

# ***Trends in grootstedelijk welzijnswerk***

De thema's, de identiteit, de knelpunten en de keuzes  
verkend vanuit Rotterdam

*Lex Veldboer*

*M.m.v. Jodi Mak*

september 2002



# Inhoudsopgave

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>I Welzijnswerk in vogelvlucht</b>	<b>9</b>
Wat is welzijnswerk?	9
Sociaal-cultureel werk en opbouwwerk	11
Historische ontwikkelingen	13
<b>II Dominante thema's in Rotterdam</b>	<b>19</b>
Educatie	21
Sociale activering	23
Leefbaarheid	24
Recreatie, kunst en cultuur	27
Doelgroepen	28
Terreinverschuivingen	29
<b>III Uitwaaiering van welzijn</b>	<b>31</b>
Onderlinge relaties	31
Toename 'ingebouwd' welzijnswerk bij andere partijen	32
<b>IV Veranderingen in de identiteit</b>	<b>37</b>
Educatiever	37
Een straffere wind	38
Burgerzin in de gebouwde omgeving	39
Zoekend naar de balans tussen specifiek en algemeen	41
Een gedeelde agenda?	42

<b>V</b>	<b>Werk in uitvoering: de vinger op de zere plek</b>	45
	Te weinig reflectie	46
	Te weinig aanwezig	49
	Te weinig transparant en productief	50
	Te weinig status en personeel, te veel eisen	52
<b>VI</b>	<b>Het opmaken van de balans</b>	55
<b>VII</b>	<b>Hulp van buiten</b>	59
	VWS	59
	Gemeente Rotterdam	60
	Opleidingen CMV	61
	Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt	62
<b>VIII</b>	<b>Trends in oplossingen</b>	65
	Tot slot	71
	<b>Literatuur</b>	73
	<b>Aanwezigen expertmeeting 3 juni 2002</b>	81

## Inleiding

Dit onderzoek naar recente ontwikkelingen binnen het grootstedelijke welzijnswerk – met daarbij specifieke aandacht voor de positie van opbouwwerkers en sociaal-cultureel werkers in Rotterdam – is geschreven in een roerige periode. Tijdens de onderzoeksfase hebben binnen en buiten de Maasstad enkele politiek-sociale ‘aardverschuivingen’ plaatsgevonden. Door de gebeurtenissen op 6 maart (de grote overwinning van Leefbaar Rotterdam), 6 mei (de moord op Pim Fortuyn) en 15 mei 2002 (de doorbraak van de LPF) zijn de maatschappelijke verhoudingen flink opgeschrikt en opgeschud. Nog indringender dan voorheen zal gesproken worden over veiligheid, leefbaarheid en democratie; over sociale cohesie en integratie in de grote stad.

De kwesties die door deze bijzondere gebeurtenissen in het brandpunt van de aandacht staan, zijn ook thema’s waar het welzijnswerk nauw bij betrokken is. Natuurlijk is het niet de enige sector die geëngageerd is aan deze onderwerpen. Diverse maatschappelijke instanties spelen kleine en grote rollen bij het in stand houden en versterken van het sociaal weefsel van de stad. Voor het welzijnswerk is dit evenwel de kernopdracht. Alom wordt die kernopdracht belangrijk gevonden. Er is duidelijk vraag naar instellingen die bewoners ‘wakker kussen’ om in hun woon- en leefomgeving meer eigen verantwoordelijkheid te nemen, die jongeren in staat stellen zich te ontplooien zonder overlast te veroorzaken, die uitkeringsgerechtigden aanzetten tot maatschappelijke participatie, die voor allochtone moeders cursussen en kinderopvang organiseren, die gesprekspartners voor corporaties met herstructureringsplannen werven, die ouderen via activiteiten helpen langer thuis te blijven wonen en die ontmoetingen organiseren tussen mensen met een verschillende achtergrond.

De afgelopen jaren zijn in Rotterdam dan ook talloze projecten gelanceerd om problemen op stads- en buurtniveau – zoals maatschappelijke achterstanden, vermijdingsgedrag tussen bureaus en culturen, gaten in de opvoeding en overlast in het openbare domein – terug te dringen. Sommige projecten en werkwijzen zijn innovatief en succesvol. Rotterdamse welzijnsproducten (Thuis op straat, Duimdrop) en in te huren welzijnswerkers (bureau Dock-Projecten) vinden niet voor niets hun weg naar andere delen van Nederland. Dat er diverse positieve ontwikkelingen zijn is ook gesignaleerd door rapporteurs van

de Taakgroep Sociale Infrastructuur. Maar hun boodschap is tweeledig. Vastgesteld wordt dat de successen te incidenteel zijn en dat het op te veel plaatsen in de stad nog niet goed gaat (Diekstra et al., 2002).

De belangrijkste zorg is dat 'het woud van projecten' bij elkaar opgeteld een onsamenhangende en machteloze indruk maakt (*de Volkskrant*, 2-4-2002). Er lijkt eerder sprake van teveel dan van te weinig beleid: bestuurders, (welzijns) instellingen en sociale professionals stapelen de projecten op elkaar en werken teveel langs elkaar heen. Hierdoor stranden ambities regelmatig en komt men als stad nauwelijks dichterbij de grote doelstelling van 'sociaal herstel'. Hoewel diverse monitors een voorzichtige positieve tendens laten zien – in de afgelopen jaren zijn de stedelijke scores voor objectieve en subjectieve veiligheid licht verbeterd en is door het economisch herstel de armoede gedaald – oordelen veel bewoners van Rotterdam (en van andere grote steden) nog steeds weinig positief over hun woon- en leefomgeving (Beijers et al., 2002; SCP & CBS, 2001; B&A-groep, 2001; Intomart BV, 2001). Bij de verkiezingen op 6 maart en 15 mei 2002 kreeg dit maatschappelijk onbehagen een duidelijk gezicht. Hoewel de onvrede zich ook op landelijke facetten richt – politieke cultuur, mobiliteit, zorg, onderwijs – speelt het ongenoegen over het (on)welzijn van de eigen buurt – integratie, veiligheid, leefbaarheid en lokale democratie – een grote rol.

Dat de lokale prestaties op het sociale veld zo uiteenlopen en ogenschijnlijk stagneren, heeft volgens de Taakgroep Sociale Infrastructuur enerzijds te maken met bestuurlijke factoren: de organisatie van het sociaal beleid is in Rotterdam onduidelijk en 'zwabbert'. Gemeente noch deelgemeenten zijn erin geslaagd duidelijke onderlinge afspraken te maken hoe al het welzijnswerk moet worden aangestuurd en afgestemd. Met onder andere als gevolg dat niemand in de stad een duidelijk overzicht heeft over het totale aantal projecten en programma's binnen de sociale pijler (Diekstra et al., 2002).

Dat de regie vanuit de overheid niet optimaal is, is echter niet de enige reden voor de wisselvallige uitvoeringspraktijk. De grote kwaliteitsverschillen hangen voor een belangrijk deel ook samen met ontwikkelingen binnen de sector. De constatering dat de overheid weinig greep en zicht heeft op het geheel van welzijnswerk, maakt impliciet duidelijk dat de sociale sector zelf ook weinig helderheid kan verschaffen over het eigen functioneren. In dit rapport willen we daarom naast het 'buitenperspectief' ook ruim aandacht schenken aan het 'binnenperspectief': de interne dynamiek van het welzijnswerk. Voor twee

belangrijke typen welzijnswerk – opbouwwerk en sociaal-cultureel werk – gaan we na hoe zij functioneren. Zijn het *volwassen* en *volgroeide* beroepen met een duidelijke agenda, identiteit en organisatie? En zijn het *blijvende* beroepen: dienen zich genoeg kwaliteitsimpulsen aan?

### *De opbouw van het onderzoek*

Voordat we nader ingaan op deze onderzoeksvragen schetsen we eerst enkele karakteristieken van welzijnswerk. Daarna inventariseren we de thema's waar het Rotterdamse sociaal-cultureel werk en het opbouwwerk zich de afgelopen jaren mee hebben beziggehouden: op welke terreinen zijn ze actief? En welke terreinverschuivingen zijn daaraan voorafgegaan? Vervolgens veruimen we de blik naar de afstemming met andere partijen die zich op dezelfde terreinen begeven: waarin onderscheidt men zich? Waartoe leiden bondgenootschappen?

Nadat deze stand van zaken is opgemaakt, kijken we hoe de terreinverschuivingen en samenwerkingsverbanden doorwerken in de identiteit van het beroep: wat zijn gedeelde opvattingen en aannames van waaruit welzijnswerkers redeneren? Daaropvolgend bezien we hoe de uitvoering van de agenda van het welzijnswerk gestalte krijgt: welke gaten vallen er en welke knelpunten spelen er? Ter completering van het beeld gaan we ten slotte na welke trends in de oplossings sfeer zich voordoen. In hoeverre steken – landelijke en lokale – instanties helpende handen toe? Komt er voldoende instroom vanaf de schoolbanken? Voor welke keuzes staat de sector?

Op basis van beschikbare literatuur, bronnenonderzoek en gesprekken met sleutelfiguren worden de voorafgaande vragen belicht. Het doel is daarbij om – met Rotterdam als decor – de recente beroepsontwikkeling van sociale professionals te beschrijven en te begrijpen.





# I Welzijnswerk in vogelvlucht

## Wat is welzijnswerk?

### *Definitiepogingen*

Welzijnswerk laat zich niet gemakkelijk veralgemeniseren en dat maakt dat de pogingen tot definiëren vaak nogal uitgesponnen zijn. De kortste omschrijving in de literatuur is afkomstig van Ton Huiskes, de voorman van het Rotterdamse initiatief Thuis Op Straat (TOS). Hij omschrijft het werk als 'sociaal timmeren' (Van Dieten, 2000). Anderen hebben meer woorden nodig om de veelvormigheid van welzijnswerk uit te drukken. In zijn discussiepaper over de toekomst van de sector typeert Hortulanus (2001) welzijnswerk als 'het stimuleren dat mensen de regie over hun bestaan houden, of weer in handen krijgen.' Van der Lans komt met bijna dezelfde typering, maar geeft ook aan *hoe* het welzijnswerk personen helpt meer greep op hun eigen situatie te krijgen. Volgens hem komt welzijnswerk neer op 'het voorkomen dat mensen vastlopen door hen te stimuleren tot participatie in een of meer sociale verbanden' (Van der Lans, 2000). Daarbij doelt hij op een breed spectrum van sociale participatie: op deelname aan het arbeidsproces, op meedoen aan sport en cultuur, via vrijwilligerswerk, via zelforganisaties etc.

Hortulanus en Van der Lans delen dat ze welzijnswerk laten starten vanuit het individu. Beiden betrekken verder nadrukkelijk de 'bufferfunctie' in hun omschrijving: het werk moet voorkomen dat kwetsbare mensen definitief afhaken. Hoewel het welzijnswerk in principe is gericht op iedereen, gaat het toch vooral om diegenen die moeite hebben met participatie in de samenleving: mensen met een gebrek aan motivatie, kennis en vaardigheden of mensen in een maatschappelijk isolement.

In andere omschrijvingen worden niet alleen individuen, maar ook groepsverbanden als vertrekpunt opgevoerd. Zo definieert Spierts (1998) welzijnswerk als 'het ondersteunen van individuen en groepen bij het actief vormgeven van hun sociaal en cultureel leven. Het werk stimuleert ze om actief in de samen-

leving te participeren.' Die collectieve noot keert ook terug in wat het NIZW begin jaren negentig als de kern van welzijnswerk aanduidt: 'Het verbeteren van de maatschappelijke participatie van kwetsbare bevolkingsgroepen en het beïnvloeden van maatschappelijke verbanden om de mogelijkheden tot participatie te vergroten' (NIZW, 1993). In deze aanduiding komt ook nog een neven-doel om de hoek kijken. Het welzijnswerk moet waar mogelijk de maatschappij ontvankelijker maken voor kwetsbare groepen: de professionals uit de sector hebben een taak als *change agents*. Dit neven-doel van maatschappijverandering klinkt echter nauwelijks meer door in de meer recente omschrijvingen. De maatschappelijke dimensie wordt nu vooral verwoord als het oog hebben voor de sociale verhoudingen tussen (kwetsbare en andere) groepen.

Hoe het wezen van welzijnswerk te boek staat, wordt kortom gekleurd door de tijd. De definities 'bewegen' rond een aantal spanningsvelden. Vrij naar Spierts en De Boer (2000: 23) benoemen we enkele van deze ambivalenties: het tegemoet komen aan individuele wensen en tevens het verstevigen van maatschappelijke waarden; het versterken van bindingen binnen groepen maar ook het 'verleiden' tot openstaan voor anderen; het begrijpen en ondersteunen van klanten, maar tegelijkertijd ook ingrijpen in hun doen en laten. Het laatste, maar misschien wel meest kenmerkende spanningsveld is de voortdurende ambivalentie tussen het beheersen van problemen en het bieden van keuzevrijheid aan individuen. Hoe al die interne spanningen tussen de taken worden opgelost, kan sterk verschillen per periode en zelfs per situatie. Vandaar dat welzijn al vele definities heeft gekend. Definities waarbij individuele en maatschappelijke doelen, feitelijke en normatieve beschrijvingen onderling om voorrang strijden (Duyvendak, 2000).

#### *Handelingen en handelingsperspectief*

Deze contextgevoeligheid maakt dat het handelen van welzijnswerkers steeds net andere invullingen krijgt. Als het beheersen van problemen de overhand heeft of als mensen niet of nauwelijks gemotiveerd zijn om hun geïsoleerde positie te doorbreken, is het handelingsrepertoire eerder te omschrijven als interveniëren en activeren (*aanzetten tot participatie*), terwijl als de keuzevrijheid van – gemotiveerde – burgers en bewoners voorop staat er eerder gesproken wordt van faciliteren (*in staat stellen tot participatie*).

Al naar gelang de situatie kan ook de vorm van de aanpak variëren. De ene keer is de invalshoek territoriaal – bijvoorbeeld de wijk – de andere keer categoriaal – een groep werklozen – en een derde mogelijkheid is dat er thematisch – kunstbeoefening – gewerkt wordt. Bij elk (nieuw) vraagstuk moet kortom worden nagegaan of en hoe moet worden ‘opgetreden’. Kenmerkend is dus dat het niet-routiniseerbare vormen van agogisch handelen betreft (Spierts en De Boer, 2000: 22). Toch is er idealiter wel sprake van een leidend handelingsperspectief. Een bijzondere eigenschap van welzijnswerk is namelijk dat men veelal te werk gaat vanuit een normatieve betrokkenheid bij het zwakste belang, het belang van diegenen met de minste macht en middelen (Duyvendak, 1997; Meijer, 2001: 13). Dat dit ideaalbeeld niet altijd even makkelijk is hoog te houden of dat het ook te ver kan worden doorgevoerd, leert de geschiedenis. Daarover straks meer, eerst gaan we kort in op sociaal-cultureel werk en opbouwwerk.

## **Sociaal-cultureel werk en opbouwwerk**

### *Sociaal-cultureel werk*

Sociaal-cultureel werk (SCW) is een van de prominentste en oudste werksoorten binnen de welzijnssector. In de kern is het SCW gericht op het organiseren van sociaal-educatieve en sociaal-recreatieve activiteiten. De precieze activiteiten zijn onderhevig aan tijdsveranderingen, maar enkele terugkerende educatieve elementen zijn het stimuleren van sociale vaardigheden, het versterken van de algemene vorming en het bieden van mogelijkheden voor beroepsvorming. Dat zijn niet per se strak gescheiden trajecten, het SCW bedient zich nogal eens van sandwichformules: een taal cursus voor nieuwkomers kan voor deelnemers behulpzaam zijn bij de kwalificatie voor werk, maar kan ook de communicatie in de buurt vergemakkelijken of zicht geven op de sociale codes van de ontvangende samenleving.

Het lerende aspect krijgt overigens niet alleen gestalte via het aanbod van cursussen, leertrajecten en informatiebijeenkomsten. Bezoekers van instellingen worden ook in staat gesteld als vrijwilliger zelf activiteiten op te zetten, waaruit ze inzichten en lessen kunnen opdoen (Spierts en De Boer, 2000). Het sociaal-cultureel werk probeert via kleine stappen deze vormen van zelfont-

plooiing te realiseren. Om mensen zover te krijgen dat ze aan activiteiten meedoen of zelf initiatieven gaan nemen, is naast een nuttig aanbod, een informele, laagdrempelige sfeer van belang. Hier komt het tweede SCW-element van ontspanning en ontmoeting (recreatie) om de hoek kijken. Traditionele activiteiten op dit vlak zijn de soos, de instuif, koffieochtenden, hobbyclubs, creatieve middagen, gym- en conditietrainingen, spelletjesavonden en excursies.

Een belangrijke voorwaarde voor het werk is dat er geschikte ruimtes beschikbaar zijn voor de uiteenlopende activiteiten: ruimtes waar mensen zich welkom en 'thuis' voelen. Het SCW bedient zich daarbij van verschillende behuizingen zoals wijkcentra, club- en buurthuizen, dienstencentra, jeugdthons, sporthallen en dorpshuizen. Deze accommodaties zijn idealiter een vind-, ontmoetings-, vormings- en opstaplekket ineen. Zoals uit de opsomming van locaties al enigszins kan worden afgeleid is SCW een verzamelterm voor een aantal werkvormen (Hens en Geomeni, 1996). Tienerwerk, jongerenwerk, meidenwerk, ouderenwerk, vormingswerk, migrantenwerk, cursuswerk, kinderopvang, het valt er allemaal onder. Die aparte activiteiten zijn echter lang niet altijd ook aparte specialismen: de meidenwerker moet in principe ook een cursus aan moeders kunnen geven. Dit feminiene voorbeeld is niet geheel toevallig. Van oudsher is sociaal-cultureel werk hoofdzakelijk een vrouwenberoep.

### *Opbouwwerk*

Het opbouwwerk wordt soms opgevat als een van de vormen van sociaal-cultureel werk, mede omdat het vaak bij dezelfde welzijnsorganisatie is ondergebracht. Maar ook al is de functie sinds 1996 niet meer expliciet opgenomen in de CAO-welzijnswerk (Dozy, 1999), het is nog steeds een vak apart. Waar het SCW zich opwerpt als een verlengde van het thuismilieu, is het opbouwwerk erop gericht burgers naar buiten te laten treden in het publieke domein. Het werk zet aan tot participatie in maatschappelijke zin. Centraal staat het ondersteunen van initiatieven. De opbouwwerker heeft hierin een sociaal-organisatorische taak. Hij – het merendeel van de opbouwwerkers is tot op heden man – werkt aan verbindingen tussen groepen en aan verbindingen tussen groepen en instanties (Broekman, 2000). In jargon heet dat horizontaal en verticaal werken (Statuut Opbouwwerk, 2001).

De ideaaltypische opbouwwerker is een wegbereider: hij vangt geluiden op van burgers, signaleert barrières voor participatie, belegt vergaderingen, organiseert deskundigheidsbevordering en als de groep die begeleid wordt op eigen kracht kan staan, trekt hij zich terug. Opbouwwerk is in die zin eindig. Een vaste rol als zaakwaarnemer is niet het uitgangspunt. Het gaat om tijdelijke, ondersteunende en zo mogelijk vernieuwende interventies gericht op vergroting van de actieradius en de democratische zeggenschap. Opbouwwerk is in principe dan ook niet gebonden aan bepaalde onderwerpen. Met een chic woord heet het dat de werker issue-indifferent opereert. Hoewel ooit begonnen op de Drentse hei, is opbouwwerk toch vooral een stedelijk fenomeen (Dozy, 1999). Het werk is aan te treffen in de stedelijke contreien van Noord-Brabant, Limburg en Gelderland en met name ook in de grotere steden in het Westen van het land zoals Rotterdam.

## **Historische ontwikkelingen**

De geschiedenis van het Rotterdamse welzijnswerk loopt voor een belangrijk deel parallel met de landelijke ontwikkelingen. Menigmaal vervulde Rotterdam in nationaal opzicht zelfs een trendsettende rol. Eigen aan Rotterdam is dat het door de jaren heen steeds een stevige welzijnsinfrastructuur heeft gehad.

Over de historie van het welzijnswerk is al veel gezegd en geschreven (zie onder andere Nijenhuis, 1987). We beperken ons hier tot de hoofdlijnen en tot de laatste dertig jaar. Die drie decennia hebben elk hun eigen stempel. Grofweg gezegd waren de jaren zeventig de tijd van de politisering en de professionalisering. In de jaren tachtig kwam het welzijnswerk langzaam maar zeker steeds meer in de verdrinking, er waren vele bezuinigingsrondes en het beleid werd gedecentraliseerd naar gemeenten. In de jaren negentig ontstond een heropleving en deed de marktwerking haar intrede in de sector.

