt. Ook worden, samenhangend met de bezuinigingen, verworvenheden als de pensioengerechtigde leeftijd en de ziektekostenverzekering op de schop genomen, terwijl zaken als versoepeling van het ontslagrecht en beperking van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente wel ter discussie komen, maar een brug te ver blijken.
  - 29 Dit hangt uiteraard samen met de wereldwijde polarisatie als gevolg van de oorlog in Irak en terroristische aanslagen in onder andere Madrid en Londen.
  - 30 De SP gaat van 8 naar 26 zetels en wordt hiermee de derde partij; de CU gaat van 3 naar 6 zetels.
  - 31 Iets wat overigens ook naar voren kwam in het Sociaal en Cultureel Rapport van 2004, dat als thema ‘de toekomst van Nederland’ had.
  - 32 Met een Minister voor het Gezin, die in alle gemeenten een Centrum voor Jeugd en Gezin voorstaat en een Minister voor Wonen, Wijken en Integratie, die van probleemwijken pracht- of krachtwijken wil maken.
  - 33 De CU bestond toen nog niet; wel een van de partijen die er in zijn opgegaan: het Gereformeerd Politiek Verbond met 1 zetel.
  - 34 De tweede poot van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, gaat naar Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, dat VROM wordt.
  - 35 De Haan en Duyvendak (2002: 113-115) typeren CRM als een sociologenministerie, dat werd bevolkt door praktijkgerichte en tamelijk links georiënteerde ambtenaren. Er werd veel onderzoek verricht en er waren frequente contacten met universiteiten.
  - 36 Naast opbouwwerk, vallen onder de RBR/SCW vormings- en ontwikkelingswerk voor volwassenen, club- en buurthuiswerk, jeugd- en jongerenwerk, kunstzinnige vorming, amateuristische kunstbeoefening en volkscultuur, sportieve recreatie en peuterwerk (zie vorig hoofdstuk).
  - 37 In een aantal gemeenten, zoals Den Haag, is dat al langer het geval; krachtens artikel 61 van de Gemeentewet kunnen gemeenten opbouwwerkinstellingen als ‘gemeentelijk opbouwwerk’ oprichten. Opbouwwerkers hebben in dat geval de status van gemeentelijk ambtenaar.
  - 38 Respectievelijk woonwagengewoners en allochtone groeperingen en levensbeschouwelijk- en onderwijsopbouwwerk.
  - 39 Op deze ontwikkeling werd ik gewezen door Wil van de Leur.
  - 40 Een deel van de RBR/SCW wordt naar deze posten overgeheveld. Ook een deel van de subsidie voor categoriaal werk (culturele minderheden en woonwagenwerk) wordt ondergebracht in beide regelingen.
  - 41 De subsidie, tussen 1978 en 1982 al gestegen van 2,2 tot 7,7 miljoen, stijgt voor 1983 al naar 10,7 miljoen – een toename van bijna 40% ten opzichte van het jaar ervoor.
  - 42 Aldus het voornemen van het in 1981 aangetreden tweede kabinet Van Agt, bestaande uit CDA, PvdA en D66.
  - 43 Over de vraag welke andere beleidsterreinen dan die van CRM onder werking van de Kaderwet, die decentralisatie van bevoegdheden inhoudt, zullen vallen, bestaat verschil van mening tussen vooral CRM, O&W, SoZa, Justitie en VOMIL (Van Kesteren e.a., 1984: 14). Over decentralisatie is men het eens, ook over de vraag welke terreinen van CRM gedecentraliseerd zullen worden, maar niet over

- de vraag of en zo ja welke taken van andere departementen naar provincie en gemeente worden overgedragen. In september 1983 sturen de bewindslieden van WVC een beleidsnota naar de Tweede Kamer, waarin zij meedelen af te zien van de indiening van een wetsvoorstel ((TK, 1983-1984, 18 111, nr 1).
- 44 Twee jaar na een andere decentralisatiewet, de Wet op de Bejaardenoorden (1985), waarbij de verantwoordelijkheid verschuift van Rijk naar Provincie.
  - 45 Hiervoor wordt een andere wet, de Wet op de Maatschappelijke Dienstverlening voorbereid.
  - 46 Derhalve eindigt hier de expliciete aandacht voor de begrotingen van het ministerie.
  - 47 Zoals x-aantallen geslaagden in het onderwijs, x-aantallen hulpvragers met wie x-aantallen gesprekken worden gevoerd.
  - 48 Van Mierlo (2005: 11-16) wijst op grond van literatuurstudie op zes, met elkaar samenhangende trends in het welzijnsbeleid vanaf de jaren tachtig, die de vrijheid van handelingsruimte van beroepskrachten en instellingen beperken. Het gaat om vraagsturing (waardoor 'cliënten' en financiers in toenemende mate zijn gaan bepalen welke 'producten' het welzijnswerk moet leveren), de invoering van marktwerking, prestatiemeting, protocollering, integraal werken (waarbij het vooral gaat om vinden van pragmatische oplossingen voor complexe problemen (die vanwege hun complexiteit – een paradox – juist veel deskundigheid vereisen) en bureaucratisering (vooral gekoppeld aan protocollering en integraliteit).
  - 49 Bij wijziging van de Welzijnswet in 1994 wordt bepaald dat de centrale overheid voortaan elke vier jaar met een Welzijnsnota komt, waarin de hoofdlijnen van beleid worden aangegeven.
  - 50 Zie voor een bondig maar helder overzicht van beide en de voorloper probleemcumulatiegebiedenbeleid (pcg-beleid): Duyvendak en Van der Graaf (red.), *De dynamiek van de sociale infrastructuur*, Utrecht, 1999.
  - 51 Een mede door het opbouwwerk opgezette en begeleide actie, waarbij bewoners van de Opzoomerstraat in Rotterdam gezamenlijk hun eigen straat schoonmaken en verfraaien (zie Van der Graaf, 2001: 139 e.v.).
  - 52 Evenals bij het (pcg-beleid), dat kan worden beschouwd als de voorloper ervan.
  - 53 Het gaat om de uitkering voor de probleemcumulatiegebieden, de woonconsumentengelden en geld voor de activiteiten die gericht zijn op de toeleiding van werklozen naar arbeid (Van der Wouden e.a., 1994: 34).
  - 54 Behalve om jongeren gaat het ook om het ondersteunen van hun ouders bij de opvoeding (*Iedereen moet kunnen meedoen: nieuwe wet voor maatschappelijke ondersteuning in uw gemeente*. Brochure van het Ministerie van WVS).
  - 55 De opvattingen van de Onderzoeksgroep over een ander welzijnsbegrip zullen terug te vinden zijn in *Herwaardering van welzijnsbeleid* van de WRR, dat in 1982 verschijnt, en in een veranderend welzijnsbeleid, waartoe minister Brinkman de aanzet zal geven.
  - 56 Veranderingen in primaire leefvormen door toename van het aantal alleenstaanden door onder andere echtscheiding, door relaties die minder hecht worden en toename van het aantal ouderen. De krimpende economie kan leiden tot stijgende werkloosheid en uitstoot van arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt (KoT: 13-21).
  - 57 Taken voor het mesoniveau: meerjarenplanning, allocatie van middelen en coördinatie. Taken voor het macroniveau: oriënterende planning en wetgeving. Hiertoe wordt gedacht aan het instellen van een Landelijke Raad. Beoogd worden op deze wijze decentralisatie (door beslissingsbevoegdheden toe te kennen aan het mesoniveau) en centralisatie (door het instellen van een Raad voor genoemde macrotaken).
  - 58 Zie voor een uitgebreide beschrijving *Dossier HLO: herstructurering van het landelijk welzijnswerk 1974-1989*, geschreven door Hueting (1995). Het boek is gebaseerd op uitgebreid archiefonderzoek (waaronder Archief CHLO en Archief NRMW) en interviews met sleutelpersonen.
  - 59 Door op bovenlokaal niveau projectorganisaties op te zetten rond samenhangende clusters. Genoemd worden deskundigheidsbevordering, welzijnsplanning, organisatie-ontwikkeling en informatie- en registratiesystemen. Ook willen zij een sturingsorgaan met bestuurlijke bevoegdheden in

- het leven roepen om het veranderingsproces te begeleiden en een onafhankelijk orgaan om toezicht te houden op de uitvoering (Hueting, o.c.:54).
- 60 Dit zijn de bekende katholieke, hervormde, gereformeerde, vrijzinnig-protestantse en humanistische landelijke organisaties, die tevens de F2-functie (levensbeschouwelijk opbouwwerk) hebben.
- 61 De motie Meijer (PvdA), Hermans (VVD) en Beinema (CDA).
- 62 Binnen Van Agt II ontstaat al vrijwel direct onenigheid over het financieel-economisch beleid en het werkgelegenheidsprogramma. Vijf weken na aantreden stellen de ministers hun portefeuille ter beschikking; de breuk wordt echter gelijmd en het kabinet blijft aan.
- 63 In mei 1982 bieden de PvdA-ministers hun ontslag aan. Breekpunt is de uitwerking van de Voorjaarsnota.
- 64 De commissie is mede namens VOMIL en Justitie ingesteld. Justitie heeft in Van Agt II en III dezelfde minister gehouden; VOMIL werd tijdens Van Agt I en II bestuurd door Gardeniers.
- 65 Het voert te ver hier in te gaan op wat er vervolgens gebeurt; geïnteresseerden kunnen terecht bij de reeds vermelde Hueting en bij Schop (1987), *Bouwen op los zand: de wonderlijke geschiedenis van de herstructurering landelijke welzijnsorganisaties*.
- 66 In 2002 wordt de VOG omgevormd tot MO-groep.
- 67 Opdrachtgever is het Landelijk Platform Opbouwwerk (zie paragraaf 6.5). In de onderzoeken wordt gestreefd naar representativiteit.
- 68 Mede om het gat tussen 1990 en 1999 op te vullen, werd er in 1999 ook gevraagd naar verschillen met vijf jaar eerder.
- 69 Van de 200 bij het NIMO bekende opbouwwerkinstellingen worden er 50 benaderd voor een telefonisch interview over het werkterrein van opbouwwerkers, verschuivingen binnen werkprogramma's, actuele ontwikkelingen, de verhouding opbouwwerk en lokale overheid en de samenhang in probleemaanpak. Om verschillen op te sporen tussen gemeenten, worden er tien instellingen benaderd uit plaatsen met minder dan 20.000 inwoners, twintig uit plaatsen met een inwonertal tussen de 20.000 en 100.000 en eveneens twintig uit steden met meer dan 100.000 inwoners.
- 70 In de grote gemeenten houden alle instellingen zich bezig met etnische minderheden; werkloosheid / werkgelegenheid worden vooral genoemd door de middelgrote en kleine gemeenten (Ibid.: 7).
- 71 Gevolgd door woonwagenbewoners (16%), bejaarden en gehandicapten (elk 12%).
- 72 Ook in dit onderzoek worden er vijftig instellingen willekeurig gekozen uit het bestand van 200, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van de gemeente. In plaats van telefonische interviews worden er vraaggesprekken gehouden.
- 73 In hoeverre deze instellingen subsidie ontvangen krachtens de regeling 'sociaal-culturele activiteiten niet-actieven', die vanaf 1980 geldt, is niet bekend.
- 74 Waarin wordt getracht het opbouwwerk anno 1984 in beeld te krijgen. Hiertoe is een schriftelijke vragenlijst gestuurd naar 327 instellingen; de respons is 55% (180 geretourneerde lijsten) (Raspe en Vos, 1985: 8).
- 75 Het tot stand brengen dan wel in stand houden of verbeteren ervan.
- 76 Leefsfeer, verkeer en voorzieningen.
- 77 Genoemd worden milieu- en verkeersveiligheidsprojecten en een 'Spaanse week'.
- 78 'Minderheden' als apart terrein komt in dit onderzoek niet voor. Van de 185 aangeschreven instellingen die mogelijk opbouwwerk in hun takenpakket hebben, reageren er 83 (45%) (Ibid.: 21).
- 79 Niet genoemd zijn activiteiten die worden opgezet op andere, niet tot de dagelijkse praktijk behorende terreinen, zoals gezondheidszorg en milieu en voor ander doelgroepen, zoals vrouwen en woonwagenbewoners.
- 80 Uit het onderzoek van Dijkstra komt ook het gebrek aan samenwerking met in ieder geval andere welzijnsdisciplines in de wijk naar voren. Werkers richten zich op hun eigen doelgroepen en een gezamenlijke aanpak van problemen ontbreekt (Ibid.: 114) – een probleem dat niet opbouwwerkspecifiek is, maar dat tot op de dag van vandaag speelt in vele processen van zogeheten interorganisatorische samenwerking (zie het recente onderzoek van Van den Brink e.a. (2007), Fijnaut en Zaat (2003: 65 e.v.), Dückers (2005) en Terpstra (2005).

- 81 Het onderzoek betreft de *Vorming van lokaal welzijnsbeleid* – de titel van het zevende trendrapport. Aan de 363 gemeenten met meer dan 10.000 inwoners wordt een vragenlijst gestuurd aan de afdeling Welzijn. De vier grote steden worden niet aangeschreven. De lijst bevat een aantal feitelijke vragen over onder andere de welzijnsplanning en bezuinigingen en een aantal meningsvragen in de vorm van stellingen. De respons is 283, ofwel 78% (Van Hooijdonk, 1990: 5-6).
- 82 Titel van de publicatie. Van de 821 aangeschreven instellingen reageerden er 516. Omdat 77 reacties niet verwerkbaar bleken (geen opbouwwerk in huis of onvoldoende ingevulde formulieren) zijn de uitkomsten gebaseerd op de reactie van 439 instellingen (Van Hooijdonk en Raspe, 1990: 7-8).
- 83 86 Van de 248 instellingen die projecten voor specifieke groepen hebben.
- 84 Deze term is vermoedelijk afkomstig van de in 1987 opgerichte Stichting Maatschappij en Politie, die zelfredzaamheidsbevordering als belangrijkste doelstelling heeft.
- 85 Aan de instellingen werd gevraagd of zij bereid waren de vragenlijsten voor uitvoerend opbouwwerkers te verspreiden onder de opbouwwerkers die bij hen in dienst waren.
- 86 Zie voor de verantwoording van de onderzoeksprocedure en de verwerking van de onderzoeksgegevens bijlage 3. Een aantal tabellen is opgenomen in bijlage 4.
- 87 Bij deze vraag werd gebruik gemaakt van de participatieladder van Nelissen, die bestaat uit zes treden: beslissen door de overheid, gevolgd door meeweten, meedenken, meepraten (inspraak), mee-beslissen en beslissen door burgers” (Nelissen, 1980: 136-137).
- 88 De scans zijn, evenals de NIMO trendonderzoeken destijds, in opdracht van het Landelijk Centrum Opbouwwerk gedaan. Zij zijn niet representatief (aan BON-leden en andere opbouwwerkers werd, via *MO/Samenlevingsopbouw*, steeds gevraagd een aantal vragen te beantwoorden) maar zij geven desondanks een aardig beeld. De resultaten van de quick scans zijn mij ter hand gesteld door de makers, Ed Kooger (2002 t/m 2004) en Frans Kusters (2006 en 2007), beiden waren voorzitter van de BON.
- 89 De overgrote meerderheid van opbouwwerkers was, blijkens mijn eigen onderzoek en eigen observatie tijdens een studiedag kort na de dataverzameling en een jaar later, nog steeds ‘wit’.
- 90 Dit is kort gezegd een vorm van politiezorg die gericht is op preventie én vroegtijdige signalering van mogelijk ordeverstoring en crimineel gedrag (zie Van der Torre en Van Harmelen, 1999: 400-405; Zoomer, Geurts en Van der Vijver, 2002; Nap en Van Os, 2006).
- 91 Zij kregen een lijstje voorgelegd met opties, die onder meer bestonden uit: onderdeel van een bredere welzijnsinstelling, zelfstandige opbouwwerkinstelling, zelfstandig adviesbureau, onderdeel van de gemeente en van de woningbouwvereniging. Gevraagd werd aan te geven welke optie de eerste, tweede en derde voorkeur had.
- 92 Daarnaast weet het LPO dienstweigeraars aan zich te binden gedurende de tijd dat zij vervangende dienstplicht moeten verrichten.
- 93 Deze platforms, formeel in 1982 opgericht in aanvankelijk drie regio’s (Rotterdam, Friesland en Limburg) en in het begin als experiment gesubsidieerd door CRM, richten zich op belangenbehartiging van WAO-ers door WAO-ers. In de loop der jaren krijgt elke provincie – Flevoland uitgezonderd – een WAO-platform. Deze worden ondersteund door een opbouwwerker.
- 94 In 1990 wordt in het jaarwerkverslag de totstandkoming van *MO/Mededelingen Opbouwwerk* als voorbeeld van een geslaagd samenwerkingsverband genoemd. Met een minimum aan eindredactie- en administratieve uren (respectievelijk 24 en 20) verschijnt – in een oplage van minimaal 1550 – tien keer het circa 40 pagina’s dikke MO. Als vaste toeleveranciers worden genoemd de correspondenten, de Werkplaatsen, het NIMO en de samenwerkingsverbanden (p. 14).
- 95 De belangrijkste financiers zijn het bedrijf Van den Bergh en Jurgens (Unilever), een religieuze congregatie die onbekend wenst te blijven en de gemeenten Rotterdam en Den Haag. Ook een aantal opbouwwerkinstellingen doneert (Broekman, 1989: 11).
- 96 Binnen de Centrale Interfaculteit, ondergebracht bij de Faculteit der Wijsbegeerte.
- 97 Initiatiefnemer is het LPO, dat deze en andere publicaties in de serie opbouwteksten meefinanciert. De nummers 3, 4 en 5 zijn *De rede van het opbouwwerk* (oratie De Wit, 1990), *Lopend onderzoek opbouwwerk* (Raspe en De Wit, 1991) en *Sociale Vernieuwing en Opbouwwerk* (Hes e.a., 1991).
- 98 Die een kwijnend bestaan leidt.

- 99 De LPO-subsidie bedroeg rond de 350.000 gulden. Het budget voor 1993 is bijna 3 miljoen, waarvan ruim 2 miljoen afkomstig is van WVC. Bijna 1,4 miljoen reguliere subsidie en 800.000 projectsubsidie. De rest komt van ‘subsidie en bijdragen van derden’ (580.000) en ‘eigen inkomsten’ (80.000) (Ibid.: 54). In de jaren erna komt hier weinig verandering in; het budget schommelt steeds rond de drie miljoen, waarvan circa tweederde afkomstig is van het ministerie.
- 100 Ook participeert het LCO in het Combined European Bureau for Social Development (CEBSD), een internationaal samenwerkings- en uitwisselingsverband van nationale instellingen samenlevingsopbouw / opbouwwerk.
- 101 In 2006 heeft minder dan 10% van de onderzoekers nog een NIMO-achtergrond. De huidige directeur, criminoloog prof.dr. H. Boutellier, heeft – in tegenstelling tot zijn voorgangers Duyvendak en Vos – geen specifieke binding of geschiedenis met het opbouwwerk.
- 102 In 1989 hebben de sociale academies 10% minder studenten dan in 1979 (respectievelijk 9248 en 8451 studenten).
- 103 Enkele jaren ervoor al zijn de sociale wetenschappen onder vuur komen te liggen. In 1986 start de bezuinigingsoperatie Selectieve Krimp en Groei (SKG), als gevolg waarvan het aantal sociologie- en politicologieopleidingen wordt ingekrompen. De andragologie verdwijnt in 1990 als zelfstandige discipline uit het Academisch Statuut en wordt opnieuw onderdeel van pedagogiek.
- 104 Gesprek 25 oktober 2006. Schuyt, Louwerse en Schuijt-Lucassen (1988: 18) wezen er bijna twintig jaar eerder al op dat een zwakke organisatiegraad kenmerkend is voor alle agogische beroepen.
- 105 Startdocument juni 2007.
- 106 J.F. (Hans) Hoogervorst en C.I.J.M. (Clémence) Ross-van Dorp.
- 107 Dit betekent voor VWS een korting van 59 miljoen in 2004, oplopend tot 127 miljoen in 2007.
- 108 *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)*, een nota van de Minister van Financiën, in 1999 (TK 26573, nr. 2). In deze nota wordt een nieuwe manier van begroten en verantwoorden geïntroduceerd. Uitgangspunt voor de begroting zijn meetbare en concrete doelstellingen. Over de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt, moet verantwoording worden afgelegd aan het einde van een begrotingsjaar. In 2006 zal, zo is de bedoeling, de begroting ‘VBTB-proof’ moeten zijn.
- 109 Bij het laatste gaat het om het versterken van de positie van kwetsbare groepen, zoals dat enkele jaren later wordt uitgewerkt in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning.
- 110 Het gaat om respectievelijk 4,3 miljoen, 500.000 en 350.000 (pp. 24-30).
- 111 De andere organisaties zijn:
- CIVIQ, kenniscentrum op het gebied van vrijwillige inzet;
  - Kenniscentrum Lesbisch en Homo-emancipatiebeleid;
  - delen van het NIZW (waaronder de afdelingen Sociaal Beleid en Beroepsontwikkeling).
  - TransAct, landelijk expertisecentrum voor de aanpak van huiselijk en seksueel geweld en voor vraagstukken rond sekse en etniciteit.
  - X-S2, kennisnetwerk voor beleid en praktijk in de sociale sector
- 112 Ontleend aan respectievelijk Van Noort (*Protest en pressie*, een artikel in het tijdschrift *Namens*, 1986) en het Sociaal en Cultureel Rapport 1986: 407.
- 113 Dit betekent niet dat maatschappijkritiek is verdwenen – zeker niet in de jaren tachtig. Er wordt uiterst kritisch geschreven over bezuinigingen die vooral sociaal zwakke groepen – waaronder allochtonen – treffen, maatregelen die worden getroffen om de werkloosheid en onderwijsachterstand te bestrijden, stadsvernieuwing waarbij lokale overheden en woningbouwcorporaties eerder tegen dan mee lijken te werken als het gaat om het betrekken van bewoners bij de plannen en – een punt waaraan in de jaren tachtig met grote regelmaat aandacht wordt besteed – huurverhogingen en stijgende energielasten. Vooral de laatste – huurverhogingen en stijgende energielasten – zijn, evenals achterstallig onderhoud aan woningen, problemen waarbij opbouwwerkers en bewoners hard in actie komen, soms tot aan de rechter toe. Vooral bij concrete zaken als woningverbetering blijkt dit een beproefd drukmiddel richting lokale overheid en woningbouwvereniging.
- 114 Broekman ontwikkelt het zogeheten enveloppemodel, waarvan de vier hoeken de maatschappelijke kerninstituten representeren: 1) markt, 2) staat, 3) associaties (particulier initiatief en politieke par-

