

# Opbouwwerk 2001

## Geactualiseerd profiel van het Vlaamse opbouwwerk

André Desmet<sup>1</sup>

Voorzitter Viboso, coördinator opleiding maatschappelijk assistent IPSOC  
(Katholieke Hogeschool Zuid-West-Vlaanderen)

### *Inhoud*

1. Inleiding
2. de contouren van het project
  - 2.1. Initiële keuzen
  - 2.2. Drie fasen
  - 2.3. Vijf thema's
3. De opdracht van het opbouwwerk
  - 3.1. Bouwen aan de lokale samenleving
  - 3.2. Eigentijdse functies
  - 3.3. Opnieuw durven dromen
  - 3.4. Concrete verhalen schrijven
4. Thema's en doelgroepen
  - 4.1. De wortels van het opbouwwerk
  - 4.2. Twee opvattingen
  - 4.3. Eén conclusie
5. Posities en rollen
  - 5.1. Vroeger was het beter
  - 5.2. Maar de context is veranderd
  - 5.3. Sturen van op de tweede lijn
  - 5.4. De complexiteit neemt toe
  - 5.5. De complexiteit benoemen
  - 5.6. Produkten verzelfstandigen?
6. Maatschappelijke verankering
  - 6.1. Drie goede redenen voor een stevige verankering
  - 6.2. Ankers werpen op verschillende niveaus
  - 6.3. Autonomie maar ook samenwerking
7. Opbouwwerk en overheidsbeleid
  - 7.1. Het dak met kapelletjes
  - 7.2. Een decreet met nieuwe klemtonen

- 7.3. Maar het viel niet uit de lucht
  - 7.4. Goede kanten en zwakke punten
  - 7.5. Planning met behoud van autonomie
8. Tot besluit
- Noten

## 1. INLEIDING

De laatste jaren ontbreekt het zeker niet aan beschouwingen over de finaliteit van het sociaal-cultureel werk en het welzijnswerk en over de strategische opties die in dit tijdsgewricht moeten worden genomen. Op congressen en in publikaties leggen tal van organisaties en sectoren nieuwe oriëntaties vast. Maatschappelijke veranderingen van sociaal-economische, culturele en politieke aard, twijfel aan 'de maakbaarheid van de samenleving' én de vele vraagtekens rond de toekomst van de verzorgingsstaat, geven daar alle aanleiding toe.

De aanzet tot zo'n reflexieve operatie in het opbouwwerk dateert van medio '92. Diverse geledingen van de sector drongen erop aan bij Viboso, het ondersteuningsinstituut voor de samenlevingsopbouw in de Vlaamse Gemeenschap, dat toen de laatste hand legde aan zijn meerjarenplan '92-'96. Van bij zijn ontstaan in 1983 had Viboso zijn sporen verdiend met onderzoek en deskundigheidsbevordering op methodisch en thematisch vlak. N.a.v. de zgn. herstructurering van het opbouwwerk - dit is de schaalvergroting die in 1982 onder Cultuurminister Karel Poma is doorgevoerd - werd tevens de organisatie-ontwikkeling in diverse Riso's<sup>2</sup> krachtig ondersteund. En er werd flink geïnvesteerd in belangenbehartiging, in beleidsbeïnvloeding, zowel om voor de sector als zodanig de nodige erkenning en bestaanszekerheid te verwerven als om bepaalde initiatieven, (mee) door het opbouwwerk ontwikkeld, een plaats te geven in het beleid van de Vlaamse Gemeenschap. Denk daarbij aan opleidings- en tewerkstellingsprojecten voor laaggeschoolde langdurig werklozen, buurtwerk als schakel in de armoedebestrijding, nieuwe wooninitiatieven voor kansarmen, enz. Naast dit alles moest Viboso nu een grondige discussie op gang trekken over het profiel van het opbouwwerk en over zijn plaats in het sociaal-cultureel werk en het welzijnswerk.

De noodwendigheid van deze onderneming werd met diverse argumenten onderstreept.

- 1) Er werd vooreerst geopperd dat ook het opbouwwerk zich niet kan onttrekken aan een bezinning op de implicaties van maatschappelijke veranderingen voor de eigen praktijk.

- 2) Ten tweede, zo werd gesteld, is die praktijk zelf aan evaluatie toe. Het opbouwwerk is in de loop van het laatste decennium sterk geëvolueerd. Het slaat een zakelijker toon aan, wars van de ideologische krachttaal die vroeger overheerste. En de werking op het terrein wordt meer afgestemd op weliswaar beperkte maar tastbare resultaten. Maar dreigt de educatieve dimensie van het werk (bewustmaking, participatiebevordering) niet naar het tweede plan te verschuiven? Hollen opbouwwerkers niet te veel van het ene overlegorgaan naar de andere coördinatiecommissie? Gretig deelnemen aan de bestuurlijke drukte kan de aandacht voor het werk aan de basis doen verslappen, zo werd gevreesd.
- 3) Men achtte voorts het ogenblik gekomen om het overheidsbeleid t.a.v. het opbouwwerk op zijn merites te beoordelen. De sector was immers al tien jaar lang ononderbroken voorwerp van beleid, van herstructurering en nieuwe regelgeving. Opeenvolgende ministers hielden het initiatief stevig in handen; de sector was al te vaak in het defensief. In het bijzonder het Decreet op het maatschappelijk opbouwwerk (juni '91) moest worden geëvalueerd. Was de sector in staat een eigen en gedeelde visie te ontwikkelen op de wenselijke reglementering van het opbouwwerk?
- 4) Als vierde en laatste argument werd erop aangedrongen zich rekenschap te geven van de sterke verbreiding van aan het opbouwwerk verwante praktijken richting armoedefondsen, gemeentebesturen en OCMW's, de particuliere welzijnszorg, het verenigingsleven. Of: de legitimiteit van een autonome sector opbouwwerk was aan heroverweging toe.

