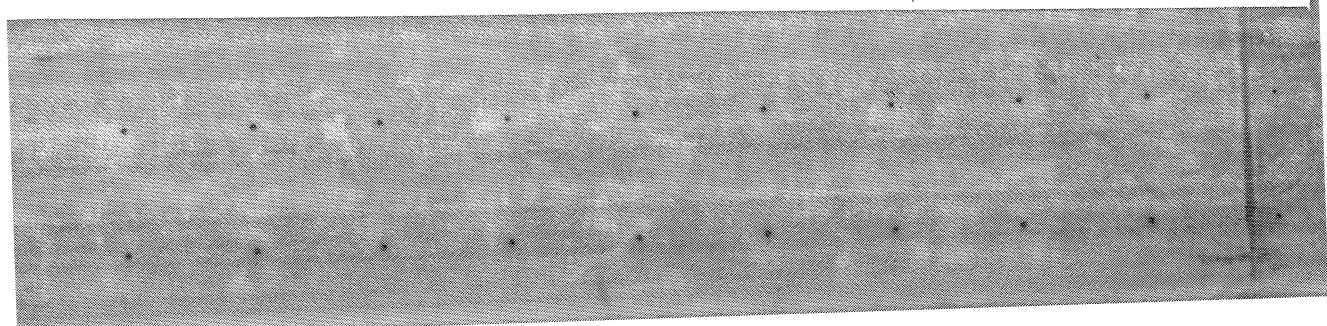
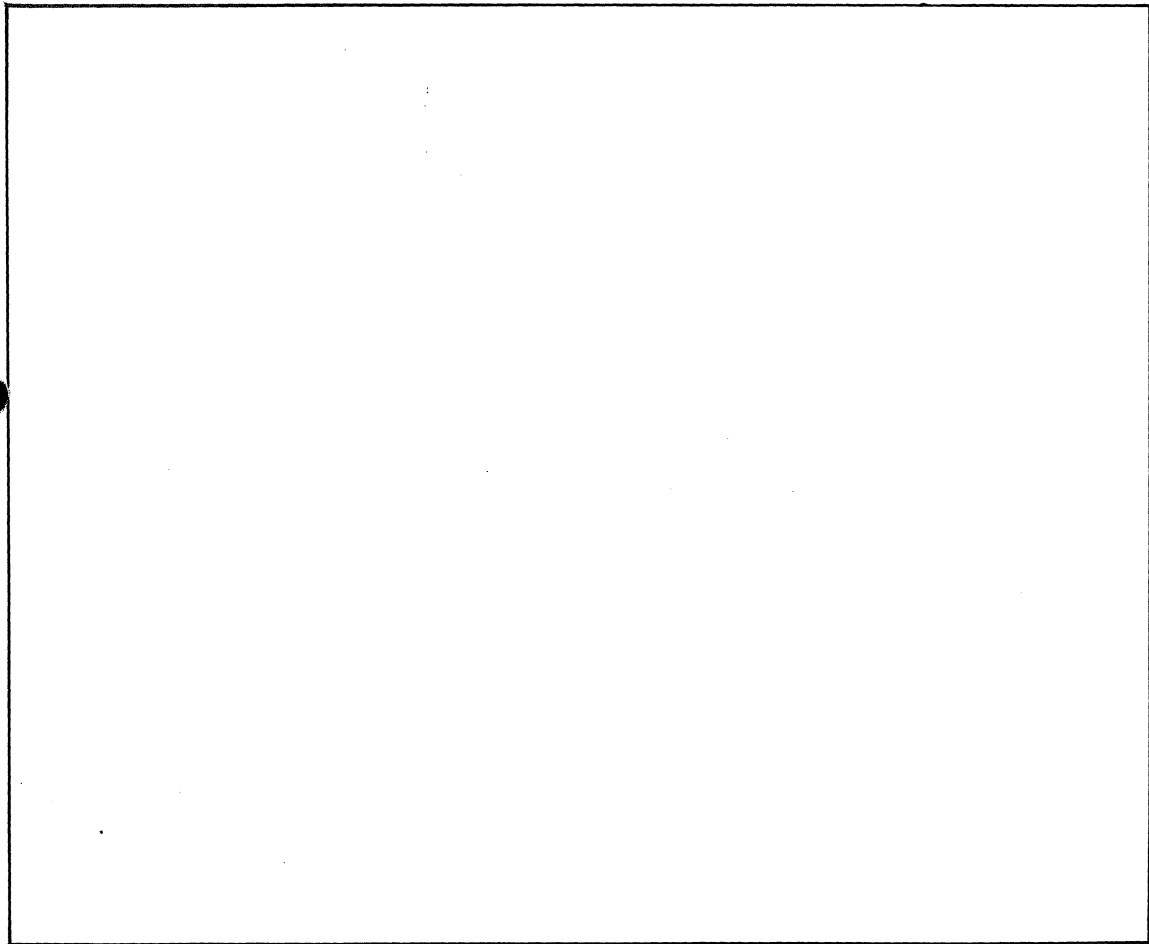


De Omer

BELEIDSNOTA

Naar een overheidsbeleid voor de Samenlevingsopbouw in Vlaanderen

Rika De Backer-Van Ocken
Minister van Nederlandse Cultuur en
van Vlaamse Aangelegenheden



I. TERREINVERKENNING.

Onder het begrip "Samenlevingsopbouw" gaat een vrij complexe werkelijkheid schuil. Aan de ene kant gaat het om een perspectief, een maatschappelijke stijl en dimensie, die inspirerend kan zijn voor ieder welzijnswerk. Terzelfdertijd is samenlevingsopbouw ook uitgegroeid tot een specifieke werksoort van sociaal cultureel werk, gekenmerkt door een eigen methodische benadering en als zodanig ook erkend en betoelaagd van overheidswege.

De sector van de samenlevingsopbouw is in volle expansie. De zeer ruime opstelling houdt als het ware een uitnodiging in om tal van bestaande projecten en nieuwe initiatieven onder deze noemer te bundelen. Vanuit een beleidsstandpunt vraagt deze ontwikkeling nochtans dringend om precisering : hoe dient samenlevingsopbouw begrepen te worden om een beleidskeuze mogelijk te maken met betrekking tot de ondersteuning van de prioritaire noden ? In deze terreinverkenning kunnen hiertoe enkele maatschappelijke criteria worden aangereikt.