- tijen) en 4) gemeenschap, familie, buurt en primaire relaties. Het opbouwwerk rekent hij tot 3), het particulier initiatief. Hij beschouwt zijn model als aanvulling op een model van Schuyt, dat verder op in deze paragraaf aan de orde komt.
- 115 Een in dit rijtje niet genoemd proefschrift is *Perspectief in nog-niet situaties* (Vreeswijk, 1996) – een naar mijn mening voor niet-filosofisch geschoolden moeilijk toegankelijk boek. Hierin wordt met behulp van tekstanalyse getracht grondslagen van opbouwwerk te formuleren. De resultaten in het kort: 1) Het aspect van de werkelijkheid waarop het opbouwwerk zich richt, bestaat uit een gegeven en uit een mogelijke “taal- en tekenwereld die zich in de vorm van perspectieven (nog-niet situaties-MCD) laat ontwerpen en construeren.” (Ibid.: 211). 2) Er zijn vier met elkaar samenhangende groundbegrippen die opbouwwerkers gebruiken als interpretatiekader: “de nog-niet situatie, het deel zijn, totstandbrenging en wisselwerking (t.a.p.)”. 3) Het door het opbouwwerk gemaakte object is een “taalwerkstuk (dat) een indicatie is van de werkelijkheid waarop het betrekking heeft [ ] een uitdrukking van de manier waarop opbouwwerk waarneemt (en) van een manier van werken, die een specifieke wijze van omgaan met taal inhoudt” (Ibid.: 213). De werkwijze van het opbouwwerk, ten slotte, is gericht op het totstandbrengen en ontwikkelen van toepassingsmogelijkheden van sociale constructies in het publieke en sociale domein (Ibid.: 214).
- 116 Expert op het gebied van stadsvernieuwing door onder andere een onderzoek naar knelpunten in zes zogeheten ‘proeftuinen’ van stadsvernieuwing. Het onderzoek, dat De Kleijn samen met anderen verrichtte, werd uitgevoerd van 1975 tot 1978; opdrachtgevers waren de Ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en CRM.
- 117 “een emancipatorisch proces, waarin bewoners en gebruikers van achtergestelde wijken en buurten zich aaneensluiten in een organisatie om meer greep te krijgen op hun gemeenschappelijke woon- en leefsituatie” (Ibid.: 35).
- 118 Evenals het uit het Engels vertaalde *Opbouwwerk in de praktijk*, waarin opbouwwerk wordt opgevat als proces (Thomas en Henderson, 1982).
- 119 Aan de hand van zes aandachtspunten: organisatie, doelen, strategieën, onderzoek, eerste activiteiten en vorming van de deelnemers (Ibid.: 15-20).
- 120 Schuyt e.a. (1988: 38-39) stellen in dit verband dat gezinstherapie en organisatieadvieswerk, twee van de vier door hen onderscheiden agogische specialismen, theoretisch beter onderbouwd kunnen worden dan maatschappelijk werk of ander agogisch werk. Theoretische kaders bij gezinstherapie en advieswerk berusten, zo stellen zij, veelal op theorieën uit andere wetenschappelijke disciplines. Hieraan valt toe te voegen dat enkele jaren ervoor de welzijnswetenschap andragologie failliet is verklaard. In de Nota van Toelichting bij de wijziging van het Academisch Statuut waarin de andragologie als zelfstandige wetenschappelijke discipline wordt geschrappt, worden drie overwegingen genoemd die aan deze beslissing ten grondslag liggen. Een specifiek beroepsveld voor andragologen is in onvoldoende mate aanwezig; het studieobject van de andragologie biedt te weinig concrete aanknopingspunten voor een complete doctoraalopleiding en de wetenschappelijke opbrengst is te gering (Staatsblad 1985, 193).
- 121 Evenals De Kleijn betrokken geweest bij het ‘proeftuinenproject’ stadsvernieuwing in de jaren zeventig en gedurende een aantal jaren verbonden aan de vakgroep ‘stadsstudies’ aan de Universiteit van Utrecht. Naast zijn deeltijdhooglerschap werkt De Wit als zelfstandig adviseur.
- 122 De Wit, gepromoveerd op een onderzoek verricht vanuit structuratietheoretisch perspectief (Giddens), verwijst hierbij naar diens structuratietheorie en naar het onderscheid systeem-leefwereld (rationaliteit) van Habermas.
- 123 Het NIMO, de vier werkplaatsen opbouwwerk, de secties/afdelingen andragologie van de universiteiten van Amsterdam, Groningen en Nijmegen en de vakgroep stadsstudies van de Universiteit van Utrecht (Raspe en De Wit, 1991). Het forum wordt opgericht in een voor de onderzoeksinstituten turbulente periode; de laatste andragologen studeren in 1990 af, het NIMO gaat fuseren en de werkplaatsen opbouwwerk fuseren met het LCO (6.5.2). Het forum houdt na een paar jaar op te bestaan.
- 124 Gepromoveerd op ‘oude politiek en nieuwe sociale bewegingen’ in Frankrijk. Naast zijn deeltijdhooglerschap werkt Duyvendak tot 1999 als post-doc onderzoeker aan de UvA, waarna hij direc-

- teur wordt van het Verwey-Jonker Instituut. Vanaf 2003 is hij hoogleraar algemene sociologie aan de UvA.
- 125 Vier jaar nadat hij in zijn oratie zijn programma uiteenzette, verschijnt *Meeting point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie* (Duyvendak en Veldboer (red.), 2001). Het boek bevat negen artikelen over de belangrijkste onderzoeken die zijn gedaan in het kader van het onderzoeksprogramma van de leerstoel.
  - 126 Gepromoveerd op *Wat stadsbewoners bindt: sociale relaties in een achterstandswijk* (1998). Het boek verscheen in een herziene versie als *Goeie burens houden zich op d'r eigen: buurt, gemeenschap en sociale relaties in de stad* (2005) in de serie Opbouwteksten van de Dr. Gradus Hendriks Stichting. Naast haar hoogleraarschap werkt Blokland-Potters bij het OTB aan de Technische Universiteit Delft, een bureau dat is gespecialiseerd in onderzoek en advies op het gebied van wonen, bouwen en de gebouwde omgeving.
  - 127 Dit is een van de drie aspecten die (Schuyt, 1997: 17-18) onderscheidt aan sociale cohesie als empirisch begrip, bruikbaar voor beleidsmakers. De twee andere, naast *willen*, zijn: *mogen* en *kunnen* (groepen) erbij horen / deelnemen aan de maatschappij.
  - 128 De drieslag sociaal-organisatorische, strategische en educatieve ondersteuning wordt ook opgenomen in de Statuten van de Dr. Gradus Hendriks Stichting (Broekman (red.), 1989: 15).
  - 129 In dit verband staat geschreven dat opbouwwerk “opbrengsten (levert) die deel uit gaan maken van de bagage van de betreffende groep. Alleen dan zal er sprake zijn van overdracht en versterking” (Statuut, p. 8).
  - 130 Zie hoofdstuk 2.2: van wetenschappelijke kennis naar praktisch bruikbare toepassing vereist een aantal stappen om ‘van abstract naar concreet’ te komen.
  - 131 De auteurs van eerstgenoemde publicatie zijn verbonden aan het NIMO en opbouwwerkopleidingen; Snel is, evenals de auteur van de ppm, werkzaam bij de Werkplaats Opbouwwerk Noord-Nederland (WONN).
  - 132 Zo zijn er in Nederland het proefschrift *Netwerken van organisaties* (Godfroy, 1981), artikelen van Van Gils (1978) en Vrakking (1978) en *Netwerken: organisatie en strategie* (Wassenberg, 1980).
  - 133 Een van de schrijvers van *Netwerken: hun betekenis voor opbouwpraktijken*, Koos Vos, is mede-auteur van *Omggaan met conflicten in het opbouwwerk*, dat al een aantal jaren eerder verscheen (Vos en Ten Brink, 1979), een boek waarmee opbouwwerkers in korte tijd hun kennis van conflicten en conflicthantering kunnen bijspijkeren. De aanleiding voor het schrijven is de vraag door opbouwwerkers naar een training conflicthantering (Ibid.: 7). In het boek wordt een overzicht gegeven van soorten conflicten, strategieën en tactieken van onderhandelen en bemiddelen. Ook wordt de rol van het opbouwwerk als belangenbehartiger van zwakke groepen uitgewerkt.
  - 134 Dit naar aanleiding van de resultaten van mijn onderzoek en ongeveer tegelijkertijd gehouden gesprekken met ervaren opbouwwerkers, waarin naar voren komt dat ‘educatie’ in alle opbouwwerkactiviteiten een belangrijke rol speelt. (Broekman, 2000: 71 e.v.)
  - 135 Conform de titel van het theorie-rapport over het ‘proeftuinenproject’ stadsvernieuwing (De Kleijn, 1978).
  - 136 Van Mierlo stuurde 350 vragenlijsten naar alle opbouwwerkers die zijn geabonneerd op *MO/Samenlevings-opbouw* en alle bezoekers van de Vakconferentie Opbouwwerk. Van de 350 aangeschreven opbouwwerkers reageerden er 126 (36%). Op basis van vergelijking van demografische en beroepskenmerken en de werksetting (opbouwwerkinstelling of brede welzijnsinstelling) met respectievelijk mijn onderzoek uit 1999 en een quick scan door de BON, concludeerde Van Mierlo dat het onderzoek ‘redelijk representatief’ was. De resultaten van de enquête werden ter interpretatie voorgelegd aan enkele focusgroepen, bestaande uit opbouwwerkers (Ibid.: 43, 69). Het onderzoek werd gedaan in opdracht van het LCO.
  - 137 Vrouwen waarden dit significant lager dan mannen.
  - 138 Van de belemmeringen die opbouwwerkers ondervinden bij het versterken van hun professionele kennis, scoren een als hoog ervaren werkdruk en het geven van prioriteit aan de uitvoering van het werk het hoogst, gevolgd door het onvoldoende gestimuleerd worden door de instelling, die, naar



- de mening van de respondenten, onvoldoende tijd en onvoldoende geld beschikbaar stelt voor het ontwikkelen van professionele kennis (Ibid.: 64-66).
- 139 Ook wordt aandacht besteed aan 'kwaliteitszorg', waarvoor vier zogeheten referentiepunten gelden: de instelling, gebruikers, de omgeving en beroepsgenoten (1994: 78-79).
- 140 Verwezen wordt naar het NIMO-trendonderzoek in 1984, dat eerder in dit hoofdstuk werd besproken.
- 141 Raspe en Vos, 1985: 12; Vos (red.), 1985: 14.
- 142 Zo valt de *doelstelling* af te leiden uit: "Het oogmerk van de veranderingsprocessen waarbij het opbouwwerk betrokken is, kan wisselen. Doorgaans bestaat het uit:
- zeggenschap vergroten, of het wijzigen van regels die bestaande verdelingen bepalen
  - andere verdelingen of betere voorzieningen bevorderen
  - goede betrekkingen onderling of een organisatie van belanghebbende bewonersgroepen bewerkstelligen"
- De *doelgroepen* hebben "veelal [ ] een laag inkomen, weinig scholing, geringe deelname aan het maatschappelijk leven en algemener: weinig invloed op de belangrijkste verdelingsprocessen" ((Broekman e.a., 1990: 17, 15).
- 143 Als "correctie en een aanvulling op de partijdemocratie en bureaucratie. Sociale democratie kan – in vele gevallen – een versterking zijn van de formele democratie. [ ] Met name zwakke, moeilijk te omschrijven of nog niet collectief verwoorde belangen zullen onvoldoende doordringen" (tot de formele democratie-MCD) (1990: 51).
- 144 Door praktijkkennis, levenservaring, persoonlijke ontwikkeling en collegiale contacten.
- 145 Genoemd worden: filosofie, sociologie, maatschappijkritiek, sociale geografie, politicologie, bestuurskunde, sociale psychologie, organisatieleer, handelingstheorie (waarbij het vooral gaat om theorieën van geplande verandering), economie, arbeidsmarkt, voorlichtingskunde en marketing (1990: 67).
- 146 Waaronder stimuleren, motiveren, mobiliseren, ondersteunen, onderhandelen en adviseren.
- 147 De benodigde vaardigheden vallen in de categorieën "communicatieve vaardigheden, leiding geven en beheren, onderzoeken/analyseren/signaleren/ ontwerpen, informeren, mobiliseren/stimuleren, ondersteunen/adviseren, netwerken, beleid ontwikkelen/maken van maatschappelijke ontwerpen" (1994: 141-146).
- 148 Het is mij niet bekend of dit berust op strategische motieven, maar een dun boekje, 12 pagina's (inclusief literatuurlijst van 2 pp.), met per pagina weinig tekst, zal sneller gelezen worden dan beide voorgaande beroepsprofielen (respectievelijk ruim 100 en ruim 150 pagina's).
- 149 De titel van de Vakconferentie Opbouwwerk 1999.
- 150 Wat daar onder wordt verstaan is voor insiders bekend; hoogleraar Duyvendak ging hier uitgebreid op in tijdens zijn lezing op de Vakconferentie 2000 – waarvan een verslag is opgenomen in *MO/Samenlevingsopbouw* en in zijn bijdrage aan *Opbouwwerk 2000: beeld en perspectief* (zie 6.6.3).
- 151 De twee andere onderdelen zijn: condities (ongebonden ondersteuning) en verantwoording.
- 152 De vierde hoofdrubriek is *beheren en informeren*: gericht op het leveren van een bijdrage aan het beleid en het beheer van de eigen instelling. De vijfde is *beroepsontwikkeling*: het ontwikkelen van de eigen professionaliteit en het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling en de vernieuwing van het beroepsmatige handelen.
- 153 Evenals de profitsector. Zo veranderde het motto van Philips van 'Philips, dan is het goed', via 'Let's make things better' naar 'Sense and Simplicity'; KLM deed het een aantal jaren met KICK (KLM is continue kwaliteit).
- 154 De derde logica is afkomstig van beroepsocioloog Freidson. Hij contrasteert in *The third logic* (2001) sturing door professionals met bureaucratistische sturing en marktsturing. Beide laatste staan voor sturing door respectievelijk regels en procedures en consumentenvragen. De derde logica wordt uitgewerkt door Tonkens (2003: 141-151), die tevens ingaat op Freidson's beschrijving van professies. Deze is conform de klassieke kenmerkbenadering.
- 155 De drie laatstgenoemde vragen waren niet voorgestructureerd. Bij de definitievraag werd tevens ge-

- vraagd om, wanneer men het niet eens was met de definitie, aan te geven wat er aan ontbrak.
- 156 Zo werd 'ondersteuning', door 230 werkers genoemd; de term kwam bijna 450 keer voor.
- 157 Administratieve ondersteuning, een aantal keren genoemd als vooral een probleem bij de uitvoering van het werk, werd niet meegeteld.
- 58 Zelfredzaamheidsbevordering komt evenwel in een heel ander, politiek verre van neutraal licht te staan, als dit wordt gekoppeld aan de terugtrekkende overheid, die verzorgingsstaatarrangementen inkrimpt op basis van financiële motieven, of een onmachtige overheid: een overheid die er niet langer in slaagt haar burgers te beschermen tegen de risico's van de moderniteit. Dit, geplaatst binnen de risicomaatschappij van Beck (1992: 19-24), waarin het niet langer gaat om de verdeling van welvaart, maar om de verdeling van risico's (de logica van welvaartsverdeling heeft plaatsgemaakt voor de logica van de verdeling van risico's). Zie De Vries (2005: 15-17), die er in dit verband op wijst dat – waar in de liberale, democratische samenleving de staat er was voor de burger – de burger nu wordt geprest zijn leefwijze te veranderen. De moderne risico's worden hiermee geïndividualiseerd – een ontwikkeling waar Beck (o.c: 129 e.v.) al veel eerder voor waarschuwde. Zie ook Drenth von Februar (2005: 23-25) die wijst op het klagen door onder andere de overheid over 'de verwende burger' en falend burgerschap.
- 159 Oorspronkelijk van Hirschman (1970).
- 160 Zo heeft voormalig minister Brinkman met zijn concept van de 'zorgzame samenleving' – waarbij van burgers meer zelfwerkzaamheid wordt verwacht – jaren later alsnog zijn zin gekregen, maar dit terzijde.
- 161 Als 'voorwaardenscheppende werkzaamheden' en 'onderzoeken en signaleren' worden meegerekend, zijn het er zeven.
- 162 Met als voorbeeld bij uitstek: sociale onveiligheid. Wanneer wijkagenten en andere politiefunctionarissen stellen dat het tolereren van normoverschrijdend gedrag de belangrijkste oorzaak is van onveiligheid, ligt de 'behandeling' in de vorm van repressief politieoptreden voor de hand. Wanneer (jeugd)hulpverleners menen dat overlast door jongeren vooral wordt veroorzaakt door 'opvoedingsproblemen', lijkt een 'behandeling' in de vorm van opvoedingsondersteuning logisch.
- 163 Eigen observatie: vanaf 2002 heb ik zelf enkele honderden wijkagenten en andere politiefunctionarissen ingewijd in de beginselen van probleemgericht en projectmatig werken en netwerken.

## HOOFDSTUK 7

- 1 De legitimeringsgronden en de voorwaarden voor beroepsontwikkeling als proces van institutionalisering zijn in vet afgedrukt.
- 2 *Institutionalisering; een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen.*
- 3 Ondertitel van *Management als beroep*, het proefschrift, waarin Becker kiest voor een continuumbenadering.
- 4 Als voordelen noemde hij onder meer aandacht voor de historische dimensie van beroepsontwikkeling – die vergelijking van de ontwikkeling van beroepen mogelijk maakt en factoren die van invloed zijn op het verloop van het proces (Ibid.: 62 e.v.).

BIJLAGE 1 Begrotingsposten opbouwwerk Ministerie  
van Maatschappelijk Werk en CRM (1955-1987)

	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965
Begrotingen Onderzoek en Maatschappelijk Opbouwwerk (OMO) 1955-1960 (x 1000)											
organen van samenwerking <sup>1</sup>	720	1.635 <sup>2</sup>	927	700	825	1.240	1.592	1.900	2.053	2.350	2.795
organen van overleg en coördinatie <sup>3</sup>	306	481	625	630	685	720	818	830	985	1.141	2.170
bijzondere structuurveranderingen	175	250	200	165	345	360	430	468	635	750	1.485
ontwikkelingsgebieden <sup>4</sup>	175	204	260	215	190	200	220	220	235	200	270
sociaal onderzoek	50	90	100	60	80	80	80	80	80	100	195
migratie en sociale wijkopbouw	185	100	80	55							
dorps-, buurt- en wijkhuiswerk	1.341	1.320	1.200	894	570	1.051	1.489	1.739	1.960	2.175	2.395
woonwageneigenaren, thuislozen, vluchtelingen	275	385	629	369	370	464	574	1.380	1.704	2.000	2.390
Bijzonder opbouwwerk/bijzonder GGWW							4.372 <sup>5</sup>	4.700	4.675	5.238	6.410
totaal OMO	3.166	2.828	4.026	3.068	3.045	4.095	9.610	11.317	12.307	13.934	18.410
totaal IMW	1.774	2.874	3.551	2.335	3120	3.640	4.695	15.976 <sup>6</sup>	19.097	26.503	33.671
probleemgezinnen w.o. GGWW <sup>7</sup>	1.674	2.194	1.860	2.448	2.695	3.781					
sociale planning ontwikkelingsgebieden <sup>8</sup>	500	930	750	1.115	1.438	2.778					
					1.311	2.500	5.000	5.000	1.000	1.000	2.000

Begrotingen Samenlevingsopbouw 1965-1976 (x 1000)

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
organen van samenwerking	2.795	3.435	4.382	4.967	6.220	7.101	7.317	8.612	3.461 <sup>9</sup>	4.111	4.812	5.686
organen van overleg en												
coördinatie	2.170	3.048	3.600	4.182	5.071	5.801	5.804	6.576	7.000	8.514	10.547	12.599
bijzondere structuur-												
veranderingen	1.485	1.927							2.364	2.766	4.572	4.763
stimuleringsgebieden												
va 1966 + ruilverkaveling	270	310	355	312	297	317	329	364	295	3.393	406	480
dorps-, buurt- en wijkhuiswerk	2.395	3.790	4.895	7.597	4.067 <sup>10</sup>	6.407	17.400	14.800	7.912	11.958	19.591	17.375
samenlevingsopbouw			2.876	3.174	6.600	7.074	8.078	12.182	13.485	18.444	42.730	51.426
stadsvernieuwing											10.477	11.079
woonwageneigenaren <sup>11</sup>	2.390	3.978	4.575	5.028	6.782	7.913	7.342	12.413	19.408	27.141	40.130	56.546
vluchtelingen, migranten,												
buitenlands studerende <sup>12</sup>			2.517	3.512	3.814	4.860	9.012	10.409	14.264	19.418	22.938	36.285
Bijzonder opbouwwerk /												
bijzonder GGWW	6.410	7.822	9.168	9.780	11.272	13.305	14.875	16.984	18.600	23.964		
totaal OMO (va. 1969 Samen-												
levingsopbouw)	18.410	26.417	32.828	39.347	44.123	52.778	72.157	84.657	95.501	126.241 <sup>13</sup>	172.326	294.304 <sup>14</sup>
totaal IMW (vanaf 1969: Maat-												
schappelijke Dienstverlening)	33.671	42.942	51.871	63.950	78.347	99.522	243.890	328.590 <sup>15</sup>	406.119	551.514	761.965	948.557
sociale planning <sup>16</sup> stimulerings-												
gebieden en ruilverkavelingen	2.000	7.000	2.000	6.500	11.500	7.666	8.946	8.500	10.000 <sup>17</sup>	10.000	10.000	10.000
Zuid-Limburg			500	3.500	1.350	3.729	2.500 <sup>18</sup>	2.432	2.333 <sup>19</sup>	3.069	3.536	3.928
sociale planning stedelijke												
gebieden					1.500	520	380	1.000				

Begrotingen Samenlevingsopbouw 1976-1987 (x 1000)

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
oorgaan van overleg en advies	12.599	13.687	14.781	15.690 <sup>20</sup>	17.306 <sup>21</sup>	20.301	17.795					
landelijk scw en uitgaven												
landelijk beleid									123.008	75.629		
accommodaties	17.375	16.580	18.615	11.598	8.591	6.486	1.781					
club- en buurthuiswerk	<sup>22</sup>	112.395	154.767	25.945	14.209	4.641	4.607	4.172				
RBR Sociaal-cultureel werk			164.811	254.994	254.895	247.168	260.429	201.562	196.620	179.688	100.969	
rijksplan scw					8.827	19.452	31.446	27.026			20.496 <sup>23</sup>	16.720
opbouwwerk	51.426	31.606	8.614									
deeltaken opbouwwerk		3.839	4.426	5.282	4.611 <sup>14</sup>	5.422	5.865	6.057				
activiteiten gebieden bijz.												
structuurveranderingen	4.763	1.517	2.582	2.802	3.286	2.700	2.171	3.261 <sup>15</sup>	3.488	1.802	1.802	1.238
Zuid-Limburg en Noorden												
des lands	3.928	4.154	2.893	2.437	2.069	3.632	1.120	4.529	400	200	944	3.553
stadsvernieuwing	11.079	3.421	3.600	107					9.513	9.813	5.390	5.177
onderwijsstimulering		1.700	2.242	4.115	5.867	7.711	7.736	10.757				
SCA niet-actieven					5.000	5.300	5.000	5.000				
woonwagenbewoners	36.285	46.152	52.693	59.739	49.951	26.017	27.096	28.731	24.061	22.968		
allochtrone groeperingen	56.546	70.673	85.573	85.116	86.550	92.554	91.178	93.370	144.079	150.961	213.225	168.986
sociale planning stimulerings- gebieden en ruilverkavelingen	10.000	516	565									
bijzonder regionaal welzijnsbeleid			17.800	18.700	19.600	17.500	12.300					

# Noten

## BIJLAGE I

- 1 In 1955: alleen levensbeschouwelijke toporganen.
- 2 In dit jaar wordt deze post niet ondergebracht bij OMO, maar bij de onderafdeling 'Algemeen'.
- 3 Tot 1956: provinciale opbouworganen; vanaf 1956 wordt ook de NRMW (waarvoor het jaar ervoor 60.000 was begroot) via deze post gesubsidieerd.
- 4 In 1960: toevoeging 'en probleemgebieden'; vanaf 1961: alleen probleemgebieden.
- 5 Onderafdeling 'Probleemgezinnen' opgeheven, taken naar OMO.
- 6 Toegevoegd: 'Gezinsverzorging en gezinshulp' met ruim de helft van het begrootte budget 8831. Dit komt door verhoging van het subsidiepercentage van 30 naar 40 en uitbreiding van vooral de bejaardenhulp.
- 7 Bevat naast GGWW 'Gezinssoorten en internaten voor maatschappelijk onaangepasten'.
- 8 Bij de onderafdeling 'Stimuleren van de ontwikkeling van het maatschappelijk werk in het algemeen' van Afdeling 'Ministerie'.
- 9 Alleen deeltaken, d.w.z. de F2-functie; de organen van samenwerking (F-1) gaan naar Maatschappelijke Dienstverlening.
- 10 Alleen nog 'ruimte biedende accommodaties' ofwel, gebouwen. Buurthuiswerk wordt, vooruitlopend op de wijziging van de regeling 'Samenlevingsopbouw', overgeheveld naar de post 'samenlevingsopbouw'.
- 11 Tot 1967 ook vluchtelingen.
- 12 Vanaf 1969: allochtone groepen.
- 13 De verhoging is vooral het gevolg van uitbreiding van de posten 2 en 3 ofwel, opbouwwerk.
- 14 Hiervan gaat 69 miljoen naar een nieuwe post "materiële uitgaven van het Centraal Bureau uitvoering vestigingsbeleid rijksgenoten'.
- 15 De relatief grote stijging is niet alleen het gevolg van uitbreiding, maar ook van salarisverhogingen binnen de sector.
- 16 Sociaal onderzoek wordt door 'Samenlevingsopbouw' gesubsidieerd tot 1969 (resp. 195, 383, 460 en 600); daarna wordt dit overgeheveld naar onderafdeling 'Algemeen'.
- 17 Vanaf 1973 'bijzonder regionaal welzijnsbeleid'.
- 18 Vanaf 1971 overtreft het gedeelte maatschappelijke en culturele activiteiten steeds het gedeelte sociale planning.
- 19 Plus Noorden des lands en alleen nog maatschappelijke en culturele activiteiten.
- 20 Vanaf 1979 'Subsidies en rijksbijdragen voor sociale planning'.
- 21 Democratische planning.
- 22 Wegens veranderde begrotingssystematiek niet te achterhalen.
- 23 Sociaal-culturele ontwikkeling.
- 24 Plus overige vormen van opbouwwerk.
- 25 Alleen het noorden des lands.