### *Professionalisering en politisering*

De Boer en Nieuwpoort (1997) schetsen dat tussen 1970 en begin jaren tachtig de welzijnswerkers veel speelruimte hadden. Zij hadden zich ontworsteld aan hun verzuilde besturen, bevochten goede CAO's en wierpen zich op als voorvechters van maatschappijverandering. De professionals klommen op de

barricaden om de stem van de bevolking te versterken, om de emancipatie van buurtbewoners, van vrouwen etc. te bewerkstelligen. De welzijnswerkers positioneerden zich hierbij tegenover de overheid, de autoriteiten (Duyvendak, 1997). Zij wilden af van een regenteske, paternalistische samenleving, maar wisten zelf het beste wat goed was voor de te emanciperen groepen. Of zoals De Boer en Nieuwpoort het verwoordden: 'De politiek mondige werkers bepaalden welke vragen van de bevolking werden opgenomen.' Het was kortom vooral een tijd dat de welzijnswerker wilde werken *aan* de samenleving en niet per se *met* de samenleving (Van Hooijdonk en Raspe, 1995). Mede door de tijdgeest mocht het werk zich verheugen in een grote populariteit. Op de sociale academies ontstonden veel verschillende specialisaties en afstudeerrichtingen. In Rotterdam leidde de emancipatie van de werksoorten tot de verzelfstandiging van verschillende stedelijke welzijnskoepels. Het Instituut Opbouwwerk Rotterdam en de Vereniging Sociaal Cultureel Werk Rotterdam, later Stichting Maaswerk, werden belangrijke bronnen (op het gebied van beleids- en methodiekontwikkeling, onderzoek en dienstverlening) voor onafhankelijk welzijnswerk.

### *Kritiek en bezuinigingen*

De rol die welzijnswerkers zich aanmaten, kwam in de jaren tachtig steeds meer onder druk te staan. Dienden welzijnswerkers wel het belang van hun doelgroepen of dienden zij vooral hun eigen belang? In het boek *De markt van welzijn en geluk* van de filosoof Hans Achterhuis kwam alle kritiek samen. Hij stelde dat het welzijnsaanbod niet gebaseerd was op een reële behoefte, maar zijn eigen vraag creëerde: 'Hoe meer welzijnswerkers en instellingen er zijn, hoe meer welzijnsnood geschapen wordt' (Achterhuis, 1980: 172). Omdat de kritiek veel politieke en beleidsmatige herkenning opriep en nu ook van binnenuit kwam, belandde het welzijnswerk uiteindelijk in een identiteitscrisis. Door de economische recessie kwam het werk definitief in de hoek waar de klappen vielen. Wat volgde waren bezuinigingen, werknemers die overstapten naar andere sectoren, teruglopende studentenaantallen, het einde van de universitaire opleiding Andragologie en uiteindelijk een decentralisering van het welzijnsbeleid. Vanuit de gedachte dat gemeenten welzijn efficiënter konden 'aansturen', plaatste het ministerie van VWS zichzelf op afstand. De welzijnsgelden van het Rijk werden na aftrek van een fikse korting in het gemeentefonds gestort. Sommige gemeenten bleken bereid de rijkskortingen

vanuit de eigen begroting bij te passen (Van Hooijdonk, 1990), maar niet overal kon een kaalslag worden afgewend.

Rotterdam is in deze schrale periode een relatief actief sociaal beleid blijven voeren. Zo werd in 1988 het takenpakket van het Instituut Opbouwwerk Rotterdam nog uitgebreid met het organiseren van bewonersondersteuning bij stadsvernieuwingsprojecten. De koepel kreeg als nieuwe naam Rotterdams Instituut bewonersOndersteuning (RIO). Ook de lancering van de Sociale Vernieuwing als leidraad voor sociale initiatieven geeft aan dat Rotterdam eind jaren tachtig haar welzijnsbeleid op peil wilde houden. Toch hebben de jaren tachtig met hun bezuinigingen en het uiteenvallen van de landelijke kennisinfrastructuur voor de beroepsontwikkeling (onderwijs, onderzoek, ontwikkeling van methoden), ook in de Maasstad hun sporen nagelaten. Als sector belandde het welzijnswerk in de verdomhoek en dat heeft zijn lokale weerslag gehad op het zelfvertrouwen en op de actieradius.

### *Verzakelijking en voorzichtig herstel*

In de jaren negentig begint het welzijnswerk zich voorzichtig te hergroeperen. Een groot aantal welzijnsorganisaties fuseert, onder druk van efficiency wensende gemeenten. Veelal wordt gekozen voor multidisciplinaire instellingen. Aparte organisaties voor vormingswerk, voor opbouwwerk e.d. gaan zo op in een groter geheel. Deze ontwikkeling wordt weerspiegeld door de omvorming in 1991 van sociale academies met aparte specialisaties tot een brede opleiding Culturele en Maatschappelijke Vorming (CMV).

In de grote steden staan fuseren en verbreden overigens niet altijd gelijk aan schaalvergroting. Door binnengemeentelijke decentralisaties vindt de hergroepering vooral plaats langs de nieuwe administratieve grenzen. Zo krijgen veel Rotterdamse deelgemeenten hun eigen welzijnsorganisatie. Waar op andere gebieden zoals onderwijs en woningbouw de gemeente formeel een stevige vinger in de pap houdt, krijgen de deelgemeenten bij het welzijnsbeleid meer de vrije hand. Deze verdere kanteling leidt tot de opheffing van de stedelijke koepels (RIO – en de daarbij ondergebrachte stuurgroepen stadsvernieuwing – en Stichting Maaswerk). Het stedelijke takenpakket wordt, al dan niet zelfstandig, ondergebracht bij de kleinere (deelgemeentelijke) eenheden. Met name de onderzoeks- en ontwikkelingsfuncties zijn bij deze overheveling echter verloren gegaan. Om deze leemte op te vullen, start de gemeente het initi-

atief voor een Kenniscentrum Sociaal Investeren. Dit centrum verkeert echter lange tijd in een relatief geïsoleerde positie; de organisatie treedt te weinig naar buiten en de sector weet de weg ernaar toe niet goed te vinden.<sup>1</sup>

De nieuw gevormde welzijnsorganisaties gaan, omdat de basissubsidies bijna overal worden teruggeschroefd, zich meer en meer richten op het binnenhalen van projectsubsidies. Het accent komt daardoor sterk te liggen op de bedrijfsvoering. De Boer en Nieuwpoort (1997) zien hierin de start van het tijdperk van de directeuren. Of beter gezegd het tijdperk van de directeuren en van de opdrachtgevers. 'De directeuren zijn de partners van de (deel)gemeenten voor afspraken over "prestaties" en "producten".'

Die afspraken met de lagere overheden nemen in de loop van de jaren negentig in intensiteit toe. Door kabinetsprogramma's als de Sociale Vernieuwing en het grotestedenbeleid is de lokale beleidsruimte vergroot en hebben de (deel)gemeenten weer iets te besteden als het gaat om sociaal investeren. De deelgemeenten, maar ook andere lokale instanties zoals de corporaties en de politie, kiezen daarbij voor een gebiedsgerichte aanpak van problemen, dicht bij de bewoners. Voor het handen en voeten geven aan deze territoriale aanpak wordt het welzijnswerk geregeld ingehuurd. Het werken in de wijk betekent overigens geen volledige terugkeer naar de tijd dat werkers stevig gekoppeld waren aan een gebied of aan een bepaalde bewonersorganisatie. Door de verbreding van hun takenpakket zijn de werkers mobieler geworden. Een waaier aan projecten en klussen vult hun agenda's. Hoewel er gebiedsgerichter wordt gewerkt is er, paradoxaal genoeg, voor een langdurige hechting aan een bepaalde sociale omgeving steeds minder ruimte.

Ook op een andere manier is de sector mobieler geworden. Een gevolg van de verzakelijking is namelijk dat veel welzijnsinstellingen bedrijfseenheden c.q. projectenbureaus hebben opgezet die meedingen naar opdrachten binnen en buiten hun werkgebied. De vervolgstap – naar een commerciële marktpartij – is ook al lang geen uitzondering meer. De verzakelijking heeft daarmee als onvoorzien effect gehad dat een kwalitatieve doorstroming op gang is gekomen. Creatieve werkers schuiven nu binnen de sector door naar eigen organi-

---

<sup>1</sup> Door meer nadruk te leggen op ondersteuning bij projecten ('starthulp' en 'onderhoud') en door initiatieven als de Ronde Tafel Op Reis probeert men nu het centrum nieuw leven in te blazen (zie [www.kenniscentrum.com](http://www.kenniscentrum.com)).



satie- en adviesbureaus of naar projectenbureaus. Een bekend voorbeeld is de Stichting Dock uit Rotterdam die een aparte afdeling heeft opgezet om mee te dingen naar opdrachten opbouwwerk 'op de markt'. De oprichting van dit bureau is een belangrijk middel gebleken in de strijd om de gunst van schaars personeel.

In de sector zijn in de tweede helft van de jaren negentig 12.000 beroepskrachten actief (sociaal-cultureel werkers én opbouwwerkers). De meeste van die beroepskrachten zijn niet meer de jongsten, de gemiddelde leeftijd ligt boven de veertig. Het aanvullen van de gelederen valt de reguliere instellingen zwaar: de CMV-vijver waarin wordt gevist, is relatief klein. Bij het reguliere welzijnswerk zijn de nieuwe opdrachten dan ook mondjesmaat vergezeld gegaan van nieuwe formatieplaatsen voor agogen. Merendeels komt uitbreiding van de opdrachten neer op een verhoging van de werkdruk voor de zittende professionals. Een extra complicatie is dat het aantal vrijwilligers in de afgelopen vijftien jaar verder is afgenomen. Die daling is wel gecompenseerd door een toename van additionele (ID of WIW)banen. Deze 'gesubsidieerde' werknemers en de resterende vrijwilligers in de sector nemen nu een belangrijk deel van de laagdrempelige buurtgerichte contactlegging voor hun rekening. Zij komen daarbij – net als de projectmatig werkende professionals – in aanraking met veel andere partijen die ook actief zijn in 'moeilijke' wijken. Bij de meeste van die partijen steekt de sociale sector in financieel opzicht nog bleekjes af. In de afgelopen twee GSB-periodes (1994-1998 en 1998-2002) hebben de fysieke en economische pijler de meeste financiële aandacht gekregen (Gilsing et al., 2002: 29).

### *Niet langer afgeschreven?*

Welzijn en welzijnswerk zijn in het midden van de jaren negentig uit het dal gekropen. De beleidskritiek uit de jaren tachtig dat de sector zijn eigen werkgelegenheid creëerde door steeds nieuwe noden naar voren te schuiven, verstomde. Het welzijnswerk hervond zich in een zakelijke, maar ook minder zelfstandige setting. Voor Rotterdam gaat het beeld van welzijnswerk in de

herkansing niet volledig op: de sector is er immers nooit echt afgeschreven. Wel is ook hier de welzijnsinfrastructuur bijna volledig gereorganiseerd.<sup>2</sup>

In institutionele zin is er recentelijk dus veel veranderd, maar hoe zit dat met de inhoud van het werk? Om een beeld te krijgen van de belangrijkste thema's richten we onze blik op de Rotterdamse welzijnssector. Welke terreinen zijn hier de afgelopen jaren dominant geweest?

---

<sup>2</sup> Begin 2002 was dit de stand van zaken. De politieke machtwisselingen in Rotterdam en 'Den Haag' bieden wel ruimte voor de suggestie dat er aan de heropleving van de jaren negentig mogelijk een einde komt.

## II Dominante thema's in Rotterdam

### *Ontwikkelingen in Rotterdam: 1995 – 2001*

Voor het vaststellen van de hoofdthema's voor opbouwwerk en sociaal-cultureel werk hebben we gebruikgemaakt van documenten van welzijnsinstellingen. Bij verschillende Rotterdamse instellingen is materiaal opgevraagd over de afgelopen zes jaar en dit 'dossier' vormt onze belangrijkste bron van informatie. De betreffende instellingen zijn ook bij andere onderzoeken van het Verwey-Jonker-Instituut betrokken (geweest). In totaal gaat het om acht instellingen c.q. voorzieningen: Stichting Welzijn Feijenoord, DISCK, Stichting Welzijn Alexander, Stichting Welzijn Hoogvliet, Delphi, SONOR, Knooppunt Kralingen en het Buurthuis Cool.<sup>3</sup>

De inventarisatie heeft in sterke mate een beschrijvend karakter. Het is een weergave van wat de instellingen zelf als centrale onderwerpen formuleren. Vragen over veranderingen in de identiteit van het beroep (deel IV) en de resultaten van de inspanningen (deel V) komen later aan bod. In dit hoofdstuk

---

<sup>3</sup> Het merendeel van de instellingen opereert op deelgemeentelijk niveau. SONOR (gericht op de stad en bovendien marktconform werkend) is de uitzondering op die regel. Voor de inventarisatie is aan de SCW-instellingen verzocht de (half)jaarlijkse brochures met het activiteiten aanbod op te diepen. Ook in de jaarverslagen waren we geïnteresseerd. In het opbouwwerk zijn folders met programma-overzichten minder gebruikelijk en hier is dus in hoofdzaak gevraagd naar de jaarverslagen. Uit een uiteindelijk metershoge stapel van jaarverslagen, programmabrochures en allerhande bescheiden is aan de hand van de inhoudsopgaven, de kopteksten en op basis van terugkerende sleutelwoorden getracht de hedendaagse kernthema's te achterhalen. In die zin was het een letterlijke *quick scan*: heel expliciet gericht op het scannen op hoofdlijnen en niet op de verdieping, de 'kleine lettertjes' in de tekst. Het kan dus zijn dat sommige, wat meer onderhuidse, elementen niet naar voren komen. Daarnaast missen we bepaalde informatie, simpelweg omdat niet alle instellingen de gevraagde gegevens over de afgelopen zes jaar hebben kunnen verstrekken. Want ondanks de metershoge stapel materiaal kwam het ook veelvuldig voor dat instellingen hun administratie niet op orde hadden, waardoor soms volstaan moest worden met slechts enkele programmaboekjes dan wel jaarverslagen. Ondanks deze beperkingen, denken we dat het toch goed mogelijk is de belangrijkste ontwikkelingen te constateren.

willen we vooral vastleggen met welke onderwerpen Rotterdamse welzijns-  
werkers de afgelopen tijd aan de slag zijn gegaan.

De thema-analyse beslaat de periode 1996 – 2001. Door de bevindingen af te zetten tegen eerder Rotterdams onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut (Van Hooijdonk en Raspe, 1995) kunnen terreinverschuivingen worden gesignaleerd. De context van het toenmalige onderzoek van Van Hooijdonk en Raspe past overigens vrijwel naadloos in het eerder geschetste tijdsbeeld van oprukkende bedrijfsmatigheid. Zo verleende de kort daarvoor gevormde vereniging van directeuren van welzijnsinstellingen in Rotterdam, Stadsmerk, de opdracht voor het onderzoek. Het was daarnaast ook de tijd waarin het welzijnswerk in Rotterdam zich in toenemende mate ging organiseren per deelgemeente. De wending naar deelgemeenten bracht nieuwe legitimatievragen met zich mee. Tegen deze achtergrond schetsen Van Hooijdonk en Raspe dat onder Rotterdamse welzijnsinstellingen midden jaren negentig de meeste aandacht uitging naar vier thema's: sociale activering (destijds met de verzamelnommer activerend welzijnswerk aangeduid, hieronder vielen werkprojecten, buurtconomie, bemiddeling etc.), jongerenwerk, cursuswerk en kinderkwerk. Andere genoemde aandachtsvelden zoals kinderopvang, ouderenwerk en wijkbeheer scoorden hierbij vergeleken beduidend minder hoog.

Op landelijk gebied ontbreekt voor midden jaren negentig helaas een dergelijk afzetpunt. De trendrapportages opbouwwerk die tussen 1982 en 1993 jaarlijks door het NIMO (tegenwoordig Verwey-Jonker Instituut) zijn verricht, hebben bijvoorbeeld pas zes jaar later weer een vervolg gekregen in promotieonderzoek (Dozy, 1999).

#### *Vijf thema's*

Op basis van onze gegevensverzameling komen we voor de afgelopen periode uit op vijf belangrijke thema's. Te weten: *educatie* (opvang, opvoedingsondersteuning, ontwikkelingsstimulering, contact met ouders, brede school, taal- en computercursussen), *sociale activering* (motivering en begeleiding), *leefbaarheid in het publieke domein* (buurtbeheer, preventie via sport en spel, netwerkvorming, verbetering van de woonomgeving), *recreatie, kunst en cultuur* en tot slot de opmars van *allochtonen als doelgroep*.

## Educatie

Educatieve activiteiten zijn in de loop der jaren een groot onderdeel blijven vormen van het aanbod. De nadruk op educatie spreekt uit het stimuleren van kennismaking met de Nederlandse taal (gericht op 'oudkomers' en 'nieuwkomers') en uit het organiseren van computer- en internetlessen, maar zeker ook uit de toenemende aandacht voor 'de allerkleinsten'. Ontwikkelingsstimulerende en opvoedingsondersteunende activiteiten maken nu onderdeel uit van het hoofdrepertoire.

### *Opvang, opvoedingsondersteuning en ontwikkelingsstimulering*

Het sociaal-cultureel werk vervult een belangrijke rol in de kinderopvang voor de allerkleinsten en voor peuters. In de afgelopen periode is in Rotterdam de capaciteit van kinderopvang sterk gegroeid en zijn de peuterspeelzaalplaatsen eveneens flink uitgebreid. Dit aanbod van opvang gaat vaak vergezeld van vormende activiteiten. Geheel onverwacht is dat niet. Opgroeien in de stad is voor het stadsbestuur een belangrijk thema en de Voor- en Vroegschoolse Educatie (VVE) is al eerder uitgeroepen tot speerpunt van beleid (Duyvendak en Van der Graaf, 1999). Voor de verschillende fases zijn tal van projecten ontwikkeld zoals 'Rugzak', 'Opstap Opnieuw', 'Opvoeden zo', 'Samenspel' en de 'Felicitatiedienst'. Achter deze termen gaan uiteenlopende vormen van opvoedhulp aan met name allochtone gezinnen schuil. Het aanbod varieert van informatieservice tot dagactiviteiten waardoor moeders spelenderwijs leren de ontwikkeling van hun kind te bevorderen. Al deze inspanningen zijn er vooral op gericht de veronderstelde ontwikkelingsachterstand bij kinderen uit (allochtone) kwetsbare gezinnen te verkleinen. Het is de bedoeling om ze al in een vroeg stadium wegwijs te maken in de taal en om cognitieve en sociaal-emotionele vaardigheden te stimuleren.

Voor leerlingen van het basisonderwijs is het ondersteunende aanbod eveneens gegroeid. Steeds frequenter worden buitenschoolse activiteiten en opvang georganiseerd. Kinderen met een taalachterstand krijgen bijvoorbeeld in Feijenoord bijles en voor de grote groep van schoolgaande kinderen zijn er activiteiten rond sport, spel en cultuur. Veel van deze activiteiten zijn verbonden aan de opkomst van 'Brede Scholen'. Een daaraan verwante ontwikkeling is de ondersteuning en voorlichting richting ouders. Onder andere via koffieochtenden op school probeert men in contact te komen met vaders en moe-

ders. Beoogd wordt de betrokkenheid van met name allochtone ouders bij de school van hun kind te verbeteren. Voorbeelden van deze pendeldiplomatie zijn het project 'Gast in de klas' en het aanstellen van een onderwijsopbouwwerker in Delfshaven als intermediair tussen school, ouders en sociaal-cultureel werk.

Bij de contactlegging met ouders draait het niet alleen om het verbeteren van de ontwikkeling van het kind, ook zichzelf worden in toenemende mate gestimuleerd zich verder te ontplooien. Om het bezoeken van cursussen mogelijk te maken wordt opvang georganiseerd. Terwijl ouders bij de Basiseducatie taalcursussen volgen, past de Stichting Welzijn Hoogvliet (SWH) sinds 1993 bijvoorbeeld op de kinderen. Stichting Welzijn Alexander biedt sinds kort ook een oppasservice zodat ouders gemakkelijker van het aanbod voor volwassenen gebruik kunnen maken.

### *Taal en computers voor (jong)volwassenen*

Buurthuizen hebben een traditie in het aanbieden van goedkope educatieve cursussen. In de programmaboekjes van SCW-instellingen zijn in de afgelopen jaren vooral taal- en computercursussen met grote regelmaat aan te treffen. Het aanbod aan Nederlandse taalcursussen, conversatielessen, cursussen gericht op praathulp of gesprekstraining is toegenomen om met name in de behoefte van allochtone groepen te voorzien. Daarnaast zijn er ook lessen die gericht zijn op vakantietalen zoals Frans, Italiaans en Spaans. Ook voor het leren omgaan met de computer, met tekstverwerkingsprogramma's, wordt volop de gelegenheid geboden. Dit aanbod gaat met de (informatiserings)tijd mee: duidelijk valt af te lezen hoe *Word Perfect* het veld heeft moeten ruimen voor cursussen *Word*, *Windows* en internet. Het aanbod is zich ook meer en meer gaan richten op gevorderden en is geavanceerder geworden. 'Knoppen'- en kennismakingscursussen – die midden jaren negentig de hoofdmoot vormden – bestaan echter nog wel. Een logisch voortvloeisel uit bovenstaande ontwikkeling is dat buurthuizen en instellingen over meer pc's zijn gaan beschikken.