A. Samenlevingsopbouw vereist een maatschappelijk perspectief.

Het meer uitdrukkelijk gaan werken aan de participatie aan en in het maatschappelijk leven veronderstelt een reeks van (basis-) voorzieningen en (basis-) rechten die zoveel mogelijk afdwingbaar zouden moeten gemaakt worden, zoals het recht op bestaanszekerheid, op arbeid, op huisvesting, op gezondheidszorg, op onderwijs, op dienstverlening, en in het bijzonder : op zelfontplooiing. Hieruit komt het beeld naar voor van een minimum-welzijnspeil, een zich voortdurend ontwikkelende maatschappelijke norm, waarvan algemeen wordt aangenomen dat alle burgers zonder onderscheid deze minimum-drempel binnen hun bereik moeten kunnen hebben.

Een eenvoudige verkenning van de maatschappelijke werkelijkheid leert ons echter dat dit streefdoel niet verwezenlijkt is. De formele kansen die in een aantal domeinen geboden worden (zoals bv. onderwijs, vormingswerk, maatschappelijke dienstverlening, gezondheidszorg, enz.), worden door belangrijke geleidingen in de samenleving amper benut. Aan het meest fundamentele recht, nl. dit op zelfontplooiing in sociaal - cultureel, maatschappelijk en politiek opzicht, komen hele bevolkingsgroepen nauwelijks toe.

Men kan deze afstand tussen het wenselijk geachte minimumwelzijnspeil en de feitelijk vastgestelde kansarmoede van bepaalde bevolkingscategorieën, van bepaalde territoria of zelfs hele streken op verschillende wijze verklaren.

Deze participatie-achterstand - die in sommige gevallen nog verder uitloopt - is alleszins een uitdaging aan de welvaartsstaat. De wijze waarop de behoeftendetectie gebeurt, de probleemformulering en de besluitvorming tot stand komen, is niet steeds vreemd aan de geringe betrokkenheid van de genoemde probleemcategorieën bij de beleidsprioriteiten en aan de geringe efficiëntie van dit beleid om de welzijnsverschillen te verminderen of zelfs weg te werken.

De wijze waarop vele welzijnsorganismen en het sociaal-cultureel verenigingsleven in het algemeen inspelen en vooral samenspelen met betrekking tot deze problematiek is niet vreemd aan het voortbestaan van de participatieachterstand. Samenlevingsopbouw is dan ook geen franje aan de rand van het maatschappelijk engagement maar een indringende benadering van de oorzaken van de ongelijkheid in welzijnskansen.

De uitbouw van de samenlevingsopbouw zal dan ook allereerst te maken hebben met deze participatieachterstand.

Hoe integraal de benadering ook moet zijn, toch houdt ze steeds een structurele en een mentale komponent in. Samenlevingsopbouw betreft beide facetten in één visie, maar beijvert zich allereerst om de mentale reconversie : de wijziging in attitude bij de betrokken probleemcategorie en bij de verantwoordelijke instanties : overheid, welzijnsorganismen, verenigingsleven, kortom de hele samenleving.

De structurele oplossingen moeten immers groeien vanuit een nieuw inzicht en een nieuwe houding die geleidelijk verworven worden in de loop van een methodisch begeleid proces.

Dit proces nu is het bindteken voor de zo diverse terreinen waarop samenlevingsopbouw betrekking kan hebben. Vanuit de bevoegdheidsfeer van het Ministerie van Nederlandse Cultuur zal juist hieraan ook de grootste aandacht gegeven worden, omdat het helemaal aansluit bij een cultuurbegrip dat integrale ontplooiingskansen centraal stelt. De uiteindelijke repercussies van deze processen hebben echter betrekking op de samenleving als geheel : beoogd wordt een fundamentele democratisering van alle maatschappelijke verbanden op alle niveaus.

Het is ten andere vanuit de brede samenleving dat aanknopingspunten worden geboden en een richting wordt aangegeven voor een systematische en methodische benadering van wat men - zeer breed gesteld - de participatie- en integratieproblematiek zou kunnen noemen.

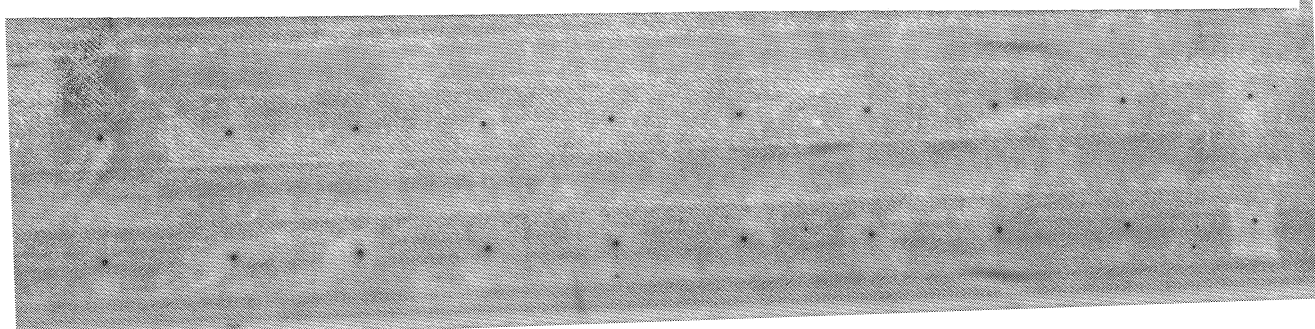
B. Samenlevingsopbouw is een bijdrage tot maatschappelijke ontwikkelingen.

Er zijn op de eerste plaats ontwikkelingen vast te stellen in de maatschappelijke benadering van de problemen.

De individuele aanpak die in belangrijke mate steunde op het doorgeven van verworven inzichten, moest wijken voor een benadering van het samenlevingsverband als geheel, waarbij de oorspronkelijke bijdragen van de betrokken bevolkingsgroep via het stimuleren van de zelfwerkzaamheid centraal komt te staan. Deze ontwikkeling hangt samen met een functieopsplitsing in de maatschappelijke dienstverlening : naast het individueel gericht maatschappelijk werk (case-work), wordt nu ook steeds meer werk gemaakt van een meer structureel gerichte aanpak (participatiebevordering en signalisatiefunctie). Daarnaast heeft ook het sociaal-cultureel vormingswerk een volwaardige eigen plaats. Hierbinnen doet zich eveneens een differentiatie voor, naargelang men zich eerder richt op de strikte opleiding en persoonlijke vorming dan wel op de globale ontwikkelingsproblematiek van brede samenlevingsverbanden.