Daarmee lag meteen de initiële opzet vast van het project 'Opbouwwerk 2001', dat eind '93 werd gestart en zopas, medio '95 is afgerond. De sector zou zijn opdracht en strategie herformuleren, in het licht van manifeste veranderingen in de samenleving. Bovendien zou hij zich positioneren op het maatschappelijk middenveld, onder andere in relatie tot andere werksoorten en sectoren in het sociaal-cultureel werk en het welzijnswerk. Ten slotte zou aandacht besteed worden aan het feitelijke en wenselijke beleid van de Vlaamse gemeenschap t.a.v. de sector.

In de nu volgende bijdrage wil ik de resultaten van het project in hun essentie toelichten. Het verhaal is als volgt gestructureerd: eerst schets ik de aanpak en het verloop van het project en de themakeuze. Vervolgens passeren de behandelde thema's één voor één de revue. Naast de genomen besluiten zal ik waar dit relevant is de gevoerde discussie verduidelijken. In een slotparagraaf waag ik me aan een eerste, nog voorlopige evaluatie van proces en produkt.

## 2. DE CONTOUREN VAN HET PROJECT

### 2.1. Initiële keuzen

Laat mij dus eerst de gevolgde werkwijze en de themakeuze nader toelichten.

Allereerst rees de vraag of de sector de discussie over zijn profiel volledig binnenskamers zou houden dan wel ook de confrontatie zou aangaan met buitenstaanders, bijvoorbeeld met vertegenwoordigers van de belendende percelen in het sociaal-cultureel werk en het welzijnswerk, met de sociale bewegingen en met beleidsverantwoordelijken. Dit laatste kon de blik verbreden en meer gezag geven aan het resultaat van de discussie. Er is gekozen voor een in hoofdzaak sector-interne aanpak, aangevuld met een bevraging van buitenstaanders.

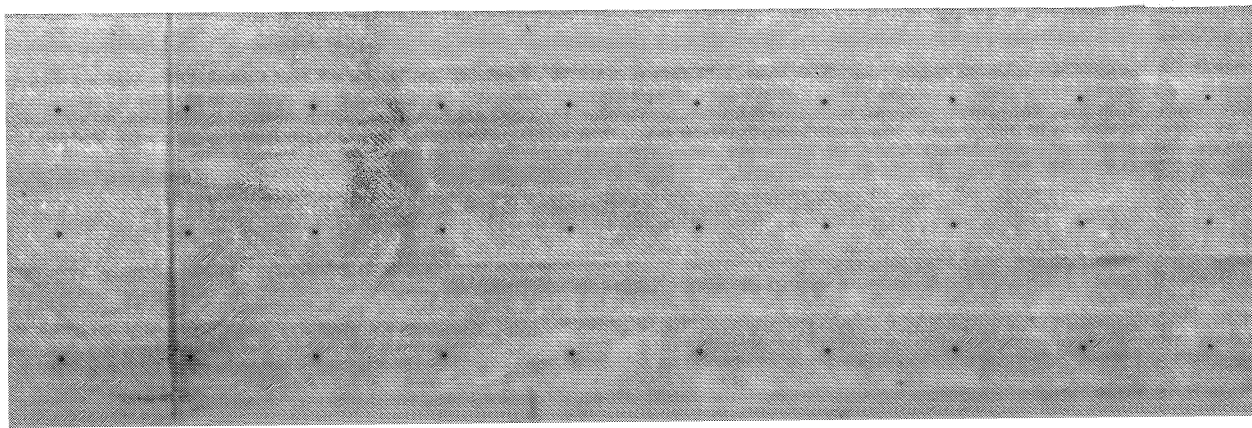
Voorts kon de selectie van thema's ofwel overgelaten worden aan het wijze oordeel van een beperkte programmacommissie, dan wel resulteren uit de aanbreng van onderop. Ook hier is gekozen voor een mengvorm: enerzijds produceerde een beperkte werkgroep probleemstellende teksten, anderzijds brachten de Riso's in een brainstorming discussiestof aan.

En waartoe moest de ganse onderneming leiden: enkele bakens ter oriëntering van de werking op halflange termijn (risico: een berg ideeën die verder tot niets verplicht) of bindende afspraken tussen organisaties (risico: strekkingen die hun posities verdedigen en lange palavers om compromissen te smeden)? Gaandeweg is geopteerd voor een door Viboso en de onderscheiden Riso's te onderschrijven minimumplatform met enkele gemeenschappelijke inhoudelijke en strategische keuzen, zonder daarbij alles en iedereen in één en dezelfde eenheidsworst te willen persen. Een minimum aan duidelijkheid en eensgezindheid kan de geloofwaardigheid van de sector alleen maar doen toenemen, zo luidde de redenering.