## BIJLAGE 2 Opkomst, bloei en neergang van de andragologie

In 1947 wordt aan de dan nog Gemeentelijke Universiteit van Amsterdam (GU, nu UvA) de Politiek-Sociale Faculteit (PSF) opgericht, met als derde subfaculteit de PSF-C voor de - nog niet in Nederland als zodanig bestaande - studie der sociaal-psychologische en sociaal-pedagogische wetenschappen. Sectie C heeft vanaf 1950 tot 1970 slechts één hoogleraar, sociaal-psycholoog T.T. ten Have, die het ontwikkelen van grondslagen als leeropdracht heeft.<sup>1</sup> Begin jaren zestig vormt Ten Have sociale pedagogie om tot *sociale agogie* door doorhaling van 'ped'. Kort voordat hij de term officieel laat vallen vanwege de verwijzing die erin ligt besloten naar 'kind', omschrijft hij agogie als "het leiden (= agogie) van het sociale gedrag, de sociale relaties, het sociale leven" (Ten Have II, 1960: 71). Dit kan inderdaad betrekking hebben op kinderen, maar ook op volwassenen – men spreekt dan van andragologie - ouderen en de samenleving.

Na een wijziging in 1960 van de Wet op het Wetenschappelijk Onderwijs - en een daarmee gepaard gaande wijziging van het Academisch Statuut - gaat in 1963 de PSF op in de nieuwe Faculteit der Sociale Wetenschappen (FSW). Deze telt vijf subfaculteiten - naast de drie secties van de oude PSF ook Psychologie en Pedagogie. Enkele jaren later wordt aan sectie C een van de pijlers van de sociale pedagogiek, de sociale psychologie, ondergebracht bij Psychologie. Alles wat met het arbeidsterrein 'jeugd' te maken heeft, zoals kindbescherming en clubhuiswerk, wordt ondergebracht bij Pedagogie; de sociale opvoedkunde van volwassenen blijft zelfstandig en wordt omgedoopt in Andragologie (Ten Have, 1986 [1968]: 140-141; Van Gent, 1991: 58-59).

In 1966 arriveert de eerste lichting studenten andragologie in het kersverse Instituut voor de Wetenschap der Andragologie (IWA), dat de opvolger is van het uit 1950 daterende Sociaal Pedagogisch Instituut. Vier jaar later wordt Andragologie als sociaal-wetenschappelijke studierichting opgenomen in het Academisch Statuut en komen er binnen korte tijd afstudeerrichtingen andragologie in onder andere Amsterdam, Groningen en Leiden.

De grondlegger van de andragologie en tevens de grootste pleitbezorger van de opname ervan in het Academisch Statuut, Ten Have, zal de vruchten van zijn inspanningen echter niet plukken. De studentenprotesten gaan niet voorbij aan het IWA, dat in 1969 evenals het universitaire bestuurscentrum, het Maagdenhuis, wordt bezet. De studenten eisen van Ten Have medebeslissingsrecht op alle niveaus voor alle geledingen. Ten Have, principieel voorstander van een waardenvrije wetenschapsbeoefening en principieel tegenstander van directe democratie schuwt de discussie niet, maar hij weigert verantwoordelijkheden, verbonden aan het directeur- en hoogleraarschap, af te staan of te delen. (Ten Have 1986 [1969]: 391-393).

De oppositie tegen zijn wetenschappelijke en bestuurlijke opvattingen is echter te groot; in het voorjaar van 1970 schaart (de meerderheid van) de wetenschappelijke staf zich achter de studenten. In de zomer, vlak voordat het eerste academisch jaar van de als volwaardig erkende studierichting Andragologie begint, besluit Ten Have zijn functie neer te leggen.

Na het aftreden van Ten Have krijgen waardengebonden benaderingen een plaats binnen de andragologie naast de empirisch-analytische, waartoe de tenhaveaanse benadering kan worden gerekend. De belangrijkste zijn in dit verband de kritisch-emancipatoire en de marxistische andragologie (cf. Van Gent 1991: 80-117; 172-196).<sup>2</sup>

### *De tenhaveaanse sociale agogie*

In 1962 verschijnt als eerste inleiding *De wetenschap der sociale agogie: een poging tot omschrijving en plaatsbepaling*. Hierin wordt sociale agogie<sup>3</sup> omschreven als “de algemene benaming voor het opvoeden, vormen, leiden, begeleiden van een sociaal gebeuren: het sociale gedrag, de menselijke verhoudingen, het groepsleven e.d.” (Ten Have, 1962: 31-32).

Het doel van agogisch werk is het bevorderen van het sociaal, maatschappelijk of cultureel welzijn door het bewerkstelligen van veranderingen in de cliënt, die door de cliënt én door de samenleving als verbetering worden ervaren. Welzijn en welzijnsverbetering zijn echter abstracte, veelomvattende begrippen, waar moeilijk vat op is te krijgen, mede doordat de inhoud van de begrippen sterk tijd- en plaatsgebonden is (Ten Have, 1968: 2-6). Met eindeloze precisie ontwerpt Ten Have desondanks een begrippenapparaat om doelgroepen, werkterreinen en methoden van de agogie af te bakenen.<sup>4</sup>

### *Het agogisch proces*

In de loop der jaren verfijnt Ten Have ten behoeve van het ontwerp van het agogisch proces een aanvankelijk eenvoudig veranderkundig model tot een tien-fasenmodel. Hierbij heeft hij zich sterk laten inspireren door de buitenlandse literatuur over geplande verandering, met name die van Lewin,<sup>5</sup> Lippitt, Watson en Westley en Benne, Bennis en Chin (Ten Have, 1973: 33). Het door Lippitt, Watson en Westley ingevoerde begrip cliëntstelsel vervangt Ten Have door de term cliënt-situatie om aan te geven dat er in het begin van het agogisch proces wel sprake is van een situatie waarin de cliënt zich bevindt, maar dat dat niet impliceert dat er ook een patroon van relaties zoals in een systeem bestaat (Ten Have, 1968: 3).<sup>6</sup>

Een vereenvoudigde weergave van de onderscheiden stappen in het agogisch proces ziet er als volgt uit:

Gelet op de doelstelling van agogische arbeid, welzijnsbevordering door het bewerkstelligen van een verandering die als verbetering wordt ervaren, is het begin van elk agogisch proces het stellen van een diagnose van de tekort- of probleemsituatie. Deze omvat drie aspecten: (a) een definitie van de huidige probleemsituatie in het licht van (b) de wenselijk geachte eindsituatie en tevens (c) de vaststelling van de mogelijkheden (kennis, kunde en vaardigheden) en bereidheid (motivatie) van de cliënt.

Na deze diagnostische fase volgt de veranderingsfase, het proces waarin van een problematische beginsituatie een gewenste eindsituatie wordt gemaakt. Dit proces is de agogische actie. Aan dit proces gaan drie activiteiten vooraf. Ten eerste dient de agoog het feitelijk haalbare doel zo duidelijk mogelijk voor ogen te hebben. Daarnaast dient hij een plan van aanpak te hebben en ten derde dient hij vast te stellen welke agogische werkwijze zal worden gevolgd, welke methoden en technieken het best passen gegeven zijn diagnostische bevindingen.

Op de veranderingsfase volgt de consolidatiefase. Hierbij gaat het om twee zaken, het nieuwe gedrag moet ‘gewoon’ worden en de cliënt moet in het vervolg zelfstandig nieuwe problemen kunnen oplossen. Erna komt de evaluatiefase, bestaande uit een evaluatie van het effect van de agogische actie op wat langere termijn, dus na beëindiging van de agogische interventie, een procesevaluatie en een resultaatevaluatie in het licht van de beoogde doelstellingen (Ten Have, 1973: 104-125).<sup>7</sup>

### *Agogie en andragologie*

De andragologie is de wetenschap die de a(ndra)gogie en de a(ndra)gogiek<sup>8</sup> tot object van studie en onderzoek heeft. Zij heeft een strikt empirisch karakter; zij bestudeert het agogisch methodisch en technisch handelen in het hierboven beschreven agogisch proces en de normen- en waardenstelsels die aan het agogisch handelen ten grondslag liggen – in weberiaanse termen het



doel- en waarderationale handelen van agogen (Ten Have, 1973: 169 e.v.; 1974: 124 e.v.). Tevens is de tenhaveaanse andragologie waardenvrij. De andragoloog bestudeert de normen en idealen van agogen, maar weet hebbend van zijn eigen waardengebondenheid, hoedt hij zich ervoor zich bij zijn wetenschapsbeoefening te laten beïnvloeden door buitenwetenschappelijke (economische, religieuze, politieke of maatschappelijke) waarden en normen (Ten Have, 1968: 32-34; 1973: 160-170; 1974: 118-126).

De door Ten Have ontwikkelde andragologie is gedurende de twee decennia na oprichting van Sectie C de enige benadering binnen de andragologische wetenschappen. Het einde van het tijdperk Ten Have, dat van 1950 tot 1970 heeft geduurd, betekent tevens het einde van de waardenvrije andragologie. Ten Have's opvolger, A.J. Nijk, kiest in zijn oratie – met als welsprekende titel *Beheersing en emancipatie: kanttekeningen bij het ontwerp van een wetenschap* (1972) – voor een waardengebonden, breed maatschappelijk-historisch perspectief. Hierbij gaat het erom problemen op te sporen in het spanningsveld tussen twee zowel “verwante als tegenstrijdige tendenties” in de samenleving: “wetenschappelijke, technologische beheersing van de sociaal-culturele werkelijkheid en anderzijds aan het streven naar emancipatie. [] Overal waar in onze samenleving de spanning tussen deze twee tendenties manifest of latent aanwezig is, kan een agologie zoals ik die percipieer haar onderwerp vinden. Haar grenzen liggen daar waar een van de genoemde tendenties niet meer of nog niet aanwezig is. Agologie valt niet samen met sociale technologie en evenmin met een filosofie van de emancipatie.” (Ibid.:15-16).

Exponent van de sociaal-technologische benadering is Ten Have's leerling, Van Beugen, wiens dissertatie, *Sociale technologie en het instrumentele aspect van agogische actie* (1968), binnen negen jaar acht keer wordt gedrukt. Een zeer bekende exponent van beheersing en emancipatie is Michielse, wetenschappelijk hoofdmedewerker aan het IWA, wiens *De burger als andragoog: een geschiedenis van het welzijnswerk* (1977) in 1980 de derde herdruk beleeft.

### *Sociale technologie*

Zoals het tweede deel van de titel al aangeeft, houdt Van Beugen zich vooral bezig met het instrumentele, dus empirisch-analytische, aspect van agogische actie. Agogische actie richt zich op geplande verandering, waarmee Van Beugen – evenals Ten Have – de aansluiting maakt met de veranderkundige theorieën van Lippitt, Watson en Westley en Benne, Bennis en Chin en, voor wat de fasering van de agogische actie betreft, de driedeling unfreeze-change-refreeze van Lewin (Ibid.: 13 e.v., 60 e.v.).

Bij agogische actie gaat het om het “verbeteren van [de] structuur en/of [het] functioneren van een psycho-sociaal systeem” (Ibid.: 32). Hierbij worden sociale technieken gebruikt. Kenmerken van een techniek zijn ten eerste het rationeel gebruiken van kennis en ervaring en ten tweede een systematische werkwijze, dat wil zeggen volgens vaste regels, procedures en voorschriften. Bij een sociale techniek gaat het om het methodisch gebruiken van interactieprocessen ten behoeve van de verbetering van het functioneren van een cliëntstelsel (Ibid.: 24-25).

Het eerste deel van *Sociale technologie* is gewijd aan overzicht van de (Amerikaanse) literatuur over geplande verandering. Hierbij besteedt Van Beugen uitgebreid aandacht aan kenmerken, fasen en methoden en technieken van ‘planned change’. Vervolgens gaat hij in op de mogelijke betekenis ervan voor de andragologische wetenschap, waarna hij een zogeheten agogisch beslissingsmodel ontwerpt. In dit model worden de doelen (de gewenste gedragsveranderingen) vastgesteld en sociale technieken gekozen. Deze keuze van deze technieken berust op de diagnose van de uitgangssituatie van het cliëntstelsel. Deze geplaatst op een schaal van gestoord, niet-

optimaal naar optimaal functionerend zijn er drie startsituaties: geringe participatie, sterke participatie of zelf-diagnose (Ibid.: 144 e.v.). Deze startsituaties kunnen ook worden gebruikt als ontwikkelingsfasen in het agogisch proces. Naarmate het cliëntsysteem zich ontwikkelt van gering naar meer participierend verandert het niveau van de te plegen interventies van persoonsgericht (geringe participatie) naar taakgericht (zelf-diagnose). De bij elke situatie behorende sociale technieken zijn zoals gezegd beschreven in het eerste gedeelte van het boek.

Van Beugen's dissertatie kan worden beschouwd als een aanvulling op het werk van Ten Have, die als grondslagenbouwer slechts zijdelings aan andragogische methoden- en techniekontwikkeling heeft gedaan. Waardengebondenheid, door Ten Have verworpen, is voor Van Beugen geen probleem; (non)directiviteit is dat evenmin. Hij onderschrijft de opvatting dat technieken gerelateerd zijn aan doelen, die te allen tijde berusten op bepaalde waarden; de gekozen technieken, al dan niet nondirectief, zijn in de visie van Van Beugen afhankelijk van de startsituatie, de doelstellingen en andere factoren als de draagkracht van het cliëntsysteem en de technieken die op enig moment voorhanden zijn (Ibid.: 50-52, 65-66).

Zijn wetenschapsopvatting, die ten tijde van *Sociale technologie* kan worden gekarakteriseerd als overwegend empirisch-analytisch, zal kort erna bijna radicaal veranderen. Aansluiting zoekend bij Habermas zal hij proberen een kritische andragologie te ontwikkelen die qua doelstelling emancipatoir is.<sup>9</sup>

### *Maatschappijkritische andragologie: de burger als andragoog*

Een zeer bekende exponent van de historisch-materialistische stroming binnen de andragologie is zoals gezegd Michielse, auteur van *De burger als andragoog* (1977). Hierin analyseert hij de geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk in Nederland vanuit marxistisch perspectief waarbij hij, evenals Nijk, laat zien dat het welzijnswerk - en derhalve ook de andrago(lo)gie - een januskop heeft. Hij gebruikt hiervoor de term 'dubbelkarakter van het welzijnswerk', dat hij als volgt omschrijft: "het andragogische werk vervult noodzakelijkerwijze een functie voor het kapitalisme, maar het betekent in zijn algemeenheid een belang van de arbeidersklasse, die binnen kapitalistische verhoudingen moet leven" (Michielse, 1980: 35). De geschiedenis van de volksopvoeding, die in de loop van de tijd evolueert tot volwassenenvorming en educatie, leert dat de volksopvoeding zich ontwikkelt binnen en tevens produkt is van industriële klassenmaatschappij na 1850. Volksopvoeding is gericht op beheersing, aanpassing van de lagere klassen aan wat de heersende klasse beschaafd vindt, gegeven de bestaande arbeids- en kapitaalverhoudingen, die niet ter discussie staan. Tegelijkertijd is vorming en educatie bestaansvoorwaarde geworden voor de arbeidersklasse, die zich zonder vorming en educatie niet kán verheffen uit de miserabele omstandigheden waarin zij het grootste deel van de negentiende eeuw verkeerde: "Wat voor de arbeiders noodzakelijk is om überhaupt in de maatschappij te kunnen bestaan, is tegelijkertijd basisvoorwaarde voor het kapitalisme: het voorhanden zijn van de waar arbeidskracht" (Ibid.: 36-37).

Dit dubbelperspectief van beheersing en emancipatie loopt als rode draad door de door Michielse beschreven geschiedenis van welzijnswerk en andragologie als wetenschappelijke welzijnsdiscipline. Na een rondgang langs de bekende sociale technologieën en geplande veranderingsstrategieën concludeert hij dat binnen de andragologie over menselijke behoeften vooral wordt gepsihologiseerd. Hiermee wordt de bepaaldheid van de maatschappelijke omstandigheden voor het bewustzijn versluierd dan wel over het hoofd gezien. Dit hangt samen met het gebrek aan andragologische zelfreflectie dat, volgens Michielse, zowel Ten Have als latere andragologen

kenmerkt. De andragologie is zelf produkt van de klassenmaatschappij: “historisch en feitelijk betekent andragologie wezenlijk ‘opvoeden van volwassenen’, ook al kunnen we daar nu een mooi eufemisme voor gebruiken” (Ibid.: 281) zoals sociale begeleider of sociale veranderaar. De problemen die het dubbelkarakter van de andragologie met zich meebrengt zijn slechts ten dele oplosbaar door zelfreflectie. Daarnaast is nodig een immer aanwezig bewustzijn van het hoe dan ook beheersende karakter van sociale technologieën en het bewustzijn dat echte emancipatie, de keerzijde van beheersing, slechts resultante kan zijn van maatschappelijke strijd (Ibid.: 284).

Ook binnen de andragologie bestaan vanaf eind jaren zestig, evenals binnen het opbouwwerk, grote visieverschillen. Het is dan ook niet moeilijk om de parallellen te zien. De drie hoofdbenaderingen binnen het opbouwwerk, die in hoofdstuk 5.4 werden besproken zijn geënt op de drie bovenbesproken andragologische benaderingen. De sociaal-agogische benadering binnen het opbouwwerk correspondeert met de tenhaveaanse sociaal-agogische benadering; de maatschappijkritische met de marxistische benaderingen en de pragmatische benadering met de sociaal-technologische.

### *Afbraak van de andragologie*

In 1983 start een door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen opgelegde grootscheepse bezuinigingsoperatie: *Taakverdeling en concentratie in het wetenschappelijk onderwijs*. De andragologie als zelfstandige studierichting zal worden opgeheven, hetgeen in 1985 daadwerkelijk gebeurt door haar te schrappen uit het Academisch Statuut.<sup>10</sup> In de Nota van Toelichting worden drie overwegingen genoemd die aan deze beslissing ten grondslag liggen. Een specifiek beroepsveld voor andragologen is in onvoldoende mate aanwezig; het studieobject van de andragologie biedt te weinig concrete aanknopingspunten voor een complete doctoraalopleiding; de wetenschappelijke opbrengst is te gering (Staatsblad 1985, 193).<sup>11</sup> De andragologie als afstudeerrichting zal voorlopig kunnen blijven bestaan binnen de Pedagogische Wetenschappen.

In 1986 volgt echter een tweede grote bezuinigingsoperatie: *Selectieve Krimp en Groei*. De selectieve krimp van de andragologie wordt gehele opheffing; in de jaren erna verdwijnen geleidelijk aan de afstudeerrichtingen andragologie. Ook de naam verdwijnt: andragologie wordt weer sociale pedagogiek – al dan niet als onderdeel van het curriculum of als afstudeerrichting.

# Noten

## BIJLAGE 2

- 1 De Economische Hogeschool in Rotterdam heeft een buitengewone leerstoel sociale pedagogiek vanaf 1954.
- 2 Een tussenpositie wordt ingenomen door Van Gent zelf, die zichzelf beschouwt als kritisch-rationalist.
- 3 Naast sociale agogie onderscheidt Ten Have ook culturele agogie, die met de sociale agogie weliswaar het vormende, leidende gemeen heeft, maar waarbij de doelstelling anders is, namelijk culturele (ofwel geestelijk-zedelijke) vorming (Ibid.: 41-44). Sociale en culturele agogie ontmoeten elkaar in het sociaal-culturele vormingswerk, dat beide aspecten heeft geïntegreerd.
- 4 Zo dient er onderscheid te worden gemaakt in fysiek- psychisch- en geestelijk welzijn en in normale en subnormale beginsituaties, welke door interne of door externe factoren kunnen worden veroorzaakt.
- 5 Over de drie stadia in veranderprocessen: unfreeze-change-refreeze.
- 6 Op grond van twee dimensies, aantal personen en de naar binnen of naar buiten gerichtheid van individu of groep, kunnen zes soorten cliëntsituaties worden onderscheiden, te beginnen bij het individu, via de externe relaties van het individu naar de groep en diens externe relaties, de betrekkingen tussen groepen ofwel groepsverhoudingen en grotere samenlevingsverbanden zoals buurten en wijken en dorpsgemeenschappen (Ten Have, 1968: 23 e.v.; 1973:78<sup>e</sup>.v.; 1974: 9 e.v.).
- 7 De analogie van dit model met medisch-diagnostische en therapeutische modellen is groot, hetgeen verband houdt met Ten Have's visie op de agogie, die hij in 1968 kernachtig als volgt verwoordt: "Het agogische proces is in grote trekken analoog aan het therapeutische of -iatische proces - het doelgerichte proces van genezing dat door de arts op deskundige wijze wordt geleid. In werkelijkheid is er een geleidelijke overgang tussen agogie en therapie. Dienovereenkomstig is er ook een duidelijke analogie tussen de studie der agogische wetenschappen en die der medische wetenschappen" (Ten Have II, 1968: 148-149).
- 8 Agogiek omvat de beroepswaarden, de beroepsideologie en de beroepskennis en kunde. Ten Have onderscheidt hierbij ten eerste de mens-, maatschappij- en levensbeschouwing, die mede bepalen hoe de agoog een bestaande toestand ofwel probleem interpreteert. De visie van de agoog op het probleem wordt ten tweede mede bepaald door zijn ethische en andere beginselen. Ten derde definieert de agoog de gewenste situatie mede op grond van zijn idealen, terwijl ten vierde de agoog zich bij zijn werkwijze mede laat leiden door zijn opvattingen over wat als meest doelmatige en doeltreffende methoden worden aangemerkt om de gewenste veranderingen te bewerkstelligen. (Ten Have 1968: 33-34; 1974: 120-124).
- 9 Lectoraatsrede (1971). Voorwoord bij de negende druk (1976: 2-4).
- 10 Tot en met 31 december 1985 kan het propedeutisch examen worden afgelegd; het doctoraalexamen kan tot en met 31 december 1987 worden afgelegd (Academisch Statuut 1985, art. IV, lid 1 en 2).
- 11 Zie ook *Een gedesorienteerde veranderingswetenschap: over de geschiedenis van de Nederlandse andragologie* (Gastelaars, 1990).

## BIJLAGE 3 Opbouwwerkonderzoek 1999: methodologische verantwoording

Het door mij verrichtte onderzoek bestond uit twee delen: instellingen en uitvoerend opbouwwerkers. Gekozen werd voor een kwantitatieve benadering, waarbij de volgende overwegingen een rol speelden. Voor het in kaart brengen van het Nederlandse opbouwwerk, bijna tien jaar nadat dit voor het laatst was gebeurd, diende allereerst te worden nagegaan waar in Nederland instellingen zijn met opbouwwerk, hoe groot deze instellingen zijn en hoeveel opbouwwerkers en / of werkers met opbouwwerktaken zij hebben. Het houden van een postenquête onder instellingen lag hierbij het meest voor de hand. Een tweede overweging was de tijdsduur tussen het laatste grootschalige onderzoek en het voorliggende; deze bedroeg negen jaar. Om geldige uitspraken te kunnen doen over het Nederlandse opbouwwerk, leek het mij zinvol om zo veel mogelijk instellingen en opbouwwerkers uit te nodigen deel te nemen aan het onderzoek. Dit kon alleen als gebruik werd gemaakt van de schriftelijke vragenlijst als onderzoeksmethode. Hoewel een schriftelijke vragenlijst beperkingen kent – vanwege de verwerkbaarheid is het welhaast onomtkoombaar zo veel mogelijk vragen voor te structureren – werd getracht deze te verminderen door het opnemen van een aantal open vragen. De antwoorden op de open vragen werden voor zover mogelijk achteraf gecodeerd.

### 1. De vragenlijst voor instellingen

Het benaderen van instellingen diende twee doelen; het vragen om medewerking bij het onderzoek onder uitvoerend opbouwwerkers en het krijgen van antwoord op onder meer de volgende vragen:

1. Waar zit in Nederland opbouwwerk, hoe groot zijn de instellingen, hoeveel opbouwwerkers en/of welzijnswerkers met opbouwwerktaken hebben de instellingen en hoe verhouden deze aantallen zich tot het totale aantal uitvoerend werkers?
2. Wat is er gedurende de laatste jaren veranderd in aantallen opbouwwerkers en formatieplaatsen opbouwwerk?