De samenlevingsopbouw dient in dit gehele sociaal-culturele werk een eigenstandige positie in te nemen. Het project-gerichte werken moet een verworvenheid zijn in de samenlevingsopbouw, en steeds meer rijst de vraag naar een geëigende planning in het sociaal-cultureel domein.

De vraag naar een geïntegreerde benadering wordt des te sterker naarmate het methodisch werken aan de samenleving (in bewustmakende en emancipatorische zin), de behoefte ervaart in te spelen op ontwikkelingen die zich buiten de strikt sociaal-culturele sfeer aftekenen.



In dit verband kunnen bij wijze van voorbeeld een drietal actuele veranderingsmomenten aange-
stipt worden :

1. Een toegenomen streekbenadering, vooral dan als platform voor een integraal ontwikkelingsbeleid. De streekgesprekken die thans georganiseerd en methodisch begeleid worden ten behoeve van alle verantwoordelijke instanties en betrokken burgers, worden steeds meer als een noodzakelijke voorwaarde en komponent ervaren voor een integraal stimulerings- en reconversie beleid.
2. Eveneens in de sociaal-ruimtelijke sfeer situeert zich het overleg dat op gang gebracht wordt tussen de deelgemeenten in het kader van de gemeenten na de schaalvergroting. Samenspraak op gemeentelijk vlak kan bv. gestalte krijgen via territoriale en functionele adviesraden, maar de wijze waarop de behoeftendetectie plaatsvindt en de verwachtingen geformuleerd worden heeft alles te winnen bij een methodische ondersteuning.
3. De hervorming van de C.O.O.'s tot Openbare Centra voor Maatschappelijk welzijn slaat op de organisatie van de maatschappelijke dienstverlening en de gezondheidszorg, maar verwijst ook naar de herwaardering van de woonomgeving als integratiekader voor de welzijnsbehoefte mens. De preventieve en coördinerende opdrachten van de O.C.M.W.'s zijn dan ook niet los te koppelen van de globale inspanning tot welzijnsbevordering zoals die o.m. in het sociaal-cultureel domein plaatsvindt.

Samenlevingsopbouw heeft derhalve niet alleen te maken met een welomlijnd opdrachten-profiel, maar ook en vooral met een dynamisch inspelen op zich concreet aandienende maatschappelijke stimuli en kansen. Hoe breed dit terrein reikt, is in deze beginfase niet de belangrijkste vraag. Wel staat vast dat een groot aantal situaties van participatie-achterstand om een methodisch ondersteunde overbrugging vragen, en dat hieraan voldoende ruggesteun dient geboden door het Ministerie van Nederlandse Cultuur.

Het is erg belangrijk voor het behoorlijk functioneren van de samenleving dat de functie van samenlevingsopbouw zich optimaal kan ontwikkelen, dat ruimte en kansen geboden worden voor dergelijk probleemdetecterend en probleemformulerend optreden. Het is zonder meer de essentiële opdracht van ieder departement van cultuur deze opbouwfunctie voldoende bestaans- en eigen ontwikkelingskansen te bieden, hetgeen een duidelijke ondersteuning van methodisch opgezette en begeleide veranderingsprocessen inhoudt. De vraag in welke mate deze opbouwfunctie dient vertaald in organisaties, structuren en instellingen wordt verder onderzocht in deze beleidsnota.

II. METHODISCH WERKEN AAN DE SAMENLEVING.

Kenschetsend voor de samenlevingsopbouw – op welk terrein deze zich ook moge bewegen – zal steeds de probleembetrokkenheid en de behoeftengerichtheid zijn van de benadering. Zoals elk welzijnswerk veronderstelt samenlevingsopbouw een actieve samenspraak met de betrokken probleemsfeer, die zich hier zal uitdrukken in een systematische poging tot bewustmaking en participatiebevordering. Samenlevingsopbouw kan dan ook zeer bondig worden omschreven als het streven naar een meer democratisch functioneren van onze samenleving, door de participatie van de bevolking te stimuleren en langs deze weg te werken aan de welzijnsbevordering. In dit licht spreekt het vanzelf dat de functie samenlevingsopbouw zichzelf voordurend durft en moet in vraag stellen en evalueren.

Op welke wijze kan deze functie van Samenlevingsopbouw worden waargemaakt ?
Bij de beantwoording van deze vraag vallen vanuit een drievoudig opzicht belangrijke methodische accentverschuivingen te noteren.

A. Naargelang het niveau van werken.

Naargelang het niveau van werken aan de samenleving zal de aard van het bewustmakingsproces en de participatiebevordering wezenlijk verschillen. Het opbouwwerk dat hiertoe een methodische handreiking wil bieden, is met name afgestemd op het rechtstreeks betrekken van de bevolking of bepaalde categorieën hieruit, al dan niet via vertegenwoordigers.

Wanneer de actieradius echter dermate groot wordt dat hij ook het werken met intergroepen overstijgt, zal de betrokkenheid van de probleemsfeer eerder tot uiting komen via de samenspraak met welzijnsorganismen, socio-culturele organisaties en overheidsinstanties. In wezen vindt dus ook op het macro-vlak een vergelijkbaar proces van probleembewustwording plaats, dat zich situeert op het vlak van de planning.

Anderzijds kan op het levensnabije micro-vlak de verstengeling der maatschappelijke problemen van dien aard zijn dat de sociale dienstverlening en het sociaal-cultureel werk niet te scheiden zijn van het proces van collectieve bewustwording, en derhalve de noodzakelijke componenten vormen van buurtwerk of opbouwwerk op kleine schaal.

Volgend schema toont aan hoe bij methodisch werken op de verschillende niveau's van samenlevingsopbouw andere accenten kunnen worden gelegd en ook andere resultaten kunnen worden verwacht.