Het begeleiden van computergebruik gebeurt overigens niet alleen in de eigen accommodaties. In de tweede fase van het grotestedenbeleid is het sociaal-cultureel werk zich ook bezig gaan houden met zogenaamde 'digitale trapveldjes'. Dit zijn laagdrempelige locaties – soms het buurthuis, soms een an-

dere voorziening – waar tieners en jongvolwassenen die thuis geen aansluiting hebben op het internet, *on line* gaan om informatie te verzamelen voor een werkstuk, voor een sollicitatie of gewoon om te *chatten*. Inmiddels kan in veel gevallen via internet ook het activiteitenaanbod van instellingen worden bekeken.

## **Sociale activering**

Het stimuleren van maatschappelijke participatie speelt zich af op het grensvlak van arbeidsmarktbeleid en welzijn. Al geruime tijd probeert de overheid uitkeringsgerechtigden te prikkelen om werk te zoeken. Naast negatieve sancties (kortingen) heeft Rotterdam ook positieve prikkels beproefd. Deze vorm van sociale activeren wordt ook wel aangeduid als het stimuleren van 'onbenutte kwaliteiten'. In dit kader zijn in alle deelgemeenten trajectbegeleiders actief die nagaan welke sterke punten langdurig werklozen hebben en hoe ze die via cursussen kunnen uitbouwen.

Een van de belangrijkste cursusaanbieders is het welzijnswerk. De instellingen hebben naast de taal- en computercursussen projecten als 'Sneeuwbal' en 'Back on the Track' gelanceerd. Dit aanbod bestaat vooral uit vaardigheden- en motivatietrainingen. Doorstroming naar volwaardige of additionele banen (bijvoorbeeld in toezichtsfuncties) is bij dergelijke projecten niet het enige doel. Andere 'uitstroom', zoals naar cursussen of naar vrijwilligerswerk, geldt in Rotterdam als een belangrijk nevenstreven (Duyvendak en Van der Graaf, 2000). In Hoogvliet zijn de zogenaamde Onbenutte Kwaliteiten Banken bijvoorbeeld gelieerd aan het Lets-netwerk dat zich richt op het met gesloten beurzen uitruilen van klussen, kennis en taken ('persoon A verft de schuur van B, deze verschaft aan persoon C verse groente, C geeft aan A Engelse les' etc.). Ook de welzijnsorganisaties zelf hebben voor baanlozen een aanbod van vrijwilligersactiviteiten in petto.

De laatste jaren krijgt sociale activering meer en meer gestalte in samenwerking met allochtone zelforganisaties. Sleutelfiguren uit die netwerken en professionals organiseren samen cursussen en intensieve begeleiding. Veelal zijn die inspanningen gericht op jongeren. Zo kent Delfshaven het 'spreekuur van Hadeb' dat tot doel heeft Marokkaanse jongeren tussen de achttien en dertig jaar te begeleiden bij het vinden van passende scholing en werk. Ook voor

jongeren van middelbare scholen zijn er cursussen en motiveringsbijeenkomsten. In Hoogvliet loopt bijvoorbeeld het meidenproject 'Geef jezelf de ruimte' dat zich onder andere richt op het vergroten van maatschappelijke kansen van meisjes in het voorbereidend beroepsonderwijs.

## **Leefbaarheid**

Het thema leefbaarheid (schoon, heel, veilig en prettig wonen) heeft in de afgelopen periode een onstuimige groei doorgemaakt binnen het Rotterdamse welzijnswerk. Het opbouwwerk stimuleert bewoners om problemen in de buitenruimte te signaleren, begeleidt hen bij de inspraak over de inrichting van straten en pleinen en faciliteert hen bij vormen van zelfbeheer. In toenemende mate worden daarnaast projecten gestart om problemen vóór te zijn en om het 'samenleven' te bevorderen. Ook het sociaal-cultureel werk richt zich meer op de openbare ruimte: 'beschermende' activiteiten voor de jeugd worden gekoppeld aan leefbaarheid en veiligheid en worden niet alleen in de eigen accommodatie, maar ook op straat georganiseerd.

### *Het bespreken van problemen in de fysieke buitenruimte*

Het Rotterdamse opbouwwerk is bij het signaleren en bespreken van problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid van de buurt een belangrijke schakel tussen bewoners en instanties. Dit werk kent vele uitingsvormen. Zo zitten opbouwwerkers aan tafel bij wijkveiligheidsoverleggen en spelen ze vaak een rol bij het interactief (dus met bewoners) opstellen van wijkvisies, herinrichtingsplannen en veiligheidsplannen. Bewoners worden uitgenodigd om mee te praten over de problemen in hun omgeving, maar ook over mogelijke oplossingen. Daarvoor worden bijeenkomsten belegd en worden groepen met elkaar in contact gebracht, maar regelmatig gaat men ook met bewoners en instanties naar buiten om meningen en visies ter plekke op te roepen (zie bijvoorbeeld de singelwandelingen). Relatief nieuw is dat ook kinderen en jongeren meer betrokken worden bij de planvorming over de inrichting van fysieke buitenruimten. *Youth Mapping* (Stichting Alexander) en de Kinderraad in Delfshaven zijn illustraties van die ontwikkeling.



### *Sociale preventie via sport en spel*

Terwijl Rotterdamse opbouwwerkers zich bij leefbaarheidskwesties toeleggen op het verbeteren van de communicatie tussen bewoners en beleidsmakers, heeft een groeiend aantal sociaal-cultureel werkers zich sterk gemaakt voor allerlei vormen van sociale preventie. Om te voorkomen dat jeugdigen uitgroeien tot 'probleemjongeren', is er veel aandacht voor de positie van jongeren op de arbeidsmarkt (jongerenuitzendbureaus) en voor het structureren van de opvoeding (VVE) en de vrije tijd (buurtsport voor de oudere jeugd en spelvoorzieningen via 'Duimdrop' voor de kleintjes). Op steeds meer (jeugd)terreinen ontstaan dus koppelingen met preventie. Opvallend daarbij is dat het sociaal-cultureel werk ook steeds meer op straat actief is om contacten te leggen en grenzen te stellen.

Een kenmerkend voorbeeld van preventief *outreaching* werken is Thuis op straat (TOS). Jongeren van twee tot twintig jaar zijn hierbij de (brede) doelgroep. De benadering is gericht op het verbeteren van het speel- en leefklimaat in de openbare ruimte, op het gezellig en fatsoenlijk met elkaar omgaan. In ruil voor goed gedrag kunnen de jongeren gebruikmaken van allerlei sport- en spelvoorzieningen. Het concept is ontstaan in 1996 en slaat goed aan: conflicten en kattenkwaad nemen sterk af en de uitstraling van eens verloederde pleinen ondergaat een duidelijke verandering. Via een franchiseformule is de aanpak uitgewaaierd naar de meeste deelgemeenten en naar andere steden. Ook binnen de muren van de instellingen wordt overigens op speelse en sportieve manieren gewerkt aan het verbeteren van het woonklimaat en het vergroten van de zelfredzaamheid. Al vele jaren organiseren buurthuizen cursussen assertiviteit en weerbaarheid. In 1996 was het aanbod onder de noemer 'zelfverdediging' nog vooral gericht op jongeren. Tegenwoordig kunnen uiteenlopende groepen trainingen krijgen.

Veel van de sociale preventie krijgt overigens gestalte in een wijkbrede aanpak en via allerlei samenwerkingsverbanden. Termen als 'sluitende aanpak' of 'wijkhulpverleningsnetwerken' doen daarbij de ronde. Zeer actief is het Oude Noorden. Daar wil men alle beschermende factoren op het terrein van gezin, school, jeugd en wijk bundelen en elkaar laten versterken via het programma *Communities that care*.

### *Buurtbeheer en netwerkvorming*

Voor het terugdringen van *concrete* overlast en verloedering beproeven welzijnswerkers een keur aan leefbaarheids- en veiligheidsprojecten. In uitvoerende zin legt het welzijnswerk zich bijvoorbeeld toe op het begeleiden van vormen van wijkbeheer (het onderhouden van de fysieke 'hygiëne' van wijken). Zo worden voormalig werklozen ondersteund bij hun werk voor buurtbeheerbedrijven en worden verschillende risicogroepen (verslaafden, probleemjongeren) aangespoord om mee te gaan helpen de buurt schoon en heel te houden.

Ook de 'gewone' buurtbewoners worden aangemoedigd om de handen uit de mouwen te steken. Gezamenlijk de stoep vegen en je eigen geveltuinen aanleggen en onderhouden, vormden hiervan midden jaren negentig al de voorbode. In latere jaren wordt ook gesproken over het adopteren van openbaar groen in de buurt en over het zelfstandig beheren van leefbaarheidsbudgetten. Voor het stimuleren van deze actieve vormen van bewonersparticipatie is het opbouwwerk veelvuldig in de markt. Dat het lokale welzijnswerk goed thuis is in het organiseren van zelfbeheer komt mede voort uit de opgedane ervaringen bij het voor Rotterdam zo kenmerkende Opzoomeren. Opbouwwerkers (en sociaal-cultureel werkers) ondersteunen in dit kader al meer dan tien jaar initiatieven van bewoners voor hun eigen straat.

De laatste jaren staan die initiatieven vooral in het teken van aangenaam gedrag en een verbeterde communicatie in de openbare ruimte. Campagnes als 'bewoners groeten bewoners' geven aan dat veel energie wordt gestoken in het verminderen van de anonimiteit en in sociale netwerkvorming (Duyvendak en Van der Graaf, 2001). Naast Opzoomeren zijn nog vele andere projecten te noemen die zich richten op een betere verstandhouding in de buurt en op het tegengaan van *unheimische* gevoelens. Voorbeelden daarvan zijn de kennismakings- en portiekgesprekken (onder andere in het kader van Heel de Buurt), het project buurtbemiddeling (Delfshaven) en het experiment 'stadsetiquette' (gezamenlijk opgestelde woon- en leefregels).

### *Wonen en de woonomgeving*

Een terrein dat veel raakvlakken heeft met leefbaarheid is het woonbeleid. Huisvestingsvraagstukken raken direct aan thema's als de woonomgeving en indirect aan een onderwerp als de bevolkingssamenstelling van een buurt. Het begeleiden van nieuwe woningbouwprojecten (herstructurering, woon-

zorgcomplexen, nieuwbouw) is voor opbouwwerkers een veelvoorkomende bezigheid geworden. Gemeenten of corporaties vragen hen bijvoorbeeld gegevens over de sociale samenhang en de (veranderende) identiteit van de wijk aan te leveren en participatie- en inspraakprocessen te organiseren in te herstructureren gebieden. Zo heeft SONOR op verzoek van de gemeente en een corporatie de functie van doorstroombemiddelaar ontwikkeld: een opbouwwerker die zowel de blijvende, de vertrekkende als de komende groep begeleidt bij de veranderingen en die met bewoners ook nagaat hoe de buurt leefbaar kan blijven tijdens de fysieke ingrepen. Ook voor de ontwikkeling van de Vinexlocatie Nesselande aan de noordzijde van Rotterdam is het opbouwwerk ingeschakeld. Via internet zijn de toekomstige bewoners in staat gesteld in een vroegtijdig stadium informatie te ontvangen en uit te wisselen. Ook konden ze wensen kenbaar maken en elkaar alvast leren kennen.

## **Recreatie, kunst en cultuur**

Het brede recreatieve aanbod van welzijnsinstellingen is onverminderd groot gebleven. De mogelijkheden op het gebied van creatieve cursussen en van bewegen (van *callanetics* tot *power yoga*) zijn wel veel diverser geworden. Mogelijk samenhangend met het gegeven dat Rotterdam in 2001 de Culturele Hoofdstad van Europa was, zien we in de afgelopen periode ook een bescheiden opleving van kunst en cultuur in het welzijnsaanbod. Deze tendens valt onder andere af te leiden uit initiatieven als het 'Art-project', 'Kids-Kunst', het openen van een galerie met werk van dak- en thuislozen en verslaafden, de uitbreiding van culturele en artistieke cursussen en de intensivering van het Kunstkopfestival.

Kunst biedt ook aanknopingspunten op andere terreinen. In Spangen bedacht men dat kunst een goed medium zou kunnen zijn om de historie van de wijk en die van de huidige multiculturele bewoners met elkaar te verbinden. In samenwerking met het Rotterdams Wijktheater stimuleerde het welzijnswerk het opzetten van een toneelgroep in de wijk. Ook andere instanties bedienen zich meer en meer van toneel als manier om de tongen los te krijgen en om de verstandhouding te verbeteren (zie de inschakeling van acteurs bij avonden over stadsetiquette, de Millinxsoap, het slooptheater in Hoogvliet). Het wijktheater is daarbij de vaste partner.

Ook bij het profileren of 'brancheren' van winkelstraten worden kunst en cultuur ingezet. De Witte de Withstraat is hiervan het schoolvoorbeeld. In een alliantie met gemeentelijke diensten en de politie heeft het opbouwwerk als bewoners-ondersteuner hier mede vormgegeven aan een wijkontwikkelingsmaatschappij.

## Doelgroepen

Het laat zich raden dat in de 'immigratiestad' Rotterdam etnische groepen steeds belangrijker zijn geworden als doelgroep van het welzijnswerk. In de vorige paragrafen kwam de grote aandacht voor allochtone risicjongeren, nieuwkomers, allochtone meiden, niet-westerse ouders en de inschakeling van zelforganisaties voor de contactlegging met deze groepen, al naar voren.

Deze tendens tot meer multi-etnisch welzijnswerk strekt zich ook uit tot allochtone ouderen. Er zijn voor hen meer dagactiviteiten gekomen in het buurthuis, maar ook in verzorgingshuizen. Om het kleiner worden van het ondersteunende netwerk of een dreigend sociaal isolement op te vangen houdt het SCW zich ook bezig met het opzetten van zorgnetwerken binnen de eigen etnische kring. Activiteiten die zich met name richten op allochtone vrouwen zijn eveneens verder gegroeid. Uit de jaarverslagen valt op te maken dat de vraag ook groot is. Voorbeelden zijn fietslessen, de klussencursus van SWH – aangeboden om de zelfredzaamheid van al dan niet alleenstaande vrouwen op technisch vlak te vergroten – en het Moedercentrum van de Stichting Delp-hi. Het aanbod dat zich richt op – allochtone – mannen blijft daarbij achter (de vraag is ook minder groot). De opkomst van buurtvaders (begonnen in Amsterdam) en van vadercentra (gestart in Den Haag) geven wel aan dat langzaam maar zeker meer Turkse en Marokkaanse mannen over de drempel van het buurthuis komen of een rol in de wijk willen vervullen.

Hoewel er dus de nodige arrangementen zijn ontwikkeld met het oog op etnische groepen, met daarbinnen weer onderverdelingen naar leeftijd en sekse, is dit niet per se de hoofdtrend. De activiteiten voor specifieke doelgroepen worden namelijk voortdurend 'gecorrigeerd' door het aanbieden van allerlei gemengde activiteiten. Met name bij het territoriaal georiënteerde opbouwwerk ligt de nadruk op het samenbrengen van 'alle' buurtbewoners, ongeacht achtergrond. Recente projecttitels als 'Heel de buurt', 'De ongedeelde stad', 'De wijk is van ons allemaal', spreken wat dat betreft boekdelen.

## Terreinverschuivingen

In 1995 golden in Rotterdam activerend welzijnswerk, jongerenwerk, cursuswerk en kinderwerk als de 'zwaarste' onderwerpen. Voor de periode daarna signaleren we dat een aantal lijnen is doorgetrokken, maar dan wel in bijgestelde vorm. Tegelijkertijd zijn er ook nieuwe lijnen uitgezet.

Een belangrijke trend in de afgelopen periode is dat de aandacht voor individuele achterstanden steeds meer hand in hand gaat met aandacht voor het samenleven in de wijk. Deze beide facetten raken meer en meer verknoot. Opvoedingsondersteuning en sport- en spelprojecten voor kwetsbare (allochtone) groepen worden niet alleen gecategoriseerd als respectievelijk achterstandsbestrijding en recreatie, maar gelden ook als recepten voor sociale preventie en voor het aanleren van waarden en normen. Met een enkel project worden kortom steeds vaker meerdere thema's gedekt. Het verbinden van het individuele (of gezins-) niveau met het straat- en wijkniveau, is hierbij de meest 'geziene' sandwichformule. Deze doet echter niet overal opgeld. Het in 1995 nog populaire thema versterking van de buurteconomie – met als intentie het koppelen van individuele kansen aan wijkverbetering – lijkt in de periode daarna op zijn retour. Activering lijkt minder wijkgebonden te worden opgevat (al is ondernemersondersteuning in het centrum nog wel een *issue*).

Bij de meeste huidige thema's is de wijk, de buurt of de straat wel een belangrijk aanknopingspunt. De opmars van leefbaarheid als aandachtsgebied voor Rotterdamse welzijnswerkers springt duidelijk in het oog. De stad vormt daarmee geen uitzondering op de landelijke trend. Dozy (1999) en Schuster (2001) signaleren aan de hand van enquêtes dat leefbaarheid onder de Nederlandse opbouwwerkers is uitgegroeid tot het belangrijkste werkterrein. Vooral projecten rond 'veilig' en 'sociaal' zetten de toon. De territoriale invalshoek is kortom zeer dominant geworden bij dit type welzijnswerk. Midden jaren negentig was men zoals gesteld nog minder expliciet gericht op de wijk en op leefbaarheid. Niet dat er geen vormen van bewonersbeheer werden ondersteund, maar ze vormden niet de hoofdmoot. Gevraagd naar de potentie van dit terrein, kregen Van Hooydonk en Raspe in 1995 het weinig visionaire antwoord dat wijkbeheer een modeverschijnsel is. Onder druk van gemeenten, organisaties en bewoners is men daar duidelijk anders over gaan denken.



### **III Uitwaaiering van welzijn**

Bij activiteiten op terreinen als educatie, leefbaarheid, sociale activering en recreatie, kunst en cultuur heeft het welzijnswerk vanzelfsprekend niet het alleen- of initiatiefrecht. Een groot aantal sectoren heeft in meerdere of mindere mate ook bemoeienis met deze terreinen. In de afgelopen jaren is niet alleen in Rotterdam, maar ook in andere grote steden de drukte op deze terreinen nog verder toegenomen. Hoe de rolverdelingen 'schuiven' tussen alle sectoren is dan ook een terugkerend gespreksonderwerp. Bij voortdurend worden binnen en buiten het welzijnswerk de bordjes verhangen als het gaat om de vraag 'wie doet wat' in de wijk of voor een bepaalde groep. Om op die verschuivingen een vinger te kunnen leggen, richten we ons eerst kort op een aantal interne taakverdelingen binnen de sector, waarna we de blik wenden naar de nieuwe werkrelaties tussen het welzijnswerk en externe partijen.

#### **Onderlinge relaties**

Veel instellingen in de welzijnssector hebben taken die elkaar deels overlappen. Buurthuismedewerkers en opbouwwerkers zijn momenteel beide bezig met leefbaarheid en opbouwwerkers worden ook actief op een typisch sociaal-cultureel terrein als onderwijs. Veel van die overlappingsgebieden bijten elkaar niet; het onderkennen van raakvlakken kan een positieve waarde zijn. Maar als een andere werksoort het terrein van collega's te diep binnendringt, kan dit ook als een bedreiging worden ervaren (De Kluis, 2001). Zo zetten jongerenwerkers zich soms af tegen opbouwwerkers die meegaan met de 'eenzijdige' beelden van de buurt over jongeren als bron van alle onveiligheid en overlast. Opbouwwerkers die vinden dat het jongerenwerk de buurthuizen moet inzetten als 'opbergplekken', kunnen dan ook op weinig begrip rekenen (Stichting Dock, 2001).

Moeizame overlappingsgebieden kunnen ook ontstaan als te veel soortgelijke werkers in een gebied opereren. Nu welzijnsinstellingen niet meer het alleenrecht hebben op een werkgebied kan het voorkomen dat vanuit verschillende opdrachtgevers meerdere werkers in hetzelfde gebied met een bijna identieke opdracht

aan de slag gaan. In Hoogvliet lopen er momenteel bijvoorbeeld naast reguliere opbouwwerkers, ook projectmedewerkers van Heel de Buurt rond. Tevens zijn er participatiemedewerkers van de woningbouwcorporatie actief op het terrein van bewonersondersteuning. Al met al levert dit een ondoorzichtige situatie op die veelvuldig vraagt om afstemming (Smulders en Van Hooijdonk, 2001).

Het betreden van andermans terrein is dus een gevoelige zaak en daarnaast een kwestie waar vaak ook strategische belangen mee gemoeid zijn. Welzijnsinstellingen streven er naar om in ieder geval hun interne markt veilig te stellen en liefst willen ze ook nog nieuwe markten veroveren (Wiercx, 2000). Hoewel er in Rotterdam tussen de verschillende instellingen wordt overlegd om niet te veel in elkaars vaarwater te zitten, is er wel steeds vaker sprake van concurrerende verhoudingen. Die concurrentie komt overigens niet alleen vanuit de eigen sector, maar ook uit de hoek van andere partijen die zich richten op 'welzijn'.