Omdat ik niet wist hoe groot de bereidheid van de instellingen tot het verlenen van medewerking aan het onderzoek onder uitvoerende opbouwwerkers zou zijn, werd tevens gevraagd naar de drie belangrijkste probleemvelden en doelgroepen van het opbouwwerk in 1999 en vijf jaar ervoor.

#### *Selectie van instellingen: de zoekprocedure*

Om zo veel mogelijk opbouwwerk- en welzijnsinstellingen te traceren werd gebruik gemaakt van de volgende zoekmethode: allereerst werden de namen en adressen van instellingen uit de Gids voor Maatschappelijk Welzijn (GMW), die voor wat het welzijnswerk betreft voor het laatst was bijgewerkt in september 1994, met behulp van de cd-foongids gecontroleerd op juistheid. Omdat de GMW-lijst ruim vier jaar oud was en vermoedelijk niet compleet als gevolg van fusies en naamswijzigingen, werd de aldus geactualiseerde namen- en adressenlijst aangevuld met adressen van instellingen die zijn geabonneerd op *MO/Samenlevingsopbouw* en adressen van in-

stellingen die, enkele maanden voordat het onderzoek begon, werkers hadden afgevaardigd naar de Vakconferentie Opbouwwerk '98. Vervolgens werd met behulp van de kaart van Nederland nagegaan of bepaalde delen van Nederland ondervertegenwoordigd waren. Ten slotte werd via de cd-foongids gezocht naar instellingen in alle gemeenten met minimaal 25.000 inwoners die nog ontbraken.<sup>1</sup>

Het aldus opgebouwde bestand bevatte circa 540 adressen van instellingen,<sup>2</sup> verdeeld over 277 kernen, behorend tot 245 gemeenten<sup>3</sup> - dit is 46% van het totaal aantal gemeenten in Nederland. Om na te gaan of het bestand dusdanig was opgebouwd dat op grond van de reacties een representatief beeld kon worden geschetst van het Nederlandse opbouwwerk, werd gekeken naar het inwoneraantal en de mate van stedelijkheid van de 245 gemeenten waar de circa 540 instellingen zijn gehuisvest. Instellingen uit de 25 gsb-gemeenten, een laatste aandachtspunt, waren via bovenbeschreven zoekprocedure al in het bestand opgenomen.

#### *Inwoneraantal*

Trends '88 leerde dat opbouwwerkinstellingen vooral te vinden zijn in grotere gemeenten, waarbij toentertijd gemeenten met maximaal 20.000 inwoners als kleiner werden gedefinieerd. Uit Trends '90 bleek dat het aantal instellingen in gemeenten met minder dan 20.000 inwoners ten opzichte van 1988 was gedaald van circa 40% naar circa 28%. De meeste instellingen, circa 45%, waren in die periode te vinden in gemeenten met 20.000 tot 50.000 inwoners (Van Hooijdonk en Raspe 1990: bijlage 1). Tabel 1 laat zien dat het percentage gemeenten in mijn adressenbestand vrij nauwkeurig overeenkwam met dat in 1990.

*Tabel 1: Inwoneraantal gemeenten in bestand*

	1999		1990 (geschat)
- 20.000 inwoners	73	30%	28%
20.000-50.000 inwoners	115	47%	45%
50.000 – 100.000 inw.	32	13%	17%
100.000+ inwoners	25	10%	10%
totaal	245		

Het totale inwoneraantal van de 245 aangeschreven gemeenten was ruim 11.6 miljoen.<sup>4</sup> Dit is driekwart (74%) van de totale bevolking. De overige 26 procent woonde in aanmerkelijk meer gemeenten, namelijk 293. Hieruit kon worden afgeleid dat er inderdaad vooral kleinere gemeenten buiten het bestand vielen en dat derhalve de kans op het missen van veel instellingen met opbouwwerk relatief gering was.

#### *Stedelijkheid*

Dat het aantal welzijnsvoorzieningen groter is in dichtbevolkte gebieden heeft geen betoog; dat een grotere concentratie van mensen leidt tot een grotere concentratie van problemen en dus tot een grotere inzet van opbouwwerk evenmin. Voor het bepalen van de stedelijkheidsgraad van gemeenten was inwoneraantal evenwel geen goed criterium, mede als gevolg van gemeentelijke

herindelingen waarbij veelal kleine gemeenten zijn samengevoegd tot grotere, zonder dat hierbij de concentratie van wonen, werken, recreatie en voorzieningengebruik toeneemt (Den Dulk, Van de Stadt en Vliegen, 1992: 18). Zo viel Emmen met ruim 105.000 inwoners in de categorie *weinig stedelijk*, terwijl Voorburg met nog geen 39.000 inwoners behoort tot de *zeer sterk stedelijke* gemeenten, de hoogste categorie.

Omdat ik niet alleen verwachtte dat het aantal gemeenten met opbouwwerk zou dalen naarmate de stedelijkheidsgraad afneemt, maar ook wilde nagaan of de mate van stedelijkheid van invloed is op problemen in het werkveld, taken en samenwerkingspartners, werd tevens nagegaan wat de stedelijkheidsgraad is van de gemeenten in het adressenbestand.

Hierbij werd de door het CBS ontwikkelde maatstaf voor stedelijkheid gebruikt: de omgevingsadressendichtheid, die wordt beschouwd als het meest kenmerkende van verstedelijking. Hoe meer adressen per vierkante kilometer, hoe groter de concentratie van wonen, werken, recreatie en voorzieningengebruik. Op grond van de telling van het aantal adressen binnen een cirkel met een straal van één kilometer wordt per adres vastgesteld hoe groot deze dichtheid is, waarna wordt gemiddeld per gemeente (Ibid.: 14-22). Aldus onderscheidt het CBS vijf stedelijkheidsklassen:

- zeer sterk stedelijk: gemeenten met tenminste 2500 adressen per vierkante kilometer;
- sterk stedelijk: gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van 1500 tot 2500;
- matig stedelijk: gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van 1000 tot 1500;
- weinig stedelijk: gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van 500 tot 1000;
- niet-stedelijk: gemeenten met een omgevingsadressendichtheid van minder dan 500.

Bovenstaande maatstaf voor stedelijkheid was nog niet eerder gebruikt in opbouwwerkonderzoek; derhalve werd nagegaan hoe de verdeling per stedelijkheidsklasse van de gemeenten in het bestand zich verhield tot de verdeling in stedelijkheidsklassen van alle gemeenten in Nederland.

Tabel 2: Stedelijkheid gemeenten in Nederland en in het bestand

	Nederland*		bestand		rij-perc.**
zeer sterk stedelijk	12	2 %	12	5%	100%
sterk stedelijk	53	10%	47	19%	89%
matig stedelijk	92	17%	61	25%	66%
weinig stedelijk	184	34%	68	28%	37%
niet stedelijk	197	37%	57	23%	29%
			538	100%	245

\* Bron: CBS, 1999

\*\* Rijpercentage betekent horizontale centering, ofwel het aantal in het bestand gedeeld door het aantal in Nederland.

Het percentage gemeenten waarvan op grond van de zoekprocedure vermoed werd dat zij opbouwwerk zouden hebben, daalde met de mate van stedelijkheid (zie tabel 2, laatste kolom). Alle zeer sterk en nagenoeg alle sterk stedelijke gemeenten zaten in het adressenbestand,<sup>5</sup> evenals tweederde van de matig stedelijke gemeenten en eenderde van de weinig en niet-stedelijke gemeenten, een verdeling die kans bood op een zodanige respons dat vergelijking van instellingen en uitvoerende werkers op grond van stedelijkheidsklasse mogelijk zou zijn.

Gelet op zowel inwoneraantal als stedelijkheid werd geconcludeerd dat het bestand dusdanig was opgebouwd dat er een representatieve weergave van het opbouwwerk in Nederland gegeven kon worden.

## 2. Het onderzoek onder instellingen

Zoals gezegd werden er vragenlijsten gestuurd naar 521 instellingen in 245 gemeenten. De respons op de instellingenenquête was hoog: 330 instellingen (63%), verdeeld over 196 gemeenten, retournerden de vragenlijst. Dankzij het feit dat ook nagenoeg alle instellingen die geen opbouwwerk hebben maar wel de vragenlijst terugstuurden, de naam van de instelling en de postcode invulden, kon worden nagegaan hoe per gemeente de verdeling wel opbouwwerk, geen opbouwwerk en de nonrespons was. De nonrespons (191 min 5 wel reactie maar geen afzender) was verdeeld over 115 gemeenten. Vanuit 66 gemeenten hadden echter wel andere instellingen gereageerd, zodat het aantal gemeenten waarvan niet bekend is of zij opbouwwerk hebben, 49 was.

### *Geografische spreiding*

Tabel 3 geeft een overzicht per provincie van de verdeling wel en niet respons per gemeente. De respons en nonrespons per gemeente per provincie met elkaar vergeleken, laat zien dat vanuit Friesland en Zuid-Holland procentueel aanmerkelijk minder gemeenten reageerden dan vanuit de andere provincies (respectievelijk 37% en 29%). Wat Friesland betreft, dat voor 87% bestaat uit niet en weinig stedelijke gemeenten, was alle nonrespons afkomstig uit niet stedelijke gemeenten, hetgeen erop duidde dat de kans op de aanwezigheid van opbouwwerk gering is.

*Tabel 3: Geografische spreiding respons en nonrespons*

	reactie	geen reactie	totaal
Groningen	15	2	17
Friesland	12	7	19
Drenthe	10	2	12
Overijssel	20	2	22
Gelderland	26	7	33
Utrecht	10	2	12
Noord-Holland	20	5	25
Zuid-Holland	25	10	35
Zeeland	7	1	8
Noord-Brabant	31	9	40
Limburg	14	2	16
Flevoland	6	-	6
<i>totaal</i>	196	49	245

Gezien het aantal gemeenten dat Zuid-Holland telde, bleek deze provincie ondervertegenwoordigd, ook wanneer werd gekeken naar wel respons uit nonrespons-gemeenten. Van de 35 gemeenten bleven er 10 over van waaruit geen reactie kwam. Het aantal inwoners van de nonrespons



in Zuid-Holland tezamen was echter gering, 281.000 (tegen ruim 2.2 miljoen in de gemeenten die wel reageerden); de helft van de gemeenten had niet meer dan ruim 23.000 inwoners.

De andere provincies met een nonrespons boven de 20%: de nonrespons uit Noord-Brabant was grotendeels afkomstig uit weinig stedelijke gemeenten; alle sterk stedelijke gemeenten reageerden wel. De nonrespons uit Gelderland kwam geheel uit weinig en niet stedelijke gemeenten. De nonrespons uit Noord-Holland was voor de helft afkomstig uit matig stedelijke gemeenten en voor de andere helft uit weinig en niet stedelijke gemeenten.

De tabellen 4 en 5 laten de verdeling per provincie en stedelijkheidsklasse zien van gemeenten met en zonder opbouwwerk en de nonrespons. De verschillen met betrekking tot stedelijkheid zijn significant (p.004). Dit betekent dat, naarmate de stedelijkheidsgraad daalt, er minder instellingen met opbouwwerk zijn.

Tabel 4: Geografische spreiding gemeenten met en zonder opbouwwerk en nonrespons

	opbouwwerk	geen opbouwwerk	nonrespons, gemeente niet in onderzoek	totaal
Groningen	9	6	2	17
Friesland	9	3	7	19
Drenthe	10	-	2	12
Overijssel	15	5	2	22
Gelderland	22	4	7	33
Utrecht	8	2	2	12
Noord-Holland	18	2	5	25
Zuid-Holland	16	9	10	35
Zeeland	6	1	1	8
Noord-Brabant	24	7	9	40
Limburg	11	3	2	16
Flevoland	4	2	-	6
<i>totaal</i>	152	44	49	245

Tabel 5: Stedelijkheid gemeenten met en zonder opbouwwerk en nonrespons

	opbouwwerk	geen opbouwwerk	nonrespons, gemeente niet in onderzoek	totaal
zeer sterk stedelijk	11	1	12	
sterk stedelijk	36	7	4	47
matig stedelijk	43	8	10	61
weinig stedelijk	36	12	20	68
niet stedelijk	26	16	15	57
<i>totaal</i>	152	44	49	245

### *Vergelijking van gemeenten met en zonder opbouwwerk*

Het vermoeden dat opbouwwerk vooral in grotere en matig tot zeer sterk stedelijke gemeenten te vinden is, werd bevestigd. Van de 44 gemeenten zonder opbouwwerk (23%) had ruim de helft minder dan 20.000 inwoners; bijna tweederde was weinig of niet-stedelijk.

De 152 gemeenten met opbouwwerk hadden circa 9,5 miljoen inwoners, de 44 gemeenten zonder opbouwwerk ruim 1 miljoen.

### *Geografische spreiding*

De verdeling per provincie van het aantal instellingen met opbouwwerk verschilde niet veel van 1990. Destijds hadden Noord-Brabant en Zuid-Holland veruit de meeste instellingen, gevolgd door Noord-Holland en Gelderland; in 1999 waren dat Noord-Brabant en Noord-Holland, gevolgd door Zuid-Holland en Gelderland.

Tabel 6: Geografische spreiding

	instellingen		gemeenten	
Groningen	9	4.5	9	5.9
Friesland	10	5.0	9	5.9
Drente	13	6.5	10	6.6
Overijssel	18	9.0	15	9.9
Gelderland	24	12.0	22	14.5
Utrecht	12	6.0	8	5.3
Noord-Holland	34	17.0	18	11.8
Zuid-Holland	27	13.5	16	10.5
Zeeland	6	3.0	6	3.9
Noord-Brabant	31	15.5	24	15.8
Limburg	12	6.0	11	7.2
Flevoland	4	2.0	4	2.6
	200		152	

Hierbij dient te worden opgemerkt dat van de 34 instellingen in Noord-Holland er 14 uit Amsterdam waren en van de 27 instellingen uit Zuid-Holland 9 uit Rotterdam. Correctie voor het aantal gemeenten per provincie met opbouwwerk zette Noord-Brabant en Gelderland bovenaan, met Noord-Holland als derde en Zuid-Holland en Overijssel als vierde provincies. Dat er meer gemeenten en instellingen met opbouwwerk in genoemde provincies waren, kon niet op toeval berusten; de vijf provincies hebben tezamen ruim 11 miljoen inwoners. Evenals in 1990 hadden de twee kleinste provincies qua inwoneraantal, Zeeland en Flevoland, nauwelijks instellingen met opbouwwerk.

### 3. De vragenlijst voor opbouwwerkers

Bij het construeren van de vragenlijst werd uitgegaan van het model met behulp waarvan het opbouwwerk sinds jaar en dag zichzelf positioneert – intermediair tussen burgers, overheid en particulier initiatief. Hoewel het model bijna de hele samenleving omvat – slechts het bedrijfsleven

wordt niet genoemd – is het niet moeilijk te operationaliseren; het is immers een partijenmodel en biedt derhalve de mogelijkheid de actoren waarop het opbouwwerk zich richt in kaart te brengen. ‘Burgers’ zijn onder te brengen in twee categorieën: bewonersgroepen, al dan niet georganiseerd via buurt- en wijkverenigingen en specifieke aandachtsgroepen.

Omwille van de eenvoud werd het begrip ‘overheid’ opgevat zoals dat in het dagelijks spraakgebruik ook gebeurt, namelijk de beleidsvoorbereidende, -uitvoerende en -beslissende actoren in en om het stadhuis: het College van Burgemeester en Wethouders, politieke partijen en gemeentelijke diensten. Deze overheidsactoren zijn van bijzonder belang voor het opbouwwerk; de gemeentelijke overheid is immers zowel doelwitorganisatie van het opbouwwerk als welzijnsfinancier en welzijnsbeleidsbepaler.

Tot het ‘*particulier initiatief*’, een begrip dat op zich al moeilijk te definiëren omdat het onderscheid tussen publiek en privaat verre van ondubbelzinnig is, werden de instanties en instellingen gerekend die niet tot de overheid zoals hierboven gedefinieerd behoren, maar die wel doelwitorganisatie van het opbouwwerk zijn. Hoewel op deze manier organisaties die niet tot het particulier initiatief behoren, zoals arbeidsbureaus, winkeliersverenigingen en de politie, op één hoop worden geveegd met woningbouwverenigingen en maatschappelijk-werkinstellingen, was dit voor het onderzoek geen bezwaar. Het ging immers om het in kaart brengen van de actoren op wie het opbouwwerk zich richt om zijn doelstellingen te bereiken. Hierbij is vooral de maatschappelijke taakstelling of functie van de doelwitorganisaties van belang, niet de vraag of het publieke, private dan wel private organisaties met publieke taken zijn.

Rond de drie elementen van het model waarbinnen het opbouwwerk als intermediair werd geplaatst, werd een aantal vragen, waarvan zoals gezegd de meeste waren voorgestructureerd, geclusterd rond onder meer de volgende thema’s: achtergrond- en beroepskenmerken (opbouwwerk); doelgroepen en taken (burgers); samenwerkingspartners (particulier initiatief en overheid) en opbouwwerkrelevante ontwikkelingen (overheid).

### *Opbouwwerk: kenmerken van de beroepsgroep*

Om een algemeen beeld te krijgen van de beroepsgroep werd gevraagd naar sekse, geboortjaar, etniciteit, opleidingsniveau en naar opbouwwerkspecifieke zaken zoals specialisatie opbouwwerk, bekendheid met het *Beroepsprofiel Opbouwwerker*, aantal jaren als opbouwwerker werkzaam, ‘voltijd of deeltijd’ opbouwwerker, het aantal uren werkzaam en het aantal uren opbouwwerk per week.

### *Opbouwwerk en burgers: doelgroepen en taken*

Om zicht te krijgen op het werkgebied werd gevraagd naar het aantal buurten, wijken of dorpen in het eigen werkgebied, alsmede naar het al dan niet bekend staan als kansarm (laag opleidings- en inkomensniveau) van de buurten of wijken waarin men werkt. Gevraagd werd tevens naar de drie belangrijkste problemen in het eigen werkgebied.

Het opbouwwerk organiseert en ondersteunt bewoners, al dan niet georganiseerd via buurt- en wijkverenigingen. Een aantal vragen had dan ook tot doel na te gaan hoe het is gesteld met de organisatie van bewoners, in hoeverre het opbouwwerk daadwerkelijk regelmatig dan wel incidenteel ondersteuning verleent en wat bij de ondersteuning van bewonersorganisaties de belangrijkste taken zijn. Omdat het opbouwwerk allochtonen tot zijn doelgroep rekent, werden tevens vragen opgenomen over de organisatie en ondersteuning van allochtone groeperingen. Een derde doelgroep bestaat uit andere specifieke aandachtscategorieën of groepen; ook daar werd naar gevraagd.

Om inhoudelijke verschuivingen in taken en aandachtsgebieden op te sporen werd gevraagd wat in 1999 en vijf jaar geleden de vijf belangrijkste onderwerpen / thema’s waren waarmee de wer-

kers zich bezighielden. De lijst met thema's was samengesteld op basis van eerder onderzoek van het NIMO en van regelmatig terugkerende thema's in het tijdschrift *MO/Samenlevingsopbouw*. Hierbij werd het thema leefbaarheid opgesplitst in vier items, eveneens gebaseerd op wat er in de loop der jaren over is geschreven: een schone buurt, een groene buurt, een sociaal veilige buurt en sociale kontakten. Ook werd gevraagd naar de belangrijkste concrete problemen bij de uitvoering van het werk.

Om inzicht te krijgen in wat opbouwwerkers zelf meer en minder belangrijk vinden in hun werk, werd gevraagd welke taken zij wel en niet zouden afstoten als hun werktijd zou worden gehalveerd.

#### *Opbouwwerk, overheid en particulier initiatief: samenwerking*

Om het beeld van aandachtsgebieden en problemen te completeren en tevens om na te gaan met welke instanties en instellingen het opbouwwerk vooral zaken doet, werd een lijstje voorgelegd, eveneens op basis van eerder onderzoek en *MO/Samenlevingsopbouw*, met de vraag voor 1999 en voor vijf jaar eerder aan te geven met welke vijf er het meest werd samengewerkt. Gevraagd werd tevens naar relevante maar ontbrekende samenwerkingspartners.

#### *Opbouwwerk en overheid: opbouwwerkrelevante ontwikkelingen*

De gemeentelijke overheid is een samenwerkingspartner met meer gewicht in het interorganisationele veld dan andere actoren. Zij stelt niet alleen het welzijnsbeleid vast, maar is tevens welzijnswerkfinancier. Derhalve werden vragen gesteld over zaken die voor de positie en het functioneren van het opbouwwerk van belang zijn, zoals de invloed van de gemeente op het instellingsbeleid, de samenwerking tussen instelling en gemeente, de participatie van burgers bij de gemeentelijke besluitvorming,<sup>6</sup> de sociale vernieuwing en het grotestedenbeleid.

## 4. Het onderzoek onder uitvoerend opbouwwerkers

De vragenlijsten onder uitvoerend opbouwwerkers werden verspreid via de 182 instellingen, verdeeld over 142 gemeenten, die hun medewerking hadden toegezegd. Onbekend is hoeveel vragenlijsten er zijn verspreid via de instellingen; het lijkt erop dat naarmate de instelling groter was, er minder vragenlijsten en reminders werden doorgestuurd naar opbouwwerkers. Vanuit een paar grote instellingen kwamen 9 van de 145 gestuurde vragenlijsten terug.

Er werden 377 vragenlijsten geretourneerd. Het aantal verwerkte formulieren was 369; acht respondenten bleken namelijk niet tot de doelgroep te behoren.<sup>7</sup> De respondenten waren afkomstig uit 145 instellingen; verdeeld over 119 gemeenten. Dit betekende dat 72% van de instellingen met opbouwwerk, verdeeld over 80% van de gemeenten met opbouwwerk, daadwerkelijk heeft meegedaan aan het onderzoek onder uitvoerenden – voldoende om een adequaat beeld te geven van het Nederlandse opbouwwerk.

#### *Geografische spreiding*

Uit het onderzoek onder instellingen kwam reeds naar voren dat de provincies Noord- en Zuid-Holland, Noord-Brabant en Gelderland de meeste opbouwwerkinstellingen hadden. Dat uit deze vier provincies de meeste reacties kwamen, was dan ook niet verrassend. Wat Noord- en

Zuid-Holland betreft kwamen de reacties voor een groot deel uit de twee grootste gemeenten: Amsterdam en Rotterdam. Rotterdam leverde de helft van de respondenten uit Zuid-Holland; ruim eenderde van de respondenten uit Noord-Holland was werkzaam in Amsterdam. Uit meer dan de helft van de gemeenten per stedelijkheidsklasse kwamen reacties. Dit leidde, in combinatie met de verdeling over de provincies tot de conclusie dat ook het onderzoek onder uitvoerenden representatief was.

Tabel 7: Geografische spreiding van *instellingen* van waaruit wel en geen reactie door uitvoerenden

	ja	nee	totaal
Groningen	6	3	9
Friesland	7	3	10
Drenthe	9	4	13
Overijssel	10	8	18
Gelderland	19	5	24
Utrecht	9	3	12
Noord-Holland	26	8	34
Zuid-Holland	19	8	27
Zeeland	6	-	6
Noord-Brabant	21	7	28
Limburg	9	2	11
Flevoland	4	-	4
<i>totaal</i>	<i>145</i>	<i>51</i>	<i>196</i>

Tabel 8: Stedelijkheid van *instellingen* van waaruit wel en geen reactie door uitvoerenden

	ja	nee	totaal
zeer sterk stedelijk	33	7	40
sterk stedelijk	33	8	41
matig stedelijk	36	15	51
weinig stedelijk	23	14	37
niet stedelijk	20	7	27
<i>totaal</i>	<i>145</i>	<i>51</i>	<i>196</i>

Tabel 9: Geografische spreiding van *gemeenten* van waaruit wel en geen reactie door uitvoerenden

	<u>ja</u>	<u>nee</u>	<u>totaal</u>
Groningen	6	3	9
Friesland	7	2	9
Drenthe	9	1	10
Overijssel	10	5	15
Gelderland	18	4	22
Utrecht	5	3	8
Noord-Holland	14	4	18
Zuid-Holland	11	5	16
Zeeland	6	-	6
Noord-Brabant	20	4	24
Limburg	9	2	11
Flevoland	4	-	4
<i>totaal</i>	119	33	152

Tabel 10: Stedelijkheid van *gemeenten* van waaruit wel en geen reactie door uitvoerenden

	<u>ja</u>	<u>nee</u>	<u>totaal</u>
zeer sterk stedelijk	9	2	11
sterk stedelijk	32	4	36
matig stedelijk	35	9	44
weinig stedelijk	23	12	35
niet stedelijk	20	6	26
totaal	119	33	152

#### *Significante verschillen: de factor stedelijkheid*

Het vergelijken van wel en niet gsb-werkers leverde wel significante verschillen op, maar gsb was geen ondubbelzinnig criterium. Het gsb kwam immers voor in drie stedelijkheidsklassen. De factor opbouwwerktijd (tenminste 80% werktijd voor opbouwwerk) bleek niet significant samen te hangen met sekse of gsb, wel met de factor stedelijkheid. Derhalve werd besloten stedelijkheid als criterium te nemen voor het opzoeken van verschillen (zie bijlage 4).