<u>Schaal</u>	<u>Macro</u>	<u>Meso</u>	<u>Micro</u>
Territorium of actie-radius	grote regio, provincie	streek, stad, grote gemeente, kleine plattelandstreek, reeks dorpen	direct leefmilieu buurt, wijk, dorp.
Methode	planning	opbouwwerk met afgevaardigden	opbouwwerk met rechtstreeks belanghebbenden
Participatiemogelijkheden	via representatie zie microniveau	via representatie gedifferentieerde participatiemogelijkheden.	rechtstreekse participatie vanuit de basis.
Werkaccenten	<ul style="list-style-type: none"> - probleemdetecterend - probleemformulerend - probleemoplossend op het vlak van de instellingen, de infrastructuur en het functioneren van de instellingen. 	<ul style="list-style-type: none"> - probleemdetecterend - probleemformulerend - probleemoplossend <p style="text-align: center;">zie macro- en microniveau</p>	<ul style="list-style-type: none"> - probleemdetecterend "aan de bron" door rechtstreekse contacten en inspraak van belanghebbenden - probleemformulerend - probleemoplossend voor het directe leefmilieu - mentaliteitsverandering - relatieverbetering - levensnabije diensten enz. - probleemsigalerend voor de hogere niveaus
Confrontatie met het beleidsniveau	<ul style="list-style-type: none"> - vooral met het provinciale niveau - eventueel subgewest 	<ul style="list-style-type: none"> - vooral met de (grote) gefusioneerde gemeenten - eventueel subgewest - eventueel intercommunale vereniging 	<ul style="list-style-type: none"> - met de gemeenten, en vooral belangenverdediging van de kleine entiteiten in een groter geheel

B. Naargelang de bijzondere aard van de problematiek.

Naargelang de bijzondere aard van de problematiek kan gesproken worden van bijzonder opbouwwerk. Dit zal onder meer het geval zijn in situaties die zich kenmerken door kansarmoede, hetzij in territoriaal welomlijnde eenheden, zoals buurten, streken, hetzij met betrekking tot eerder verspreid levende bevolkingscategorieën. Kansarmoede onderscheidt zich hierdoor van materiële armoede, dat deze vorm van deprivatie niet zozeer te wijten is aan persoonlijke tegenslagen of conjuncturele factoren, maar eerder verband houdt met de marginale positie (als gevolg van bv. structurele, historische of territoriale factoren) van een bepaalde bevolkingsgroep in de globale samenleving.

De welvaarts- en welzijnsvoorzieningen die in principe openstaan voor iedere burger, bereiken de facto (in een aantal gevallen onder meer als gevolg van een niet adequaat functioneren van de structuren) niet een aantal groepen die beneden een minimumdrempel blijven. Het is duidelijk dat deze minimum-drempel nader dient te worden omschreven in termen van materieel, sociaal- en cultureel welzijn.

In deze zin kan dan ook gesproken worden van participatie-achterstand. Via het bijzonder opbouwwerk (naargelang de situatie met territoriale, categoriale of functionele toepassing) zal men nu pogen bruggen te slaan die de bevolkingsgroep als geheel ontplooiingskansen moet bezorgen.

Dit veronderstelt echter een collectieve bewustwording en een zelfwerkzaamheid die enkel in een methodisch begeleid proces verworven kunnen worden.

Vermits opbouwwerk feitelijk steeds zal te maken hebben met situaties van participatie-achterstand en van kansarmoede kan wellicht gesteld worden dat het opbouwwerk steeds een min of meer bijzonder karakter vertoont.

C. Naargelang de bijzondere aard van de probleemcategorie.

Indien men de integrale benadering van de maatschappelijke problematiek binnen een welbepaald territorium op het oog heeft, kan gesproken worden van territoriaal opbouwwerk. Naargelang de actie-radius wordt een onderscheid gemaakt tussen het territoriaal opbouwwerk op micro, meso of macrovlak.

Indien het opbouwwerk zich eerder oriënteert op een specifieke probleemcategorie, kan een onderscheid gemaakt worden tussen het categoriaal opbouwwerk, dat de welzijnsproblematiek van een welbepaalde bevolkingscategorie wil behartigen (bv. bejaarden, gehandicapten, gastarbeiders) en het functioneel opbouwwerk dat de welzijnsproblematiek behartigt met en vanuit organisaties en instellingen met betrekking tot bepaalde functies, zoals bv. het onderwijs, de gezondheidszorg, de huisvesting, de welzijnszorg enz.

Veelal zal in dit verband slechts een systematisch project worden opgezet in situaties die als kansarm omschreven kunnen worden.

Wellicht kan het zinvol zijn om ook in andere gevallen een beperkt aantal experimentele projecten te steunen, die de relevantie van het methodisch opbouwwerk en van de samenlevingsopbouw als geheel in niet-kansarme situaties in het licht stellen. Een voorbeeld hiervan is het onderwijs-opbouwwerk dat een belangrijke tekenwaarde kan hebben bij het herontdekken van de maatschappelijke dimensie en verantwoordelijkheid van het onderwijs- en vormingssysteem.

Maar ook hier worden wij in feite geconfronteerd met een kansarmoede, vermits het functionele opbouwwerk in dit geval een welzijnsgericht functioneren beoogt van het onderwijs.

Nota : De Sociale Actie.

Naast de hiervoor aangehaalde functies en werksoorten kan sociale actie als methode in het kader van de samenlevingsopbouw wellicht noodzakelijk zijn. De sociale actie laat toe interne krachten te mobiliseren in alle relevante systemen in de samenleving (op micro, meso en macrovlak).

Het dient opgemerkt te worden dat de sociale actie slechts dan methodisch aangewend wordt wanneer andere werkvormen gefaald hebben en een conflictueuze confrontatie nog het enige alternatief blijkt te zijn voor het probleemformulerend optreden.

Het relevante van de sociale actie — in deze context — voor de overheid en de samenlevingsopbouw, is dat ze een indicatie vormt die erop wijst dat een confrontatie met een bepaald beleidsniveau gefaald heeft.

III. VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE BELEIDSINSTANTIES.

Samenlevingsopbouw onderstelt een actieve samenspraak met de diverse instanties die beleidsverantwoordelijkheid dragen voor het welzijnsgericht functioneren van de samenleving. Allereerst komt hierbij de overheidsverantwoordelijkheid ter sprake, maar betrokkenen zijn ook alle structuren, organisaties en verenigingen die het maatschappelijk leven medebepalen.

De uitgangsvraag is dubbel : welke ondersteuning mogen de projecten van samenlevingsopbouw verwachten van deze verantwoordelijke instanties en welke bijdrage kunnen diezelfde projecten aanbieden tot het bewustmakings- en democratiseringsproces ?

De probleemformulering moet dus voldoende breed en in termen van dynamische interactie opgevat worden om ondermeer de meer beperkte maar cruciale vraag naar de financiële overheidssteun van de projecten correct te kunnen stellen en beantwoorden.