### **Toename 'ingebouwd' welzijnswerk bij andere partijen**

Niet alleen welzijnswerkers, maar ook professionals uit andere sectoren zinnen op wegen om de maatschappelijke participatie te vergroten, om de sociale structuur van buurten en wijken te versterken. De voorbeelden zijn legio. De gemeente stuurt wijkambtenaren de buurt in om samen met bewoners plannen te ontwikkelen, de politie probeert het probleemoplossend vermogen van bewoners te vergroten, de corporaties buigen zich over leefbaarheid en organiseren portiek- en kennismakingsgesprekken tussen bewoners, het onderwijs en de sport richten zich op het opbouwend structureren van de vrije tijd van scholieren, de centra voor werk en inkomen maken zich hard voor de activering van uitkeringsgerechtigden, de wijkverpleging doet aan wijkmonitoring en de zorg organiseert dagbesteding voor patiënten en ouderen en beweegt zich daarmee op het terrein van recreatie, educatie en arbeidstoeleiding (vrij naar Driest, 2001: 112). Soms worden deze activiteiten ontplooid door werknemers die nauwelijks enige agogische achtergrond hebben. De politieagent die zich een halve sociaal werker voelt en door schade en schande moet leren hoe om te gaan met mensen die psychisch in de war zijn, is daar een voorbeeld van (Veldboer, Boonstra et al., 2002). Maar in veel gevallen is de keuze bewuster



en zijn werknemers getraind om welzijns-elementen in hun werkwijze op te nemen.

Die training is in sommige gevallen opgedaan bij een CMV-opleiding of bij het welzijnswerk zelf. Zo hebben veel instanties letterlijk en figuurlijk welzijns-kennis in huis gehaald door bijvoorbeeld opbouwwerkers in dienst te nemen. In dergelijke gevallen wordt ook wel gesproken van 'ingebouwd welzijnswerk'. De consequentie hiervan is dat de aandacht voor welzijn verder toeneemt, terwijl de organisatorische verschijningsvorm steeds meer uitwaaiert (Van Lieshout, 1994). Of deze verbreding en het ingebouwd raken van welzijnsachtige activiteiten als versterking of bedreiging voor het vak moet worden gezien, daarover verschillen de meningen.

Eenzijds is er duidelijk sprake van bezorgdheid. Er is een zekere angst dat beleidsmakers en instanties zullen gaan denken dat een aparte welzijnssector uiteindelijk overbodig wordt en dat volstaan kan worden met ingebouwde varianten. De eerdere overheveling van (opleidend) vormingswerk naar ROC's en de nu 'dreigende' verplaatsing van opvoedhulp naar het basisonderwijs (van de ruim honderd deelnemende gemeenten overwogen er steeds meer een overstap naar de voorschool, zie Kreulen in *Trouw*, 12-3-2002) geven deze gedachte voeding. Tegen deze ontwikkeling wordt sterk geageerd. Hortulanus (2001) stelt in zijn discussiestuk over de toekomst van de welzijnssector dat het van belang is dat er een laagdrempelige instantie blijft die een brede blik heeft op het hele bestaan van mensen, instanties die via lokale contacten ergens kunnen binnenkomen en die vanuit de alledaagse leefwereld het overzicht houden. In het Statuut Opbouwwerk vinden we woorden van gelijke strekking. Volgens de opstellers is het stimuleren van maatschappelijke participatie voor het welzijnswerk een exclusieve en normatieve kernopdracht, voor anderen een deeltaak. Binnen het sociaal-cultureel werk leeft dezelfde gedachte: 'Er zijn ook andere energiecentrales, maar daar is samenlevingsopbouw niet het primaire, maar het bijkomende doel' (Vlaar, Broekman en Wuertz, 2000).

Enige distinctiedrang is het welzijnswerk dus niet vreemd. Toch is dit niet de overheersende teneur. De werksoorten zonderen zich zeker niet af en zoeken waar mogelijk de samenwerking met de ingebouwde varianten. Men heeft immers ook het een en ander gemeen. Managers en professionals zien in samenwerking allerlei mogelijkheden voor terreinwinst. Tijdelijke of structurele bondgenootschappen, intersectoraal werken: het kan leiden tot inhoudelijke

meerwaarde. De partijen kunnen gebruikmaken van elkaars deskundigheid en netwerken met als doel de kwaliteit van de 'wijksamenleving' te verbeteren. Een dergelijke samenwerking kan kansen bieden aan de cliëntèle, maar ook aan welzijnswerkers zelf (Schuster, 2001). Ze krijgen de mogelijkheid om te laten zien hoe nuttig zelfstandig welzijnswerk kan zijn. In dit licht is het niet verwonderlijk dat zich allerlei nieuwe samenwerkingsverbanden hebben aangediend. De contacten met de politie, de corporaties, de scholen en de sportclubs zijn bijvoorbeeld de afgelopen jaren sterk geïntensiveerd.

Zolang er plaats is voor zelfstandig welzijnswerk bij lokaal sociaal beleid, zien de welzijnsinstellingen de sociale missie van andere sectoren dus niet zo zeer als concurrentie, maar als een welkome verbreding. Hoe die verbredingen er in de praktijk uit zien, daarvan bestaat in de literatuur nog geen duidelijk overzicht. Voor definitieve uitspraken lijkt het ook nog te vroeg, de ontwikkelingen zijn daarvoor nog te weinig uitgekristalliseerd. Toch willen we alvast enig verkenningswerk verrichten.

#### *Van concurrent tot bondgenoot*

In diverse steden, waaronder Rotterdam, zijn er in de afgelopen jaren talrijke allianties ontstaan: politie en opbouwwerk werken samen aan de leefbaarheid en aan de sociale zelfredzaamheid van wijkbewoners, de school en het sociaal-cultureel werk zijn op veel plaatsen bondgenoten bij de bestrijding van achterstandsproblemen van kinderen; de volkshuisvestingssector en het opbouwwerk vinden elkaar veelvuldig rond het wijkbeheer en de herstructurering van buurten, opbouwwerkers en wijkambtenaren loodsen gezamenlijk plannen van bewoners door de bureaucratie et cetera. De kerntaak van het welzijnswerk bij deze samenwerkingsverbanden is veelal het tot stand brengen van contact met bepaalde moeilijk bereikbare groepen.

De samenwerking verloopt niet altijd gemakkelijk. De werkwijze, de budgetten, het tempo en dergelijke sluiten niet als vanzelf op elkaar aan en dat kan al snel leiden tot miscommunicaties en irritaties. Deels ontstaat er ook 'rolverwarring' over de vraag 'wie doet wat'. Zo kunnen een wijkcoördinator en een opbouwwerker elkaar gemakkelijk voor de voeten lopen, leert de ervaring in Hoogvliet (Van Hooijdonk, 2002). Ook vindt samenwerking niet altijd plaats op basis van gelijkwaardigheid. Dat kan leiden tot druk op de zwakkere partner. In veel gevallen is dat toch nog steeds het welzijnswerk. Er zijn bijvoorbeeld

corporaties die proberen om opbouwwerkers in een bepaalde richting te sturen bij het 'verkopen' van herstructureringsprocessen aan bewoners en er zijn brede scholen waar de overtuiging leeft dat de school veruit het beste weet wat goed is voor de leerlingen en dat sociaal-cultureel werkers zich daar naar hebben te voegen. Dergelijke scholen zien niets in een gedeelde regie en willen een centrale positie houden bij het verbinden van de opvoedingsmilieus (Veldboer, Boonstra et al., 2002). De kans bestaat dus dat het welzijnswerk een rol krijgt 'opgedrongen' als verlengstuk of hulpgroep van een andere instelling. Men is dan misschien wel niet ingebouwd, maar men raakt wel ingeklemd. Het welzijnswerk als een soort *supporting act*.

In de praktijk gaat het bij samenwerking – in eerste instantie – inderdaad vaak die (dienende) kant op, maar er zijn uitzonderingen. Bij de samenwerking tussen politie en opbouwwerk is bijvoorbeeld (verrassend genoeg) maar weinig sprake van een dergelijke 'rolopdringing'. De politie en het opbouwwerk vinden elkaar al enige tijd rond het thema de sociaal veilige buurt en werken onder andere samen bij signalering van conflicten, bij buurtbemiddeling en zelfs in een project met een gecombineerde vorm van surveillance en contactlegging (de zogenaamde Lokale Ondersteuningsteams). In organisatorische zin neemt de vervlechting toe, maar de beroepscompetenties blijven bij die werkzaamheden bewust zoveel mogelijk gescheiden (Duyvendak, 2001). Opbouwwerkers hoeven niet door te geven wie baldadig is, ze hoeven niet voor sociale politie te spelen. Natuurlijk blijft het soms moeilijk afwegingen te maken. Een Rotterdamse opbouwwerker bekende eerlijk dat hij soms in tweestrijd stond of iets een taak was van hem of van de wijkagent (Van der Hoven, 2002). In de regel komt men hier echter steeds beter uit en blijft de rolvervaging en positievermenging binnen de perken (Schuster, 2001).

Of de samenwerking tussen de welzijnswerkers en de dienders zich doorzet moet overigens nog worden afgewacht. Er zijn ook tegengeluiden te horen. De voormalige minister van Binnenlandse Zaken, Bram Peper, maar ook anderen hebben al vaker aangegeven dat de overvraagde politie zich maar beter weer kan richten op haar kerntaken. Wanneer de politie inderdaad zo'n terugtrekkende beweging zou maken, betekent dit nog geenszins het einde van de samenwerking. Integendeel: een heldere taakafbakening biedt juist kansen aan het opbouwwerk om, met respect van de kant van de politie, dit terrein te blijven bezetten. Het afbouwen van de samenwerking zou dus ook kunnen duiden op een gegroeid vertrouwen in de kwaliteit van het welzijnswerk.

Er zijn kortom verschillen in samenwerkingsstijl en geneigdheid, maar ook, en dat is van belang om de toekomstige ontwikkelingen in te schatten, verschillen in fasering. Die verschillen in fasering komen duidelijk naar voren bij partners als de politie, de corporaties en het basisonderwijs (Duyvendak, 2001). Als we uitgaan van een model waarin sprake is van een 'dubbele beweging' (eerst taakverbreding, vervolgens discussies over en beperking tot kerntaken) dan valt op dat eerst de politie, vervolgens de corporaties en tenslotte de scholen hun terrein verbreed hebben en samenwerkingsrelaties zijn aangegaan. Bij de politie is de discussie over kerntaken al enige tijd aan de gang en dit lijkt te hebben geleid – in combinatie met de opgedane ervaringen in samenwerkingsrelaties – tot een tamelijk heldere positiebepaling die veel ruimte geeft aan de sociale sector c.q. het opbouwwerk om zich als partner te manifesteren. De corporatiewereld zit – mede onder druk van de Nota Wonen van VROM – in een fase van heroriëntatie op haar kerntaken, terwijl de scholen zich nog midden in een verbredingsproces bevinden, met alle onduidelijkheden van dien. Of de 'dubbele beweging' op alle drie terreinen uiteindelijk leidt tot kansen voor het welzijnswerk, zal mede afhangen van de ervaringen die politie, corporaties en scholen in hun verbredingsfase met de sociale instellingen opdoen. Om kansen te grijpen moet het welzijnswerk ad rem, maar doordacht te werk gaan. Want samenwerkingsrelaties zijn nooit vrijblijvend. Sterker nog: ze kunnen de identiteit en positie drastisch beïnvloeden, zeker als je niet al te stevig in de schoenen staat (Duyvendak, 2001).

## IV Veranderingen in de identiteit

Nu we de belangrijkste terreinverschuivingen en de allianties met bondgenoten in kaart hebben gebracht, is het relevant om te kijken hoe deze ontwikkelingen de identiteit van het welzijnswerk hebben beïnvloed. Welke kijk hebben de werkers op leefbaarheid? Wat zijn de aannames bij sociale activering? En wat is de impact van de samenwerking rond brede scholen op de identiteit van het welzijnswerk? In dit deel proberen we na te gaan welke (en wiens) visies het welzijnswerk anno 2002 uitdraagt.

### Educatiever

Uit recent onderzoek (Broekman, 2000: 99) komt naar voren dat welzijnswerkers zich steeds sterker zijn gaan vereenzelvigen met educatieve doelen. Bij het sociaal-cultureel werk was dit accent op educatie altijd al duidelijk aanwezig, maar nu lijkt ook bij het 'politiekere' opbouwwerk de nadruk sterker gelegd te worden op het ontwikkelen van vaardigheden zodat mensen zich staande kunnen houden in de samenleving. Het streven naar veranderingen in maatschappelijke verhoudingen is veel minder prominent geworden.

De nieuwe trefwoorden zijn het beter benutten van kwaliteiten, het vergroten van sociale competenties, het doorstromen naar opleidingen en naar betaald werk. De opdracht blijft groot, maar de visie is pragmatischer geworden en onderscheidt zich nog nauwelijks van de zienswijze van bijvoorbeeld scholen en centra voor werk en inkomen. Aan de ontwikkeling dat vroegschoolse educatie, inburgeringstrajecten, vaardigheidscursussen en sociale lessen via sport en spel op de voorgrond treden, lijkt nog lang geen einde te komen. De 'pedagogisering' van welzijn heeft – zeker als het gaat om de jongere generaties – de wind in de zeilen. Hoewel de relatie met het basisonderwijs nog niet volledig is uitgekristalliseerd, participeert het welzijnswerk al volop in de ketenaanpakken die worden opgezet om vanaf de jongste leeftijd de kinderen te kunnen volgen en begeleiden. Sommige buurthuizen profileren zich in dit perspectief als derde opvang- en opvoedingsmilieu naast thuis en school: men wil eventuele gaten in de opvoeding op actieve wijze opvullen. Die nadruk op informeel en formeel onderricht werkt duidelijk door in de identiteitsbeleving.

en formeel onderricht werkt duidelijk door in de identiteitsbeleving. Werknemers van Rotterdamse peuterspeelplaatsen – waar programma's van het CITO worden gebruikt – zien zichzelf inmiddels meer als onderwijzer dan als welzijnswerker. Typerend is ook dat begrippen als 'stadspedagogiek' (Diekstra et al., 2002) en 'buurtpedagogen' (De Winter, 2002) een duidelijke opgang doormaken.

De educatieve inspanningen richting jongeren worden mede gemotiveerd met een beroep op de toekomst. Wat risicokinderen op jonge leeftijd kan worden bijgebracht, voorkomt ontsporing op hogere leeftijd, zo is de overtuiging van de opstellers van deze programma's. Opstap- en voorstap-cursussen die vanuit het welzijnswerk worden aangeboden, worden kortom gevoed door de gedachte dat maatschappelijke passiviteit en alternatieve (criminele) carrières – vooral van allochtone jongens – preventief in de kiem kunnen worden gesmoord.

## Een straffere wind

In het verlengde van de toenemende pedagogisering staat de ontwikkeling dat het welzijnswerk in zijn optreden dwingender is geworden naar de 'onderkant' van de samenleving. Het pedagogische aanbod is lang niet altijd vrijblijvend, er wordt ook vaak druk uitgeoefend om deel te nemen. In de *quick scan* van de instellingsdocumenten (zie hoofdstuk 2) is deze tendens van 'aanzetten tot' participatie het sterkst zichtbaar op het terrein van sociale activering. Om niet het verkeerde pad op te gaan, om weer iets te betekenen in de samenleving, om weer zelfrespect te krijgen, 'moeten' uitkeringsgerechtigden niet aan de kant blijven staan (zie ook Van der Aa en Van Berkel, 1998).

In historisch perspectief is deze meer *pushende* houding van welzijnswerkers – die voor een deel ook zichtbaar is als het gaat om negatief gedrag in de openbare ruimte – een bijzondere verschuiving. Waar nog niet zo lang geleden het welzijnswerk eerder uit was op de ondermijning van de gevestigde orde, wil het nu helpen de orde te handhaven (Duyvendak, 2001). Waar voorheen het idee leefde dat afwijkend en onaangepast gedrag een bijna te billijken reactie was op de vervreemdende samenleving, gaat het welzijnswerk nu mee in de 'straffere' publieke en politieke opinie. Ook veel agogen vinden dat

sociaal inactieven en overlastgevend en zich niet volledig kunnen verschuilen achter moeilijke omstandigheden en dat ze gecorrigeerd mogen worden.

Het in het vizier houden en aanspreken van – potentiële – grensovertreders, van fraudeurs, klierende en pestende jongeren, overlastgevende burens, ‘fallende’ opvoeders, is in het welzijnswerk inmiddels minder controversieel. Men beschouwt zichzelf niet als doorgeefluik voor de politie, maar het wijzen op plichten, het bijbrengen van verantwoordelijkheidsgevoel, van weten hoe het hoort, wordt steeds minder ongewoon gevonden. Die wat straffere opstelling, gericht op meer ‘correctieve prikkels’, wordt in Rotterdam ook als inzet (h)erkend door andere sectoren (Van Hooijdonk, 2002). Gezien de afnemende politieke bereidheid tot het gedogen van afwijkend gedrag, lijkt deze ‘responsabilisering’ van de onderkant van de samenleving, uit te groeien tot een belangrijk onderdeel van de nieuwe identiteit van het welzijnswerk.

## **Burgerzin in de gebouwde omgeving**

In de *quick scan* trad de bovengenoemde *sturende* vorm van responsabilisering nog niet op alle terreinen even duidelijk voor het voetlicht: vooral bij sociale activering klomk dit geluid door. Het accent lijkt in Rotterdam vooralsnog sterker te liggen op *faciliterende* vormen van responsabilisering (het ‘in staat stellen tot’ verantwoorde participatie).

Op het terrein van leefbaarheid is dit type ondersteuning duidelijk zichtbaar. Welzijnswerkers proberen te bewerkstelligen dat burgers zich gaan gedragen als zelfbewuste bewoners en burens (die elkaar durven aan te spreken), als mede-eigenaren van hun leefomgeving en als mede-uitvoerders van beleid. Inwoners worden aangemoedigd om verantwoordelijkheid te nemen in omstandigheden die (ten dele) nieuw, onverwacht, onzeker, conflictueus en moeilijk te voorspellen zijn (Wildemeersch e.a., 1997). Die inzet is nodig om een tegenwicht te bieden aan onderlinge spanningen en het grensoverschrijdend gedrag dat men om zich heen ziet (Dekker en De Hart, 2002).

Goede burgers zijn in deze optiek vooral burgers die (gezamenlijk) problemen en grensovertredingen weten tegen te gaan en die elkaar niet tot last zijn. En goede buurten zijn buurten waar sociale netwerken het gedrag van burgers in de openbare ruimte helpen reguleren en corrigeren (Diekstra et al., 2002).

Daarbij gaat het vooral om het handhaven van zogenaamde 'kleine' waarden zoals fatsoenlijk gedrag, onderlinge interesse en respect en wellevendheid (zie bijvoorbeeld het gelauwerde OOG-project in Hoogvliet). Dit mobiliseren en faciliteren van actieve bewoners sluit nauw aan op de stelling van lokale overheden dat burgers meer 'subject' van beleid moeten worden. 'De burgers zijn aan zet', zo luid(d)en de slogans in Den Haag en in de stadhuizen.

Het ondersteunen van bewonersinitiatieven is voor het opbouwwerk natuurlijk geen nieuw item. Dat de inkleuring van die ondersteuning steeds meer praktische zaken betreft, zoals het aanzoeken van mensen voor de aanschaf van kilo's potaarde of het (laten) verzamelen van potten en pannen voor Opzommer-straadliners, wordt echter wel als nieuw gezien: het opbouwwerk heeft tegenwoordig niet alleen maar een 'politieke' praatfunctie (Broekman, 2000). Voor het sociaal-cultureel werk waren en zijn concrete bezigheden veel vanzelfsprekender, maar is juist de straat een relatief nieuw werkterrein.

De oriëntatie op de fysieke buitenruimte wordt nog eens versterkt doordat herstructureringsoperaties ook om veel aandacht vragen. Overheden en corporaties werken aan gevarieerdere woonmilieus in gebieden die tot dusver 'eenzijdig' zijn qua woningvoorraad en bevolkingssamenstelling. Het proces van verbeteren, slopen, verkopen en alle daarmee gepaard gaande verhuisbewegingen vergen uitgebreide inspraakprocessen. Inmiddels is differentiatie zonder inspraak bijna ondenkbaar geworden. Voor met name opbouwwerkers betekent dit een rol als bemiddelaar tussen 'fysiek' en 'sociaal', als degenen die de motieven, behoeftes en belangen van bewoners 'naar boven halen' en inpassen in de beleidscyclus (Ouwehand et al., 2001). Het opbouwwerk lijkt daarmee terug te keren naar de gloriejaren van de stadsvernieuwing. Toen hadden de werkers – in Rotterdam werden zij daarbij vergezeld door externe deskundigen in het kader van de zogenaamde projectgroepenstructuur – een vanzelfsprekende rol in wijken die verbouwd werden. Ze gingen als 'gesubsidieerde oppositie' de barricaden op om er voor te zorgen dat de woningbouw op de zittende bewoners zou worden gericht (het bouwen voor de buurt). In het huidige tijdsgewricht is men inhoudelijk veel minder tegen de woonplannen, wel zet men vaak vraagtekens bij de omvang van de sloop, de manier waarop, et cetera. De meeste welzijnswerkers hebben evenwel nauwelijks bezwaar tegen de ambitie om te komen tot een meer sociaal-economisch gemengde bevolking.