## Verdeling gemeenten met opbouwwerk over stedelijkheidsklassen

<i>Zeer sterk stedelijk</i>	Assen	Epe
Amsterdam	Brunssum	Gemert Bakel
Delft	Culemborg	Harlingen
Den Haag	Doetinchem	Hatterem
Groningen	Dongen	Hellendoorn
Haarlem	Ede	Heusden
Leiden	Etten Leur	Hoogeveen
Rijswijk	Goes	Laarbeek
Rotterdam	Haarlemmermeer	Leek
Utrecht	Harderwijk	Losser
Vlaardingen	Heerenveen	Moerdijk
	Helmond	Noordenveld
<i>Sterk stedelijk</i>	Hillegom	Noordoostpolder
Alkmaar	Hoogezand	Renkum
Amersfoort	Hoorn	Steenwijk
Amstelveen	Landgraaf	Terneuzen
Apeldoorn	Lelystad	Urk
Arnhem	Middelburg	Veendam
Beverwijk	Oldenzaal	Veghel
Breda	Oosterhout	Venray
Bussum	Oss	Waalre
Den Bosch	Rheden	Werkendam
Den Helder	Roermond	Weststellingwerf
Deventer	Roosendaal	Winterswijk
Diemen	Sittard	
Dordrecht	Smallingerland	<i>Niet stedelijk</i>
Eindhoven	Sneek	Aalburg
Enschede	Soest	Achtkarspelen
Heemskerk	Tiel	Baarle-Nassau
Heerlen	Uden	Bellingwedde
Hellevoetsluis	Veldhoven	Borger Odoorn
Hengelo	Waalwijk	Born-Susteren
Hilversum	Waddinxveen	Borsele
Huizen	Wageningen	Coevorden
Ijmuiden	Wijchen	De Wolden
Leeuwarden	Winschoten	Gorssel
Maassluis	Woerden	Gulpen
Maastricht	Zeist	Hardenberg
Nieuwegein	Zevenaar	Lopik
Nijmegen	Zutphen	Marum
Spijkenisse		Middenmeer
Tilburg	<i>Weinig stedelijk</i>	Middenveld
Veenendaal	Aalsmeer	Nieuw Leusen
Venlo	Appingedam	Ommen
Vlissingen	Asten	Oostburg
Weesp	Beuningen	Opsterland
Zaanstad	Boxtel	Skarsterlan
Zwijndrecht	Brummen	Tubbergen
Zwolle	Cromstrijen	Vriezenveen
	Delfzijl	West Maas en Waal
<i>Matig stedelijk</i>	Denekamp	Westerveld
Alblasserdam	Echt	Zuidlaren
Almelo	Elst	
Almere	Emmen	

# Noten

## BIJLAGE 3

- 1 Nederland telde in 1999 163 gemeenten met meer dan 25.000 inwoners. De zoekwoorden via de cd-foongids waren: opbouwwerk, samenlevingsopbouw, welzijn, welzijnswerk, buurtwerk, buurt-huiswerk, sociaal-cultureel en sociaal-kultureel werk; indien deze ingangen geen aanknopingspunten opleverden, werd er gezocht onder stichting. Deze laatste procedure leverde nog circa 10 adressen op.
- 2 Waarvan er uiteindelijk, na aftrek van de teruggestuurde ‘naam en adres onbekend en niet te achterhalen-enveloppen’, 521 overbleven.
- 3 Gemeenten en plaatsen / kernen vallen niet altijd samen. Zo behoren bijv. de plaatsen / kernen Beilen, Smilde en Westerbork tot de gemeente Middenveld in Drenthe. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het opgegeven postadres, ongeacht of dit plaats / kern of gemeente is. Dit is iets fijnmaziger; zo heeft de provincie Drenthe, door de gemeentelijke herindelingen, aanmerkelijk minder gemeenten (12) dan plaatsen / kernen.
- 4 De aantallen inwoners per gemeente zijn, evenals de stedelijkheidsklasse per gemeente, overgenomen uit de CBS-publicatie *Bevolking der gemeenten van Nederland op 1 januari 1999*.
- 5 In 6 sterk stedelijke gemeenten leverde de zoekmethode geen adressen op; tezamen hebben zij bijna 237.000 inwoners.
- 6 Bij deze vraag werd gebruik gemaakt van de participatieladder van Nelissen, die bestaat uit zes treden, waarvan de onderste is “beslissen door burgers”, gevolgd door “beslissen door de overheid, meeweten, meedenken, meepraten (inspraak), meebeslissen en beslissen door burgers” (Nelissen, 1980: 136-137).
- 7 Zes respondenten hadden geen opbouwwerktaken, één respondent was sinds enkele jaren gepensioneerd en één respondent gaf aan zich bezig te houden met armoedebestrijding zonder dat hier opbouwwerktaken aan gekoppeld waren.



## BIJLAGE 4 Opbouwwerkonderzoek 1999: tabellen

### Relevante beroepskenmerken, uitgesplitst naar 'stedelijkheidsklasse'

Tabel 1: Opbouwwerkers met minder dan en tenminste 80% opbouwwerktaken

		stedelijk					Total
		zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
opbouwwerk	Count	49	66	26	21	5	167
	% within stedelijk	59,0%	48,9%	38,8%	44,7%	14,7%	45,6%
opbouwwerk+	Count	34	69	41	26	29	199
	% within stedelijk	41,0%	51,1%	61,2%	55,3%	85,3%	54,4%
Total	Count	83	135	67	47	34	366
	% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

#### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	20,971(a)	4	,000
Likelihood Ratio	22,650	4	,000
Linear-by-Linear Association	16,765	1	,000
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 15,51.

Tabel 2: Specialisatie opbouwwerk in relatie tot het percentage opbouwwerkuren

			opbouwwerk		Total
			opbouwwerk	opbouwwerk+	opbouwwerk
specialisatie	ja	Count	116	102	218
		% within owenplus	68,6%	51,3%	59,2%
	nee	Count	53	97	150
		% within owenplus	31,4%	48,7%	40,8%
Total		Count	169	199	368
		% within owenplus	100,0%	100,0%	100,0%

#### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	11,436(b)	1	,001		
Continuity Correction(a)	10,728	1	,001		
Likelihood Ratio	11,550	1	,001		
Fisher's Exact Test				,001	,001
Linear-by-Linear Association	11,405	1	,001		
N of Valid Cases	368				

aComputed only for a 2x2 table

b0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 68,89.

Tabel 3: Specialisatie opbouwwerk in relatie tot het percentage opbouwwerkuren

					Total
			opbouwwerk	opbouwwerk+	opbouwwerk
4. Specialisatie opbouwwerk	ja, tijdens opleiding	Count	82	76	158
		% within owenplus	48,5%	38,2%	42,9%
	ja, na opleiding	Count	34	26	60
		% within owenplus	20,1%	13,1%	16,3%
	nee	Count	53	97	150
		% within owenplus	31,4%	48,7%	40,8%
Total	Count	169	199	368	
	% within owenplus	100,0%	100,0%	100,0%	

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11,834(a)	2	,003
Likelihood Ratio	11,948	2	,003
Linear-by-Linear Association	8,368	1	,004
N of Valid Cases	368		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 27,55.

Tabel 4: Wijk kansarm?

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
11a. Wijk kansarm	nee, niet kansarm	Count	21	32	25	23	25	126
		% within stedelijk	25,9%	24,6%	39,7%	51,1%	73,5%	35,7%
	ja, kansarm	Count	60	98	38	22	9	227
		% within stedelijk	74,1%	75,4%	60,3%	48,9%	26,5%	64,3%
Total	Count	81	130	63	45	34	353	
	% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	36,619(a)	4	,000
Likelihood Ratio	35,954	4	,000
Linear-by-Linear Association	31,574	1	,000
N of Valid Cases	353		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 12,14.

## Specifieke aandachtsterreinen

Tabel 5: Wonen

		stedelijk					Total
		zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
geen aandacht	Count	39	76	43	25	24	207
	% within stedelijk	47,0%	56,3%	64,2%	53,2%	70,6%	56,6%
wel aandacht	Count	44	59	24	22	10	159
	% within stedelijk	53,0%	43,7%	35,8%	46,8%	29,4%	43,4%
Total	Count	83	135	67	47	34	366
	% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	7,622(a)	4	,106
Likelihood Ratio	7,729	4	,102
Linear-by-Linear Association	4,278	1	,039
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 14,77.

Tabel 6: Verkeersveiligheid

		stedelijk					Total
		zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
geen aandacht	Count	46	53	30	13	19	161
	% within stedelijk	55,4%	39,3%	44,8%	28,3%	55,9%	44,1%
wel aandacht	Count	37	82	37	33	15	204
	% within stedelijk	44,6%	60,7%	55,2%	71,7%	44,1%	55,9%
Total	Count	83	135	67	46	34	365
	% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

### Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	12,207(a)	4	,016
Likelihood Ratio	12,376	4	,015
Linear-by-Linear Association	,970	1	,325
N of Valid Cases	365		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 15,00.

Tabel 7: Leefbaar - schone buurt

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
geen aandacht	Count		47	77	39	34	27	224
	% within stedelijk		56,6%	57,0%	58,2%	72,3%	79,4%	61,2%
wel aandacht	Count		36	58	28	13	7	142
	% within stedelijk		43,4%	43,0%	41,8%	27,7%	20,6%	38,8%
Total	Count		83	135	67	47	34	366
	% within stedelijk		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	9,174(a)	4	,057
Likelihood Ratio	9,713	4	,046
Linear-by-Linear Association	7,189	1	,007
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 13,19.

Tabel 8: Leefbaar - sociale veiligheid

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
geen aandacht	Count		20	30	17	13	17	97
	% within stedelijk		24,1%	22,2%	25,4%	27,7%	50,0%	26,5%
wel aandacht	Count		63	105	50	34	17	269
	% within stedelijk		75,9%	77,8%	74,6%	72,3%	50,0%	73,5%
Total	Count		83	135	67	47	34	366
	% within stedelijk		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11,230(a)	4	,024
Likelihood Ratio	10,131	4	,038
Linear-by-Linear Association	6,373	1	,012
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 9,01.

Tabel 9: Leefbaar - groene buurt

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
27e. Onderwerp groene buurt leefbaarheid nu	geen aandacht	Count	66	113	55	39	31	304
		% within stedelijk	79,5%	83,7%	82,1%	83,0%	91,2%	83,1%
	wel aandacht	Count	17	22	12	8	3	62
		% within stedelijk	20,5%	16,3%	17,9%	17,0%	8,8%	16,9%
Total	Count		83	135	67	47	34	366
	% within stedelijk		100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	2,417(a)	4	,660
Likelihood Ratio	2,655	4	,617
Linear-by-Linear Association	1,405	1	,236
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,76.

Tabel 10: Leefbaar - sociale contacten

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
27f. Onderwerp sociale contacten leefbaarheid nu	geen aandacht	Count	23	37	21	19	13	113
		% within stedelijk	27,7%	27,4%	31,3%	40,4%	38,2%	30,9%
	wel aandacht	Count	60	98	46	28	21	253
		% within stedelijk	72,3%	72,6%	68,7%	59,6%	61,8%	69,1%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	4,029(a)	4	,402
Likelihood Ratio	3,927	4	,416
Linear-by-Linear Association	3,175	1	,075
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 10,50.

Tabel 11: Herinrichting wijk

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
27g. Onderwerp herinrichting wijk nu	geen aandacht	Count	36	57	33	23	26	175
		% within stedelijk	43,4%	42,2%	49,3%	48,9%	76,5%	47,8%
	wel aandacht	Count	47	78	34	24	8	191
		% within stedelijk	56,6%	57,8%	50,7%	51,1%	23,5%	52,2%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	13,617(a)	4	,009
Likelihood Ratio	14,112	4	,007
Linear-by-Linear Association	8,781	1	,003
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 16,26.

Tabel 12: Welzijnsvoorzieningen

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
27h. Onderwerp welzijnsvoorzieningen nu	geen aandacht	Count	48	87	36	26	7	204
		% within stedelijk	57,8%	64,4%	53,7%	55,3%	20,6%	55,7%
	wel aandacht	Count	35	48	31	21	27	162
		% within stedelijk	42,2%	35,6%	46,3%	44,7%	79,4%	44,3%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	21,435(a)	4	,000
Likelihood Ratio	22,109	4	,000
Linear-by-Linear Association	11,255	1	,001
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 15,05.

Tabel 13: Buurteconomische activiteiten

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
27k. Buurteconomische activiteiten nu	geen aandacht	Count	73	124	65	45	34	341
		% within stedelijk	88,0%	91,9%	97,0%	95,7%	100,0%	93,2%
	wel aandacht	Count	10	11	2	2	0	25
		% within stedelijk	12,0%	8,1%	3,0%	4,3%	,0%	6,8%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	8,458(a)	4	,076
Likelihood Ratio	10,603	4	,031
Linear-by-Linear Association	7,491	1	,006
N of Valid Cases	366		

a3 cells (30,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 2,32.

Als de groep niet-stedelijk werkers wordt uitgefilterd, zijn de verschillen tussen de vier andere stedelijkheidsklassen en de politie en de woningbouwvereniging als samenwerkingspartner (tabel 14 en tabel 15) niet significant.

## Samenwerkingspartners

Tabel 14: Woningbouwvereniging

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
35a. nu	nee, geen samenwerking	Count	21	43	22	15	24	125
		% within stedelijk	25,3%	31,9%	32,8%	31,9%	70,6%	34,2%
	ja, samenwerking	Count	62	92	45	32	10	241
		% within stedelijk	74,7%	68,1%	67,2%	68,1%	29,4%	65,8%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	23,437(a)	4	,000
Likelihood Ratio	22,249	4	,000
Linear-by-Linear Association	13,766	1	,000
N of Valid Cases	366		

a0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 11,61.

Tabel 15: Politie

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
35b. Samenwerking met politie nu	nee, geen samenwerking	Count	26	24	16	8	19	93
		% within stedelijk	31,3%	17,8%	23,9%	17,0%	55,9%	25,4%
	ja, samenwerking	Count	57	111	51	39	15	273
		% within stedelijk	68,7%	82,2%	76,1%	83,0%	44,1%	74,6%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	24,167(a)	4	,000
Likelihood Ratio	22,125	4	,000
Linear-by-Linear Association	2,823	1	,093
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 8,64.

Tabel 16: Scholen

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
35c. Samenwerking metscholen nu	nee, geen samenwerking	Count	66	77	31	21	18	213
		% within stedelijk	79,5%	57,5%	46,3%	44,7%	52,9%	58,4%
	ja, samenwerking	Count	17	57	36	26	16	152
		% within stedelijk	20,5%	42,5%	53,7%	55,3%	47,1%	41,6%
Total		Count	83	134	67	47	34	365
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	23,394(a)	4	,000
Likelihood Ratio	24,676	4	,000
Linear-by-Linear Association	14,335	1	,000
N of Valid Cases	365		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 14,16.

Tabel 17: Sociaal - cultureel werk

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
35d. Samenwerking met soc cult werk nu	nee, geen samenwerking	Count	22	37	32	28	15	134
		% within stedelijk	26,5%	27,4%	47,8%	59,6%	44,1%	36,6%
	ja, samenwerking	Count	61	98	35	19	19	232
		% within stedelijk	73,5%	72,6%	52,2%	40,4%	55,9%	63,4%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	23,673(a)	4	,000
Likelihood Ratio	23,431	4	,000
Linear-by-Linear Association	15,734	1	,000
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 12,45.

Tabel 18: Maatschappelijk werk

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
35e. Samenwerking met maatschappelijk werk nu	nee, geen samenwerking	Count	65	109	55	17	25	271
		% within stedelijk	78,3%	80,7%	82,1%	36,2%	73,5%	74,0%
	ja, samenwerking	Count	18	26	12	30	9	95
		% within stedelijk	21,7%	19,3%	17,9%	63,8%	26,5%	26,0%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	41,277(a)	4	,000
Likelihood Ratio	36,254	4	,000
Linear-by-Linear Association	10,977	1	,001
N of Valid Cases	366		

a0 cells (0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 8,83.

Tabel 19: Preventieve gezondheidszorg

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
35f. Samenwerking met preventieve gezondheidszorg nu	nee, geen samenwerking	Count	70	121	57	30	23	301
		% within stedelijk	84,3%	89,6%	85,1%	63,8%	67,6%	82,2%
	ja, samenwerking	Count	13	14	10	17	11	65
		% within stedelijk	15,7%	10,4%	14,9%	36,2%	32,4%	17,8%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	,491(a)	4	,974
Likelihood Ratio	,498	4	,974
Linear-by-Linear Association	,348	1	,555
N of Valid Cases	366		

a2 cells (20,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,44.

Tabel 20: Winkeliersvereniging

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
35h. Samenwerking met winkeliersvereniging nu	nee, geen samenwerking	Count	73	122	59	43	34	331
		% within stedelijk	88,0%	90,4%	88,1%	91,5%	100,0%	90,4%
	ja, samenwerking	Count	10	13	8	4	0	35
		% within stedelijk	12,0%	9,6%	11,9%	8,5%	,0%	9,6%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	4,687(a)	4	,321
Likelihood Ratio	7,859	4	,097
Linear-by-Linear Association	2,610	1	,106
N of Valid Cases	366		

a2 cells (20,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,25.



Tabel 21: Categoriele instelling

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
35i. Samenwerking met categoriele instelling nu	nee, geen samenwerking	Count	78	122	58	40	31	329
		% within stedelijk	94,0%	90,4%	86,6%	85,1%	91,2%	89,9%
	ja, samenwerking	Count	5	13	9	7	3	37
		% within stedelijk	6,0%	9,6%	13,4%	14,9%	8,8%	10,1%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	3,619(a)	4	,460
Likelihood Ratio	3,651	4	,455
Linear-by-Linear Association	1,531	1	,216
N of Valid Cases	366		

a2 cells (20,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 3,44.

Tabel 22: Ambtelijke wijkcoördinator

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
35j. Samenwerking met ambtelijke wijkcoördinator nu	nee, geen samenwerking	Count	29	37	31	33	29	159
		% within stedelijk	34,9%	27,4%	46,3%	70,2%	85,3%	43,4%
	ja, samenwerking	Count	54	98	36	14	5	207
		% within stedelijk	65,1%	72,6%	53,7%	29,8%	14,7%	56,6%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	54,735(a)	4	,000
Likelihood Ratio	56,940	4	,000
Linear-by-Linear Association	43,102	1	,000
N of Valid Cases	366		

a0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 14,77.

Tabel 23: Gemeentelijke dienst

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
35k. Samenwerking met gemeentelijke dienst nu	nee, geen samenwerking	Count	36	49	18	14	8	125
		% within stedelijk	43,4%	36,3%	26,9%	29,8%	23,5%	34,2%
	ja, samenwerking	Count	47	86	49	33	26	241
		% within stedelijk	56,6%	63,7%	73,1%	70,2%	76,5%	65,8%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	7,100(a)	4	,131
Likelihood Ratio	7,170	4	,127
Linear-by-Linear Association	6,027	1	,014
N of Valid Cases	366		

a0 cells (,0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 11,61.

Tabel 24: B&W

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	
35l. Samenwerking met B&W nu	nee, geen samenwerking	Count	65	109	45	33	17	269
		% within stedelijk	78,3%	80,7%	67,2%	70,2%	50,0%	73,5%
	ja, samenwerking	Count	18	26	22	14	17	97
		% within stedelijk	21,7%	19,3%	32,8%	29,8%	50,0%	26,5%
Total		Count	83	135	67	47	34	366
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	15,902(a)	4	,003
Likelihood Ratio	14,978	4	,005
Linear-by-Linear Association	11,482	1	,001
N of Valid Cases	366		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 9,01.

Als de groep niet-stedelijk werkers wordt uitgefilterd, zijn de verschillen tussen de vier andere stedelijkheidsklassen en welzijnsvoorzieningen als specifiek aandachtsterrein (tabel 12) niet significant.

## Over grensvervaging en toekomstige inbedding

Tabel 25: De grenzen tussen opbouwwerk en andere aggische werksoorten vervagen?

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	
58. Grenzen tussen welzijn en opbouw vervagen	nee	Count	13	30	13	9	4	69
		% within stedelijk	17,1%	22,4%	20,3%	19,1%	12,5%	19,5%
	ja, al vervaagd	Count	49	81	40	32	24	226
		% within stedelijk	64,5%	60,4%	62,5%	68,1%	75,0%	64,0%
	ja	Count	14	23	11	6	4	58
		% within stedelijk	18,4%	17,2%	17,2%	12,8%	12,5%	16,4%
Total		Count	76	134	64	47	32	353
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	3,572(a)	8	,894
Likelihood Ratio	3,700	8	,883
Linear-by-Linear Association	,063	1	,802
N of Valid Cases	353		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 5,26.

Tabel 26: Is dat een goede ontwikkeling?

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
vervgoed	goed	Count	23	51	32	25	18	149
		% within stedelijk	35,9%	44,0%	55,2%	59,5%	66,7%	48,5%
	niet goed	Count	41	65	26	17	9	158
		% within stedelijk	64,1%	56,0%	44,8%	40,5%	33,3%	51,5%
Total		Count	64	116	58	42	27	307
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	11,643(a)	4	,020
Likelihood Ratio	11,774	4	,019
Linear-by-Linear Association	11,368	1	,001
N of Valid Cases	307		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 13,10.

Tabel 27: Voorkeur zelfstandige organisatie

			stedelijk					Total
			zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
zelfstandige org		Count	51	35	16	8	2	112
		% within stedelijk	63,8%	25,9%	24,6%	17,4%	6,1%	31,2%
andere keuzen		Count	29	100	49	38	31	247
		% within stedelijk	36,3%	74,1%	75,4%	82,6%	93,9%	68,8%
Total		Count	80	135	65	46	33	359
		% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	56,353(a)	4	,000
Likelihood Ratio	56,207	4	,000
Linear-by-Linear Association	39,695	1	,000
N of Valid Cases	359		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 10,30.

Tabel 28: Voorkeur welzijnsinstelling

		stedelijk					Total
		zeer sterk	sterk	matig	weinig	niet	zeer sterk
eerste keuze	Count	22	90	46	34	28	220
	% within stedelijk	27,5%	66,7%	70,8%	73,9%	84,8%	61,3%
andere	Count	58	45	19	12	5	139
	% within stedelijk	72,5%	33,3%	29,2%	26,1%	15,2%	38,7%
Total	Count	80	135	65	46	33	359
	% within stedelijk	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)
Pearson Chi-Square	53,411(a)	4	,000
Likelihood Ratio	53,857	4	,000
Linear-by-Linear Association	36,161	1	,000
N of Valid Cases	359		

a0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 12,78.

Significante verschillen tussen opbouwwerkers uit Rotterdam en Amsterdam (G-2) enerzijds en hun collega's uit andere sterk stedelijke gemeenten anderzijds, zijn er op twee items: de samenwerking met het maatschappelijk werk en de voorkeur voor toekomstige inbedding (tabellen 29, 30 en 31).

Tabel 29: Samenwerking met het maatschappelijk werk

			zeer sterk stedelijk		Total
			G2	rest	G2
35e. Samenwerking met maatschappelijk werk nu	nee, geen samenwerking	Count	47	18	65
		% within arsterksted	90,4%	58,1%	78,3%
	ja, samenwerking	Count	5	13	18
		% within arsterksted	9,6%	41,9%	21,7%
Total		Count	52	31	83
		% within arsterksted	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	11,945(b)	1	,001		
Continuity Correction(a)	10,118	1	,001		
Likelihood Ratio	11,718	1	,001		
Fisher's Exact Test				,001	,001
Linear-by-Linear Association	11,802	1	,001		
N of Valid Cases	83				

aComputed only for a 2x2 table

b0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 6,72.