Het is duidelijk dat dit alles moet worden geschraagd door een duidelijk omschreven onderzoeksfunctie en een duidelijke planning in het kader van een globale aanpak. Hierbij dient de nodige aandacht te worden besteed aan het detecteren van probleemgebieden en -categorieën in de samenleving.

A. Decentralisatie van de Overheidsbetrokkenheid.

Wij stellen voorop dat de financiële steun aan een project van samenlevingsopbouw in eerste instantie moet uitgaan van het overheidsniveau dat rechtstreeks geconfronteerd wordt met en verantwoordelijkheid draagt voor de problematiek die het project wil behartigen. Enkel op deze wijze kan de zo noodzakelijke wisselwerking plaatsvinden tussen methodische samenlevingsopbouw en integrale beleidsvoering, waarbij beide partijen elkaar kritisch kunnen bevragen.

Projecten op beperkte territoriale grondslag (buurt, wijk, gemeente, stad) zullen aldus allereerst in samenspraak moeten treden met de lokale overheid. Territoriale projecten op meso- en macrovlak moeten in samenspraak treden met de provinciale en/of rijksoverheid. Ook bij de categoriale en functionele projecten zal het de schaal zijn die bepaalt welke overheidsinstantie het dichtst staat bij het betrokken samenlevingsverband.

Deze optie onderstelt dat de gedecentraliseerde besturen over de nodige wettelijke, materiële en financiële middelen beschikken om deze verantwoordelijkheid op zich te nemen.

B. Gedeelde verantwoordelijkheid.

Het principe van de decentralisatie van de overheidsbetrokkenheid bij het welzijnswerk heeft nochtans enige nuancering.

1. Allereerst is er de situatie van kansarmoede van bepaalde bevolkingscategorieën en territoria, die op zichzelf reeds de ontkenning inhoudt van de hoger centraal gestelde samenspraak tussen verantwoordelijke overheid en betrokken samenlevingsverband. Kansarme buurten en groepen kunnen wijzen op een verwaarlozing door de lokale instanties, zodat de bovenlokale verantwoordelijken (zoals bv. het Rijk) hier suppletief en initiatiefnemend moeten optreden.

De ganse gemeenschap springt met andere woorden in voor de tekortkomingen van de plaatselijke gemeenschap. Het zal aangewezen zijn de criteria te preciseren die een rechtstreekse interventie van de top van de institutionele piramide op de lager gelegen echelons rechtvaardigen.

2. In de tweede plaats mag de last van de financiële ondersteuning niet exclusief op lokale schouder worden gelegd. De aandacht van bepaalde gemeentebesturen voor de participatie-achterstand van sommige bevolkingsgroepen mag niet gesanctioneerd worden door bovenmatige lasten. Daarom zou het Rijk en/of een andere overheidsinstantie een complementaire steun moeten toezeggen aan deze initiatieven die aan een werkelijke behoefte beantwoorden en die aan welbepaalde kwaliteitscriteria voldoen. Het is echter in eerste instantie de lokale overheid die als gesprekspartner van de projecten optreedt.

Anderzijds kan de centrale overheid ook een stimulerende en initiatiefnemende taak te vervullen hebben ten aanzien van de gedecentraliseerde besturen die enigszins in gebreke blijven.

3. Het spreekt vanzelf dat deze nadruk op de lokale of regionale overheidsverantwoordelijkheid geen willekeur mag inhouden.

Per categorie van projecten zullen bij decreet ernstige kwaliteitscriteria en minimale voorzieningen worden bepaald. Deze kwaliteitscriteria en deze voorzieningen zullen zeer gedifferentieerd gesteld worden naargelang de aard van het opbouwproject.

De structurele, inhoudelijke en methodische autonomie van de projecten is één van deze criteria. Er kan derhalve geen sprake zijn van het inbouwen van het opbouwwerk in het overheidsapparaat. Daarentegen is de overheid wel een essentiële partner bij de uitbouw van de projecten. De overheid, zoals bv. een Openbaar Centrum voor Maatschappelijk welzijn, kan wel het initiatief nemen voor een opbouwproject. Dit project kan evenwel erkend worden als samenlevingsopbouw, zodra de structurele autonomie is gewaarborgd. Met andere woorden, de initiatiefnemer zal zelf afstand moeten nemen van het initiatief en mee opgaan met alle betrokken partners in het opbouwproject. Als dusdanig kan een opbouwproject of een opbouworgaan ook geen openbare of overheidsinstelling zijn.

4. Het is duidelijk dat eenmaal aangegane verbintenissen nageleefd moeten worden en een erkenning dus niet zonder meer vroegtijdig kan worden opgezegd.

Decretale maatregelen zullen wettelijke waarborgen bieden en voorzien in de noodzakelijk geachte beroepsprocedures. Er dienen ten aanzien van opbouwwerkers, vrijwillige medewerkers en subsidiërende overheden waarborgen inzake continuïteit geboden.

Zeker dient de aandacht gevraagd voor de financiële aspecten van de continuïteit en voor de werkzekerheid van de betrokken opbouwwerkers. De wijze waarop de financiële tegemoetkoming vanwege de overheden verstrekt wordt dient rekening te houden met de bijzondere situatie van de opbouwprojecten.

Anderzijds dient ook de doelmatigheid van het project steeds in vraag te kunnen worden gesteld, dienen de nodige evaluatiemomenten te worden ingebouwd en dienen de vereiste schikkingen te worden voorzien om zo nodig aan een project een einde te kunnen stellen.

Het advies van de Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw wordt noodzakelijk geacht bij eventuele niet-erkenning of bij schorsing van projecten.

Het is duidelijk dat bovengenoemde algemene theoretische beschouwingen en beleidslijnen, voortdurend zullen moeten worden getoetst aan de groei en de evolutie van de projecten.

A. Methodische uitbouw van het opbouwwerk.

1. Groeiproces.

De erkenning van een project houdt in dat er redelijke kansen zijn dat dit project binnen afzienbare tijd voldoet aan de eisen die de samenlevingsopbouw als zodanig stelt, nl. het bevorderen van de zelfwerkzaamheid en de medeverantwoordelijkheid van samenlevingsverbanden en groepen bij de vormgeving en inrichting van hun woon- en leefmilieu.

Aldus dient gesteld dat elke erkenning in een eerste fase experimenteel is en dat een project slechts kan voortbestaan indien er een groeiperspectief is aangetoond en indien, na een bepaalde periode van werken, dit "groeien" ook inderdaad waarneembaar wordt. Duidelijk moeten wij stellen dat elk project in wezen van tijdelijke aard is. Het opbouwwerk moet als het ware zichzelf overbodig maken. Natuurlijk vertonen bepaalde situaties een dergelijke achterstand dat een bestendige probleemformulering in zekere zin noodzakelijk wordt, maar ook hier dient het opbouwwerk te werken in het perspectief van tijdelijkheid.