## Zoekend naar de balans tussen specifiek en algemeen

Die sympathie voor mengen hangt nauw samen met de angst voor tweedelingen in de samenleving. Een dergelijke bezorgdheid leeft onder veel beleidsmakers, maar ook onder menig welzijnswerker. In een tijd van groeiende sociale pluriformiteit wil de welzijnswerker mensen bij elkaar brengen in een breder verband dan de groep waarvan men oorspronkelijk 'lid' is. Men wil niet de verschillen maar de overeenkomsten benadrukken (Broekman, 2000).

In de *quick scan* van het instellingsmateriaal zagen we voor Rotterdam een dergelijke opstelling vooral terug bij het territoriaal opererende opbouwwerk, dat zich in veel projecten richt op iedereen in de wijk, op gelijkheid, op delen. Bij het sociaal-cultureel werk is er echter nog veel ruimte voor de categorale aanpak, het accentueren van de specificiteit van groepen. De spanning tussen beide benaderingen komt niet zo zeer voort uit andere doelstellingen (beide richten zich op sociale integratie en proberen te 'weven' aan de samenleving), maar uit andere uitgangssituaties.

Waar opbouwwerkers de wijk of de buurt als eenheid 'nemen' (De Boer, 2001) en vanuit die *inclusieve* visie aanzetten geven tot meer sociaal contact, tot gedeeld verantwoordelijkheidsbesef, is het SCW er op gericht om mensen de eerste participatieschreden te laten doen. Daarvoor moeten mensen zich welkom voelen en dat kan alleen door hun identiteit te erkennen. Vanuit die gedachte is het buurthuis in de loop der tijd uitgegroeid tot een huis met vele hoeken en kamers (Vlaar et al., 2000). Mensen met een overeenkomstige achtergrond zoeken er elkaar op, op eigen momenten en in eigen ruimtes. Is de drempel naar de eigen plek in het buurthuis echter eenmaal genomen, dan proberen ook sociaal-cultureel werkers interetnische ontmoetingen tot stand te brengen. Zij zoeken naar manieren om 'apart' en 'samen', om (algemene) toegankelijkheid en (specifieke) beslotenheid<sup>4</sup> te combineren. De stille hoop daarbij is dat via terloopse contacten het vermijdingsgedrag kan worden open-

---

<sup>4</sup> Deze voorgestane mix van specifiek en algemeen laat zich ook heel mooi aflezen aan de huidige opvattingen over welzijnsarchitectuur. Welzijnsinstellingen die nieuwe behuizingen willen betrekken, hebben een kenmerkend pakket van eisen: 'Het gebouw moet maatschappelijke betrokkenheid en menselijkheid uitstralen, het moet toegankelijk en transparant zijn, maar ook een sfeer van beslotenheid en een gevoel van veiligheid geven' (*Zorg en Welzijn*, 9-5-2001).

gebroken en dat het buurthuis – en de buurt – een oefenruimte worden voor de omgang met diversiteit (Vlaar et al., 2000).

## Een gedeelde agenda?

De bovengenoemde 'richtsnoeren' van het welzijnswerk lopen op hoofdlijnen in de pas met die van de lokale overheid en andere opdrachtgevers. In de uitgangspunten voor het sociaal beleid voor Rotterdam tot 2010 (Diekstra, 2000) wordt bijvoorbeeld voor kwetsbare groepen het aansluiting houden met de maatschappelijke hoofdstroom als belangrijkste doel geformuleerd. De weg daarnaartoe moet lopen via opvoeden, optreden en via het organiseren van een uitnodigende en zo veel mogelijk 'algemene' sociale infrastructuur. De welzijnsvisie om maatschappelijke uitval tegen te gaan via recepten als pedagogisering, responsabilisering en facilitering en de voorkeur voor menging komt hiermee sterk overeen.

Bijna alle welzijnsaandacht is – conform het gemeentelijk denken – gericht op de vraag hoe kwetsbare individuen en groepen weer geïntegreerd kunnen raken in economisch en sociaal opzicht. Daarentegen is er minder aandacht gekomen voor de ('oude') vraag waarom mensen eigenlijk in de marge belanden, waarom ze zich apart organiseren en waarom ze buiten de *mainstream* vallen? Waar vroeger de welzijnsmening nog weleens verschilde van die van de overheid, de politie en corporaties, domineert nu de consensus. Zeker, er zijn nog stekeligheden en gevoeligheden, maar die hebben vooral betrekking op de afstemming en de manier van samenwerken (Van der Hoven, 2002).

Het welzijnswerk is ook opgeschoven richting deelgemeenten. Van een inhoudelijke strijd is steeds minder te merken, terwijl in de beginjaren de deelgemeenten en de wijkcentra elkaar nog scherp beconcurrerden als het officiële en het officieuze democratische kanaal van de wijk. Nu de deelgemeenten een steeds grotere invloed gekregen hebben op het lokaal sociaal beleid weerspiegelt zich dat in de agenda van het welzijnswerk.

Inhoudelijk gesproken is het binnen- en buitenperspectief op welzijnswerk dus steeds meer samen komen te vallen (waarbij het buitenperspectief hier in smalle zin gedefinieerd is als dat van instanties en lokale overheden). De instellingen en de verantwoordelijke bestuurders delen op hoofdlijnen dezelfde zienswijze. Bij de afspraken over prestaties en producten lijkt het dan ook nog

maar summier over de inhoud te gaan. De normale gang van zaken is geworden dat de opdrachtgevers de grootste stem hebben in het formuleren van beleid en dat het welzijnswerk in hoofdzaak de uitvoering verzorgt. In haar Welzijnsnota stelde ex-staatssecretaris Vliegenthart (Ministerie van VWS, 1999) met zoveel woorden dat dit ook wenselijk is. Het welzijnswerk moet volgens haar vooral *instrumenteel* bijdragen aan de realisatie van algemene doelen van sociaal beleid. Binnen de sector lijkt men zich te hebben neergelegd bij die taakverdeling. Gesteld wordt bijvoorbeeld dat het opbouwwerk langzaam maar zeker getransformeerd is van een beroepsgroep die zich inzet voor bewoners, tot een werksoort die door instanties uitbesteed werk richting 'klanten' verricht.

### *Welzijn versterkt*

Illustratief voor het zich richten op vragen uit de markt is het landelijke initiatief 'Welzijn Versterkt'. In dit gemeenschappelijke programma van de Maatschappelijke Ondernemers Groep, NIZW, Verdiwel, VSW (de Vereniging Steunfuncties Welzijn) en VWS (directie sociaal beleid), wordt bepleit dat welzijnsinstellingen vele markten moeten kunnen bestrijken. Op terreinen als veiligheid en leefbaarheid; leefmilieu en onderwijs; activering en participatie; samenleven in diversiteit; ontmoeting, vrije tijd en cultuur en ten slotte wonen en zorg, moeten 'de' burgers bediend worden en moet vooral ook veel worden samengewerkt. De schotten tussen instanties moeten waar mogelijk weg, zodat er vloeiende grenzen ontstaan tussen de verschillende sectoren voor een optimale ketenvorming (zie [www.welzijnversterkt.nl](http://www.welzijnversterkt.nl)).

Opvallend is dat bijna nergens over de inhoud wordt gesproken. Hoe de inhoudelijke profilering op de verschillende terreinen er uit moet zien, wordt nauwelijks toegelicht. Voor het hooghouden van eigen opvattingen blijft kennelijk maar weinig energie over. Dat symboliseert dat een zelfstandige kijk op de problemen en behoeften in de samenleving als het ware een sluitpost is geworden. Een ander opmerkelijk facet is dat in deze landelijke toekomstagenda de woorden 'achterstand' en 'moeilijk bereikbare groepen' nauwelijks voorkomen (De Boer, 2002). Men lijkt af te willen van het achterstandenstigma en wil voortaan 'alle' burgers gaan bedienen (Wiercx, 2000). Of de bestuurders met lokaal sociaal beleid in hun portefeuille instemmen met een zo vergaande verbreding valt evenwel te bezien.



## **V Werk in uitvoering: de vinger op de zere plek**

De landelijke partijen die bij welzijn zijn betrokken, hebben zich over de toekomst van het werk hoopvol uitgelaten. Hoewel men misschien wat lichtvaardig denkt over het opschuiven naar nieuwe markten, is het zeker zinvol om te lobbyen voor een hechter fundament voor de sociale pijler. Iets te gemakkelijk lijkt men echter voorbij te gaan aan het belang van het hier en nu. De ervaringen die politie, scholen, corporaties, zorginstellingen, overheden en klanten op dit moment opdoen met sociale instellingen bepalen immers in sterke mate de toekomstkansen.

Die andere partijen weten dat de sector van ver moet terugkomen en ze weten dat de wil er is. Maar mooie woorden en enkele succesformules zijn nog niet genoeg. 'Er zijn positieve ontwikkelingen, maar de sector slaagt er nog niet altijd in zijn positie voor het voetlicht te brengen (...) De prijzen zijn te winnen op straat', zo liet de verantwoordelijke staatssecretaris weten in een reactie op 'Welzijn Versterkt' ([www.welzijnversterkt.nl](http://www.welzijnversterkt.nl), 2002). En de Rotterdamse Taakgroep Sociale Infrastructuur concludeert: er zijn de nodige vruchtbare activiteiten, maar te veel gaat nog mis (Diekstra et al., 2002). De GSB-visitatiecommissie ten slotte plaatst kanttekeningen bij alle aandacht voor de grote contouren van lokaal sociaal beleid. Zeker, zaken als sturing, samenwerking (ook regionaal) en taakafbakening zijn wenselijke discussieonderwerpen, 'maar het hindert ook de concentratie op de inhoudelijke aanpak van problemen, op de uitvoering' (2002: 14).

En die uitvoering is zogezegd nog niet altijd even florissant. Het nieuwe beeld van welzijnswerk als een vorm van maatschappelijke ondernemen, als dienstverlening op maat, wordt bijvoorbeeld nog maar nauwelijks (h)erkend door het grote publiek. Oude beelden over de sector ('geitenwollensokken') duiken nog geregeld op en verder blijkt de sector tamelijk onbekend. De gemiddelde Nederlander heeft associaties met buurthuizen en werkplaatsen (Nieuwpoort en Vlaar, 1996: 121), maar heeft weinig weet van wat zich daar precies afspeelt.

Oprachtgevers en ook de 'welzijnsconsumenten' hebben hun eigen twijfels. Men is over het algemeen tevreden over de manier van communiceren, de bejegening en motivatiekracht en de betrokkenheid die wordt uitgestraald,

maar toch is er geregeld onvrede over de kwaliteit van het werk (Vos, 2001). Er wordt hard gewerkt, maar in de praktijk wordt de sociale problematiek te weinig klein gekregen, zo luidt het commentaar. Op het (brede) welzijnsterrein van integratie, veiligheid en lokale democratie is er volgens de afnemers dus te weinig progressie geboekt. Die ontevredenheid wordt ook gevoeld aan de kant van welzijnswerkers. Zij hebben bijvoorbeeld niet het idee dat hun rol in het grotestedenbeleid heeft geleid tot meer waardering of tot een versterking van hun positie (Dozy, 1999).

Er is dus nog steeds kritiek op het welzijnswerk. In de volgende paragrafen vatten we de belangrijkste bezwaren en knelpunten samen. Het commentaar wordt 'opgehangen' aan vier categorieën van welzijns(werk)kenners. Respectievelijk de beschouwers van de sector (wetenschap, journalistiek), de cliënten van de sector, de overheid en de werkers zelf. De geformuleerde kritiek is vaak te herleiden tot een van deze groepen, deels zit er echter ook overlap tussen de geuite op- en aanmerkingen.

## **Te weinig reflectie**

Het geringe eigen mandaat en het steeds sterker samenvallen van de inhoudelijke agenda's heeft met name volgens de *beschouwers van de sector* een keerzijde. Namelijk dat de volgzaamheid van het welzijnswerk te groot wordt, waardoor er te weinig ruimte is voor reflectie op het werk. Het denken richt zich te veel op de methodes van aanpak en te weinig op de inhoud. Herhaaldelijk wordt het welzijnswerk dan ook opgeroepen om meer in de eigen zienswijze te investeren, om duurzame en overdraagbare deskundigheid op te bouwen, om een eigen vocabulaire te ontwikkelen.

Net zoals de gemeenten te veel omhoog kijken naar 'Den Haag' en hun GSB-plannen toeschrijven naar de eisen van de subsidiegever (Van Bemmelen en Schillemans, 2002), volgen welzijnsinstellingen nu tamelijk braaf de stedelijke en deelgemeentelijke plannen en de daaraan verbonden geldpotten. Als de rijks- en lokale overheid met digitale trapveldjes bijvoorbeeld imposante doelen willen bereiken zoals een verkleining van de digitale kloof, het verbeteren van de arbeidsmarktpositie en een versterking van de sociale cohesie, dan worden die ambities niet eerst gewikt en gewogen en naar de lokale situatie vertaald. De normale gang van zaken is veeleer geworden dat het management 'mee-

gaat' in deze beleidsdoelen. Het formuleren van kritische contrapunten bij het aanvaarden van een opdracht, het doordenken van problemen en oplossingen, spreekt niet vanzelf. Terwijl die reflectie toch wenselijk is. Want om welke problemen gaat het precies (bij het doornemen van het materiaal voor de *quick scan* viel op dat de sociale problemen door de instellingen nauwelijks worden gepreciseerd)? En wat hebben internet en een 'wijkgemeenschap' met elkaar van doen? Zijn ketenaanpakken gericht op peuters en kinderen echt zo effectief op latere leeftijd? En zijn concentraties van bevolkingsgroepen altijd een probleem en is mengen in alle gevallen een geslaagde oplossing?

De grote doelen en veeleisende taken die door de geldschietters en vervolgens door het management geformuleerd worden, blijken bovendien lang niet altijd goed door te dringen tot de werkvloer (Goewie, Keune en Duyvendak, te verschijnen). De discrepantie tussen algemene instellingsdoelen en de 'kleine' doelen van de uitvoerende werkers is vaak groot. De doelen die de werkers formuleren zijn vaak veel praktischer, individueler en van een minder ambitieus niveau. Werknemers van peuterspeelzalen zijn bijvoorbeeld voor hun eigen gevoel vooral bezig met het 'goed' klaarstomen van kinderen voor de basisschool en kijken nauwelijks verder vooruit. En buurthuiswerkers die jongeren verantwoordelijkheidsgevoel in de openbare ruimte moeten bijbrengen, ambiëren soms niet meer dan het bewaren van de rust in het buurthuis. Het eigen project, de eigen methode en het eigen clubje worden maar al te vaak als uitgangspunt genomen en nauwelijks in samenhang gebracht met andere initiatieven of met 'het grote plaatje' (Diekstra et al., 2002).

Dat het welzijnswerk er te weinig in slaagt om een eigen visie te verwoorden en te concretiseren is voor Rotterdam al eerder geconstateerd. Binnen het welzijnswerk zou te veel sprake zijn van rondzingende ongedocumenteerde probleemdefinities en oplossingsrichtingen (Reijndorp en Van der Zwaard, 1996). Als oorzaak werd toen ook al gewezen op de voortdurende projecten-carrousel. Voor professionals ontbreekt het daardoor vaak aan de gelegenheid om hun kennis te toetsen en lessen te trekken. Het met collega's reflecteren op het handelen is in het veld niet de gangbare praktijk. Er wordt zelden tijd voor ingeruimd in de functieomschrijving en er zijn maar weinig gelegenheden om met collega's van andere instellingen in gesprek te raken.<sup>5</sup> Het reflecteren

---

<sup>5</sup> Zie ook de verslagen van discussies georganiseerd door het Kenniscentrum Sociaal Investeren in Rotterdam ([www.kenniscentrum.com](http://www.kenniscentrum.com))

op het werk is eerder uitzondering dan regel, zo constateert bijvoorbeeld Spierts (1998: 268).

Niet alleen de vluchtigheid van projecten en de inhoudelijke volgzzaamheid richting opdrachtgevers zijn oorzaak van die situatie. Deels heeft de geringe reflectie ook te maken met een combinatie van subjectieve voorkeuren en een zekere 'denkluigheid'. Zo overheerst bij activiteiten gericht op integratie en 'samenleven' het *gevoel* dat mengen in alle gevallen goed is en dat de stappen naar gemengde verbanden elkaar welhaast vanzelf opvolgen. Dat interetnische ontmoetingen zullen leiden tot meer begrip, dat begrip de basis is voor meer uitwisseling en dat meer uitwisseling leidt tot een gedeelde verstandhouding. Veelvuldig blijkt echter in de praktijk dat die interactie zich op veel terreinen maar moeilijk laat organiseren, laat staan uitbouwen. *Meeting* – het creëren van ontmoetingskansen – lijkt nauwelijks een garantie te vormen voor *mating* – het ontstaan van nieuwe verbanden (Flap, 1999; Duyvendak & Veldboer, 2001).

Dat menging niet gemakkelijk van de grond komt, kunnen welzijnswerkers bijna dagelijks aan den lijve ondervinden in hun eigen werkomgeving. Vlaar, Broekman en Wuertz (2000) signaleren bijvoorbeeld dat in buurthuizen waar autochtone cliënten de boventoon voeren, de meeste allochtone groeperingen zich niet thuis voelen. Deze buurthuizen dreigen blanke eilanden in de wijk te worden. Buurthuizen die bij allochtonen wel een goede naam hebben, worden op hun beurt gemeden door autochtonen. In gemengde 'strikt neutrale' buurthuizen valt op dat er wel verschillende groepen gebruikers zijn, maar dat die hoofdzakelijk onder elkaar verkeren. Alleen de jongste jeugd verpoost regelmatig in gemengde verbanden. Bij het 'inclusieve' opbouwwerk spelen dezelfde problemen. Bij het Opzoomeren klagen blanke bewonersorganisaties bijvoorbeeld geregeld bij opbouwwerkers dat allochtonen niet of nauwelijks meedoen in het overleg, terwijl allochtonen aangeven dat ze dat misschien wel willen, maar dat ze het gevoel hebben dat ze alleen mogen meedoen op de voorwaarden van de zittende groep (Duyvendak en Van der Graaf, 2001). Ondanks al deze ervaringen die aangeven dat nog heel wat angsten overwonnen moeten worden, blijven de ambities van agogen groot. Met name opbouwwerkers zoeken volhardend naar wegen om in multi-etnische buurten verregaande vormen van *communitybuilding* te realiseren.



## **Te weinig aanwezig**

Regelmatig wordt door de *cliënten van het welzijnswerk* aangestipt dat de werkers te weinig aanwezig zijn in de buurt. Actieve bewoners beklagen zich bijvoorbeeld dat welzijnswerkers te beperkt aanspreekbaar zijn. 'Opbouwwerkers zeggen vaak dat iets niet kan omdat hun uren op zijn' (Stichting Opzoomer Mee, 2002). Paradoxaal genoeg heeft de toenemende aandacht voor territoriaal werk 'dicht bij de problemen', dus niet geleid tot een grotere nabijheid.

Door alle opdrachten is het hoofdelement van nabijheid, het basiswerk, in het gedrang gekomen. Het simpelweg aanwezig zijn op straat (opbouwwerkers) of achter de bar van het buurthuis (sociaal-cultureel werkers) komt steeds minder voor. Welzijnswerkers zitten in toenemende mate in de tweede lijn: ze ontwikkelen methodieken en projecten vanachter hun bureau. Ze weten vaak heel goed wat er vanuit het beleid op bewoners af komt, maar ze hebben te weinig tijd om voeling met de buurt te houden, om na te gaan wat mensen precies in huis hebben (zie de discussie rond Hortulanus, 2001). Dit minder verfijnde zicht op lokale sociale problemen kan leiden tot interventies die los komen te staan van de context. Onder managers staat dit heel toepasselijk te boek als 'een gebrek aan marktinformatie' (Rycken, 1997).

Voor het signaleringswerk en voor de belevingsaspecten is steeds minder tijd, zo geven Rotterdamse welzijnswerkers zelf ook aan: 'Er is te weinig vrij besteedbare ruimte' (Vos, 2001). 'Het gewoon op straat zijn, dat is te weinig' (Van der Hoven, 2002). Koffie drinken met buurtbewoners om te ervaren wat er leeft, is er voor de gemiddelde professional nauwelijks nog bij. De uitspraken illustreren dat de (horizontale) netwerkfunctie van met name het opbouwwerk aan betekenis heeft ingeboet. Deze teruggang staat op gespannen voet met de gegroeide behoefte in de grote steden om 'inburgerende' sociale verbanden op peil te houden. Het werk in de buurt, in de eerste lijn, is overigens niet helemaal tot stilstand gekomen. Voor een groot deel is het doorgeschoven naar talentvolle vrijwilligers en semi-professionals. Deze hebben echter niet als vanzelfsprekend de 'ge oefende blik' (Vos, 2001) die nodig is voor het buitenwerk.