Tabel 30: Voorkeur voor een zelfstandige instelling

			zeer sterk stedelijk		Total
			G2	rest	G2
60a. Zelfstandige organisatie - dichotoom	als zelfstandige org	Count	40	11	51
		% within arsterksted	80,0%	36,7%	63,8%
	andere keuzen	Count	10	19	29
		% within arsterksted	20,0%	63,3%	36,3%
Total		Count	50	30	80
		% within arsterksted	100,0%	100,0%	100,0%

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	15,236(b)	1	,000		
Continuity Correction(a)	13,418	1	,000		
Likelihood Ratio	15,305	1	,000		
Fisher's Exact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	15,045	1	,000		
N of Valid Cases	80				

aComputed only for a 2x2 table

b0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 10,88.

Tabel 31: Voorkeur voor een bredere welzijnsinstelling

			zeer sterk stedelijk		Total
			G2	rest	G2
orwelz2 eerste keuze	Count	6	16	22	
	% within arsterksted	12,0%	53,3%	27,5%	
andere	Count	44	14	58	
	% within arsterksted	88,0%	46,7%	72,5%	
Total	Count	50	30	80	
	% within arsterksted	100,0%	100,0%	100,0%	

Chi-Square Tests

	Value	df	Asymp. Sig. (2-sided)	Exact Sig. (2-sided)	Exact Sig. (1-sided)
Pearson Chi-Square	16,067(b)	1	,000		
Continuity Correction(a)	14,061	1	,000		
Likelihood Ratio	15,959	1	,000		
Fisher's Exact Test				,000	,000
Linear-by-Linear Association	15,866	1	,000		
N of Valid Cases	80				

aComputed only for a 2x2 table, b0 cells (.0%) have expected count less than 5. The minimum expected count is 8,25.

Tabel 32: Thema's nu en vijf jaar geleden (Paired Sample Test, groep tenminste vijf jaar opbouw-  
werker, n = 273)

		Paired Differences				t	df	Sig. (2-tailed)	
		Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
					Lower				Upper
Pair 1	27a. Onderwerp wonen nu - 28a. Onderwerp wonen -5 jaar	-,055	,529	,032	-,118	,008	-1,715	272	,087
Pair 2	27b. Onderwerp verkeersveiligheid nu - 28b. Onderwerp verkeersveiligheid -5 jaar	,055	,501	,030	-,005	,115	1,813	272	,071
Pair 3	27c. Onderwerp schone buurt leefbaarheid nu - 28c. Onderwerp schone buurt leefbaarheid -5 jaar	,099	,550	,033	,033	,164	2,970	272	,003
Pair 4	27d. Onderwerp veilige buurt leefbaarheid nu - 28d. Onderwerp veilige buurt leefbaarheid -5 jaar	,282	,533	,032	,219	,346	8,743	272	,000
Pair 5	27e. Onderwerp groene buurt leefbaarheid nu - 28e. Onderwerp groene buurt leefbaarheid -5 jaar	-,022	,445	,027	-,075	,031	-,816	272	,415
Pair 6	27f. Onderwerp sociale contacten leefbaarheid nu - 28f. Onderwerp sociale contacten leefbaarheid -5 jaar	,242	,549	,033	,176	,307	7,273	272	,000
Pair 7	27g. Onderwerp herinrichting wijk nu - 28g. Onderwerp herinrichting wijk -5 jaar	,143	,567	,034	,075	,210	4,163	272	,000
Pair 8	27h. Onderwerp welzijnsvoorzieningen nu - 28h. Onderwerp welzijnsvoorzieningen -5 jaar	,055	,550	,033	-,011	,120	1,652	272	,100
Pair 9	27i. Onderwerp recreatieve voorzieningen nu - 28i. Onderwerp recreatieve voorzieningen -5 jaar	-,040	,495	,030	-,099	,019	-1,346	272	,179
Pair 10	27j. Onderwerp evenementen nu - 28j. Onderwerp evenementen -5 jaar	-,015	,485	,029	-,072	,043	-,499	272	,618

Tabel 33: Samenwerking nu en vijf jaar geleden (Paired Sample Test, groep tenminste vijf jaar opbouwwerker, n = 273)

		Paired Differences				t	df	Sig. (2-tailed)	
		Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
					Lower				Upper
Pair 1	35a. Samenwerking met woningbouwvereniging nu - 36a. Samenwerking met woningbouwvereniging -5 jaar	,062	,521	,032	,000	,124	1,973	272	,049
Pair 2	35b. Samenwerking met politie nu - 36b. Samenwerking met politie -5 jaar	,260	,551	,033	,194	,326	7,801	272	,000
Pair 3	35c. Samenwerking metscholen nu - 36c. Samenwerking metscholen -5 jaar	,055	,516	,031	-,006	,117	1,762	271	,079
Pair 4	35d. Samenwerking met soc cult werk nu - 36d. Samenwerking met soc cult werk -5 jaar	,018	,511	,031	-,043	,079	,593	272	,554
Pair 5	35e. Samenwerking met maatschappelijk werk nu - 36e. Samenwerking met maatschappelijk werk -5 jaar	,015	,446	,027	-,039	,068	,544	271	,587
Pair 6	35f. Samenwerking met preventieve gezondheidszorg nu - 36f. Samenwerking met preventieve gezondheidszorg -5 jaar	,051	,380	,023	,006	,097	2,230	272	,027
Pair 7	35i. Samenwerking met categoriale instelling nu - 36i. Samenwerking met categoriale instelling -5 jaar	-,033	,357	,022	-,076	,010	-1,525	272	,128
Pair 8	35j. Samenwerking met ambtelijk wijkcoördinator nu - 36j. Samenwerking met ambtelijk wijkcoördinator -5 jaar	,264	,525	,032	,201	,326	8,298	272	,000
Pair 9	35k. Samenwerking met gemeentelijke dienst nu - 36k. Samenwerking met gemeentelijke dienst -5 jaar	,066	,545	,033	,001	,131	1,999	272	,047





# Literatuur

- Abbott, A.D. (1988), *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. Chicago.
- Abma, R. (1990), Nuchterheid en nozems. In: G. Tillekens (red.), *Nuchterheid en nozems: de opkomst van de jeugdcultuur in de jaren vijftig*. Muiderberg, pp. 31-45.
- Achterhuis, H. (1979), *De markt van welzijn en geluk: een kritiek van de andragogie*. Baarn.
- Adriani, J.H. (1923 en 1940), *Voorlezingen over armenzorg en maatschappelijk werk*. Zutphen.
- Adviescommissie Bestrijding Onmaatschappelijkheid (1961), *Sociale integratie probleemgezinnen*. Eindrapport. Den Haag.
- Alblas G. en E. Wijsman (1998), *Gedrag in organisaties*. Groningen.
- Alons L. e.a. (1963), *Buurtwerk en dorpshuizen: middelen tot maatschappelijke opbouw*. Den Haag.
- Andela, G.M. (2000), *Kneedbaar landschap, kneedbaar volk: de heroïsche jaren van ruilverkavelingen in Nederland*. Bussum.
- Bakker, J.A. (1957), Community Organization. In: *De verhouding tussen maatschappelijk werk en cultureel werk; nota's, prae-adviezen en discussies van het overleg gevoerd in februari 1955 en mei 1957*. Groningen, pp. 304-314.
- Bank, J. (1978), *Opkomst en ondergang van de Nederlandse Volksbeweging (NVB)*. Deventer.
- Banning, W. (1945), *De dag van morgen: schets van een personalistisch socialisme, richtpunt voor de vernieuwing van ons volksleven*. Amsterdam.
- Banning, W. (1959), Lijnen van ontwikkeling tot 1940. In: T.T. ten Have (red.), *Vorming: handboek voor sociaal-cultureel vormingswerk met volwassenen*. Groningen, pp. 30-52.
- Beck, U. (1992), *Risk society: towards a new modernity*. London [etc.].
- Beck, W.A. (1974), *Democratie in de wijken: een onderzoek naar buurtacties in Nederland*. Amsterdam.
- Beck, W.A. (1977), Samenlevingsopbouw van illusie naar concrete utopie: belangenbehartiging door zelforganisatie. In: *Marge*, 1977 (1), pp. 15-21.
- Becker, H.A. (1968), *Management als beroep: kenmerken van de managers-groepering in sociologisch perspectief*. Den Haag.
- Becker, H.A. (1993 [1992]), *Generaties en hun kansen*. Amsterdam.
- Becker, J.W. en A.P.N. Nauta (1983), Enkele gegevens over waarden in Nederland na 1945. In: Becker, J.W. [et al.] *Normen en waarden: verandering of verschuiving*. 's-Gravenhage, pp. 13-113.
- Becker, J.W. en R. Vink (1994), *Secularisatie in Nederland, 1966-1991: de verandering van opvattingen en enkele gedragingen*. Rijswijk.
- Beckman, S. (1990), Professionalization: borderline authority and autonomy in work. In: M. Burrage and R. Torstendahl (eds.), *Professions in theory and history*. London [etc.], pp. 115-138.
- Beekman, J.F. (1955), Maatschappelijk werk. Lemma in: *Winkler Prins Encyclopaedie*, 6e druk, Supplement, pp. 284-289.
- Beekman, J.F. (1957), Cultureel en maatschappelijk werk. In: *De verhouding tussen maatschappelijk werk en cultureel werk; nota's, prae-adviezen en discussies van het overleg gevoerd in februari 1955 en mei 1957*. Groningen, pp. 281-288.
- Beraadsgroep knelpunten harmonisatie welzijnsbeleid en welzijnswetgeving (1974), *Knelpuntennota*. 's-Gravenhage.
- Bertels, K. (1996), De verzorgingsstaat: ontstaan en ontwikkeling. In: Hoof, J.J.B.M. van en J. van Ruysseveldt (red.), *Sociologie en de moderne samenleving: maatschappelijke veranderingen van de industriële omwenteling tot in de 21<sup>ste</sup> eeuw*. Meppel [etc.], pp. 263-288.
- Bervoets, L. (1993), *Opvoeden tot sociale verantwoordelijkheid: de verzoening van wetenschap, ethiek en sekse in het sociaal werk in Nederland rond de eeuwwisseling*. Wageningen.
- Besteman, A. (1974), *De probleem-projektmethode in het opbouwwerk; denkwerk, leer- en bijscholingsmateriaal*. Drachten.

- Beugen, M. van (1968), *Sociale technologie en het instrumentele aspect van agogische actie*. Assen.
- Beugen, M. van (1971), *Andragologie is geen vrolijke wetenschap*. Assen.
- Blokland-Potters, T. (2004), Bruggenbouwers in de buurt: buurt, netwerken, toegangswegen en uitdagingen voor het opbouwwerk. In: *MO/Samenlevingsopbouw*, nr. 12, pp. 45-50.
- Blokland-Potters, T. (2006), *Het sociaal weefsel van de stad: cohesie, netwerken en korte contacten*. Den Haag.
- Blom, J.C.H. (1982), Nederland onder Duitse bezetting 10 mei 1940-5 mei 1945. In: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel 15, pp. 55-94. Haarlem.
- Boer, J. (1947), Ook wij werken mee aan de kinderzegelactie. In: *TMW* (1), pp. 184-185.
- Boer, J. (1958), Het begrip "Community Organization" in het Amerikaanse Maatschappelijk Werk. In: *TMW* (12), pp. 49-55.
- Boer, J. (1959), Community organization en community development als methoden bij het maatschappelijk opbouwwerk. In: Kamphuis M. e.a., *Om de leefbaarheid van het bestaan*. Lochem, pp. 90-107.
- Boer, J. (1960), *Maatschappelijk opbouwwerk: verkenningen op het gebied van 'Community Organization' in Nederlandse verhoudingen*. Arnhem.
- Boer, J. (1968, 1970), *Opbouwwerk: verkenningen op het gebied van 'community organization' in Nederlandse verhoudingen*. Arnhem.
- Bogaarts, M.D. (1996), II: *De periode van het kabinet-Beel: 3 juli 1946 – 7 augustus 1948*. Band D, tweede helft a. Nijmegen.
- Boogman, J.C. (1977), De politieke ontwikkeling in Nederland 1840-1870. In: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel 12, pp. 305-398. Haarlem.
- Bos, A. (1946), *De stad der toekomst, de toekomst der stad*. Rotterdam.
- Bosboom en Hegener (1979), *Synopsis: een beeld van het functioneren van landelijke welzijnsorganisaties*. Amsterdam.
- Bosch Kemper, M.J. de (1950), *De tegenwoordige staat van Nederland: Samengesteld ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan van het Centraal Bureau voor de Statistiek*. Utrecht.
- Boutellier, H. (1999), Veiligheid in de verzorgingsstaat: de sociale betekenis van het strafrecht. In: Trommel, W. en R. van der Veen (red.), *De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam, pp. 243-258.
- Boutellier, H. (2005 [2002]), *De veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*. Den Haag.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist en U. Rosenthal (2001 [1977]), *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan den Rijn.
- Brabants en Limburgs Volksherstel (1947), *Gezinsherstel brengt volksherstel*. Verslagboek van de gezinsdag, gehouden te , 's-Hertogenbosch op 4 september 1947.
- Branden, T. (1999), Volkshuisvesting: tegen de vlakte. In: W. Trommel en R. van der Veen, *De herverdeelde samenleving: de ontwikkeling en herziening van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Amsterdam, pp. 163-184.
- Brink, G. van den (red.) (2007), *Prachtwijken?! De mogelijkheden en beperkingen van Nederlandse probleemwijken*. Amsterdam.
- Broekman, H. en K. Vos (red.) (1985), *PPM een lopend dossier: 11 jaar Probleem Project Methode in het opbouwwerk*. Drachten.
- Broekman, H. (1987), *Sociale innovatie in Drenthe: de ontwikkeling van de Stichting Opbouw Drenthe (1924-1972)*. Den Haag.
- Broekman H. et al (1989), *De wetenschappelijke grondslag van het opbouwwerk: de introductie van de Dr. Gradus Hendriks-Stichting en inleiding in het oeuvre van dr. Gradus Hendriks*. Den Haag.
- Broekman, H., J. Hesterman, W. van de Leur en J. Tabak (red.) (1990), *Beroepsprofiel Opbouwwerker*. Den Haag.
- Broekman, H. (1991), *Opbouwwerk: methoden, technieken en terreinen*. Den Haag.
- Broekman, H. (red.) (1994), *Professioneel opbouwwerk: beroepsprofiel, kwalificaties, beroepscode, kwaliteitszorg*. Den Haag.
- Broekman, H. (1995), Werkweek opbouwwerker in 1995. In: *MO/Samenlevingsopbouw* (14), nr. 133, katern.
- Broekman, H. (1998), *Handboek opbouwwerk: methoden, technieken en terreinen*. Den Haag.
- Broekman, H., m.m.v. E. Molenaar (2000), *De kwaliteit anno 2000 in eigen woorden: 18 opbouwwerkers*

- diep doorgevraagd over hun vak. In: H. Broekman, M.C. Dozy, J.W. Duyvendak en T. van der Pennen, *Opbouwwerk 2000: beeld en perspectief*. Den Haag, pp. 69-129.
- Bruijn, J.A. de en E.F. ten Heuvelhof (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden [etc.].
- Bruyns, Th., J. Lops en J. Smit (1973), Onderzoek naar opbouwwerk in stadsvernieuwing. In Frieswijk, J. (red.), *Opbouwwerkers en stadsvernieuwing*. Den Haag, Nimobrochure 3, pp. 11-47.
- Burrage, M., K. Jarausch en H. Siegrist (1990), An actor-based framework for the study of professions. In: M. Burrage and R. Torstendahl (eds.), *Professions in theory and history*. London [etc.], pp. 203-225.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistisch Zakboek 1946- e.v.; Statistiek van de vrije jeugdvorming 1946-1963; Vijfennegentig jaren statistiek in tijdreeksen (1899-1994)*. Den Haag.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek voor het beroepsonderwijs: sociaal-pedagogisch onderwijs 1969-1983*. Den Haag.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Statistiek hoger sociaal-pedagogisch onderwijs 1984-1990*. Den Haag.
- Chin, R. en K.D. Benne (1985 [1961]), General strategies for effecting changes in human systems. In: Benne, W.G., K.D. Benne en R. Chin, *The planning of change*. New York [etc.], pp. 22-45.
- J.M.M. Clerx (1991), Economische expansie door liberalisatie. In: (P.F. Maas (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. Deel III. Het kabinet Drees-Van Schaik (1948-1951)*. Band A. Nijmegen, pp.359-528.
- Cloeck, H.P. (1953), De organisatie van het maatschappelijk werk in de Verenigde Staten van Amerika. In: *TMW* (7), nr. 17, pp. 259-264.
- Cloeck, H.P. (1957 [1952]), Community organization for social welfare. In: H.P. Cloeck, *Maatschappelijk werk in overgangstijd: sociale opstellen*. Alphen aan den Rijn, pp. 111-184.
- Collins, R. (1990), Changing conceptions in sociology. In: Torstendahl R. and M. Burrage (eds.) *The formation of professions: knowledge, state and strategy*, London, pp. 11-23.
- Commissie van onderzoek inzake het onderwijs aan de scholen voor maatschappelijk werk (1959), *Het onderwijs aan de scholen voor maatschappelijk werk*. Den Haag.
- Dael, R. van (2001), *'Tets met computers'; over beroepsvorming van de informaticus*. Delft.
- Dam, J.C. van (1956), Sociaal culturele wijkopbouw I, II en III. In: *TMW* (10), pp. 72-76, 90-92 en 121-123.
- Damoiseaux, J.A.M.H. (1968), *Episode: verslag van de activiteiten en werkzaamheden van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn*. Den Haag.
- Damoiseaux, J.A.M.H. (1976), *Verslag van de werkzaamheden van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn over 1975 en de periode 1969-1975*. Den Haag.
- Dercksen A. en L. Verplanke (1987), *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland, 1914-1970*. Meppel [etc.].
- Dijkstra, J.H. (1989), *Opbouw in Spoorwijk: een empirisch onderzoek naar de effecten van opbouwwerk op lokaal niveau*. Delft.
- DiMaggio P.J. and W.W. Powell (1983), The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: *American Sociological Review* (48), pp. 147-160.
- Doelen, F.C.J. van der (1989), *Beleidsinstrumenten en energiebesparing: de toepassing en effectiviteit van voorlichting en subsidies gericht op energiebesparing in de industrie van 1977 tot 1987*. Enschede.
- Dongen, A.H.W. van (1968), *Register van onmaatschappelijkheidsonderzoek 1945-1966*. Amsterdam.
- Doorn, J.A.A. van (1955), *Wijk en Stad; reële Integratiekaders? Prae-advies voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken*. Amsterdam.
- Doorn, J.A.A. van (1960), *De Nederlandse ontwikkelingsgebieden: schets van de sociale problematiek*. Den Haag.
- Doorn, J.A.A. van en C.J. Lammers (1979 [1959]), *Moderne sociologie: een systematische inleiding*. Utrecht [etc.] *Dorpsonderzoek Vledder* (1959).
- Dozy, M.C. (1990), *Hervormden en gereformeerden Samen op Weg: een heidens karwei*. Leiden, doctoraalscriptie.
- Dozy, M.C. (1999), Onderzoek opbouwwerk 1999. In: *MO/Samenlevingsopbouw* (18), nr. 168/169, pp.46-53.
- Dozy, M.C. (2000), De kaart van het opbouwwerk geactualiseerd, In: H. Broekman, M.C. Dozy, J.W. Duyvendak en T. van der Pennen, *Opbouwwerk 2000: beeld en perspectief*. Den Haag, pp. 9-64.
- Drenth von Februar, M. (2005), De voors en tegens van het lot. In: H. Boutellier e.a.: *Leven in de risicosamenleving*. Amsterdam, pp. 19-26.

- Dückers, M. (2005), Lokale veiligheid en gemeentelijke regie. In: *Tijdschrift voor Veiligheid & Veiligheidszorg* (4/1), pp. 17-26.
- Duitemeijer, G. (1981), *Encyclopedie van sociale arbeid*. 's-Gravenhage.
- Dulk, C.J. den, H. van de Stadt en J.M. Vliegen (1992), Een nieuwe maatstaf voor stedelijkheid: de omgevingsadressendichtheid. In: *Maandstatistiek van de bevolking* (40), nr. 7, pp. 14-27.
- Duynstee, F.J.F.M. en J. Bosmans (1977), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. Deel I: Het kabinet Schermerhorn-Drees: 24 juni 1945 – 3 juli 1946*. Assen [etc.].
- Duyvendak, J.W. (1997), *Het belang van derden: over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit*. Den Haag.
- Duyvendak, J.W. (2000), Opbouwwerk 2000: Beeld en Perspectief. In: H. Broekman, M.C. Dozy, J.W. Duyvendak en T. van der Pennen, *Opbouwwerk 2000: beeld en perspectief*. Den Haag, pp. 167-182.
- Duyvendak, J.W. (2002), Het belang van een derde logica. In: *MO/Samenlevingsopbouw*, nr. 191/192, pp. 51-55.
- Duyvendak J.W. en P. van der Graaf (1999), *De dynamiek van de sociale infrastructuur*, Utrecht.
- Duyvendak J.W. en R. Hortulanus (1999), *De gedroomde wijk : methoden, mythen en misvattingen in de nieuwe wijkaanpak*. Utrecht.
- Duyvendak, J.W. en L. Veldboer (2001), *Meeting point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam.
- Duyvendak J.W., G. van der Laan en L. Veldboer (2003), 'Onteigening' in tijden van vraagsturing en accountability: opstellen over de gewenste verhouding tussen bewoners, overheden, instellingen en professionals. Utrecht.
- Engelen, Th. (1997), Stiekem en met mate? Huwelijk en voortplanting in Nederland tijdens de jaren vijftig. In: Luykx, P. en P. Slot (red.), *Een stille revolutie? Cultuur en mentaliteit in de lange jaren vijftig*. Hilversum.
- Everts, J. (red.) (1919), *Gids voor Armenzorg en Maatschappelijke Steun in Nederland*. Alphen aan den Rijn.
- Everts, J. (red.) (1940), *Gids voor maatschappelijk hulpbetoon in Nederland*. Alphen aan den Rijn.
- Everts, J. en A. Treurniet (red.) (1954), *Gids voor maatschappelijk werk*. Deel 1. Alphen aan den Rijn.
- Everts, J. en A. Treurniet (red.) (1957), *Gids voor maatschappelijk werk*. Deel 2. Alphen aan den Rijn.
- Fijnaut, C. en I. Zaat (2003), *De sociale (on)veiligheid in Tilburg*. Tilburg.
- Fortuyn, W.S.P. (1981), *Sociaal-economische politie in Nederland: 1945-1949*. Alphen aan den Rijn.
- Freidson, E. (1994), *Professionalism reborn; theory, prophecy, and policy*. Cambridge / Oxford.
- Frieswijk, J. (1973), Opbouwwerkers bezig met professionalisering. In: *TMW* (27), pp. 436-437.
- Fukuyama, F. (1992), *Het einde van de geschiedenis en de laatste mens*. Amsterdam.
- Gallie, W.B. (1956), Essentially contested concepts. In: *Proceedings of the Aristotelian Society*, vol. LVI, pp. 167-198.
- Gastelaars, M. (1985), *Een geregeld leven: sociologie en sociale politiek in Nederland 1925-1968*. Amsterdam.
- Gastelaars, M. (1990), Een gedesoriënteerde veranderingswetenschap. Over de geschiedenis van de Nederlandse andragologie. In: *Kennis en methode; tijdschrift voor wetenschapsfilosofie en wetenschapsonderzoek* (14), pp. 346-366.
- Gelder, L. van (1955), *Buurthuiswerk Rotterdam: een beschouwing over de taak van het Rotterdams Centrum voor Sociaal-Cultureel Vormingswerk*. Utrecht.
- Gent, B. van (1991), *Basisboek andragologie: een inleiding tot de studie van het sociaal en educatief werk met volwassenen*. Meppel [etc.].
- Gerrits, F. (1998), Trends in lokaal beleid 1998-2002. In: *MO/Samenlevingsopbouw* (17), nr. 158, pp.19-48.
- Gerritsen, Sj. en I. van der Zande (1990), Met beleid omgeven. In: Tillekens, G.(red.), *Nuchterheid en no-zems; de opkomst van de jeugdcultuur in de jaren vijftig*. Muiderberg, pp. 104-122.
- Geyl, W.F. (1953), Samenwerking op algemene grondslag. In: *De Schalm* (10), nr. 3, pp. 122-126.
- Giebels, L.J. (1995), *Beel, van vazal tot onderkoning: biografie 1902-1977*. Den Haag.
- Gilsing, R. (1999), *Lokaal jeugdbeleid: een inventariserend onderzoek*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Glasbergen, P. (1984), *Visies op beleid: sociaal-wetenschappelijke analyse van overheidsbeleid*. Amsterdam.
- Godfroy, A.J.A. (1981), *Netwerken van organisaties: strategieën, spelen, structuren*. 's-Gravenhage.
- Graaf, P. van der (2006 [2001]), Samenlevingsopbouw in Rotterdam: het Opzoomeren. In: J.W. Duyven-