Het is derhalve niet voldoende dat een project een opbouwwerker in dienst heeft om reeds van een opbouwproject te kunnen spreken.

De duur van een project dient uiteindelijk bepaald door de graad en de omvang van de probleemsituatie en derhalve door de nood aan een al dan niet langdurige of bestendige probleemformulering.

2. Probleemgerichtheid

Met nadruk willen wij er op wijzen dat bij alle projecten duidelijk de probleemstelling zoals zij door de bevolking en de bestaande leefverbanden wordt ervaren, centraal moet staan. Dit wil zeggen dat de aandacht voor het werk aan de basis prioritair is en dat er voortdurend moet worden gezocht hoe de bevolking in al haar geledingen van dichtbij kan betrokken worden bij de aanpak van de problemen.

Het spreekt vanzelf dat er een afbakening van taken zal moeten geschieden tussen de participanten aan het project, nl. de bestuurders, de professionele en de vrijwillige medewerkers.

De maatschappelijke vaardigheid van alle participanten moet worden verbeterd, o.a. door middel van tijdige en gerichte informatie, voorlichting en training. Daartoe is ook een nauwe samenwerking en afstemming nodig tussen het werk op het terrein van de samenlevingsopbouw enerzijds en dat op het terrein van de voortdurende vorming anderzijds. Voorop moet staan dat de betrokken bevolking zelf meer invloed gaat krijgen op de activiteiten van het project en een grotere verantwoordelijkheid kan gaan dragen op het terrein van de beheers- en beleidstaken.

3. Planning

Daar de samenlevingsopbouw in Vlaanderen een jonge werksoort vertegenwoordigt en de noden op dit vlak haast onoverzichtelijk zijn, zullen in de nabije toekomst prioriteiten moeten worden vastgelegd zowel in de diverse sectoren (territoriaal, categoriaal, functioneel opbouwwerk) als voor de spreiding over de verschillende streken.

De Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw zal betrokken worden bij het bepalen van deze prioriteiten en zal advies geven bij de formulering van deze globale planning.

Het wetenschappelijk onderzoek in de sector van de samenlevingsopbouw dient verder te worden gestimuleerd. Het zal ondermeer de instrumenten verschaffen voor de noodzakelijke planning.

4. Begeleidingsfederaties

Aan de begeleidingsfederaties wordt een dubbele taak toevertrouwd. Enerzijds dienen zij naar de overheid toe beleidsvoorbereidend werk te leveren ten overstaan van de globale aanpak van de eigen werksoort, en anderzijds zullen zij de belangen van hun aangesloten leden behartigen. De federaties hebben inderdaad een belangrijke opdracht van begeleiding.

Wij denken aan het laten doorstromen van de gegevens, voorstellen en projecten van de overheid naar het veld, het organiseren van contactvergaderingen, het verzorgen van bijscholing en kaderopleiding enz.

Wij achten het wenselijk dat er op termijn één federatie zou zijn per sector : één federatie voor het territoriale, één voor het categoriale en één voor het functionele opbouwwerk. Ook het buurtwerk kan worden aanzien als een eigen sector. Een geleidelijke toenemende samenwerking moet deze optie kunnen mogelijk maken. Zowel de overheid als de Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw kunnen deze samenwerking stimuleren.

Deze optie onderstelt dat de federaties een pluralistisch, dat wil zeggen een open karakter vertonen. Openheid betekent een zo groot mogelijke democratische participatie van alle betrokkenen. Alle aangesloten instellingen moeten hetzij rechtstreeks hetzij via getrapte verkiezingen kunnen vertegenwoordigd zijn in de bestuurslichamen van de federatie; terwijl aan geen enkele erkende instelling van de eigen werksoort de aansluiting kan geweigerd worden.

Het open karakter van de federatie impliceert tevens dat zij onder geen enkele vorm kan aansluiten bij een krachtens het decreet van 2 januari 1976 erkende koepelorganisatie voor beleidsvoorbereidend overleg.

Deze koepelorganisaties zijn immers gevormd op basis van ideologische of filosofische verwantschap, terwijl het decreet van 2 januari 1976 zelf de samenlevingsopbouw niet weerhoudt als aansluitbare werksoort.

Deze openheid moet zichtbaar zijn in de opbouw en de werking van de federaties. Per decreet zal moeten worden onderzocht hoe de ondersteunende functie van elke federatie zowel inhoudelijk als methodisch verder kan worden uitgebouwd. Van deze federaties, in samenwerking met de Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw verwachten wij dat zij werk zullen maken van een deontologische code.

B. Open opstelling van het opbouwwerk.

Bij de uitbouw van de projecten moet er voor gezorgd worden dat inzake de samenstelling van het Bestuur en de bredere raad voldaan wordt aan de vereisten van representativiteit en open instelling. Zowel bestuur als afgemene raad moeten openstaan voor de diverse geledingen, respectievelijk van het territorium of van de diverse aspecten van een probleemgroep naargelang het een territoriaal, categoriaal of functioneel project betreft.

Het pluralisme of de openheid van het opbouwwerk slaat derhalve op de instelling, op het opbouworgaan zelf : op de samenstelling van zijn bestuur en beheer. Deze openheid slaat op de ideologische en filosofische verscheidenheid binnen de probleemsituatie, en betekent gelegenheid en kansen bieden aan alle probleembetrokkenen tot participatie en medeverantwoordelijkheid.

Een open opstelling van de samenlevingsopbouw lijkt vanuit methodisch standpunt onontbeerlijk. De verschillende decreten zullen de nodige waarborgen moeten inbouwen en de preciese voorwaarden formuleren om de open opstelling van de samenlevingsopbouw ook in de praktijk te kunnen waarmaken.

1. Territoriaal opbouwwerk.

De openheid van het territoriale opbouwwerk onderstelt dat er slechts één instelling mogelijk de problematiek benaderd vanuit een bepaald territorium, met mensen, organisaties en groepen die tot verschillende strekkingen behoren.

Dergelijke probleemgerichte benadering van een territorium onderstelt een openheid van de opbouwinstelling. Deze openheid slaat op de instelling en het samenwerkingsverband, niet op de individuele organisaties die mede de instelling of het opbouworgaan uitmaken.