### 2.2. Drie fasen

Het project is in drie fasen uitgewerkt. Een eerste fase (oktober '93-februari '94) was probleemstellend van aard en bestond uit drie componenten: een rondgang van de Vibosstaf bij de Riso's om te behandelen thema's te inventariseren; de uitgave van *Opbouwwerk tussen zorg en strijd*<sup>3</sup>, een speciaal nummer van Samenlevingsopbouwcahier met opiniërende bijdragen van deskundigen en commentaren van opbouwwerkers en buitenstaanders; een studiedag waarop beroepskrachten en bestuurders van de sector en enkele genodigden vrijuit van gedachten wisselden over de oogst die vernoemde rondgang en publikatie hadden opgeleverd.

In een tweede fase (maart - juni '94) stond opinievorming centraal. De discussie werd toegespitst: een vijftal thema's werden geselecteerd en voorgelegd, eerst aan elk Riso afzonderlijk en vervolgens op een studiedag, op drie plaatsen georganiseerd, telkens met deelnemers uit verschillende Riso's.



De derde fase (september '94-juni '95) beoogde beleidsvorming. Als vertrekpunt diende een basistekst waarin Vïbosostaflid Luk Verbeke de stand van de discussie had samengevat. De Riso's werden gevraagd op die nota te reageren. Het document werd ook voorgelegd aan een hearing, samengesteld uit een uitgelezen gezelschap van politici, vertegenwoordigers van de sociale bewegingen, het sociaal-cultureel werk en het welzijnswerk, docenten en onderzoekers en ambtenaren van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Van groot belang was het sector-interne congres op 17 februari '95. De ontwerpbesluiten van het project werden daar voorgelegd aan zowat 130 beroepskrachten en bestuurders actief in het opbouwwerk. Het congres bereikte overeenstemming over het gros van de resoluties. Van maart tot juni moest het Riso-Viboso-overleg (voorzitters en coördinatoren van de diverse instituten) nog druk vergaderen om enkele ingewikkelde knopen door te hakken. Eind juni was de zaak rond en kon het minimumplatform, de zgn. eindtekst, ter ondertekening worden voorgelegd aan de onderscheiden instituten. In het najaar '95 worden de besluiten van het project 'Opbouwwerk 2001' naar buiten gebracht.

### 2.3. Vijf thema's

Ik kom nu bij de themakeuze. Van bij de aanvang gold de afspraak het project vooral met inhoudelijke thema's te stofferen; strikt methodische discussies zouden niet worden gevoerd. Zoals hoger al is vermeld, werden uiteindelijk vijf thema's vastgesteld:

- 1) de *opdracht van het opbouwwerk*, de bijdrage die de sector denkt te moeten en te kunnen leveren aan de opbouw van de samenleving en de maatschappelijke relevantie van dit werk in deze tijd;
- 2) de vraag naar welke *doelgroepen* de sector zich in de komende jaren moet richten en welke maatschappelijke problemen bij voorrang zijn aandacht verdienen;
- 3) de *strategische posities en de rollen* die samenhangen met de globaal omschreven opdracht en met de keuze van doelgroepen en probleemvelden;
- 4) het vraagstuk van de *verankering van het opbouwwerk in de samenleving*, het creëren van het noodzakelijk draagvlak bij zowel de doelgroepen als diverse actoren op het maatschappelijk middenveld;
- 5) de wenselijke *verhouding tussen instituten en instellingen voor opbouwwerk en de subsidiërende overheid*.

Met deze vijf thema's als leidraad licht ik nu de resultaten van het project toe. Waar nodig geef ik tekst en uitleg bij de gevoerde discussie.

## 3. DE OPDRACHT VAN HET OPBOUWWERK

De officiële definitie van opbouwwerk in het Decreet van 26 juni 1991 betreffende de erkenning en subsidiëring van het maatschappelijk opbouwwerk (een definitie die



op enkele kleine wijzigingen na overigens al sedert de jaren zeventig in omloop is) klinkt veelbelovend: 'het op methodische en intentionele wijze met en door de bevolking bevorderen van het op het welzijn gerichte 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, ...'

Er is in de loop van het project geen poging gedaan om deze gecanoniseerde volzin te herschrijven. Veel nuttiger leek het de opdracht van het opbouwwerk in operationele termen te verwoorden.

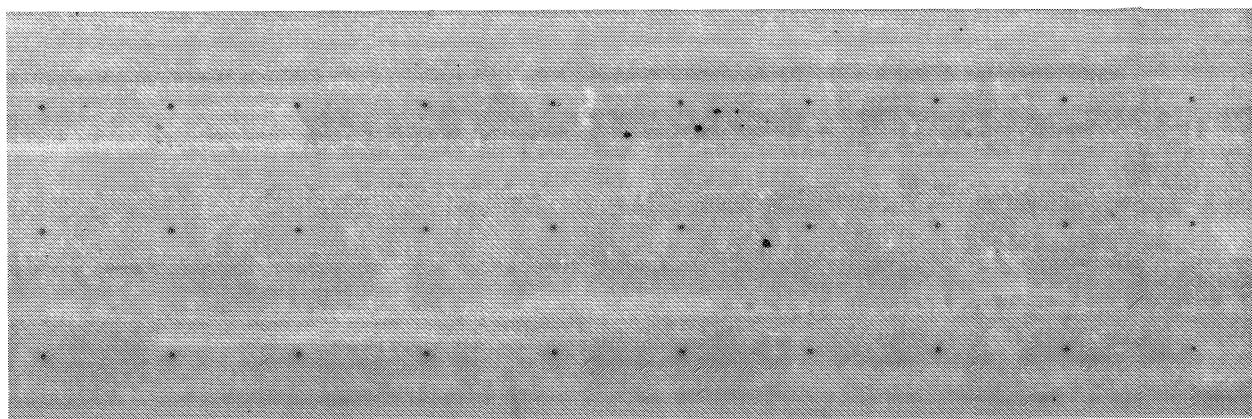
### 3.1. Bouwen aan de lokale samenleving