- Hoof, J.J.B.M. van (1996), De opkomst van het moderne arbeidsbestel. In: Hoof, J.J.B.M. van en J. van Ruysseveldt (red.), *Sociologie en de moderne samenleving: maatschappelijke veranderingen van de industriële omwenteling tot in de 21<sup>ste</sup> eeuw*. Meppel [etc.], pp. 217-238.
- Hoof, J.J.B.M. van en W.J. van Noort (1996), *Paradoxen van organisatieverandering en organisatievernieuwing*. Paper voor het WESWA-congres.
- Hoof, J.J.B.M. van en W.J. van Noort (1998), *Dilemma's en paradoxen van organisatievernieuwing in de non-profitsector: een tussenbalans*. Paper voor het WESWA-congres.
- Hoof, J.J.B.M. van en Ruysseveldt (red.) (1996), *Sociologie en de moderne samenleving: maatschappelijke veranderingen van de industriële omwenteling tot in de 21<sup>ste</sup> eeuw*. Meppel [etc].
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.) (1998 [1978]), *Overheidsbeleid: een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn.
- Hooijdonk, G. van (1988), *Trends '88: Ontwikkelingen in lokaal opbouwwerk*. 's-Hertogenbosch.
- Hooijdonk, G. van (1990), *Trends '89: Vorming van lokaal welzijnsbeleid*. 's-Hertogenbosch.
- Hooijdonk, G. van en A. Raspe (1990), *Trends '90: De kaart van het opbouwwerk in Nederland*. 's-Hertogenbosch, 1990.
- Houttuyn Pieper, A. (1966), Naar een sociaal-wetenschappelijke doorlichting van het maatschappelijk opbouwwerk. In: H.A. Becker (red.), *Democratie en sociaal onderzoek*. Utrecht, pp. 120-134.
- Hueting E. en R. Neij (1985), *Historische ontwikkelingen in het welzijnswerk: voordrachten van Martina Tjeenk Willink*. Zutphen.
- Hueting, E. (1989), *De permanente herstructurering in het welzijnswerk*. Zutphen.
- Hueting, E. (1995), *Dossier HLO: herstructurering van het landelijk welzijnswerk 1974-1989*. Zutphen.
- Inklaar, F. (1997), *Van Amerika geleerd: Marshallhulp en kennisimport in Nederland*. Den Haag.
- Jager, H. de en A.L. Mok (1994 [1964]), *Grondbeginselen der sociologie: gezichtspunten en begrippen*. Leiden.
- Jonckers Nieboer (1938 [1907]), *Geschiedenis der Nederlandsche Spoorwegen 1832-1938*. Rotterdam.
- Jonge, J.A. de (1977), Het economisch leven in Nederland 1844-1873. In: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel 12, pp. 53-76. Haarlem.
- Jonker, E. (1988), *De sociologische verleiding: sociologie, sociaal-democratie en de welvaartsstaat*. Groningen.
- Kamphuis, M (1947), Hebben wij van het Amerikaanse maatschappelijk werk te leren? Een voorlopige balans. In: *Wending* (2), pp. 189-194.
- Kamphuis (1948a), Het Amerikaanse social case work. In: *TMW* (2), nr. 6, pp. 81-85.
- Kamphuis (1948b), Amerika en wij: wat valt er voor ons maatschappelijk werk te leren? In: *TMW* (2), nr. 4, pp. 49-52.
- Kamphuis, M. (1950), *Wat is social casework? Een eerste inleiding*. Alphen aan den Rijn.
- Kamphuis, M. (1958), *Vaart en tucht: een bundel opstellen*. Lochem.
- Keizer, M. de (1979), *De gijzelaars van Sint Michielsgestel: een eliteberaad in oorlogstijd*. Alphen aan den Rijn.
- Kennedy, J.C. (1995), *Nieuw Babylon in aanbouw: Nederland in de jaren zestig*. Meppel [etc.].
- Kesteren, J.M.H., Th. H. Roes en V. Veldheer (1984), *Kansen voor welzijnsplanning: voorpublicatie samenvattend eindrapport Experimentele Welzijnsplanning*. Den Haag.
- Keuning, D. en D.J. Eppink (1987 [1985]), *Management en organisatie: theorie en toepassing*. Leiden.
- Klein, G. de (1978), *Samen staan we sterk: theorie-rapport opbouwproces onderzoek proeftuinenrehabilitatie*. Den Haag.
- Kleijn, G. de (1985), *De staat van de staatsvernieuwing*. Amsterdam.
- Kleinhans, R., L. Veldboer en J.W. Duyvendak (2000), *Integratie door differentiatie? Een onderzoek naar de sociale effecten van gemengd bouwen*. Nieuwegein.
- Kocken, E.H.A. en J.H. Boone (red.) (1968), *Overheidssubsidie aan particuliere instellingen op het gebied van de volksgezondheid en het maatschappelijk werk. Deel I: de rijkssubsidieregelingen*. 's-Gravenhage.
- Kok, R. (1953), Enige aspecten van sociale wijkopbouw I, II en III. In: *TMW* (7), pp. 297-301; 313-317; 349-353.
- Kok, H.A.J. de en W.A.C. Zwanikken (1959), *Streek-zelf-onderzoek Thorn. Rapport over het streek-zelf-onderzoek t.b.v. het maatschappelijk opbouwwerk in het Dekenaat Thorn, gehouden in de zomermaanden van 1959*. Sittard.
- Koning, J.A. de (1949), Het jeugdwerk. In: *School voor Maatschappelijk Werk, problemen van maatschappelijk*

- werk: *gedenkboek ter gelegenheid van het 50-jarig bestaan (1899-1949) van de School voor Maatschappelijk Werk te Amsterdam*. Purmerend, pp.258-277.
- Koning, J.A. de (1959), *Organen voor sociaal-cultureel beraad en beleid*. In: T.T. ten Have (red.), *Vorming: handboek voor sociaal-cultureel vormingswerk met volwassenen*. Groningen, pp. 295-314.
- Kossman, E.H. (1986), *De lage landen 1780-1980: twee eeuwen Nederland en België*. Amsterdam.
- Krogt, Th.P.W.M. van der (1981), *Professionalisering en collectieve macht: een conceptueel kader*. Den Haag.
- Laan, G. van der (1990), *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk*. Utrecht.
- Laeyendecker, L. (1988 [1984]), *Sociale verandering: problemen en theorieën*. Amsterdam/Meppel.
- Lammers, C.J., A.A. Mijs en W.J. van Noort (2000 [1983]), *Organisaties vergelijkenderwijs: ontwikkeling en relevantie van het sociologisch denken over organisaties*. Utrecht [etc.].
- Landelijk Centrum Opbouwwerk (2001), *Statuut Opbouwwerk*. Den Haag.
- Landelijk Centrum Opbouwwerk / Beroepsvereniging Opbouwwerkers Nederland (2006), *Opbouwwerk in Essentie*. Den Haag.
- Langeveld, M.J. (red.) (1952), *Maatschappelijke verwildering der jeugd; rapport betreffende het onderzoek naar de geestesgesteldheid van de massajeugd*. 's-Gravenhage.
- Langeveld, M.J. (red.) (1953), *Bronnenboek bevattende gegevens ten grondslag liggend aan rapport maatschappelijke verwildering der jeugd*. 's-Gravenhage.
- Larson, M.S. (1990), In the matter of experts and professionals, or how impossible it is to leave nothing unsaid. In: Torstendahl R. and M. Burrage (eds.) *The formation of professions: knowledge, state and strategy*, London, pp. 24-50.
- Lehning, P.B. (1984), Socialisten tussen plan en macht. In: De Beus, J.W. en J.A.A. van Doorn (red.) *De interventiestaat: tradities, ervaringen, reacties*. Meppel [etc.], pp. 52-87.
- Lenglet, C. (1954), Is het volk passief? In: Helden, W. van, J. Schreuder en J.A. Stalpers (red), *Ontmoeting: uitgegeven door de R.K. nationale jongensjeugdzorg en de r.k. nationale meisjesjeugdzorg*, pp. 20-21.
- Leur, W. van de (1973), Luisteren naar kritiek. In: *Nimo-Bulletin*, (6), pp. 166-174.
- Lippitt, R., J. Watson, B. Westley (1958), *The dynamics of planned change; a comparative study of principles and techniques*. New York.
- Litjens, H.P.M. (1953), *Onmaatschappelijke gezinnen; sociologisch onderzoek naar de onmaatschappelijkheid te Maastricht*. Assen.
- Litjens, H.P.M. (1961), *Onmaatschappelijkheid; theorie en therapie*. Assen.
- Loo, van, L.F. (1981), "Den arme gegeven ": een beschrijving van armoede, armenzorg en sociale zekerheid in Nederland, 1784-1965. Meppel.
- Loo, H. van der en W. van Reijen (1997 [1990]), *Paradoxen van modernisering: een sociaal-wetenschappelijke benadering*. Bussum.
- Loon, P.C.J. van (1950), *Doelmatigheid van het maatschappelijk werk*. 's-Hertogenbosch.
- Loon, P.C.J. van (1952), De factor 'mens' bij de industrialisatie der Nederlandse ontwikkelingsgebieden. In: *Maandschrift economie*, pp. 423-430.
- Loon, P.C.J. van (1953), *Inhoud en grenzen van het maatschappelijke werk in het bijzonder ten opzichte van de zorg voor de volksgezondheid*. Lezing tijdens de Vijfde Provinciale Dag van de Stichting voor Maatschappelijk Werk in de Provincie Utrecht. Utrecht, pp. 5- 22.
- Loon, P.C.J. van (1956), Het subsidiebeleid van het Ministerie van Maatschappelijk Werk. In: *TMW* (10), pp. 209-215.
- Lopes Cardozo, E. (1959), Terugblik en vooruitzicht. In: T.T. ten Have (red.), *Vorming: handboek voor sociaal-cultureel vormingswerk met volwassenen*. Groningen, pp. 418-438.
- Lopes Cardozo, E. (1960), Community organization als methodiek van de sociale arbeid in Nederland. In: *De Schalm* (17), nr. 5/6, pp. 247-260.
- Maatschappij tot Nut van 't Algemeen (1934), *Gedenkboek 1784-1934*. Amsterdam.
- MacMillen, W. (1951 [1945]), *Community Organization for Social Welfare*. Chicago.
- Mannheim, K. (1960 [1940]), *Man and society in an age of reconstruction: studies in modern social structure*. London.
- Maso, S. (1975), *De praktijk van het methodisch opbouwwerk*. Den Haag.

- Mastenbroek, W.F.G. (1998 [1982]), *Conflicthantering en organisatie-ontwikkeling*. Alphen aan den Rijn.
- Meijers F. en M. Du Bois-Reymond (red.) (1987), *Op zoek naar een moderne pedagogische norm: beeldvorming over de jeugd in de jaren vijftig: het massajeugdonderzoek (1948-1952)*. Amersfoort/Leuven.
- Merriënboer, J.C.F.J. van (1991), Sicco Mansholt oogst lof. In: P.F. Maas (red.), *Parlementaire geschiedenis van Nederland na 1945. Deel III: Het kabinet Drees-Van Schaik (1948-1951)*. Nijmegen, pp. 699-798.
- Messing, F.A.M. (1981), *De Nederlandse economie 1945-1980: herstel, groei, stagnatie*. Haarlem.
- Metz, J.N. (1946), De directe zorg van de gemeenschap voor het gezin. In: *Gezinsherstel brengt volksherstel; verslagboek van de gezinsdag, gehouden te 's-Hertogenbosch op woensdag 4 september 1946*. pp.8-22.
- Meyer J.W. and B. Rowan (1977), Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: *American Journal of Sociology*, 1977 (83)/2, pp. 340-363.
- Michielse, H.C.M. (1980 [1977]), *De burger als andragoog: een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk (1848-1972)*. Meppel [etc.].
- Mierlo, Th. van (2005), *Kennis in balans: een onderzoek naar het belang van kennis in het opbouwwerk*. Den Haag.
- Mijs, A.A. (1987), *Het ontstaan van de RIAGG's in Amsterdam. Een sociologische studie naar de vorming en ontwikkeling van interorganisatorische verbanden in de gezondheidszorg*. Lisse.
- Milikowski, H. Ph. (1961), *Sociale aanpassing, niet-aanpassing, onmaatschappelijkheid: een bijdrage tot de discussie over probleemgezinnen*. Arnhem.
- Milikowski, H. Ph (1969), *Lof der onaangepastheid; gepubliceerd in De Nieuwe Linie*. Amsterdam.
- Minderaa, J.T. (1978), De politieke ontwikkeling in Nederland 1887-1914. In: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel 13, pp. 431-478. Haarlem.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (en Koninkrijksrelaties) (1993, 2000, 2002), *Integrale veiligheidsrapportage*. Zoetermeer.
- Ministerie van Justitie (1985), *Samenleving en criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren*. Den Haag.
- Ministerie van Maatschappelijk Werk (1957), *Het heropvoedingswerk in gezinsoorden en internaten ten behoeve van probleemgezinnen*. 's-Gravenhage.
- Ministerie van Maatschappelijk Werk (1958), *De mens in zijn samenleving; een beschouwing over maatschappelijk opbouwwerk*. Den Haag.
- Ministerie van Maatschappelijk Werk (1958), *Vraagstukken subsidiëring maatschappelijk werk; Eerste rapport van de Commissie vraagstukken subsidiëring maatschappelijk werk*. Den Haag.
- Ministerie van Maatschappelijk Werk (1959), *Vraagstukken subsidiëring maatschappelijk werk; Tweede rapport van de Commissie vraagstukken subsidiëring maatschappelijk werk*. Den Haag.
- Ministerie van Maatschappelijk Werk (1960), *Wat is community self-survey; rapport van een werkgroep over "zelfonderzoek" in Nederland*. Den Haag.
- Ministerie van Maatschappelijk Werk (1961), *Kernpunten ener literatuuranalyse betreffende de Amerikaanse Community Organization; beschrijving van het proces alsmede van mogelijke methoden van opzet en begeleiding*. 's-Gravenhage.
- Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1970), *Memorandum voorbereiding Wetgeving Maatschappelijk en Cultureel Welzijn*. 's-Gravenhage.
- Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1975a), *Opleidingen op het gebied van de kunstzinnige vorming, de lichamelijke opvoeding en het maatschappelijk welzijn: aanwezige, toegelaten en afgestudeerde leerlingen*. Rijswijk.
- Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1975b), *Nota nadere beleidsbepaling inzake de samenlevingsopbouw*. 's-Gravenhage.
- Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (1975c), *Commissie voor aangelegenheden inzake de organen van Samenwerking: eindrapport*. 's-Gravenhage.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (1998), *Werken aan sociale kwaliteit: welzijnsnota 1998-2002*, deel b. Rijswijk.
- Mintzberg, H. (1981), *Structure in fives: designing effective organizations*. Englewood Cliffs [etc.].
- Mintzberg, H. (1983), *Power in and around organizations*. Englewood Cliffs [etc.].
- Mintzberg, H. (1997 [1989]), *Mintzberg over management: de wereld van onze organisaties*. Amsterdam [etc.].
- Mok, A.L. (1973), *Beroepen in actie: bijdrage tot een beroepensociologie*. Meppel [etc.].



- Mok, A.L. (1990), *In het zweet uws aanschijns...: inleiding in de arbeidssociologie*. Leiden [etc.].
- Mok, A.L. (1994), *Arbeid, bedrijf en maatschappij*. Groningen [etc.].
- Mok, A.L. (2007), Het meisje met de boor en andere beroepsverhalen. In: *Het arbeidsbestel binnenstebuiten. Bundel aangeboden aan prof.dr. J.J.B.M. van Hoof ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar in Arbeidsmanagement en omgeving aan de Radboud Universiteit Nijmegen op 27 april 2007*. Apeldoorn [etc.], pp. 11-36.
- Mok, A., A. Bles-Booij en G. Vrieze (1998), Het proces van beroepsvorming bij leraren. In: *Sociologische Gids* (XLV), pp. 404-425.
- Molenaar, A.N. (1948), Armenzorg en Armenwet. Lemma's in: *Winkler Prins Encyclopaedie*, 6e druk, deel 2, pp. 437-440 en 441-443.
- Möller, A. (1953), Twintig jaar gezinswerk van de Stichting "Onze Buurthuizen" in Limburg. In: *De Schalm* (10), pp. 244-247.
- Moltzer, M.J.A. (1939), *Maatschappelijk werk*. Rotterdam.
- Moltzer, M.J.A. (1960), De verhouding tussen cultureel en maatschappelijk werk. In: *Volksopvoeding* (9), pp. 314-320.
- Nap, J. en P. van Os (2006), *Referentiekader gebiedsgebonden politiek*. Apeldoorn.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk (1958), *Motief en functie: bewogenheid en beweging in het maatschappelijk werk 1908-1958*. Haarlem.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk (1962), *Community Organization in de Nederlandse samenleving; proeve van een terreinverkenning*. 's-Gravenhage.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Werk (1964), *Maatschappelijk Opbouwwerk*. Verslag van het op 8 oktober 1963 te Utrecht gehouden congres. 's-Gravenhage.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn (1969), *Terminologie op het terrein van de samenlevingsopbouw*. Nijmegen.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn (1970), *Structureel perspectief: interim-rapport van de commissie Structuur- en samenwerkingsvraagstukken*. 's-Gravenhage.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn (1971), *Teams voor samenlevingsopbouw? Nota naar aanleiding van een tweedaagse discussie over enkele beleidsvraagstukken inzake de organisatie van en de opleiding tot werkers in de samenlevingsopbouw*. 's-Gravenhage.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn (1972), *Teams voor samenlevingsopbouw en Welzijnszorg, planning en beleidsvoering*. 's-Gravenhage.
- Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn (1975), *Samenlevingsopbouw – met recht en reden?* 's-Gravenhage.
- Nederlands Centrum voor Volksontwikkeling (1971), *Kaart van het vormings- en ontwikkelingswerk met volwassenen in Nederland*. Groningen.
- Nederlands Instituut voor Maatschappelijke Opbouw (1982), *Trends '83: Een bliksemonderzoek onder 50 instellingen voor uitvoerend opbouwwerk*. 's-Hertogenbosch.
- Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk (1953), *Het maatschappelijk onaangepaste gezin; prae-adviezen voor het congres van 27 november 1953*. (Adviezen uitgebracht door H. van Rooy O.F.M., D. Zuithoff, A. van der Torre, J. van Mill. Haarlem.
- Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk (1954), *Het maatschappelijk onaangepaste gezin; congres- verslag*. Haarlem.
- Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk (1956), *Taak en opleiding van de maatschappelijk werker: eerste rapport van de opleidingscommissie der Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk*.
- Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk (1957), *De taak van het hoger onderwijs bij de opleiding voor maatschappelijk werk: tweede rapport van de opleidingscommissie der Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk*.
- Nelissen, N.J.M. (1980), Geïstitutionaliseerde beweging: de verstening van de participatie op het terrein van de ruimtelijke ordening. In: Thurlings, J.M.G., O. Schreuder, J.A.P. van Hoof, N.J.M. Nelissen, en J.A. Jansen, *Institutie en beweging*. Deventer, pp. 135-181.
- Nederlands Instituut voor de Publieke Opinie en het Marktonderzoek (1970), *Zo zijn wij; de eerste vijftientig jaar NIPO-onderzoek*. Amsterdam [etc.].

- Nederlandse Stichting voor Statistiek (1967), *Kennis en beeld van de sociale dienstverlening*. Deel 1, tekst. Rijswijk.
- Neij, R. (1989), *De organisatie van het maatschappelijk werk*. Zutphen.
- Niftrik, G.C. van (1955), *De mens en het buurthuiswerk*. Utrecht.
- Nijenhuis, H. (1987), *Werk in de schaduw: club- en buurthuizen in Nederland, 1892-1970*. Amsterdam [etc.].
- Nijk, A.J. (1972), *Beheersing en emancipatie: kanttekeningen bij het ontwerp van een wetenschap*. Alphen aan den Rijn.
- Noort, W.J. (1988), *Bevlogen bewegingen: een vergelijking van de anti-kernenergie-, kraak- en milieu beweging*. Amsterdam.
- Noort, W.J. van en C.J. Lammers (red.) (1995), *De tussenorganisatie: verkenningen in het maatschappelijk middenveld der interorganisatiele betrekkingen*. Leiden.
- Onderzoeksgroep Functioneren Landelijke Organisaties (1980), *Kiezers of tegels: kiezen of delen in welzijnsland*. Den Haag.
- Oud, P.J. (1979 [1946]), *Honderd jaren: een eeuw van staatkundige vormgeving in Nederland 1840-1940*. Assen.
- Patton, M.Q. (1986), *Utilization-focused evaluation*. California [etc.].
- Peper, A. (1969), Afbraak van het opbouwwerk? Een beleidssociologische kritiek. In: *Mens en Maatschappij* (44), pp. 113-134.
- Peper, A. (1972), *Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van het opbouwwerk*. Meppel [etc.].
- Poel, Y te (1997), *De volwassenheid voorbij: professionalisering van het jeugdwerk en de crisis in de pedagogische verhouding 1945-1975*. Leiden.
- Post, K. (1956), De Zuidwijkse Gemeenschap. In: *TMW* (10), pp. 135-137.
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (2001 [1999]), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum.
- Raalte, E. van (Inleiding en annotaties, 1964), *Troonredes, openingsredes, inhuldigingsredes 1814-1963*. Den Haag.
- Raspe, A. en H. van Els (1976), *Opbouwwerk in stedelijke situaties*. 's-Hertogenbosch.
- Raspe, A. en K. Vos (1985), *Trends '85: Opbouwwerk anno 1984 in beeld*. 's-Hertogenbosch.
- Raspe, A. en C. de Wit (1991), *Lopend onderzoek opbouwwerk: jaarboek 1990-1991*. Den Haag.
- Reckman, P. (1971), *Naar een strategie en methodiek voor sociale actie*. Baarn.
- Reckman, P. (1999), *Hermadad, dat zijn wij zelf: werkboek veiligheid door leefbaarheid*. Lelystad.
- Regt, A.J. de (1984), *Arbeidersgezinnen en beschavingsarbeid: ontwikkelingen in Nederland 1870-1940; een historisch-sociologische studie*. Meppel.
- Riessen, H. van (1955), *Buurtwerk, dorps- en wijkcentra*. Baarn.
- Righart, H. (1995), *De eindeloze jaren zestig: geschiedenis van een generatieconflict*. Amsterdam [etc.].
- Roessingh, K.H. (1965), De opleiding tot cultureel werk. In: *Volksopvoeding* (14), 291-308.
- Roodbol, P.F. (2005), *Dwaallichten, struikeltochten, tolwegen en zangsporen; onderzoek naar taakherschikking tussen verpleging en artsen*. Groningen.
- Ross, M.G. (1955), *Community organization: theory and principles*. New York.
- Rossem, M. van, E. Jonker en L. Kooijmans (1993), *Een tevreden natie: Nederland van 1945 tot nu*. Baarn.
- Schein, E.H. (2001), *De bedrijfscultuur als ziel van de onderneming: zin en onzin over cultuurverandering*. Schiedam.
- Schermerhorn, W. (1971), *Herstel en vernieuwing; rede uitgesproken in zijn functie van minister-president voor de zender 'Herrijzend Nederland' op 27 juni 1945*. Amsterdam.
- Schop, C. (1987), *Bouwen op los zand: de wonderlijke geschiedenis van de herstructurering landelijke welzijnsorganisaties*. Amersfoort.
- Schuster, J. (2001), Het domein van het opbouwwerk: veranderingen in de professionele identiteit door samenwerking met andere beroepen. In: Duyvendak, J.W. en L. (red.), *Meeting point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam, pp.158-180.
- Schuyt, C.J.M. (1997), *Sociale cohesie en sociaal beleid: drie publiekscolleges in De Balie*. Amsterdam.
- Schuyt, C.J.M. en E. Taverne (2000), *Welvaart in zwart-wit*. Den Haag.
- Schuyt, Th., A. van de Beek en M. Bakker (1974), *Provinciale opbouworganen*. Amsterdam.