De paradox van nabijheid doet zich overigens niet alleen voor in de welzijnssector, maar ook bij de wijkpolitie. Ook deze wordt verweten te weinig aanwezig te zijn en op straat te weinig tijd te hebben voor allerlei zaken (B&A-groep,

2001; Intomart BV, 2001). Een van de klagers over de hermandad is het welzijnswerk zelf. Ondanks de toenadering tot de politie kan het welzijnswerk bijvoorbeeld lang niet altijd rekenen op de gewapende hand als achterwacht voor situaties die uit de hand dreigen te lopen (Diekstra et al., 2002).

## **Te weinig transparant en productief**

De belangrijkste kritiek van de *lokale overheid* op het welzijnswerk is dat maar moeilijk een vinger kan worden gelegd op de manier van werken en op de resultaten die worden geboekt. De uitvoering blijkt een *black box* te zijn voor (deel)gemeenten (Davelaar en Fortuin, 2002). Het handelen van professionals wordt meer dan eens ervaren als willekeurig en de geleverde diensten en producten als vaag.

Oprachtgevers die met het welzijnswerk in zee gaan, geven geregeld aan dat ze maar moeilijk kunnen nagaan hoe er gewerkt wordt, dat ze zich moeten baseren op fragmentarische indrukken en waarnemingen, dat het veel uitmaakt met welke werker je van doen hebt, dat vaak een te klein deel van de doelgroep bereikt wordt etc. Onderkend wordt dat het werk deels gebaseerd is op persoonlijk *Fingerspitzengefühl* en dat sociale processen niet altijd even gemakkelijk zijn te vatten. Het is dan ook niet zozeer een kritiek op de inspanningen als wel op het gebrek aan verheldering: het ogenschijnlijke onvermogen om de eigen werkwijze en de resultaten daarvan duidelijk toe te lichten.

Welzijnsinstellingen verantwoorden zich natuurlijk over de besteding van subsidies, maar die cijfers lijken primair bedoeld om de subsidiegever in technisch-administratieve zin tevreden te stellen. De maatschappelijke interpretatie van de gegevens ontbreekt, zo stelt Van der Lans (2001). 'De cijfers worden niet of nauwelijks gerelateerd aan doelstellingen, streefwaarden en prioriteiten. Bovendien ontbreekt vrijwel overal de inbreng en waardering van burgers. Vergelijkingen met andere instellingen en steden worden niet gemaakt en over langetermijnperspectieven geen woord.'

Het idee dat werk veel doelmatiger, doelgerichter en inzichtelijker moet worden, heeft breed postgevat bij (deel)gemeenten en andere opdrachtgevers. Men wil greep krijgen op de uitvoering en dat vertaalt zich in een grote sturings- en metingsdrang (Lelieveldt en Rouw, 2000). Bijna overal zijn nieuwe

manieren van verantwoording en registratie ingevoerd, systemen die overigens onderling vaak sterk verschillen (Smulders en Van Hooijdonk, 2001). Terugkerend element is dat de welzijnsinstellingen aan hun belangrijkste subsidiënt moeten laten zien wat met de toegewezen middelen is gedaan en hun inspanningen uitdrukken in behaalde resultaten, gerealiseerde voorzieningen en processen of opgestelde procedures.

Samenwerkingspartners zoals corporaties en politie willen eveneens graag beter weten waar ze aan toe zijn en waar ze op kunnen rekenen (Ouwehand et al., 2001). *Last but not least* willen ook de burgers duidelijker in beeld krijgen wat een participatieproces voor hen zelf en voor de buurt kan opleveren. Deze verantwoording naar 'welzijnsconsumenten' staat echter merendeels nog in de kinderschoenen (Davelaar en Fortuin, 2002). Bij veel projecten wordt van tevoren niet de vraag van de cliëntèle (en hun sociale omgeving) in kaart gebracht of als leidraad gekozen. Ook een toetsing achteraf door de gebruikers van voorzieningen ontbreekt veelal.

Initiatieven om in het sociaal-cultureel werk deze vormen van cliëntgerichtheid te versterken zijn relatief schaars (sommige Rotterdamse buurthuizen kennen wel eigen gebruikersraden) of nog in de onderzoeksfase (Goewie, Keune en Duyvendak, te verschijnen). Ook bij het opbouwwerk is vraagsturing door cliënten nog niet diep verankerd. Er zijn wel enkele methodes voorhanden om vast te stellen welke ondersteuningvragen er zijn en welke behoeften er leven,<sup>6</sup> maar dat gebeurt nog sporadisch. Terwijl in de zorgsector patiënten- en consumentenorganisaties met steun van de overheid al een iets sterkere positie hebben verworven als het gaat om het beoordelen van de kwaliteit van instellingen en het deelnemen aan het ontwikkelen van toekomstvisies (Duyvendak en Van der Graaf, 2000), heeft dit type vraagsturing op welzijnsterrein nog een hoog 'intentiegehalte'.

---

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld Heel de Buurt in Hoogvliet waarbij een intensieve vorm van bewonersondersteuning beproefd wordt. Zie eveneens de Amerikaanse ABCD-benadering (Asset-Based Community Development) waar onder andere in Eindhoven mee wordt geëxperimenteerd. Centraal staat hierbij het begeleiden van de vraag en de mogelijkheden van burgers, het 'van binnenuit opbouwen' van lokale netwerken.

## **Te weinig status en personeel, te veel eisen**

Frappant genoeg erkennen veel *sociaal werkers* de geuite kritiek. Ja, men is te weinig aanwezig, doet te weinig aan reflectie en de verantwoording naar overheid en burgers kan beter. Het probleem is volgens hen niet zozeer dat de werkers dit niet willen of kunnen, maar dat ze er te weinig tijd en gelegenheid voor hebben. Zij zien als belangrijkste verklaring dat de sector te zwak is om aan de verschillende eisen tegemoet te komen.

Allereerst is er een groot personeelsprobleem, zeker onder opbouwwerkers en jeugdwerkers is een duidelijk tekort. Dat personeelsprobleem hangt enerzijds samen met de lage status van het beroep. Op papier hecht de samenleving veel aan beroepen die dichtbij de problemen staan, die de buurt kennen en zelf gekend worden. In de praktijk worden dit soort beroepen (zie ook de wijk-agent) echter lager gewaardeerd dan het beleidswerk. Het basale welzijnswerk is een beroep (geworden) met weinig macht en dat vergroot de aantrekkelijkheid niet. De geringe aantrekkingskracht van het werk hangt daarnaast samen met de relatief lage salariering in de sector. Vergeleken met commerciële projectenbureaus en aanpalende maatschappelijke sectoren, legt de sector het af in arbeidsvoorwaarden en scholings- en ontplooiingskansen.

Mede door de ook vaak krappe financiële ruimte, is in de afgelopen jaren de professionele formatie nauwelijks meegegroeid met de nieuwe taken. Dit heeft geleid tot overbelaste en minder tevreden werknemers. Ten opzichte van de marktsector blijft de werkdruk in uren uitgedrukt wel binnen de perken (SCP, 1999), maar de inhoudelijke zwaarte van het beroep (veel moeilijke gevallen en complexe situaties) zorgt voor veel uitval. Het ziekteverzuim en het aantal *burn outs* liggen bijvoorbeeld op een zeer hoog peil (Spierts en De Boer, 2000: 24).

De meeste 'formatiegroei' zit in de opmars van assistent-medewerkers voor het basiswerk. Deze gesubsidieerde werknemers met een WIW of I/D-baan, hebben niet altijd een gerichte opleiding en ze zien hun aanstelling ook niet vanzelfsprekend als een kans (soms eerder als een tewerkstelling). Het personeelsbeleid is er in de regel nog nauwelijks op ingesteld om deze 'additionele' krachten te ondersteunen. Veel van de agogisch onderlegde professionals zijn dermate druk dat ze te weinig kunnen omkijken naar hun nieuwe collega's. En werkers met een begeleidingstaak moeten in weinig uren, veel mensen ondersteunen. Daar komt nog bij dat steeds minder begeleiders zelf

ook praktijkervaring hebben opgedaan: de nieuwe professionals gaan tegenwoordig bijna direct naar de 'tweede lijn'. Deze ontwikkeling roept parallellen op met de situatie in verpleeghuizen. Op de werkvloer zijn er steeds minder gediplomeerde verpleegkundigen en ziekenverzorgenden. De schaarse krachten die er nog zijn, vervullen nu de meer leidinggevende rol, terwijl het werk aan de bedden steeds meer gedaan wordt door verpleeghulpen. Deze kunnen al aan de slag als ze binnen of buiten de instelling een praktische cursus van een paar dagen hebben gevolgd.

Voor de Rotterdamse welzijnswereld ontstaat een soortgelijke situatie, zo signaleert de Taakgroep Sociale Infrastructuur bezorgd. In de wijken en buurten waar de grootste problemen zich voordoen, zijn vaak niet die mensen beschikbaar met de meeste kennis en expertise (Diekstra et al., 2002). Er moet vaak worden volstaan met 'semi-professionals' of met vrijwilligers die zich inspinnen voor de doelgroep waar ze zelf ook uit voortkomen.

Naast de mismatch op personeelsgebied is het gebrek aan een gemeenschappelijke taal in het veld een tweede probleem dat de professionals (voorzichtig) aankaarten. In besloten kring ventileert men twijfels over de grote woorden en soms 'naïeve' ideeën van andere sectoren en de overheid over de 'maakbaarheid' van participatieprocessen (Veldboer, Boonstra et al., 2002). Maar die twijfels – ook als het gaat om hun eigen grotere ambities zoals mensen – worden nauwelijks openlijk op tafel gelegd. De praktijkervaring van kleine verhalen en kleine stapjes, durven de werkers niet echt als zodanig te verwoorden.

Die zwijgzaamheid geldt ook voor het reële risico dat de werkers klem komen te zitten tussen de vraag van enerzijds het beleid en het management en anderzijds cliënten. Een gezamenlijke agenda van management en (mondige) cliënt is in de praktijk maar al te vaak schijn. 'Als professionals de managementlogica volgen schieten ze al snel tekort jegens de cliënten die ze te weinig aandacht kunnen geven. Als ze de cliënt centraal stellen zijn ze niet zakelijk in de ogen van het management.' Waar de twee agenda's elkaar treffen, in de persoon van de uitvoerende professional, staan ze dus haaks op elkaar. 'Een akelige spagaat is het gevolg. Linksom of rechtsom de professionals doen het dus voortdurend fout.' (Tonkens, 2002).

Het gevolg van deze (communicatie)kloof tussen de ambitieuze doelen van bovenaf en de vaak pragmatische uitgangspunten – qua tijd en mogelijkhe-

den – op de werkvloer, tussen de wensen van bewoners en de normen van opdrachtgevers, is dat het aanpakken van de grotere vraagstukken maar zelden goed van de grond komt. Met als consequentie dat er weer nieuwe projecten worden uitgezet om de voortwoekerende maatschappelijke problemen aan te pakken. Dat werkt sterk het beeld in de hand dat de projecten allemaal over elkaar heen buitelen, zonder dat ze iets bijdragen aan het tackelen van de problemen (*de Volkskrant*, 2-4-2002).

## VI Het opmaken van de balans

In de voorgaande vijf hoofdstukken is het grootstedelijke en met name Rotterdamse welzijnswerk van vele kanten belicht. De recente historie, de hedendaagse thema's, de samenwerkingspartners, de identiteit en de uitvoeringspraktijk zijn bij het schetsen van het trendbeeld de revue gepasseerd. Het doel daarbij was om een licht te werpen op het functioneren van het opbouwwerk en het sociaal-cultureel werk. Waar staan deze beroepen nu in hun ontwikkeling? Bij het opmaken van de balans willen we een aantal onderwerpen nog eens naar voren halen.

De inhoudelijke agenda van het Rotterdamse opbouwwerk en sociaal-cultureel werk is in de achter ons liggende zes jaren sterk gemoderniseerd. De inzet op thema's als educatie en sociale activering is geïntensiveerd, terwijl territoriale onderwerpen (leefbaarheid, herstructurering, sport en spel in de buurt) een snelle opmars hebben doorgemaakt. Bovendien worden de beide sporen van economische integratie ('niet langs de lijn') en sociaal-culturele integratie (communicatie, sociale stabiliteit, normen en waarden, omgangs- en fatsoensregels) steeds meer verweven. Het is bijvoorbeeld in toenemende mate gebruikelijk geworden om met een enkel instrument meerdere terreinen te bestrijken. Hoewel deels gescheiden opererend, zijn het sociaal-cultureel werk en het opbouwwerk mede door het gebruik van dergelijke sandwichformules naar elkaar toegegroeid. De kern van het Rotterdamse welzijnswerk is komen te liggen bij een mix van opvoeden (pedagogisering), optreden (sociale responsabilisering) en stimuleren (facilitering).

De activiteiten op deze terreinen vinden voor een belangrijk deel plaats in opdracht van de lokale overheid en meer en meer ook in samenwerking met andere sectoren die welzijnsactiviteiten ontplooiën. Een terugkerende taakverdeling is dat de welzijnssector voor deze instanties de aansluiting tot stand brengt met moeilijk bereikbare groepen. In de samenwerking met belangrijke partners bij opvoeden (de scholen), bij optreden (de politie) en bij faciliteren (de corporaties), doen zich veel verschillen voor in samenwerkingsstijl en -geneigdheid en ook in fasering. Die verschillen hangen samen met specifieke afwegingen bij bondgenoten of zij zichzelf breed moeten blijven maken, of dat een goed geëquipeerd welzijnswerk er toe kan bijdragen dat zij zich kunnen terugtrekken op hun kerntaken.

Voorlopig brengt het werken voor opdrachtgevers vooral met zich mee dat de sector weinig ruimte heeft om eigenstandige doelen te formuleren en om een onafhankelijke inhoudelijke positie te verwerven. Veel welzijnswerk heeft niet langer een kritische en contrasterende functie, maar voert – volgzzaam – door anderen geformuleerd sociaal beleid uit. Die dienende rol heeft invloed op de beleving van het werk. De welzijnswerker beroept zich minder op een eigen inhoudelijke identiteit en spiegelt zich meer aan andere beroepsprofielen ('onderwijzer', 'beleidsmedewerker').

Ondanks de minder grote eigenzinnigheid is het beeld van welzijnswerk onder opdrachtgevers en burgers die gebruikmaken van de diensten niet onverdeeld positief. De organisaties en de professionals krijgen niet altijd evenveel waardering. Welzijnswerk lijkt weliswaar de geitenwollen sokken voorbij, maar wordt wel geafficheerd als werk met te weinig duurzame expertise, als werk dat de belofte van nabijheid, continuïteit en laagdrempeligheid niet volledig kan waarmaken en als een sector die te weinig rekenschap geeft over de werkwijze en de resultaten.

Een belangrijk obstakel voor verbetering is het tekort aan personeel en de grote werkdruk. Er is weinig instroom, mede omdat op het gebied van arbeidsvoorwaarden de sector de concurrentie niet goed aan kan. Dit leidt tot het 'weglekken' van professionele kennis naar commerciële partijen en naar andere sectoren. En terwijl er bij de ingebouwde varianten van welzijn steeds meer wordt geïnvesteerd in scholing en kennisontwikkeling – voor wijkambtenaren en andere wijkconsulenten bestaan er vele cursussen – zijn er in de welzijnssector maar weinig middelen om de instroom van semi-professionelen goed te begeleiden en om de werkdruk te beteugelen (de meeste werkers hebben een waaier aan projecten en klussen in hun portefeuille).

De oorzaken voor de geconstateerde stagnatie liggen deels extern (lage maatschappelijke waardering voor het basiswerk, geringe instroom vanuit de opleidingen en een strakke, maar ook vaak moeizame bestuurlijke regie). Het zou echter te gemakkelijk zijn om alle problemen op externe bronnen af te schuiven. De sector moet zichzelf ook een spiegel voorhouden. Het zijn immers de instellingen die te ver zijn meegegaan in door het beleid aangepaste beelden van de werkelijkheid en die lange tijd verzuimd hebben goed na te denken over de positie van semi-professionele krachten. En het zijn de werkers die zich teveel hebben verlaten op gemakzuchtige probleemanalyses en te veel hebben vertrouwd op hun eigen aanpak.



Welzijnsmanagers en professionals hebben beiden hun eigen 'discretionaire' ruimte *laten* verkleinen; ze hebben zich toegelegd op organisatievraagstukken en op de uitvoering, maar hebben bezuinigd op het inhoudelijk profiel, op een eigen verkenning van de maatschappelijke vraag. Kennis van de sociale kaart en reflectie zijn mede door eigen toedoen verwaarloosd. Met name in de uitvoering wreekt het zich dat weinig werk is gemaakt van een eigen inhoudelijke agenda en analyse. Het louter werken op basis van externe vragen levert veel problemen op. Er moeten immers twee meesters worden gediend met elk verschillende belangen (opdrachtgevers die effectieve participatieprocessen verwachten en welzijnsconsumenten die volwaardige ondersteuning en aandacht wensen). Managers lijken zich daarbij te voegen naar het overheidsbelang, terwijl werkers overhellen naar de doelgroep. Geen wonder dat de uitkomst dan weinig transparant is. Burgers herkennen zich niet in de abstracte macrodoelen – bijvoorbeeld het versterken van de sociale cohesie – terwijl opdrachtgevers weinig van die macrodoelen terugvinden in (micro)activiteiten zoals het draaien van een club of het begeleiden van bewoners.

Hoe mooi de kleine successen die worden geboekt ook zijn: de probleemjongere die wordt losgeweekt uit het verkeerde milieu, de allochtone moeder die overgehaald kan worden tot het meedoen aan fietslessen, buurtbewoners die hun drempelvrees overwinnen en op de wethouder toestappen, ze leiden niet tot een gebundeld en aansprekend verhaal dat aan de buitenwereld kan worden gepresenteerd. Zie daar het spanningsveld waarin de instellingen intern en extern verkeren.

Hoewel in Rotterdam, stad van sociale investeringen, zeker ook omvangrijkere successen zijn geboekt dan op het persoonlijke niveau, is dat te incidenteel. Als geheel maakt het welzijnswerk daardoor een wisselvallige en krachteloze indruk. Ook andere onderdelen van de publieke sector, zoals politie, justitie en de zorg wordt verweten een te beperkt antwoord te hebben op de problemen waar voor zij staan. Maar bij het welzijnswerk komt de kritiek op het te kleine verschil dat gemaakt wordt extra hard aan. Juist omdat men in de kwetsbare fase zit waarin men zich moet (her)bewijzen als energiecentrale voor participatie, als stimulator van integratie, komt het spaarzaam kunnen overleggen van bevredigende en structurele resultaten ongelegen. Door de nieuwe politieke machthebbers in Rotterdam zal de sector daar waarschijnlijk harder op worden afgerekend.



## VII Hulp van buiten

Om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren zal de sector vooral zelf veel werk moeten verrichten, maar hij staat er niet helemaal alleen voor. Andere partijen bepalen mede de randvoorwaarden van het werk of hebben een rol in de ondersteuningsstructuur. Met die ondersteuningsstructuur is lange tijd veel mis geweest. Landelijk en lokaal is in de loop van de jaren een groot deel van die structuur weggevallen. De ondersteuning vanuit het ministerie, vanuit het onderwijs en door lokale welzijnskoepels was lang niet altijd gewaarborgd. In dit hoofdstuk schetsen we een beeld van hetgeen het welzijnswerk momenteel van het rijk, de gemeente en vooral van de opleidingen CMV kan verwachten.

### VWS

Grootschalige hulp van het ministerie is ook in de toekomst niet direct te verwachten. VWS benadrukt dat binnen de huidige verhoudingen de kwaliteitszorg en professionalisering primair een taak zijn van de sector zelf. Het ministerie richt zich vooral op het versterken van de ondersteuningsstructuur. Het stimuleren van onderzoek, productontwikkeling en 'ketenkwaliteit' is de belangrijkste bijdrage. Binnen die gedachte past het wel om het NIZW geld te geven om een centrum voor professionalisering op te richten (hier wordt onder andere gewerkt aan nieuwe beroepsprofielen) en om steun toe te zeggen aan een *Mastersopleiding* Opbouwwerk. Maar veel verder wil men niet gaan.

De relatieve afzijdigheid van VWS wordt bekritiseerd door De Boer (2002) en Van der Lans (2001). De belangrijkste observatie is dat binnen de afgesproken rolverdeling het ministerie zich veel actiever kan en moet opstellen. VWS zet zich zelf te vaak buitenspel als partner en pleitbezorger. Waar andere gedecentraliseerde sectoren te maken hebben met een actieve overheid die soms duelleert en soms samenwerkt met landelijke structuren, instituten, beroepsverenigingen en koepels, is zo'n stevige structuur in de welzijnssector afwezig. Van een sturende nationale kracht die het veld kan ordenen en onderling 'vergelijkbaar' kan maken is in de verste verte geen sprake.