Voor die operationalisering moest natuurlijk het warm water niet opnieuw worden uitgevonden. Zo ligt het voor de hand dat opbouwwerkers hun werkterrein vinden in lokale samenlevingsverbanden. Zij opereren op de schaal van buurten en wijken, van dorpen en gemeenten, van subregio's. Zij laten zich daar in met ingrijpende ontwikkelingen, met maatschappelijke problemen en hun gevolgen voor het welzijn van de bewoners.

Lokale inbedding impliceert niet dat het opbouwwerk met kwesties van louter plaatselijk belang bezig is. De maatschappelijke relevantie van opbouwwerk reikt verder. Finaal zijn lokale situaties en problemen zelden alleen van plaatselijke aard. Allerlei maatschappelijke ontwikkelingen werken lokaal door, bepalen er (mee) de leefomstandigheden. Migraties uit vele hoeken van de wereld eindigen hier in de meest bescheiden wijken waar een overwegend laaggeschoolde bevolking met bescheiden tot geringe inkomens woont en waar te midden van ingrijpende economische veranderingen de werkloosheid nog ongenadiger toeslaat. Lokale samenlevingsverbanden dragen de gevolgen van de crisis van de verzorgingsstaat en meer bepaald van ondermaatse investeringen in sociale huisvesting en in toegankelijke voorzieningen. Ruimtelijke wanorde, verstedelijkingsdruk, opdringerig verkeer, ook dergelijke fenomenen laten zich in hun implicaties het meest concreet en het scherpst voelen in de dagelijkse woon- en leefomgeving van mensen.

Wat zich lokaal aan problemen en uitdagingen veruitwendigt, moet (mee) daar beantwoord worden. De integratie van minderheden, het toegankelijker maken van de huisvestingsmarkt voor mensen met een laag inkomen of een handicap, het creëren van duurzame werkgelegenheid voor laaggeschoolden, het bevorderen van de zorg voor de open ruimte: dit alles kan niet bij decreet worden uitgevaardigd. Of beter gezegd: wetgevend werk volstaat niet; maatschappelijke vernieuwing veronderstelt de actieve betrokkenheid van burgers en de inzet van plaatselijke en boven lokale beleidsinstanties, van verenigingen en belangengroepen.

Het opbouwwerk vormt een schakel in deze collectieve actie. Het beweegt zich op het maatschappelijk middenveld, tussen enerzijds de burgers en hun (zelf)organisaties en anderzijds de zgn. instanties, de overheid maar ook voorzieningen en diensten.



Zijn referentiepunt ligt bij bevolkingsgroepen en hun collectieve, bewust ervaren of lijdzaam ondergane participatie- en integratieproblemen. Het wil met name dat die bevolkingsgroepen (mede)zeggenschap hebben over beslissingen die hun leefomstandigheden raken.

### 3.2. Eigentijdse functies

Om de opdracht van het opbouwwerk te concretiseren zijn een aantal functies benoemd: beoogde en feitelijke bijdragen aan het maatschappelijk gebeuren. Daarbij kon worden voortgebouwd op een stevige bijdrage van H. Baert aan *Tussen zorg en strijd*, het eerder genoemde nummer van Samenlevingsopbouwcahier.<sup>4</sup>

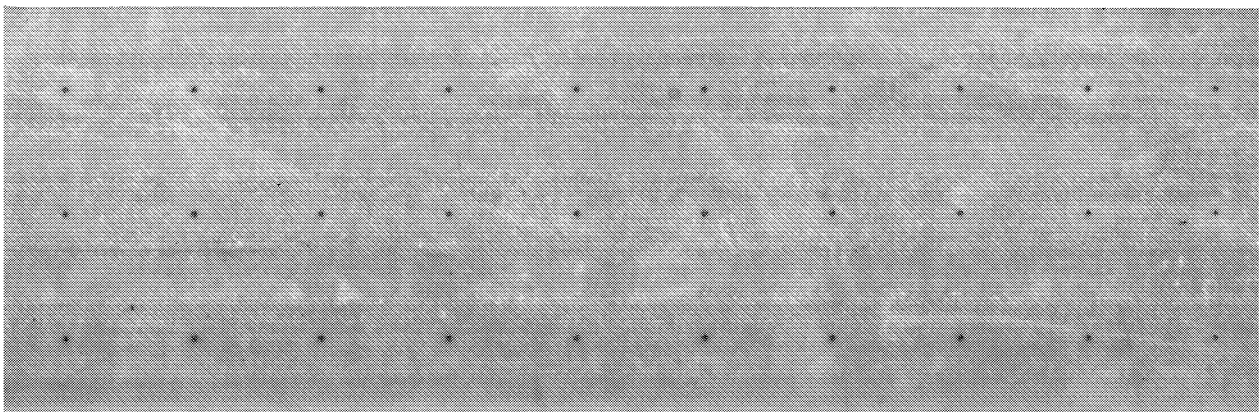
In het slotdocument van 'Opbouwwerk 2001' (het platform, de zgn. eindtekst) worden als belangrijkste functies genoemd: collectieve bewustmaking en collectieve belangenbehartiging enerzijds, maatschappelijke vernieuwing anderzijds.