- Schuyt, Th.N.M. (1985), *Opbouwwerk en lokaal welzijnsbeleid. Het Nederlandse gesubsidieerde opbouwwerk als intermediair kader: een sociologische benadering*. Groningen.
- Schuyt, Th.N.M., H. Louwerse en N.Y. Schuijt-Lucassen (1988), *Profilering agogische beroepen: verslag van een verkennend onderzoek in internationale literatuur*. Utrecht.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1976a), *Sociaal en Cultureel Rapport*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1976b), *Raming van aanbod van en vraag naar abituriënten van enkele sociaal-pedagogische opleidingen*.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1986), *Sociaal en Cultureel Rapport 1986*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1992), *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1998), *Sociaal en Cultureel Rapport 1998: 25 jaar sociale verandering*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2004), *In het zicht van de toekomst. Sociaal en cultureel rapport 2004*. Den Haag.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag.
- Sonnville, H.K.J.M. de (2005), Expliciteren en verantwoorden van vooronderstellingen: op zoek naar een opening van stagnerende professionaliseringsdiscussies. In: *M&O* (17), nr. 6, pp. 51-67.
- Sprenger, C. (red.), C. van Eijdsen, S. ten Have en F. Ossel (1995), *Vier competenties van de lerende organisatie*. Den Haag.
- Stichting Raad voor Gereformeerde Sociale Arbeid (1964), *Maatschappelijk opbouwwerk*. Den Haag.
- Stork, A. (1955), Community-organization ten plattelande. In: *TMW* (9), pp. 270-272.
- Stork, A. (1956), Community Organization speciaal ten plattelande. In: *TMW* (10), pp. 87-90.
- Straaten, A. van (1957), Enkele gedachten over de verhouding tussen het culturele en het maatschappelijk werk. In: *De verhouding tussen maatschappelijk werk en cultureel werk; nota's, prae-adviezen en discussies van het overleg gevoerd in februari 1955 en mei 1957*. Groningen, pp. 248-259.
- Swaan, A. de (1982 [1979]), *De mens is de mens een zorg*. Amsterdam.
- Swaan, A. de (1990 [1989]), *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*. Amsterdam.
- Swieringa, J. en A.F.M. Wierdsma (1990), *Op weg naar een lerende organisatie: over het leren en opleiden van organisaties*. Groningen.
- Swinen, H. (1991), *Opstap of vangnet?: het sociaal culturele veld en de werkloosheidsproblematiek in Noord-Brabant*. Deel 1, onderzoeksrapport. 's-Hertogenbosch.
- Terpstra, J. en R. Kouwenhoven (2005), Burgers als deelnemers aan lokale veiligheidsnetwerken. In: *Tijdschrift voor veiligheid & veiligheidszorg* (4/1), pp. 4-16.
- Tienen, A.J.M. van (1960), *De andersmaatschappelijken*. Assen.
- Tienen, A.J.M. van (1963), *Maatschappelijkheid en onmaatschappelijkheid*. Assen.
- Tienen, A.J.M. van en W.A.C. Zwanikken (1969, 1972, 1975), *Opbouwwerk als een sociaal-agogische methode*. Deventer.
- Tienen, A.J.M. van (red.) (1973), *Sociale actie, een moderne passie*. Deventer.
- Tijn, Th. van (1977), Het sociale leven in Nederland 1844-1873. In: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel 12, pp. 131-166. Haarlem.
- Tjeenk Willink, M. (1985), *Historische ontwikkelingen in het welzijnswerk: voordrachten van Martina Tjeenk Willink*. Zutphen.
- Tjeenk Willink, M. en A. Treurniet (1958), Voortgang en samenhang. In: *Motief en functie; bewogenheid en beweging in het maatschappelijk werk 1908-1958*. Haarlem, pp. 281-373.
- Tonkens, E. (2003), *Mondige burgers, getemde professionals: marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*. Utrecht.
- Torre, E.J. van der (1999), *Politiewerk: politiestijlen, community policing en professionalisme*. Alphen aan den Rijn.
- Torre, E.J. van der en E. van Harmelen (1999), Basispolitiezorg en hulpverlening. In: C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller en U. Rosenthal (red.), *Politie: studies over haar werking en organisatie*. Alphen aan den Rijn, pp. 399-421.

- Torstendahl, R. (1990), Introduction: promotion and strategies of knowledge-based groups. In: Torstendahl R. and M. Burrage (eds.) *The formation of professions: knowledge, state and strategy*, London, pp. 1-10.
- Veen, G.H.W. van der (1982), *Maatschappelijke activering van achterstandscategorieën: een vergelijking van vier benaderingen in het opbouw- en vormingswerk*. Groningen.
- Veen, R. van der (1990 [1986]), De ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat. In: Schuyt, K. en R. van der Veen: *De verdeelde samenleving: een inleiding in de ontwikkeling van de Nederlandse verzorgingsstaat*. Leiden/Antwerpen, pp. 1-22.
- Veldboer, L. en J.W. Duyvendak (2001), Integratie en de multiculturele samenleving: over mengen, spreiden en ontmoeten. In: Duyvendak, J.W. en L. Veldboer, *Meeting point Nederland: over samenlevingsopbouw, multiculturaliteit en sociale cohesie*. Amsterdam, pp. 9-28.
- Vegchel, G.H.M. van (1994), *'We hebben Emmen met subsidie groot gemaakt': beheerste modernisering in Zuidoost Drenthe 1945-1964*. Amsterdam.
- Verberk, H.J.A. e.a. (1962), *Buurtwerk*.
- Verlinden, J.A.A. (1968), *De Mammoetwet: nieuwe fase in de ontwikkeling van ons onderwijs*. Deventer [etc.].
- Verschuren, P. en H. Doorewaard (2000 [1995]), *Het ontwerpen van een onderzoek*. Utrecht.
- Vos, K. (red.) (1985), *Netwerken: hun betekenis voor opbouwpraktijken*. Utrecht.
- Vos, K. (1998), Dynamiek in drievoud: onderzoek voor burgers, instellingen en overheden. In: (Schakenraad, W. (eindred.), *Dynamiek in drievoud: onderzoek voor burgers, instellingen en overheden*. Utrecht, pp. 11-41.
- Vos K. en D. ten Brink (1979), *Omgaan met conflicten in het opbouwwerk*. Alphen aan den Rijn [etc.].
- Vos, K., J. Koopman, J. Mul, H. Swinnen (m.m.v. C. Lie) (1984), *Trends '83: wonen werk, minderheden*. 's-Hertogenbosch.
- Vos van Steenwijk, baron R.H. de (1949), *Provinciale opbouworganen*. Den Haag.
- Voltelen, N.H. (1961), Universitaire opleiding. In: *Volksopvoeding* (10), pp. 44-50.
- Vrankrijker, A.C.J. de (1959), *Een groeiende gedachte; de ontwikkeling der meningen over de sociale kwestie in de 19e eeuw in Nederland*. Assen.
- Vrankrijker, A.C.J. de (1962), *Volksontwikkeling: geschiedenis en problemen van het sociaal-culturele werk in Nederland*. Assen.
- Vreeswijk, A.M.G., J.Th.M. Verhoeven, A.O. Verweij en Y.M.R. Weijers (2001), *Jaarboek 2000 Grotestedenbeleid*. Assen.
- Vreeswijk, P.A.K. (1996), *Perspectief in nog-niet situaties: fenomenologische verkenning en onderzoek naar wetenschappelijke grondslagen van het Nederlands maatschappelijk opbouwwerk*. Den Haag.
- Vries, G. de (2005), Politiek, expertise en individuele verantwoordelijkheid in een risicosamenleving. In: H. Boutellier e.a.: *Leven in de risicosamenleving*. Amsterdam, pp. 9-18.
- Vries, Joh. de (1963), *Ontsloten poorten: vijftig jaren volksuniversiteit in Nederland*. Assen.
- Vries, Joh. de (1979), Het economisch leven in Nederland 1918-1940. In: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel 14, pp. 102-146. Haarlem.
- Vries Reilingh, H.D. de (1953), Over inhoud en grenzen van het maatschappelijk en cultureel werk. In: *Volksopvoeding* (2), pp. 12-22.
- Walraven, J. (1981), *Bibliografie van dr. P.C.J. van Loon*. Tilburg.
- Wel, F. van (1999), Iedere samenleving schept haar eigen 'probleemgezinnen'. In: Waaldijk, B., J. van der Stel en G. van der Laan (red.), *Honderd jaar sociale arbeid: portretten en praktijken uit de geschiedenis van het maatschappelijk werk*. Assen, pp. 145-158.
- Weijden, C.J. van der (1980), Enige aspecten van de macro-economische ontwikkeling. In: G.A. Kooy, J.H. de Ru en H.J. Scheffer (red.), *Nederland na 1945; beschouwingen over ontwikkeling en beleid*. Deventer, pp. 141-162.
- Wiarda Beckman Stichting (1960), *Gemeenschappen in beweging: sociale planning in de Nederlandse ontwikkelingsgebieden*. Amsterdam.
- Wijk, D. van (1972), *Functieopvatting, functieervulling van opbouwwerkers*. Deventer.
- Wijmans, L.L. (1987), *Beeld en betekenis van het maatschappelijke midden: oude en nieuwe middengroepen 1850 tot heden*. Amsterdam.

- Windmuller, J.P., C de Galan en A.F. van Zweeden (1983 [1970]), *Arbeidsverhoudingen in Nederland*. Utrecht [etc.].
- Wit, C. de (1990), *De rede van het opbouwwerk*. Den Haag.
- Wolf, H.C. de (1983), Onderwijs en opvoeding in de Noordelijke Nederlanden 1795-1813. In: *Algemene Geschiedenis der Nederlanden*, deel 11, pp. 36-46. Haarlem.
- Wouden R. van der e.a. (1994), *Evaluatie sociale vernieuwing: het eindrapport*. Den Haag.
- Zanden, J.L. van en R.T. Griffiths (1989), *Economische geschiedenis van Nederland in de zoe eeuw*. Utrecht [etc.].
- Zeegers, G.H.L., L. de Jonge, P. de Jong en Sj. Groenman (1955), *Enige aspecten van de sociale wijkopbouw*. Den Haag.
- Zoomer, O., P. Geurts en K. van der Vijver (2002), *De gebiedsgebonden politiezorg als uitdaging*. Twente.
- Zwanikken, W.A.C. (1960), *Community work in the United States: final report of a study in the United States of America in virtue of a fellowship granted under the auspices of the United Nations*. Den Haag.
- Zwanikken, W.A.C. (1964), Zelfonderzoek als hulpmiddel in territoriaal opbouwwerk. In: *De Schalm* (21), nr. 6, pp. 293-212.
- Zwanikken, W.A.C. (1965), Mogelijkheden voor het opbouwwerk. In: *De Schalm* (22), nr. 4, pp. 211-219.



## SUMMARY ‘It has always been the occupation of the future’

This thesis concerns the origin, growth and decline of Dutch community work as an occupation. In 1952 the Ministry of Social Work introduced the concept of community work. During the following decades community work was almost constantly confronted with issues of effectiveness and legitimisation.

Community work for social welfare concentrates on organising and giving strategic and educational support to groups of people that want to commit themselves to the improvement of their living environment. In addition, it organises and gives support to specific categories of people, such as ethnic minorities, the young and the elderly. Community workers also invest in improving relations within and between the groups they work with. Community work is therefore mainly concerned with the material and the immaterial aspects of ‘living’. This makes for a broad field of activity.

One of the questions that ultimately led to a sociology-of-work-approach was: ‘is there anything that community workers do not do where ‘living’ is concerned? Where does community work begin, where does it end, and what are its limits? This drew the attention to possible problematic demarcation of tasks and activities (the domain of community work). The step to differentiation of work activities (by splitting tasks or creating new ones) as a starting point for the development of an occupation was subsequently a small one.

In this thesis the development of the occupation of community worker is conceived as a process of *specialisation*, *legitimation* and *institutionalisation* that follows on the *differentiation of work activities*. If this process is successful, then it will become an occupation, defined as a legitimated and institutionalised framework for a certain part of the societal division of labour (the task field) that a certain group of workers (the vocational group or community) considers as its domain (Mok, 1973, 1990).

The aim of this thesis is to explain the origin, growth and decline of the occupation of community work in the Netherlands. The central question of my research is how the development of the occupation of community work in the Netherlands went as a process of differentiation of tasks, specialisation, legitimisation and institutionalisation, and which the decisive factors were in this process.

### *Theoretical framework*

The development of an occupation starts with *differentiation of tasks*. Existing tasks are split or new ones are created and the workers who execute these tasks bring coherence to them and subsequently they develop specific skills and knowledge (*specialisation*). This expertise is used as *legitimation* to gain control or jurisdiction over the task field. If people carrying out these tasks then get into contact with people with similar tasks and if they start sharing experiences and knowledge, *institutionalisation* may begin. This may result in a recognisable occupational group that can be distinguished from other occupational groups – an occupational group with specific occupational knowledge and skills, specific occupational values, culture and ethics.

### *Conditions for institutionalisation*

Institutionalisation may start if there is some organisation around a certain, for the grouping urgent problem, frequent interaction and coordination of interaction, leaders and an already existing agreement with values, norms and goals among the members of the nascent occupational group. It may succeed if there is interdependency with other occupational groups, as well as a niche for occupational activities and an occupational association is founded to represent the interests of the occupational community. The last condition is that the nascent occupational group succeeds in gaining societal support – more precisely, support from clients, employers, trade unions, governments, other relevant occupational groups and the public.

### *Legitimation*

According to Abbott (1988), who analysed occupations from a population-ecological perspective, I consider control or jurisdiction over the task field to be the outcome of an inter-professional competition between occupational groups in a certain institutional occupational field. The most important weapon, or ground for legitimation, is *knowledge*, which is used to gain jurisdiction over problem definition and solution (diagnosis and treatment). Most successful are the groups who succeed in convincing others – clients, governments, the public, competing occupational groups – that their problem definitions and solutions are founded on a special and superior knowledge system that is beyond lay interference, and that the problem definitions and solutions of other occupational groups can in fact be redefined to the knowledge system of the group that claims jurisdiction.

Besides convincing others of the exclusivity of their knowledge, the members of the occupational community must *incorporate the core values of the institutional environment* in their behaviour and in the way they organise their activities. This brings in a neo-institutional perspective.

### *Institutionalisation*

Institutionalisation is split in *domain institutionalisation* and *social institutionalisation*. Domain institutionalisation, following on task differentiation, is the process whereby a consolidated set of occupational activities comes into being and there is agreement about occupational values among the workers. Social institutionalisation is the process whereby occupational structure and occupational culture arise. Occupational ideology and ethics are part of the occupational culture which is based on knowledge.

The analysis of the formation, growth and decline of Dutch community work as an occupation took place at micro- and at meso-level. At micro-level I investigated the process of task differentiation, specialisation, domain and social institutionalisation; at meso-level I investigated the process of legitimation. Micro and meso were connected by the occupational association, or an other institutional representative of occupational interests, which was placed as a party amid other parties in the institutional occupational system.

### *The history of Dutch community work in a nutshell*

In the analysis we distinguish three periods: the beginning, the growth and the decline.

#### *The beginning (1952-1965)*

Dutch community work was launched by the new Ministry of Social Work in 1952. Its main task was to contribute to *community building* by ‘social planning’ and to *group building* by helping



groups to adjust to changing living conditions as a result of industrialisation and modernisation of agricultural areas. From the beginning there was hardly any support from the social work sector, which was governed by private initiative organised along denominational lines. State interference was seen as a jurisdictional threat by the representatives of this sector.

Also from the beginning there was inter-professional competition for the jurisdiction of this community work. The competing parties were the Ministry of Social Work and the Ministry of Education (which supported cultural education), the denominationally organised coordinating organisations for social work and the neutrally organised provincial organisations for community building, and the denominationally organised national coordinating organisation for social work and the neutral national organisation for cultural education. After a few years the conflicts were contained, but not solved. The consequence of the fights, however, was that community work was tainted; it caused too many rows.

Despite the quarrelling, the Ministry of Social Work, more precisely its high-ranking civil servant Gradus Hendriks, continued stimulating community work by subsidising a variety of activities that were labelled as community work and by giving information and advice. Social workers began to experiment with community work by combining elements of community building with elements of group building. They built a theoretical framework based on *Community organization: theory and principles* (Ross, 1955), in which community organization was split into two processes: community planning and community integration. In this framework a non-directive approach was dominant. A few years later the first Dutch manual was published and a few years later the specialisation community work was added to the curriculum of some Academies of Social Studies. In 1965 a national institute for community work investigation was founded. Social institutionalisation had started.

#### *The growth (1965-1980)*

From 1965 on community work became socially institutionalised. The number of community work institutions and community workers increased considerably. Many of them worked in deprived neighbourhoods. Yet the non-directive approach, linked to community organization, as a method for Dutch community work, appeared to be not very effective. Many workers were confronted with, in their words, ‘a passive population, a bureaucratic local government and stiff private initiative’.

Community workers discovered ‘social action’ as a second method, which became very popular for a short period, and the problem-oriented approach as a third method. In the beginning of the seventies a niche came into being for community work activities in urban renewal. Community workers, however, did not demarcate their field of activity. They took on all sorts of activities related to ‘living’ – sometimes they succeeded, but more often they did not succeed in achieving their goals.

The Ministry of Social Work continued stimulating community work, but the criticism that community workers were ineffective grew. It became harder to legitimize their existence.

#### *The decline (after 1980)*

The economic tide turned: unemployment rose and so did the costs of the welfare state. Cutting public spending became the top priority for the government. The number of community work-

ers decreased, as well as the number of community work institutions at local level because of mergers with other social work institutions. However, community workers took on new tasks such as fighting local unemployment, dealing with ethnic minorities (a growing group) and changing education by trying to strengthen the ties between schools, parents and the neighbourhood. They did, however, not neglect existing tasks so the domain expanded. In the nineties local unemployment and education were no longer top of the priority list: they were replaced by the issue of public safety. Ethnic minorities remained a special category warranting attention; young people were added. Knowledge and skills were fine-tuned in 'organisational, strategic and educative support' of self organising groups of people; the community work toolbox was supplemented with 'networking'.

In 1988 the Welfare Act was introduced; social work policy became decentralised. Local governments had much more to say with regard to the goals and tasks of all welfare work. Their strife for a more integrated welfare policy led to a process of de-differentiation of tasks: the borders between community work and other forms of welfare work became blurred.

The institutional field was dismantled; the National Council for Social Work, which had existed since 1956 and had represented the interests of all social work occupations, was closed down. Its function as representative of the interests of community work had been taken over a few years earlier by the national centre for community work (established in 1982), a small institution led by the charismatic Wil van de Leur. The centre became an important representative of the interests of community work and community workers. It started with a new occupational magazine, schooling conferences and it succeeded in providing funds for a professorial chair for 'scientific foundations of community work'. In spite of this the scientific foundation of the knowledge of community work remained insufficient. The national centre was also closely involved in producing community work manuals, an occupational profile and an ethical code.

Nevertheless, in the early nineties the decline set in: social institutionalisation turned into social de-institutionalisation. The formal schooling for community work at Academies of Social Studies disappeared, as well as the (by now) five institutions of community work research.

At the beginning of the twenty-first century new retrenchments on state spending started. In 2007 this led to the dismantling of the national centre for community work, due to the involuntary merger with five other social work institutions to form MOVISIE. What remained was the occupational magazine, the annual conference on community work, the professorial chair for 'scientific foundations of community work', and a five-year-old occupational association.

### *Conclusions*

The occupational development of community work as a process of *task differentiation* turned out to be an ongoing assignment or the taking on of new tasks. This made the field of activity wider and wider, which made it harder to demarcate the tasks and made *domain institutionalisation* problematic. As a consequence, domain borders became vague. The community work field of work overlapped other fields of work – with border traffic on two sides. Interdependency deteriorated into competition: getting and holding a niche was thus thwarted.

Competition led to inter-professional rivalry and the loss of societal support, which was small from the beginning. Other occupational groups do not support domain claims if these claims

threaten their own task domain. The main weapon, *specific community work knowledge*, is above all rooted in community work practices - community workers hardly orient themselves to scientific knowledge - it lacks a scientific foundation. In other words, community work knowledge is not founded on a special and superior knowledge system. Community workers are therefore not able to redefine problem definitions of other occupational groups to a version of their own. The problem solutions - the community work methods - were taken over or copied by other occupational groups; in other words, the methods were not exclusive. Both the lack of *exclusive community work knowledge* and the lack of *exclusive community work skills* made community work the weakest party in the inter-professional competition and thus the losing party.

In order to strengthen their legitimacy, community workers incorporated more and more the *core values of their institutional environment*. This was also done because of the growing necessity of inter-organisational collaboration in accordance with an integral approach of local social community problems. Choosing for (too much) voice or exit instead of loyalty is something community workers can not afford because of their weak power base. To paraphrase Orwell: all parties are interdependent, but community workers are more dependent on other parties than vice versa.

*Social institutionalisation* – the development of occupational structure and occupational culture – could start due to the Ministry of Social Work, especially due to the high-ranking civil servant Gradus Hendriks – the ‘godfather of community work’ and the name-giver of the professorial chair. Community work did not get much support from other parties and with the retirement of Hendriks in 1982, community work lost its biggest sponsor. Thanks to an other personality, managing director of the national centre for community work Wil van de Leur, community work remained socially institutionalised during the rest of the century. Van de Leur turned out to be a leader that initiated many activities in order to strengthen the community work knowledge base. Amongst other things he started a new occupational magazine, he took care of occupational schooling conferences and he raised funds for the professorial chair ‘scientific foundations of community work’. He also started an occupational association. The national centre represented the interests of community workers *as if it were an occupational association*.

Insufficient demarcation of the field of work and the overlap of domains hampered occupational positioning and profiling, which became more and more urgent after the introduction of an integral approach to local social community problems. Moreover, insufficient domain institutionalisation and blurred borders with other fields of social work fostered the integration of tasks, a process that was also stimulated by organisational integration as a result of merging institutions. Both - the integration of tasks and organisational integration - ultimately led to domain de-institutionalisation, followed by social de-institutionalisation.

Thus the development, growth and decline of the occupation took place – the occupation that, as Wil van de Leur once told me, had always been the occupation of the future. Community work could develop into an occupation due to the support of the Ministry of Social Work. Specific community work knowledge and community work skills were not the most important ground for it to be legitimised, but the fact that the Ministry regarded it as useful. The complete dependence on state support nevertheless appeared to be a double-edged sword: it thwarted the demarcation of the field of work and it ultimately led, via processes of the integration of tasks and organisational integration, to the obscuring of the domain.

### *Future perspectives*

What remains of the socially institutionalised occupation community work are the vocational magazine, the annual community work conference, the professorial chair and the occupational association. This will make re-institutionalisation hard but not impossible.

Through the occupational magazine and the annual community work conference, the interaction and the exchange of knowledge and experience – two of the conditions for social institutionalisation – remain possible.

The professorial chair can continue trying to strengthen the scientific foundations, and in addition to this, it can seek scientific support by cooperating with universities and other scientific research centres.

What rests is the occupational association. During my research I became more and more convinced of the importance of an occupational association. Workers must organise themselves in order to regain control over their task field. Individual workers will not be able to achieve this. The occupational association for its part must dedicate itself to what is most important for an occupation in order to get and to hold jurisdiction: to strengthen the knowledge base by gaining scientific support and training facilities. Only then community work may not always have to remain ‘the occupation of the future’.

## Over de auteur

Marta C. Dozy (21 juli 1953, Alphen aan den Rijn) behaalde in 1986 haar VWO-diploma aan de Boerhaave Dag- en Avond Scholengemeenschap te Leiden. Zij studeerde van 1986 tot 1990 sociologie aan de Universiteit Leiden. Haar afstudeerscriptie ging over de interorganisatorische betrekkingen tussen de Nederlandse Hervormde Kerk en de Gereformeerde Kerken in Nederland. Beide kerkgenootschappen waren toen al bijna dertig jaar *Samen op weg* naar hereniging.

Van 1994 tot 2002 werkte zij als universitair docent en onderzoeker bij het Departement Bestuurskunde van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Universiteit Leiden. Haar aandachtsgebieden waren algemene sociologie, organisatiesociologie en organisatieveranderkunde. Vanaf 2002 werkt zij als opleider en adviseur bij de Politieacademie te Apeldoorn. Met als motto 'niets is zo praktisch als een goede theorie' (Kurt Lewin) probeert zij politiepraktijken te verbinden met wetenschappelijk gefundeerde inzichten over 'beleid, organisatie en sturing' en 'interorganisatorische samenwerking' binnen de context van 'maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen'.