Dezelfde openheid wordt gesteld voor het opbouwwerk op microvlak en voor het buurtwerk.

Ook hier gaat het om de problematiek van de wijk of de buurt en om het organiseren van samenwerkingsverbanden teneinde aan deze problematiek wat te gaan doen. De open opstelling van het buurt- op wijkwerk sluit niet uit dat bv. het individueel cultureel vormingswerk kan gebeuren overeenkomstig de keuze van het "clienteel" zelf, en dat derhalve de aan het project meewerkende en participerende particuliere organisaties of diensten van een bepaalde ideologische of filosofische kleur zijn.

2. Categorieaal opbouwwerk.

Zodra in het categoriale opbouwwerk de opbouwfunctie geïnstitutionaliseerd wordt, zodra er een instelling wordt opgericht dewelke steunt op de samenwerking met de betrokkenen zelf en/of met hun organisaties en derhalve de probleemgroep als geheel wordt benaderd, zal deze instelling een open karakter vertonen. Dat wil zeggen dat zij zal openstaan voor alle probleembetrokken strekkingen.

Er bestaan bv. verschillende organisaties voor een bepaalde gemarginaliseerde bevolkingscategorie. Zodra deze organisaties samenwerken in één opbouworgaan vertoont deze instelling een open karakter. Het nieuwe samenwerkingsverband moet openstaan voor alle bij de probleemgroep betrokken organisaties.

Zij moeten in de opbouwinstelling ook volwaardig aan hun trekken kunnen komen. Zo de instelling zich afsluit voor een bepaalde organisatie verliest zij haar open karakter, verliest zij haar opbouw karakter.

Dit belet niet dat de particuliere organisaties hun eigen filosofische of ideologische opstelling kunnen behouden en vanuit deze opstelling, maar buiten het kader van de samenlevingsopbouw, niettemin een belangrijke bijdrage kunnen leveren voor de participatie en de integratie van de betrokken probleemgroep in de maatschappij.

3. Functioneel opbouwwerk

Het functionele opbouwwerk dat een welzijnsgericht functioneren beoogt van een aantal maatschappelijke instituties (onderwijs, huisvesting, enz.) vertoont eveneens een open karakter.

Dit sluit niet uit dat de verschillende organisaties en instellingen die zich met een bepaalde functie inlaten (bv. de school) van een bepaalde filosofische of ideologische origine zijn. Zodra echter een opbouwproces wordt op gang gebracht rond een bepaalde functie met een territoriale vertaling zal het opbouworgaan zich open moeten opstellen.

Daar er een aantal functies in onze samenleving ideologisch ingebed zitten (bv. het onderwijs) kan worden gesteld dat het functionele opbouwwerk zich dan open hoeft op te stellen in de mate de specifieke probleemcategorie vanuit de samenleving ideologisch of filosofisch niet is ingebed.

NOTA : De open opstelling van het Personeel.

Bij het omschrijven van de open aanpak van de samenlevingsopbouw mag niet enkel stilgestaan worden bij de pluriforme samenstelling van de bestuurslichamen of bij de openheid voor alle probleembetrokkenen; ook de open opstelling van het personeel is erg belangrijk.

Als wij spreken over openheid in de samenlevingsopbouw, gaat het over de openheid van de instelling. De opbouwwerker eerbiedigt het open karakter van de instelling en zal zijn eigen ideologische of filosofische overtuiging op de achtergrond plaatsen.

Dit betekent niet dat de opbouwwerker zich in het uitdrukken van zijn persoonlijke opvattingen moet beperken tot gemeenschappelijk aanvaarde standpunten, maar wel dat hij zich onthoudt van activiteiten die door hun aard de openheid van het opbouworgaan voor de probleembetrokkenen feitelijk in het gedrang brengen.

1. De systematische uitwerking van een globale visie op de Samenlevingsopbouw zoals neergelegd in onderhavige beleidsnota, kan alleen gebeuren door het aanbrengen van klemtonen en prioriteiten.
2. Als globale beleidsoptie, dat wil zeggen op termijn te realiseren globale doelstelling, stellen wij dat alle niveau's en alle dimensies, zoals hoger omschreven, van de Samenlevingsopbouw dienen uitgebouwd.
In principe gebeurt de samenlevingsopbouw door instellingen, opgericht met de specifieke bedoeling aan samenlevingsopbouw te doen, m.a.w. op een autonome zelfstandige wijze. Dit sluit niet uit dat in het kader van het functioneel opbouwwerk een opbouwproject ook kan opgezet worden binnen het kader van een bestaande institutie.
3. De criteria om aan te duiden welke projecten van samenlevingsopbouw het eerst moeten uitgebouwd worden, en het meest recht kunnen laten gelden op erkenning en subsidiëring, kunnen als volgt worden omschreven :
 - a) het duidelijk ontbreken in een bepaald territorium of in een bepaald samenlevingsverband, van sociaal- culturele voorzieningen en de participatie eraan door de betrokken bevolking; of ruimer gesteld, het aanwezig zijn van duidelijke indicatoren die wijzen op een tekort aan welvaarts- en welzijnskansen. Systematisch onderzoek is hier aangewezen.
 - b) de mogelijkheid om, in een bepaalde regio of in een bepaald samenlevingsverband, via de eigen methodes van de samenlevingsopbouw, stimulerend, participatie- en welzijnsbevorderend, te kunnen optreden door het stimuleren van ontwikkelingen en veranderingsprocessen in de samenleving.
 - c) het verkennend experimenteren in maatschappelijke omstandigheden met minder manifeste behoeften maar met de mogelijkheid van het uittesten en uitwerken van nieuwe modellen en methoden van samenlevingsopbouw.
4. De toepassing van deze criteria op de feitelijke situatie van het Vlaamse land, met zijn ongelijke spreiding van welvaarts-kansen en welzijnsvoorzieningen, en rekening houdend met de feitelijk bestaande noodzakelijke initiatieven van samenlevingsopbouw, leidt tot de keuze van volgende beleidsopties :
 - a) Allereerst is een decreet voor het buurtwerk in kansarme situaties dringend noodzakelijk. Een onderzoek naar de territoriale concentraties op micro-schaal van indicaties voor kansarmoede in het Vlaamse land zal de vereiste gegevens verschaffen voor de noodzakelijke planning van dit buurtwerk in kansarme situaties.
 - b) Vervolgens zal een tweede decreet worden uitgevaardigd voor het territoriaal, het categoriaal en het functioneel opbouwwerk.
De thans gesubsidieerde projecten van samenlevingsopbouw zullen intussen worden geëvalueerd op basis van de krachtlijnen van deze beleidsnota, en waar nodig, worden uitgenodigd zich te richten naar deze uitgangspunten. Alsdan kunnen de nodige waarborgen verleend tot verdere groei en ontplooiing.
 - c) Het is eveneens wenselijk enige ruimte te voorzien voor experimenten.
Deze planning zal voor advies worden voorgelegd aan de Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw en zo mogelijke een bindend karakter verkrijgen.
5. Een aantal probleemvelden werden in deze beleidsnota slechts zijdelings of helemaal niet vermeld. Ze zijn nochtans van het allergrootste belang voor de verdere uitbouw van de Samenlevingsopbouw. Wij verzoeken de Hoge Raad deze problemen te bestuderen en oplossingen voor te stellen :
 - a) De uitwerking van een gedecentraliseerd beleid waarbij elk beleidsniveau zijn prioriteiten en en werkvormen bepaalt in wederzijds overleg en wisselwerking.