Eerstgenoemde functie houdt in dat mensen worden geactiveerd om zich in te zetten voor sociale problemen die hen aanbelangen. Het opbouwwerk biedt ondersteuning om die problemen en uitdagingen te onderkennen, te benoemen en de structurele achtergronden ervan te duiden. Het brengt mensen ook samen in organisaties om collectieve belangen te behartigen, om opinies en voorkeuren en aanspraken op passende maatregelen in te brengen in beleidsprocessen. Door daartoe nieuwe participatiekanalen te creëren of bestaande beter te laten functioneren draagt het opbouwwerk bij tot democratisering van de (lokale) samenleving.

Met de vernieuwingsfunctie wordt bedoeld dat het opbouwwerk vaak fungeert als vrijplaats of laboratorium waar op exemplarische wijze en bovendien én vooral samen met de betrokken bevolking vernieuwende oplossingen worden bedacht voor sociale problemen, waar nieuwe sociale netwerken of voorzieningen worden opgebouwd vooraleer ze een zelfstandig bestaan gaan leiden of ingepast worden in bestaande diensten en in het sociaal beleid. De laboratoriumfunctie van het opbouwwerk is niet nieuw maar komt de laatste jaren meer uit de verf omdat zowel de Europese als de federale en de Vlaamse overheid een beroep doen op lokale acties om van onderop een antwoord te zoeken op de dwingende kwesties van deze tijd. Daarmee erkennen zij dus blijkbaar de behoefte aan samenlevingsopbouw, in de meest letterlijke betekenis van het woord. Inspelend op officiële programma's en fondsen, maar terzelfdertijd aan de slag blijvend op het grondvlak van de samenleving, is het opbouwwerk onvermijdelijk zowel van de staat als van de straat. In de dagelijkse praktijk moet de autonomie bevochten worden om het referentiepunt bij doelgroepen en hun concreet ervaren collectieve noden te blijven leggen.

### 3.3. Opnieuw durven dromen

Staan die concrete functies ook in relatie tot een waardegeladen finaliteit? Bieden bevlogen utopieën zoals 'fundamentele democratisering van de samenleving' en 'eman-



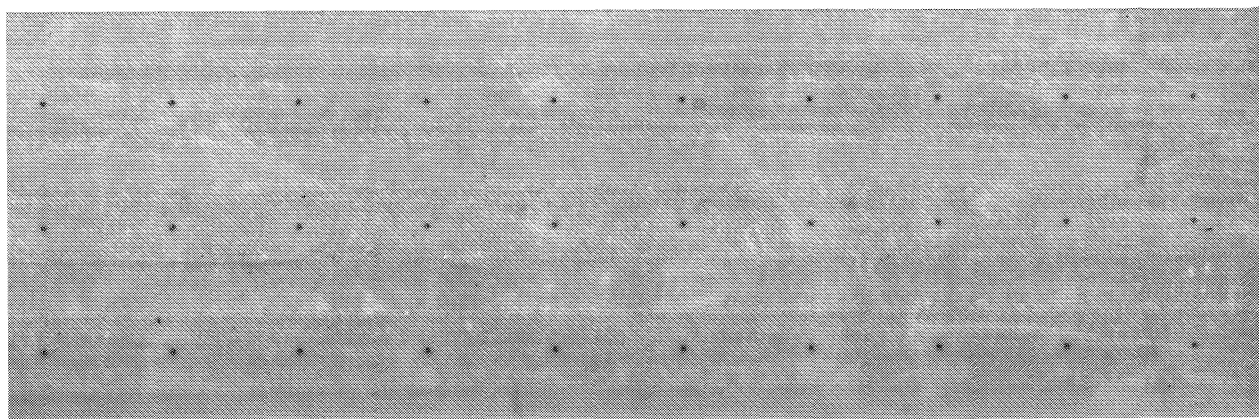
icipatie van achtergestelde groepen' (ik citeer slagzinnen uit de jaren zeventig) nog inspiratie? Wat zijn anders hun eigentijdse pendants? Of heeft zelfs in het opbouwwerk de postmoderne relativisering van grote verhalen en abstracte grootspraak zijn sporen nagelaten? Met lokale acties verander je nu eenmaal de wereld niet...

Ik had het al over de zakelijke toon die opbouwwerkers zich eigen hebben gemaakt. Toch rinkelde al in de eerste fase van het project, op de studiedag begin '94, de alarmbel: wat is het maatschappelijk project van het opbouwwerk? Vroeger getuigde de sector van visie, vroeger wàs er een project: emancipatie, fundamentele democratisering, inspraak, participatie. Ook al verschilde de strategische vertaling van die begrippen van praktijk tot praktijk, gemeenschappelijk was het gedurfde utopisch denken vanuit enkele kernwoorden. In het spoor van de herstructurering kwam de nadruk zodanig te liggen op organisatieontwikkeling en methodische nieuwigheden, dat de waartoe-vraag nog maar nauwelijks werd gesteld. Vroeger werd het opbouwwerk verweten een geitewollensokkensubcultuur te praktizeren, nu is het helemaal wollig want het expliciteert zelfs zijn kijk op mens en maatschappij niet meer. Hoogstens schrijft elke opbouwwerker zijn eigen verhaal en is de sector een voorbeeld van postmodern relativisme, van individualisering van de visievorming.