## Gemeente Rotterdam

Ook op lokaal niveau blijft de aansturing van de sector een heikel punt. Hier is het probleem niet zozeer afzijdigheid, als wel een tekort aan afstemming en geld. Door de binnengemeentelijke decentralisatie is veel van de overkoepelende structuur rond het welzijnswerk verdwenen. Tegelijkertijd klagen alle Rotterdamse deelgemeenten dat zij 'volstrekt onvoldoende middelen hebben om hun welzijnstaken op een adequate manier te vervullen' (Diekstra et al., 2002). Zowel de ambtelijke als de uitvoeringscapaciteit (i.c. de formatie van welzijnsinstellingen) is ontoereikend. Te vaak moeten gelden die bedoeld zijn als kwaliteitsimpuls gebruikt worden om gaten te dichten.

Daarnaast klagen de Rotterdamse deelgemeenten dat hun beleid teveel doorkruist wordt door stedelijke initiatieven. De stedelijke diensten verwerpen zich door te stellen dat ze deels wel moeten vasthouden aan eigen beleid omdat de deelgemeenten te weinig slagkracht en doorzettingsmacht tonen (Diekstra et al., 2002). Pogingen om tot een betere afstemming te komen via zogenaamde sociaal-programmaleiders werken vooralsnog niet goed. De problemen met de aansturing leiden ertoe dat het ontbreekt aan een helder zicht op wat er allemaal gebeurt. Om die impasse te doorbreken en om de organisatie van de sociale pijler beter te stutten, is door de Taakgroep Sociale Infrastructuur een verregaande autonomie voor deelgemeenten bij welzijnsbeleid bepleit. Op stedelijk niveau dient in dit voorstel vooral werk te worden gemaakt van het actief verspreiden van kennis. Door programma's kwalitatief te toetsen moet worden voorkomen dat instellingen met soortgelijke projecten, maar uit verschillende deelgemeenten, tegen dezelfde problemen aanlopen. Bovendien kunnen zo initiatieven van het lokale niveau na een centrale uitwisseling ook elders in de stad worden overgenomen. Hoewel men dus lijkt te pleiten voor een Amsterdamse oplossing (een volledige delegering naar de stadsdelen), zou het voorstel ook kunnen worden gelezen als een verheldering van de huidige spanningen bij het schakelen tussen het centrale en decentrale niveau.<sup>7</sup>

Verder ijvert de Taakgroep ervoor de carrousel van 'vluchtige' projecten die toch niet willen beklijven, te beëindigen. Beleidsmakers dienen te kiezen voor een beperkter aantal thema's, waarop dan wel 'voldoende massa' kan worden gemaakt.

---

<sup>7</sup> De duiding van deze bestuurlijke relaties komt ook aan de orde bij beschouwingen over het Opzoomeren. Zie Duyvendak en Van der Graaf, (2001) of Veldboer (2001).

## Opleidingen CMV

### *De studentenaantallen*

Bezien vanuit historisch perspectief heeft het welzijnswerk over belangstelling niet te klagen. Tussen 1970 en 1996 is de deelname aan het voltijds sociaal-cultureel onderwijs op hbo-niveau maar liefst verzesvoudigd. In de jaren tachtig is er even een dip geweest, maar tot 1996 trokken de cijfers weer aan. Eind jaren negentig lijkt die ontwikkeling zich te stabiliseren (SCP, 1999) en is er soms zelfs sprake van afname. Bij de CMV-opleiding van de Ichtus Hogeschool in Rotterdam heeft zich in het studiejaar 1998/ 1999 bijvoorbeeld een forse neerwaartse lijn voorgedaan (HBO-Raad, 2001: 315). Een algemene dalende tendens is echter minder eenduidig vast te stellen. Enerzijds wordt het beeld van daling bevestigd omdat in vijf jaar tijd drie opleidingen hun deuren hebben moeten sluiten. Aan de andere kant moet worden opgemerkt dat niet overal de studentenaantallen teruglopen. Telden de huidige veertien opleidingen in 1998/ 1999 ongeveer 3400 voltijdstudenten (met daarnaast nog vierhonderd deeltijders), vijf jaar eerder stonden bij diezelfde instellingen 'maar' drieduizend voltijdstudenten ingeschreven.

Over het toekomstige aantal inschrijvingen is het SCP (1999) niet direct optimistisch. De vernieuwing van de tweede fase van het voortgezet onderwijs brengt mogelijk nadelige effecten met zich mee. Het voor welzijnswerk geëigende profiel 'cultuur en maatschappij' geeft van alle keuzerichtingen het minste toegang tot vervolgonderwijs. Leerlingen sluiten al vele wegen af als ze ervoor kiezen. Op het moment volgt slechts 8% van alle leerlingen in de bovenbouw dit profiel. Wellicht een troost is dat bij leerlingen die uiteindelijk hun weg vinden naar het sociaal-cultureel onderwijs de intrinsieke motivatie overheerst. Niet het investeren in de eigen toekomst, maar de interesse voor het vak en de wens om zich daarin te ontplooiën staan bij de studiekeuze voorop.

### *De kwaliteit*

De CMV-opleidingen van HBO-instellingen richten zich op een algemene agogische basis en bieden op basis daarvan domeinstudies aan (educatie, recreatie, samenlevingsopbouw en kunst en cultuur). De visitatiecommissie concludeert voorzichtig optimistisch dat de kwaliteit van de opleidingen zich de afgelo-

pen periode heeft verbeterd. De leidraad *Alert en ondernemend* en het innovatieproject *Nieuwe vormen van professionaliteit* – dat onder andere heeft geresulteerd in het handboek ‘Werken aan openheid en samenhang’ (Spierts et al., 2000) – worden geprezen. De opleidingen zijn erdoor dichter bij de agogische kernopdracht gekomen (HBO-Raad, 2001: 11).

Bij een meerderheid van de instellingen stuurt dit beroepsbeeld inmiddels duidelijk het curriculum. De gemiddelde student blijkt aan het einde van de opleiding creatief om te kunnen gaan met complexe materie. De studenten schieten nog wel te kort in het verantwoorden van keuzes. Volgens de commissie worden studenten te vaak onvoldoende uitgedaagd theoretische kennis te koppelen aan praktijksituaties (idem: 13). Het optimisme van de commissie wordt echter vooral getemperd door het studierendement, dat aan de lage kant ligt. Er is vaak een hoge uitval, de oorzaken daarvan worden nauwelijks onderzocht.

### ***Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt***

Bij de afstemming tussen het aanbod van de opleidingen en de vraag van instellingen is de kwantitatieve spanning vaak het eerste gespreksonderwerp. Terwijl de instellingen zitten te springen om met name opbouwwerkers, ‘is het aanbod van afgestudeerden die kiezen voor een beroep in deze richting (veel te) klein’ (HBO-Raad, 2001: 15). Het aanbod is dus al gering, maar van alle afgestudeerden kiest dus ook niet iedereen voor een baan bij een reguliere instelling. De studenten lopen er wel stage, maar opteren uiteindelijk voor een baan bij bijvoorbeeld de corporaties.

Ook de meer inhoudelijke mismatches staan op de agenda bij de zogeheten werkveldcommissies. De wensen vanuit het veld zijn daarbij echter zeer divers. Bijna permanent woedt er een discussie tussen generalisten en specialisten. Enerzijds leeft er de wens een sterke studierichting sociaal werk te hebben (CMV, SPH en MWD) die een gestandaardiseerde body of knowledge uitdraagt en breed inzetbare mensen aflevert. Anderzijds wordt gewezen op het belang van gedifferentieerde opleidingen, waar specifieke kwaliteiten aanbod kunnen komen (Zorg en Welzijn, 2002). Vanuit het opbouwwerk wordt vooral gesteld dat er meer prioriteit moet komen voor specialisaties: ‘de werkvormen hebben hun eigen ratio’ (Meijer, 2001). Gedeeltelijk heeft men daar

een punt, want volgens de visitatiecommissie identificeren studenten zich sterk met een van de vier CMV-domeinen (HBO-Raad, 2001: 15). Maar van al die domeinen heeft samenlevingsopbouw, zoals gesteld, nu juist het minste appeal. Het is dus moeilijk haalbaar om voor alle specialisaties en varianten aparte opleidingen te realiseren. Aan de andere kant dreigt bij zeer breed georiënteerde opleidingen dat verdieping uitblijft, men van alles een beetje weet en dat er te weinig aansluiting is bij het latere werkveld.

### *Deskundigheidsbevordering*

Voorlopig leveren de discussies over brede of smalle opleidingen weinig extra werkers op. De instellingen rest dus weinig anders dan zich vooral te richten op het scholen van hun eigen vertrouwde werknemers. De 'kennisbank' voor hen is in het verleden lange tijd niet goed onderhouden. Waar er voorheen bijvoorbeeld Voortgezette Opleidingen Opbouwwerk bestonden – een specialisatie die velen van de huidige opbouwwerkers nog gevolgd hebben (Dozy, 1999) – was tot midden jaren negentig een groot gat zichtbaar. Dat braakliggende terrein wordt langzaam weer opgevuld door regionaal opererende transfergroepen (vaak geprivatiseerde onderdelen van de CMV-opleidingen). Een van de nieuwe opleidingen daarbij is sociale interventiekunde. De transfergroep Rotterdam stelt hierbij het innovatief vermogen (analyseren, regisseren) van tweedelijns welzijnswerkers centraal. Binnenkort start ook een *Mastersopleiding* Opbouwwerk. In het najaar van 2002 begint in Rotterdam daarnaast een *Mastersopleiding* 'Opgroeien in de stad'.

Over de effectiviteit van het bijscholen is nog weinig bekend. Berichten dat veel welzijns cursussen te weinig aansluiten op de vraag of te duur zijn, doen wel de ronde. Dergelijke signalen passen in een algemener beeld. Aan de opleiding van medewerkers wordt in heel Nederland meer dan drie miljard euro gespendeerd, maar niemand weet hoeveel het precies oplevert (Dassel, 2002). De meeste schattingen, gebaseerd op Amerikaans onderzoek, houden het op maximaal tien procent toegevoegde waarde. Goede resultaten worden vooral geboekt als instellingen en opleidingen goed hebben nagedacht over manieren om leren en werken te laten samengaan.

Langzaam komt er meer oog voor deze en andere kwaliteitskenmerken. Trainingsinstituten kunnen zich bijvoorbeeld na een collegiale toetsing laten opnemen in een register. Voor de kwaliteit is dit een goede ontwikkeling, maar

de kostprijs zal waarschijnlijk navenant stijgen en dat is voor welzijnsinstellingen een gevoelig punt. Zij moeten de deskundigheidsbevordering veelal betalen uit externe middelen. De basissubsidie die instellingen ontvangen mag er meestal niet voor worden aangewend. Volgens de werkgeversbranche, de MO-Groep, moet de kritische massa van een marktconforme welzijnsorganisatie minimaal vijftien formatieplaatsen omvatten wil er (financiële) ruimte zijn voor deskundigheidsbevordering en daarnaast voor onderzoek en ontwikkeling: 'Wie kleiner is moet zich afvragen of hij in de toekomst de noodzakelijke kwaliteit kan bieden' (Wiercx, 2000).

### *Lerende organisaties*

Niet alle kennis hoeft natuurlijk via het onderwijs te worden vergaard. Kennisuitwisseling tussen instellingen over probleemsignaleringen (en -analyses), over methodieken en programma's versterkt ook de kans op lerende organisaties. Daarnaast zijn zelfstandige vormen van onderzoek en ontwikkeling van belang. Het Rotterdamse SONOR heeft als een van de eersten besloten een eigen afdeling *research* en *development* te beginnen. De nadruk bij dit 'Laboratorium' ligt vooral op expertise: het opzetten en testen van programma's, het beheersen van werkprocessen en methodes en het vergroten van het handlingsrepertoire. Het optimaliseren van de eigen aanpak past naadloos in de marktconforme werkwijze van deze instelling. Er moet immers voor opdrachtgevers een goed en zo betrouwbaar mogelijk product worden gemaakt. Men is dus vooral op zoek naar *know how* om de interventies te verbeteren en meer voorspelbaar te maken. Mogelijke vervolgstappen zoals een sociologische verdieping en een scherpere vertaling naar het handwerk, zouden het beeld completer kunnen maken.



## VIII Trends in oplossingen

Diverse landelijke aanjagers zoals de MO-Groep (de brancheorganisatie voor welzijnsinstellingen, voorheen VOG), het LCO, het NIZW, de opleidingen CMV en regionale transfergroepen willen behulpzaam zijn bij het verbeteren van de kwaliteit, maar voor een belangrijk deel zullen de instellingen ook zelf initiatieven moeten lanceren om aan kracht te winnen. Veel zal ook afhangen van wat de professionals kunnen inbrengen. Gaandeweg komen al meer initiatieven naar boven uit de beroepsgroepen: zo kennen opbouwwerkers sinds kort een eigen statuut en een beroepsvereniging en zijn er onderzoeken uitgezet om een kwaliteitsimpuls aan het werk in de praktijk te geven.

Om het huis op orde te hebben zullen er meer dan voorheen ook afwegingen gemaakt moeten worden over de richting van het werk. In dit hoofdstuk gaan we na welke vraagstukken en keuzes er voorliggen.

### *1) De noodzaak om het werk te onderscheiden van andere aanbieders van welzijn. Methodiekontwikkeling versus basisvoorziening.*

De gaten die bij instellingen zijn gevallen in de fase van kortingen en decentralisatie, zijn deels al gevuld door ingebouwde welzijnsvarianten bij andere sectoren, door consultants van buiten, door mensen met een 'schaduwbaan' en vanuit het particulier initiatief (bijvoorbeeld door de kerken). De organisatorische vormen van welzijn zijn door deze ontwikkelingen breed uitgewaaierd en veel kennis en kunde is versnipperd en verspreid geraakt. Reguliere welzijnsprofessionals zullen moeten aantonen dat zij te midden van deze bondgenoten en concurrenten bestaansrecht hebben.

Een deel van het welzijnswerk specialiseert zich in de richting van methodiekontwikkeling en het vervolgens aanbieden van deze methodes aan opdrachtgevers. Het onderscheidende criterium is hier de beproefde werkwijze. Bij deze opties evolueert men verder tot een tweedelijnsorganisatie. Daar tegenover staat de keus voor de eerste lijn, voor het handwerk. De sector zou zich kunnen profileren als aanbieder van laagdrempelige basisvoorzieningen waarbij gestreefd wordt sociale netwerken te onderhouden, aanwezig te zijn voor bewoners van moeilijke wijken en om een blik te houden op het hele bestaan

van bewoners. Aanwezigheid (presentie) en kennis van de sociale kaart in een gebied zijn bij deze optie kernwoorden.

## *2) Hoeveel maakbaarheid kan van de sector gevraagd worden?*

Veel uitvoerende werkers hebben moeite de instellingsdoelen te vertalen naar de praktijk. Ook valt het hen zwaar de verhouding tussen inzet en resultaat – tussen de gekozen aanpak en de te verwachten effecten – uit de doeken te doen. Schieten de competenties van professionals te kort of staat de beleidsformulering te ver af van het dagelijks handelen? Bestaat er een te overspannen beeld van wat welzijnswerk vermag?

Eenzijds pleit veel voor een relativering van de reikwijdte van de sector. Welzijnsinspanningen kennen immers welhaast per definitie een weinig afgerond en onbevredigend element. Rotjochies die door Opzomerende bewoners aangelegde geveltuinen vernielen, trappen niet alleen op de ziel van die bewoners, maar zorgen er ook voor dat welzijnswerkers wederom moeten investeren in netwerkvorming. Sociaal investeren is met andere woorden vaak 'als het huishouden; je moet steeds opnieuw beginnen, het is nooit klaar' (Duyvendak, 2001).

Tegelijkertijd is het riskant om je als sector te klein te maken, om je te richten op bescheiden vormen van sociaal onderhoud. Inspirerende collectieve doelen blijven van belang. Het is daarom nog maar de vraag of managers moeten capituleren voor het vaak lagere ambitieniveau en de 'pragmatische' aanpak van professionals. Het lijkt eerder zaak om goed na te denken over het bereik van welzijnswerk, zowel op macro-, meso- en microniveau.

## *3) Hoe verantwoording aan financiers te verzoenen met cliëntgerichtheid?*

Door te investeren in maatschappelijke verantwoording (*accountability*) kunnen de werkprocessen inzichtelijker en meer vergelijkbaar worden gemaakt. De belofte van een dergelijke effectmeting is dat met relatief eenduidige en bruikbare definiëringen de prestaties aan opdrachtgevers kunnen worden voorgelegd. De sociale professionals kunnen er mee aantonen dat ze iets bereikt hebben en dus ook echt iets voorstellen. Door maatschappelijke verantwoording ('doen wat je opschrijft en opschrijven wat je doet', zie Grünha-

gen, 1999) zou de sociale pijler van het grotestedenbeleid zich op den duur ook beter kunnen meten met de fysieke en de economische pijlers.

Er zijn wel echter wel enkele voorbehouden te plaatsen bij een eenzijdige nadruk op verantwoording naar de financierende partijen. Het toenemende accent op een verantwoorde administratie kan er toe leiden dat instellingen meer en meer met hun eigen (bureaucratische) problemen bezig zijn en minder met de problemen van cliënten. Welzijnswerk is daarnaast geen volledig te standaardiseren beroep, het blijft mensenwerk en het kan maar beperkt worden opgedeeld in allerlei apart afrekenbare diensten en eindproducten. Wie ook wil aansluiten 'bij mensen van wie het leven onbeheersbaar, chaotisch, onordelijk en soms zelfs bandeloos is, komt niet uit als hij het aanbod tot in de finesses wil ordenen' (Baart, 2001). De druk om meerwaarden aan te tonen en om de vergelijking met andere aanbieders van welzijn te doorstaan, werkt dan ook de verleiding in de hand om eerst met minder moeilijke mensen, gemakkelijke resultaten te halen. Of om activiteiten van burgers als producten van professionals te gaan presenteren. Dergelijke valkuilen dienen voorkomen te worden. Er zal dus meer dan voorheen gezocht moeten worden naar manieren om de werkwijze ook voor burgers herkenbaar, werkbaar en meetbaar te maken.

#### *4) Organisatiegestuurd of professiegestuurd?*

Een typische vraag voor het huidige tijdperk. Managers en welzijnswerkers: wie is er voor wie? Gaat het om instellingen die binnen de kaders van het lokaal sociaal beleid opdrachten willen binnenslepen, die in ketenaanpakken willen participeren en die effectieve kwaliteit willen leveren? Zo ja, dan zou er geïnvesteerd moeten worden in *overhead* op het gebied van financiën, procesmanagement, productonderzoek en ontwikkeling. Deze managers zouden dan het uitvoerend personeel goed moeten kunnen motiveren en aansturen. Om zo'n sterk en slagvaardig management van de grond te tillen liggen fusies van deelgemeentelijke welzijnsorganisaties voor de hand.

Een heel andere keuze is om welzijnsinstellingen te beschouwen als een facilitair bedrijf voor zelfstandige werkers met een eigen praktijk. De professie staat hierbij centraal. Het draait om sociaal werkers die een bepaalde beroepsstandaard uitdragen, die reflecteren op hun eigen werkwijze en interventies en die sociologische kennis over maatschappelijke problemen en behoef-

ten vergaren, uitdiepen en uitwisselen. In dat geval zou de aandacht van de instellingen zich dus moeten richten op het ondersteunen van de beroepsgroep.

Een hernieuwde emancipatie van de professie zou vergaande consequenties kunnen hebben, zeker als de werkers weer meer hun eigen weg gaan volgen. Bijvoorbeeld bij de positionering tussen de vraag van klanten (bewoners van een gebied, gebruikers van een voorziening) en de vraag van opdrachtgevers. Een veel gehoord advies aan professionals in dit verband is om vooral niet over te hellen naar een van de kanten, om niet eenzijdig te zijn (Spierts en De Boer, 2000). Juist omdat er aan beide kanten wordt getrokken (de vraag 'aan welke kant sta je nu eigenlijk?', kent elke welzijnswerker) zou men zich een rol moeten aanmeten als zelfstandige 'derde partij'. Een partij met eigen handlingsruimte en zeggenschap die als intermediair schakelt en makelt tussen verschillende belangen (en daarbij wel het zwakste belang in het oog houdt). De professionele positie dient daarom niet te sterk en te eenzijdig te zijn, maar ook niet te zwak en te plooibaar (Baart, 2001). Nee, 'de sociaal werker dient een onafhankelijke evenwichtskunstenaar te zijn, die moet kunnen bepalen wanneer wel en wanneer juist niet moet worden opgetreden' (Schuyt, 1995: 117).