- b) Het zoeken naar een evenwicht tussen de noodzakelijke professionalisering en het even noodzakelijke vrijwilligerswerk.
 - c) De uitwerking van een deontologische code en het voorzien in beroepsinstanties die kunnen bemiddelen of beslissen in geval van mogelijke conflicten.
 - d) Wat de structuur van de opbouwprojecten betreft, dient gezocht te worden naar juridische formules die de grootst mogelijke participatie en openheid mogelijk maken.
6. De Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw heeft bij de uitwerking van deze beleidsnota een belangrijke taak te vervullen.
Hij zal immers de Minister adviseren omtrent alle aangelegenheden die van belang zijn voor de bevordering van de samenlevingsopbouw, en inzonderheid omtrent de ontwerpen van decreten, besluiten en reglementen die zullen worden uitgevaardigd voor de uitbouw ervan.
7. Rest ons nog een zo sluitend mogelijke definitie te geven van Samenlevingsopbouw. Hiertoe verwijzen wij naar artikel 2 van het decreet van 4 juli 1975 houdende oprichting van een Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw.

Onder Samenlevingsopbouw wordt verstaan :

het op methodische en intentionele wijze met en door de bevolking bevorderen van het op het sociaal-cultureel welzijn gericht functioneren van de samenleving als zodanig door het scheppen van omstandigheden, structuren en relaties die bijdragen tot een grotere participatie aan en integratie in het maatschappelijk gebeuren.

Nawoord en Oproep.

Deze beleidsnota is tot stand gekomen dank zij de harde en ernstige arbeid van de Hoge Raad voor de Samenlevingsopbouw en de medewerking van velen uit de sector van het opbouwwerk.

Deze nota is geen evangelie, geen manifest of geen rood boekje. Zij geeft wel de richting aan waarin wij willen evolueren met de uitbouw van de samenlevingsopbouw in Vlaanderen.

De nota bevat belangrijke opties en standpunten, maar wij zijn ervan overtuigd – hiervoor staat de lange voorbereiding met alle betrokkenen borg – dat omtrent deze opties een ruime consensus bestaat.

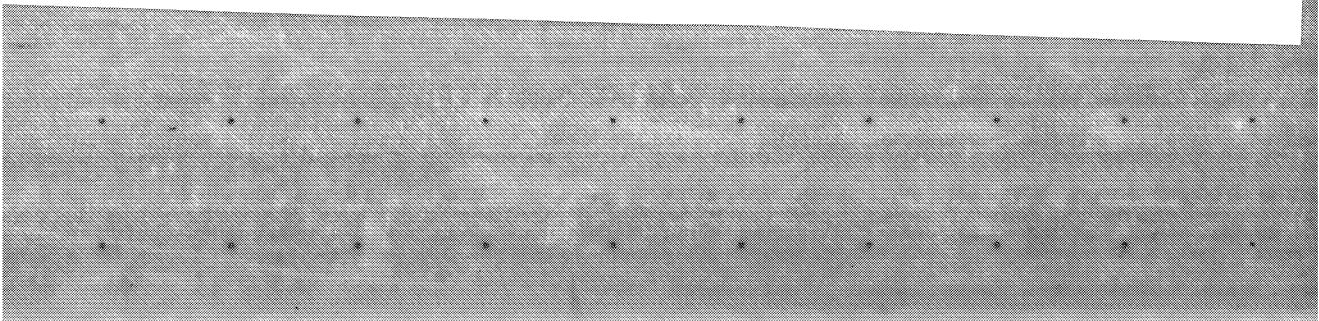
Deze beleidsnota komt erg op tijd, omdat zij zal vorm geven aan de wetgevende initiatieven die zullen moeten genomen worden in de sector van de samenlevingsopbouw. De nota sluit ook een eerste faze af van moeizaam zoeken, overleggen en tasten naar de contouren van de samenlevingsopbouw in ons land.

De nota wil dit denkproces niet beëindigen. Integendeel, deze beleidsnota is een eerste halt, een even stoppen en achteromkijken om te zien waar we staan, en een even naar voor kijken om te zoeken waar het naartoe moet.

Daarom is ook iedereen uitgenodigd die begaan is met het probleem van de samenlevingsopbouw, om zijn bedenkingen, opmerkingen en suggesties over deze beleidsnota te formuleren. Wij zullen deze evaluaties met dank aanvaarden.

R. DE BACKER - VAN OCKEN
Minister van Nederlandse Cultuur
en van Vlaamse Aangelegenheden.

15 juni 1977



I N H O U D**I. TERREINVERKENNING**

- A. Samenlevingsopbouw vereist een maatschappelijk perspectief
- B. Samenlevingsopbouw is een bijdrage tot maatschappelijke ontwikkelingen.

II. METHODISCH WERKEN AAN DE SAMENLEVING

- A. Naargelang het niveau van werken.
- B. Naargelang de bijzondere aard van de problematiek.
- C. Naargelang de bijzondere aard van de probleemcategorie

III. VERANTWOORDELIJKHEID VAN DE BELEIDSINSTANTIES

- A. Decentralisatie van de overheidsbetrokkenheid
- B. Gedeelde verantwoordelijkheid

IV. UITBOUW VAN DE OPBOUWPROJECTEN

- A. Methodische uitbouw van het opbouwwerk
- B. Open opstelling van het opbouwwerk.

V. BELEIDSOPTIES.