Eens de kat de bel aangebonden, zodra visionaire debatten worden ingezet, hoort de aandachtige waarnemer inderdaad uiteenlopende verhalen. Eens aan de praat kunnen opbouwwerkers het niet verbergen dat ze niet enkel psychologisch verschillend in de wereld staan, maar ook ideologisch uit zeer diverse vaatjes tappen. De nood aan een inspirerend project is wel even aangekaart maar het grote-visiedebat is niet gevoerd en in de slotdocumenten blijft het bij enkele losse, daarom niet 'zinledige' uitspraken: opbouwwerk streeft samen met anderen naar een meer democratische samenleving. Alle bevolkingsgroepen moeten volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving, de dualisering moet worden tegengegaan, de sociale uitsluiting gebannen. In tijden van individualisering is het zaak nieuwe, zinvolle integratiekaders te helpen creëren en de versterking van de lokale democratie kan de toenemende politieke apathie helpen keren.

#### **3.4. Concrete verhalen schrijven**

Het gesprek over een nieuw, coherent en inspirerend verhaal is dus niet af. Er is nog werk aan de winkel. Zeer zeker moet een suggestie ter harte genomen worden die door verscheidene mensen in de loop van het project werd geformuleerd m.b.t. de manier waarop binnen de sector het gesprek over waarden en visies weer kan worden aangevat. Liefst niet in te abstracte schema's, zo werd gesteld en zeker niet in het versleten ideologisch jargon van vroegere jaren. Het gesprek wordt het best toegepitst op de belangrijkste thema's die de sector gaande houden: huisvesting, werkloosheid en tewerkstelling, de multiculturele samenleving, wijk- en streekontwikke-





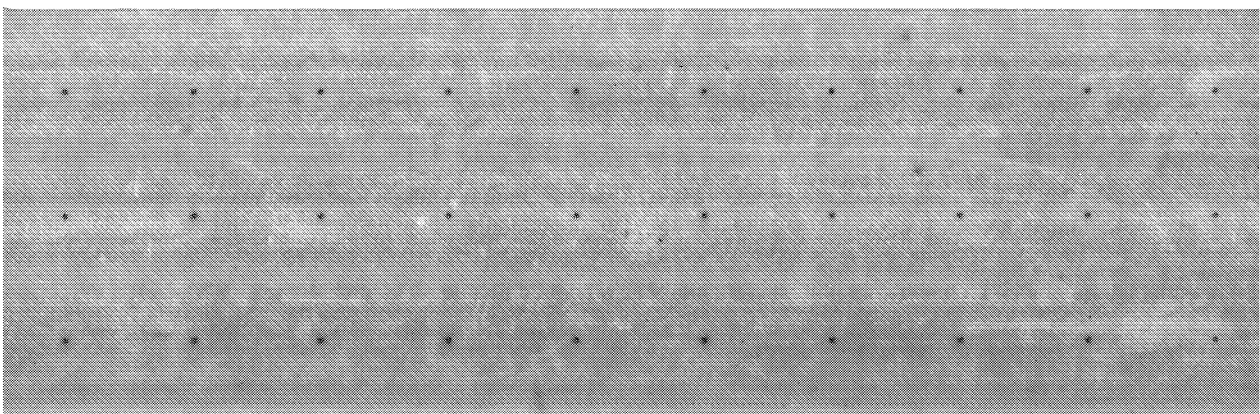
ling, om er maar enkele te noemen. Door de praktijk te reflecteren, door diverse acties en projecten door te lichten en te bevragen, komt men vanzelf bij een kritische bezinning op de finaliteit ervan en kan men verhalen met signaalwaarde schrijven, een inhoudelijke oriëntatie geven aan dossiers waarin men zich heeft vastgebeten. Op die manier kan de sector een uitweg vinden uit het dilemma professionele voorziening versus sociale beweging. Organisaties voor opbouwwerk zijn professionele voorzieningen die juist door hun standpunten, die steunen op ervaringen in acties en projecten aan de basis, beweging kunnen helpen maken. Het belang van die reflectie ligt ook op een zeer praktisch vlak: het kritisch overwegen voor wie of wat men beschikbaar is. Wordt bijvoorbeeld de medewerking aan officiële programma's aan duidelijke voorwaarden verbonden of is de sector, omwille van de wenkende budgetten, een blinde meid voort alle werk? Vooral uit concrete keuzen blijkt hoe men zich opstelt t.a.v. de breuklijnen in de samenleving.

#### 4. THEMA'S EN DOELGROEPEN

Naast de algemene opdracht ging het ook over de thema's die in de komende jaren het meest aandacht verdienen en over de doelgroepen die de sector bij voorrang moet weten te bereiken. De discussie hierover was al een tijd aan de gang. Moet de sector een smal of een breed spoor volgen? Moet hij resoluut kiezen voor kansarme doelgroepen en hun leefomstandigheden of zich daarentegen richten op de kwaliteit van de lokale samenleving als zodanig en bredere lagen van de bevolking mobiliseren? Het project 'Opbouwwerk 2001' werd aangegrepen om de kwestie ten gronde te behandelen en indien mogelijk duidelijke afspraken te maken.