##### *5) Hoe kan het beroep aantrekkelijker worden? Sexy of degelijk.*

Op de middelbare scholen en zelfs op de opleidingen voor sociaal-cultureel werk is er momenteel weinig animo om te kiezen voor een beroep in de sociale sector. Deels hangt dit samen met stage-ervaringen en met de structurering van middelbare en beroepsopleidingen, maar een belangrijke oorzaak is ook de geringe maatschappelijke waardering voor 'soft' werk. Die geringe status drukt zich nog eens verder uit in een relatief laag salaris. Of het salaris zal verbeteren valt te betwijfelen, maar onder invloed van het nieuwe kabinet zou het maatschappelijk aanzien van uitvoerend straatwerk weleens kunnen stijgen. Het kabinet legt immers sterk het accent op minder bureaucratiesering en meer waardering en respect voor werkers in de frontlinie. Gevoegd bij de grote maatschappelijke belangstelling voor welzijnsthema's als opvoeden en responsabiliseren zou dit het beroep weer meer 'sexy' kunnen maken voor groepen jongeren.

Maar er is ook nog een tweede, meer degelijke, optie. En dat is om de mensen met de juiste papieren terug te lokken. Door een scherper profiel (bijvoorbeeld als laagdrempelige instantie) en een gerichte werving gaat het bij hen misschien weer kriebelen. Deels is zo'n proces al gaande bij de zogenaamde zij-instromers: herintredende vrouwen die hun loopbaan weer willen oppakken en mensen die vanuit een ander beroep instromen. In de quataire sector zijn zij nu de belangrijkste groeiemarkt. Vooral als deeltijders in de sector neemt hun aantal toe (SCP, 1999). Mede door deze zij-instroom verandert de samenstelling van beroepsgroepen langzaam maar zeker. Bij het sociaal-cultureel werk neemt het aantal vrouwen nog verder toe en bij het traditioneel meer masculiene opbouwwerk wordt veertig procent van de aanstellingen op het moment ingenomen door vrouwen. In 1984 lag dat nog op dertig procent (Dozy, 1999). De toenemende feminisering van welzijnswerk kan worden beschouwd als een succesvol emancipatieproces. Wrang genoeg illustreert deze feminisering van het werk echter ook het statusverlies van het beroep. Maar al te vaak geldt de trieste regel dat als het percentage vrouwen groeit, het aanzien van de profes-sie afneemt.

#### 6) *Wel of niet investeren in semi- en paraprofessionals?*

Momenteel wordt voor het werk 'in de frontlinie' een groot beroep gedaan op werkrachten zonder gerichte opleiding. Er is voor deze gesubsidieerde semi-professionals weinig begeleiding en hun toekomst is onzeker. De nieuwe regering ziet immers liever dat kunstbanen worden omgezet in echte banen. De vraag is dus of zij moeten worden gestimuleerd om een professioneel niveau te halen, zodat ze die 'echte' baan kunnen krijgen of dat wordt gesteld dat dit voor de meerderheid niet het streven kan en hoeft te zijn.

Er zijn immers ook voordelen verbonden aan werkers met weinig opleiding of aan vrijwilligers die voortkomen uit de doelgroepen. Het kan zelfs worden uitgelegd als een *blessing in disguise*: naast het professionele perspectief houdt de sector zo ook voeling met het perspectief van de mensen om wie het draait (zie Baart, 2001). Van de nood van het werken met 'additionelen' en vrijwillige 'paraprofessionals' – denk bijvoorbeeld aan buurtmoeders – kan met andere woorden een deugd worden gemaakt. Het ministerie van VWS schetst de positie van paraprofessionals (Gelauff-Hanzon et al., 1999) bijvoorbeeld als een verlengde van de beroepskracht: het zijn uitvoerende krachten die de taal van de straat spreken en als oog en oor van de klant fungeren (Ministerie van

VWS, 2000: 35-36). De ideaaltypische paraprofessional beschikt over kennis en inzichten waar de instellingen om zitten te springen en die inzichten mogen eigenlijk niet verloren gaan.

Maar niet iedereen kan als vanzelf enthousiasmeren, een plein 'lezen' of een groepscode kraken (De Boer en Nieuwpoort, 1997). Daarom is er ook veel voor te zeggen om juist wel te investeren in de training, monitoring en supervisie van de frontlijnwerkers die men toch al in huis heeft (Diekstra et al., 2002). Als een van de weinigen beschikt Thuis op straat (TOS) inmiddels over een volledig uitgewerkt en functionerend opleidings- en begeleidingssysteem voor semi-professionals. Dit wordt gefinancierd door de afnemers, die een vast bedrag betalen aan scholing. Andere Rotterdamse instellingen hebben tot dusver vooral cursussen in omloop gebracht, zoals 'vergaderen, wat is dat?', 'vindplaatsgericht werken', 'activerend huisbezoek ouders' en ook cursussen EHBO. Links en rechts gaan nu ook stemmen op om deze straatwerkers specifiek MBO-vervolgonderwijs aan te bieden.

Nog een stap verder gaat de gedachte om de opleiding van straatwerkers met een niet-specifieke opleiding als een geheel nieuwe missie te formuleren voor de sector zelf. Instellingen moeten dan meer worden afgerekend op hun kwaliteit als 'leerbedrijf' en veel minder op de maatschappelijke resultaten. Of het zover komt dat agogen zich volledig toespitsen op opleiden en begeleiden vanuit de tweede lijn en zelf in het geheel niet meer handelend optreden, valt te betwijfelen (en zou te betreuren zijn). Maar het illustreert wel de weinig vastomlijnde contouren van het beroep van welzijnswerker.

## Tot slot

De sociale sector en de professies van opbouwwerk en sociaal-cultureel werk hebben nog heel wat keuzes te maken alvorens gesproken kan worden van een *volwassen* en *volgroeid* stadium. De politiek onzekere tijd die is aangebroken, heeft in ieder geval velen wakker geschud. Het doen van zelfonderzoek en het werken aan een eigen agenda en identiteit vergen serieuze en blijvende aandacht, zo lijkt in Rotterdam te worden beseft.

Gezien de rol van Rotterdam als voorbeeldstad bij sociaal investeren en als epicentrum van de recente politiek-sociale veranderingen, hebben de in dit rapport verkende ontwikkelingen en toekomstvragen wellicht ook een bredere uitstraling naar andere steden. Eenvoudige vergelijkingen gaan echter niet op: de andere grote steden hebben hun eigen sociale, culturele en bestuurlijke context (de decentralisering van sociaal beleid heeft bijvoorbeeld bijna overal verschillende invullingen gekregen). Bovendien zijn bij de lokale verkiezingen niet overal de machtsverhoudingen zo ingrijpend verschoven. Toch zou het zeker lonen als in andere steden eveneens trends in kaart worden gebracht en keuzes voor de toekomst worden geformuleerd. Verkenningen over en weer kunnen de welzijnssectoren in Rotterdam, Amsterdam, Den Haag, Utrecht en elders alleen maar sterker maken.





## Literatuur

Aa, P. van der en R. van Berkel (1998). *Sociale activering. Ervaringen van Rotterdamse deelnemers*. Utrecht: Uitgeverij Van Arkel.

Achterhuis, H. (1980). *De markt van welzijn en geluk. Een kritiek van de andragogie*. Baarn: Anbo.

Baart, A. (2001). De kunst van het aansluiten. *MO Samenlevingsopbouw*: nr.182, pp.40-46.

B&A Groep Beleidsonderzoek; Intomart BV (2001). *Politiemonitor Bevolking 2001: landelijke rapportage*. Den Haag / Hilversum: B&A Groep/ Intomart.

Beijers, M.A.H., Doff, W. en A.M.G. Vreeswijk (2002). *Leefbaarheid en veiligheid in de vijf steden*. Rotterdam: ISEO.

Bemmelen, J. van en T. Schillemans (2002). De sociale pijler als Greenpeacebootje. *Tijdschrift voor de sociale sector*: nr.4, pp. 26-29.

Boer, N. de en D. Nieuwpoort (1997). De kortstondige emancipatie van de sociaal-cultureel werker. *Tijdschrift voor de sociale sector*: nr.1-2, pp.16-20.

Boer, N. de (2001). De opkomst van de wijkaanpak als dominante strategie in het sociaal beleid. In: J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, sociale cohesie en multiculturaliteit*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Boer, N. de (2002). Campagne geslaagd, effect lobby onzeker. *Tijdschrift voor de sociale sector*: nr.4, pp.22-25.

Broekman, H. (2000). De kwaliteit in eigen woorden. 18 opbouwwerkers diep doorggevraagd over hun vak. In: H. Broekman, M.C. Dozy, J.W. Duyvendak en T. van der Pennen. *Opbouwwerk 2000; beeld en perspectief*. Den Haag: Dr. Gradus Hendriks-stichting.

Dasselaar, A. (2002). Dure bijscholing. *Elsevier*, 16-3-2002, pp.73-74.

- Davelaar, M. en K. Fortuin (red.) (2002). *Sturing, verantwoording en prestatiemeting van sociaal investeren* (reader). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Dekker, P. en J. de Hart (2002). *Churches as voluntary associations: their contributes to democracy as a public voice and source of social and political involvement*. Turijn: Paper voor de ECPR joint sessions.
- Diekstra, R. (2000). *Een stad voor elkaar. Uitgangspunten van het sociaal beleid van de gemeente Rotterdam tot het jaar 2010*. Rotterdam: Nota ten behoeve van de Taakgroep Sociale Infrastructuur.
- Diekstra R. et al. (2002). *Sociaal beleid en sociaal belijdend. Waar gaat het goed en waar gaat het fout?* Rotterdam: Eindrapportage van de Taakgroep Sociale Infrastructuur.
- Dieten, J. van (2000). Het belang van Ton Huiskens. *Aedes-magazine*: nr.13-14, pp.45.
- Dozy, M. (1999). Onderzoek Opbouwwerk 1999. *MO Samenlevingsopbouw*: nr.168/169, pp.46-53.
- Driest, P. (red.). (2001). *Sterk in eigen kring: etnische verzuiling*. Utrecht/ Den Haag: NIZW / Raad voor Maatschappelijke ontwikkeling.
- Duyvendak, J.W. (1997). *Het belang van derden. Over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit* (oratie). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Duyvendak, J.W. (2001). *Transformaties van het opbouwwerk in Nederland* (ongepubliceerd).
- Duyvendak J.W. en P. van der Graaf (red.) (1999). De dynamiek van de sociale infrastructuur. Bijlage 3 bij het RMO-advies *Ongekende Aanknopingspunten*. Advies 11. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.
- Duyvendak, J.W. en P. van der Graaf (2001). *Opzoomeren, stille kracht?* Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Duyvendak, J.W., Schuster, J. en E. Baillergeau (2000). Van een verzorgingsstaat naar een strafstaat? Enkele relativerende observaties over de nieuwe alliantie tussen het opbouwwerk en de politie. In: R.P. Hortulanus en J.E.M.

Machielse (red.). *In de marge. Het Sociaal Debat*, deel 1, pp. 65-76. 's Gravenhage: Elsevier.

Duyvendak J.W. en L. Veldboer (red.) (2001). *Meeting Point Nederland. Over samenlevingsopbouw, sociale cohesie en multiculturaliteit*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Flap, H. (1999). Buurt of gemeenschap: meeting of mating. In: B. Völker en R. Verhoeff (red.). *Buren en Buurten*. Amsterdam: SISWO.

Gelauff-Hanzon, C., C. Keune & S. Tan (1999). *Paraprofessionals: pioniers of pionnen? Een onderzoek naar de voorwaarden voor een optimale inzet*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Gilsing, R., Veldheer, V. en M. Vorthoren (2002). De betekenis van de sociale pijler in het grotestedenbeleid. In: R.P. Hortulanus en J.E. M. Machielse (red.). *Op het snijvlak van de fysieke en sociale leefomgeving. Het Sociaal Debat*, deel 3, pp.23-37. 's Gravenhage: Elsevier.

Goewie, R., Keune, C. en J.W. Duyvendak (2002). *Inhoudelijke accountability in het sociaal-cultureel werk*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (te verschijnen).

Grünhagen, H.(1999). Afkijken moet. Interview met Ton Wentink, bijzonder hoogleraar management van productiviteit en kwaliteit in organisaties. *Aedes Magazine* (Special Kwaliteitszorg): nr. 13-14, pp.44-47.

HBO-Raad (2001). *Mensenwerk: eindrapport Visitatiecommissie Culturele en Maatschappelijke Vorming*. Den-Haag: HBO-Raad.

Hens, H. en M. Geomini (1996). *Sociaal-cultureel werk. Beroependomeinprofiel*. Utrecht: NIZW.

Hooijdonk, G. van (1990). *Vorming van lokaal welzijnsbeleid*. 's Hertogenbosch: NIMO.

Hooijdonk, G. van en A. Raspe (1995). *Sociaal-cultureel werk in Rotterdam: een onderzoek naar positie en functie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Hooijdonk, G. van (2002). *De toekomst van bewonersondersteuning in Rotterdam*. Discussienotitie en discussieverslag. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut (niet gepubliceerd).

- Hortulanus, R.P. (2001). *De Welzijnssector in beeld*. Utrecht: VOG/NIZW.
- Hoven, R. van der (2002). *Opbouwwerk tussen emancipatie en beheersing – een vergelijkende studie naar praktijken van opbouwwerk in Nederland en Portugal* (proefschrift). Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hueting, E. (1989). *De permanente herstructurering in het welzijnswerk*. Zutphen: De Walburg Pers.
- Kluis, E. de (2001). Het bevechten van posities. *Zorg en Welzijn*: nr. 5, pp.16-18.
- Kluis, E. de (2001). Laveren tussen commerciële belangen. *Zorg en Welzijn*: nr. 8, pp.22-24.
- Kreulen, E. (2001). Opvoedhulp allochtonen dreigt te verdwijnen. *Trouw* (12-3-2001).
- Landelijk Centrum Opbouwwerk (2001). *Statuut Opbouwwerk*.
- Lans, J. van der (2000). Vormen van moderniteit: CMV en culturele openheid. In: M. Spierts (red.). *Werken aan openheid en samenhang. Een nadere verkenning van culturele en maatschappelijke vorming*. Maarssen: Elsevier.
- Lans, J. van der (2001). Niet met cijfers alleen. *Tijdschrift voor de sociale sector*: nr.12, pp.20-25.
- Lelieveldt, H. en R. Rouw (2000). Sturen op vertrouwen. *Tijdschrift voor de sociale sector*: nr. 9, pp.20-27.
- Lieshout, P. van (1994). Weersta overspannen verwachtingen. In: M. Gilissen (red.) *Een vak met visie. Sociaal-cultureel werk en de kracht van activeren*. Utrecht: NIZW.
- Meijer, R. Een kloppend hart? (2001). *MO Samenlevingsopbouw*: nr.184/185, pp.13-14.
- Metief, W. (2001). *De roep om aantoonbare resultaten*. Bewerking van een inleiding gehouden op de start-conferentie van het Kennisnetwerk Sociaal Beleid, 26 april 2001.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport VWS (1999). *Werken aan sociale kwaliteit: welzijnsnota 1999-2002*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport VWS (2000). *Programmalijnen Welzijnsnota*. Den Haag: Ministerie van VWS.

Nieuwpoort, D. en P. Vlaar (1996). *Sociaal-cultureel werk. Zorgvuldige aandacht voor het alledaagse*. Utrecht: SWP.

Nijenhuis, H. (1987). *Werk in de schaduw*. Club- en buurthuizen in Nederland, 1892-1970. Amsterdam: Stichting Beheer ILSG.

NIZW (1993). *Programma Sociaal-cultureel werk. Toekomstvisie en projecten 1993-1995*. Utrecht: NIZW.

Ouwehand, A., Fortuin, K., Davelaar, M. en R. Kleinhans (2001). *Contourenschets sociale wijkvisie*. Delft / Utrecht: OTB / Verwey-Jonker Instituut.

Reijndorp, A. en J. van der Zwaard (1996). *Sociaal investeren Rotterdam: Kijken naar sociale processen, nadenken over het perspectief*. Rotterdam: Van de Rhee's drukkerij.

Rekenkamer Rotterdam (2000). *Subsidiering door deelgemeenten*. Samenvatting rapport.

Rycken, J. (1997). *Samen werken aan welzijn. Een gemeenschappelijke onderneming van burgers, overheid en welzijnswerk*. Utrecht: SWD.

Schuilwerve, N. (2000). *De vraag in beeld. Een verkenning*. Utrecht: NIZW.

Schuster, J. (2001). Het domein van het opbouwwerk. In: J.W. Duyvendak en L. Veldboer (red.) *Meeting point Nederland. Over samenlevingsopbouw, sociale cohesie en multiculturaliteit*. Amsterdam: Uitgeverij Boom.

Schuyt, C.J.M. (1995). *Tegendraadse werkingen*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

SCP (1999). *Tussen overschot en tekort. De aansluiting tussen onderwijs en arbeid in de quataire sector*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SCP & CBS (2001). *Armoedemonitor 2001*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau & Centraal Bureau voor de Statistiek.

Sjerps, M. (2002). It takes a village to raise a child. Interview met M. de Winter. *Vitale Stad*, nr.3, pp.8-11.

Smulders, G. en G. van Hooijdonk (2001). Verslag Expertbijeenkomst 'Bewonersondersteuning Hoogvliet'. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut. (ongepubliceerd).

Spierts, M. (red.) (1998). *Beroep in ontwikkeling: Een oriëntatie op culturele en maatschappelijke vorming*. Maarssen: Elsevier.

Spierts, M. en N. de Boer (2000). Reflectieve Professionaliteit. In: M. Spierts (red.). *Werken aan openheid en samenhang. Een nadere verkenning van culturele en maatschappelijke vorming*. Maarssen: Elsevier.

Stichting Dock (2001). Stichting Dock: opbouwwerk in de Randstad. *MO Samenlevingsopbouw*: nr. 184/185, pp.4-6.

Stichting Opzoomer Mee (2002). *Onze Straat, onze buurt. Verslag van het 1<sup>e</sup> Opzoomercongres*. Rotterdam: Stichting Opzoomer Mee.

Tonkens, E. (2002). Akelige spagaat voor professionals. *De Volkskrant* (9-2-2002)

Veen, R. van der (1997). Civiele maatschappij, sociaal-cultureel werk en sociaal leren. *Pedagogisch tijdschrift*, nr.1-2, pp.69-82.

Veenen, A. van en G. van der Laan (2000). Sociale interventie in stedelijke vernieuwing. De professionele rol van het opbouwwerk. *Sociale interventie*, nr. 4., pp.31-42.

Veldboer, L. (2001). Opzoomeren als stille kracht. *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 4., pp. 36-39.

Veldboer, L., Boonstra, N., Noordhoff, F. en J.W. Duyvendak (2002). Landelijke Olympiade 'Bijdragen aan de samenleving': het eindverslag. *MO Samenlevingsopbouw*: nr.186, pp.10-22.

Verwey-Jonker Instituut (1998). *Dynamiek in drievoud*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel; Verwey-Jonker Instituut.

Visitatiecommissie Grotestedenbeleid (2002). *Doen, doen, doen: slotnotitie visitatiecommissie grotestedenbeleid G4*. Visitatiecommissie Grotestedenbeleid.

Vlaar, P., H. Broekman en K. Wuertz (2000). *Ruimte maken in de buurt. Sociaal-cultureel werk en ouderenwerk in de multiculturele samenleving*. Utrecht: NIZW.

*De Volkskrant* (2000). 'Instapje, Opstapje, Opstapje-Overnieuw'. 2-4-2002.

Vos, K. (2001). *Kwaliteit van SONOR in de ogen van klanten* (ongepubliceerd).

*VWS Bulletin* (1999). Paraprofessionals: onmisbaar en onderschat, nr. 13.

Westenberg, J. (2000). Achterstallig onderhoud in het personeelsbeleid. *Zorg en Welzijn*, nr. 3, pp.14-16.

Wiercx, R. (2000). De kritische massa van het wijkwelzijnswerk. *Zorg en Welzijn*, nr. 12, pp.14-16.

Wildemeersch, D., Jansen, T., Vandenabeele, J. en M. Jans (1997). Paradoxen van sociaal leren. Een bijdrage tot de sociaal-agogische theorievorming. *Sociale interventie*, nr.4, pp.198-208.

Winter, M. de. (2002). *Over last van jongeren en de lusten van een buurtpedagogische aanpak*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling.

*Zorg en Welzijn*: (2002). Opleidingenspecial. nr. 10.

Zwaard, J. van der (2001). Inleiding zesde zitting. *Sociaal Investeren: een tussenbalans*. Rotterdam: Kenniscentrum Sociaal Investeren.





## **Aanwezigen expertmeeting 3 juni 2002**

Dhr. N. de Boer (zelfstandig beleidsschrijver)

Dhr. J. W. Duyvendak (Verwey-Jonker Instituut, voorzitter)

Dhr. J. Groeneboom (opbouwwerker Dock)

Dhr. W. van der Leur (directeur LCO)

Mw. J. Mak (Verwey-Jonker Instituut)

Dhr. M. Spierts (CMV-opleidingen Amsterdam/Den Haag)

Dhr. L. Veldboer (Verwey-Jonker Instituut)

Dhr. R. van der Voorn (directeur SONOR)

Dhr. K. Vos (onderzoeker)

Mw. R. v/d Winkel (staffunctionaris maatschappelijke participatie SWH)

Mw. M v/d Zon (sociaal-cultureel werker Stichting Welzijn Alexander)

Mw. J. van der Zwaard (onderzoeker)