

# Trends in grootstedelijk welzijnswerk

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

Drs. Lex Veldboer  
*met medewerking van*  
Drs. Jodi Mak

September 2002

# Inhoudsopgave

## Inleiding

### I Welzijnswerk in vogelvlucht

Wat is welzijnswerk?

Sociaal-cultureel werk en opbouwwerk

Historische ontwikkelingen

### II Dominante thema's in Rotterdam

Educatie

Sociale activering

Leefbaarheid

Recreatie, kunst en cultuur

Doelgroepen

Terreinverschuivingen

### III Uitwaaiering van welzijn

Onderlinge relaties

Toename 'ingebouwd' welzijnswerk bij andere partijen

### IV Veranderingen in de identiteit

Educatiever

Een straffere wind

Burgerzin in de gebouwde omgeving

Zoekend naar de balans tussen specifiek en algemeen

Een gedeelde agenda?

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

Te weinig reflectie

Te weinig aanwezig

Te weinig transparant en productief

Te weinig status en personeel, te veel eisen

**VI Het opmaken van de balans**

**VII Hulp van buiten**

VWS

Gemeente Rotterdam

Opleidingen CMV

Aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt

**VIII Trends in oplossingen**

Tot slot

**Literatuur**

**Aanwezigen expertmeeting 3 juni 2002**

## 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 buurniveau – 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.

## 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 gaan 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 profesie 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.