##### 4.1. De wortels van het opbouwwerk

Om de diepere grond van de discussie te begrijpen, moet men weten dat het opbouwwerk in Vlaanderen zich langs diverse lijnen heeft ontwikkeld. Het stedelijk opbouwwerk heeft zijn wortels in de buurthuizen en hun zorg voor kansarme doelgroepen. Maar in de jaren zeventig liet het zich ook in met stedelijk verval en stadsvernieuwing en trok het alle dynamische krachten in bedreigde volkswijken aan. Territoriaal opbouwwerk stond eerst voor mentaliteitsvernieuwing en modernisering in sociaal-economisch achtergebleven gebieden maar daarna ook voor bevordering van participatiedemocratie op gemeentelijk vlak. In Limburg was het toonaangevende initiatief lange tijd een provinciaal instituut voor welzijnsplanning dat nauw samenwerkte met subregionale ontwikkelingsorganen. Tot in de jaren tachtig behoorden ook categorale initiatieven (voor thuislozen, woonwagenbewoners, homofielen) en regionale welzijnsraden tot de sector. Die veelsoortige experimenten en de ermee verbonden doelstellingen en idiomaten vonden allemaal onderdak en gehoor bij het Ministerie van Cultuur (Dienst Volksontwikkeling).



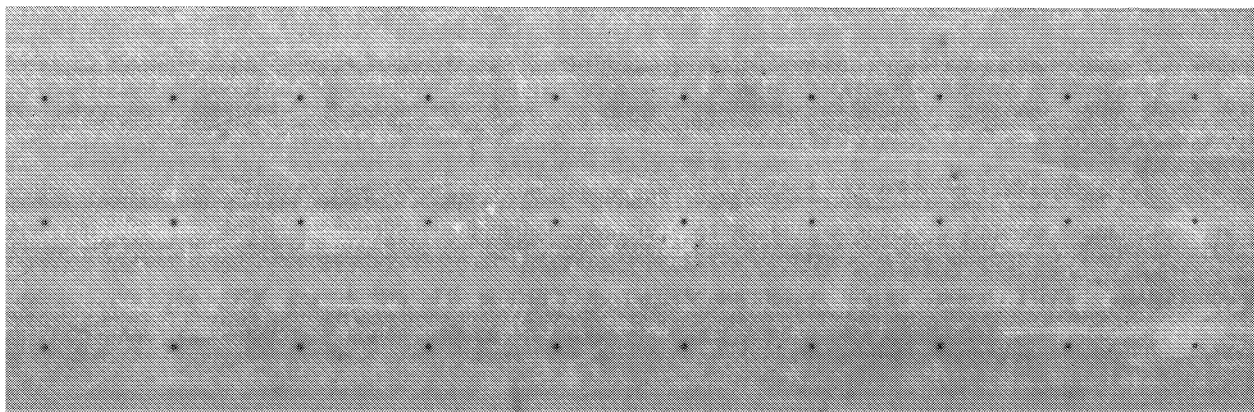
Het is pas in de jaren '80 dat een veelvormige praktijk stap voor stap is ingedamd door de verantwoordelijke ministers en hun administraties. Eerst door Karel Poma, die als Minister van Cultuur het opbouwwerk onderwierp aan een schaalvergroting (vandaar het ontstaan van de Riso's en Viboso), die enkel projectmatig opbouwwerk rond duidelijk omschreven collectieve problemen en met participatie van doelgroepen wou subsidiëren en dus de professionele bemanning van buurthuizen schraptte en categorale initiatieven (onthaaltehuizen e.d.) en welzijnsraden overdroeg aan de Minister van Welzijn en Gezin. Later, nadat ook Viboso en de Riso's n.a.v. regeringsonderhandelingen bij Welzijn en Gezin waren beland, zette Minister Jan Lenssens nog een stap verder. Zijn beleid, dat nogal wat aandacht gaf aan het ondertussen officieel erkende probleem van de nieuwe armoede, leidde tot toespitsing van de middelen voor opbouwwerk: kansarmoedebestrijding moest voortaan absolute voorrang krijgen. Waar de sector al vele jaren sterk met dit thema was begaan en de officiële erkenning ervan hielp bepleiten, werd hij er nu mee vereenzelvigd. Ook in andere sectoren kreeg het thema meer aandacht (begin de jaren '80 in het volksontwikkelingswerk b.v., in het schuchtere prioriteitenbeleid in het raam van het zgn. Vijfde Decreet), maar nergens was de toespitsing even sterk. Het onder Lenssens tot stand gekomen decreet op het (maatschappelijk) opbouwwerk laat in principe een bredere interpretatie toe, maar bij de toepassing ervan vinden alleen programma's die kansarmoedebestrijding beogen, nog genade in de ogen van de Vlaamse overheid.

#### 4.2. Twee opvattingen

Genoeg geschiedenis, terug naar het onderwerp van dit artikel.<sup>5</sup> Ik heb alleen willen reveleren hoe verspreid de roots van de sector liggen en dat pas vrij recent een grotendeels opgelegde inperking richting bestrijding van kansarmoede plaatsvond. Wie al jaren in het kleine wereldje van het opbouwwerk meedraait, wordt zich bewust van de snelheid waarmee op sommige plaatsen de personeelsploeg en het vrijwilligersbestand wijzigen, want velen schijnen alleen het vertoog van de meest recente periode te kennen en zich niet te kunnen inleven in sleutelwoorden die nog niet zo lang geleden centraal stonden in het beleid t.a.v. het sociaal-cultureel werk in het algemeen en het opbouwwerk in het bijzonder.

Maar idiomen met historische betekenis hebben natuurlijk niet noodzakelijk actuele of toekomstgerichte waarde. Het was zaak in onvermijdelijk globale maar toch heldere termen de prioriteiten voor de komende tien tot vijftien jaar te omschrijven.

In de loop van het project 'Opbouwwerk 2001' hebben zich twee opvattingen geprofileerd; niet, zoals men geneigd zou zijn te denken, volgens de scheidingslijnen van de diverse instituten, maar juist de Riso's doorsnijdend. Ook binnen de meeste instituten leeft een verscheidenheid aan opvattingen.



De ene opvatting (groep 1) kiest resoluut voor een smal spoor, wat inhoudt dat de sector zich exclusief zou toeleggen op het fenomeen van de dreigende of feitelijke processen van sociale uitsluiting. De andere groep (groep 2) pleit voor een veel breder programma waarin weliswaar de kansarmoedebestrijding een bevoorrechte plaats behoudt. Langs weerskanten speelt natuurlijk emotionele verknochtheid aan een bepaalde invulling van de sector, maar meer rationele argumenten ontbreken niet. Groep 1 meent dat sociale uitsluiting hier én internationaal het belangrijkste thema van de komende jaren wordt. De sector toont aan de huidige samenlevingsproblematiek te begrijpen door resoluut voor dit thema te kiezen. Bovendien zijn de middelen beperkt en dan worden ze best zeer selectief ingezet. Zo de thema's en doelgroepen te breed worden gekozen, investeert men overigens in bevolkingsgroepen die al over voldoende kanalen beschikken om hun werkelijkheidsdefinities en belangen in de arena te gooien. Ten slotte: een te brede oriëntering tast onvermijdelijk de scherpte van het profiel van de sector aan.

Groep 2 sluit eerst en vooral aan bij een vrees die ook elders in de welzijnssector en in het sociaal-cultureel werk wordt geuit: 'policy for the poor' dreigt uit te monden in 'poor policy'. Maak van het opbouwwerk geen categorale voorziening, enkel gericht op kansarmen, maar een algemene voorziening, die in het raam van een werking met een grotere reikwijdte extra aandacht besteedt aan de participatiekansen van kansarmen.

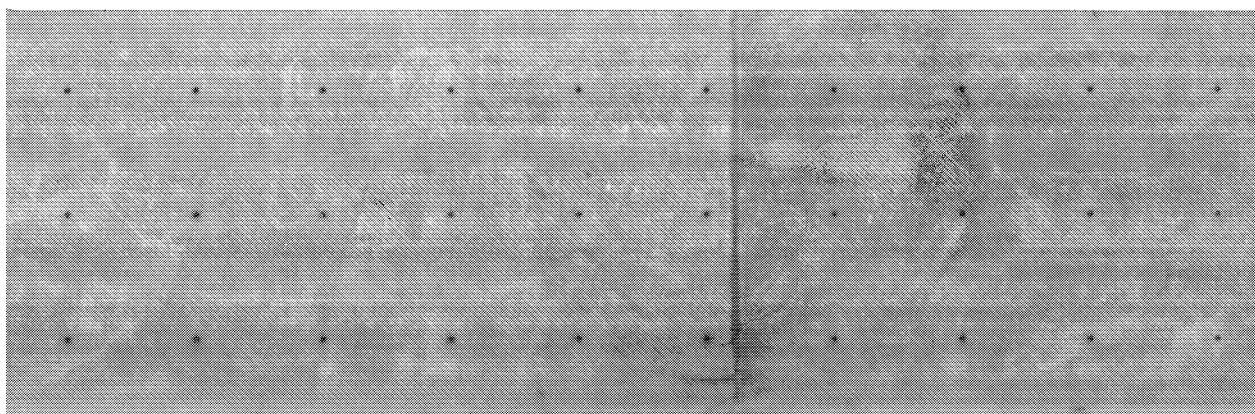
De strijd tegen sociale uitsluiting, in de steden maar ook elders, krijgt een veel breder maatschappelijk draagvlak indien niet enkel de strikt kansarmen tot de doelgroep worden gerekend, wanneer daarentegen meer draagkrachtige groepen eveneens worden aangesproken op hun bereidheid om mee te werken aan de leefbaarheid van lokale samenlevingsverbanden, zelfs rond thema's die niet onder de term 'maatschappelijke achterstelling' te vatten zijn. Werken aan de kwaliteit van de woon- en leefomgeving in het algemeen helpt sociale uitsluiting voorkomen.

Ik wil er nog op wijzen dat op de hearing voor buitenstaanders, eind '94, eveneens een veelheid aan opvattingen over deze aangelegenheid te noteren viel.

#### 4.3. Eén conclusie

Het slotdocument van 'Opbouwwerk 2001' bevat een passus die de tegenstellingen overbrugt en die alle organisaties binnen de sector onderschrijven. Ik citeer in extenso:

'In de komende jaren zal de strijd tegen sociale uitsluiting een belangrijk aandachtspunt blijven voor het opbouwwerk. De sector zal mee ijveren voor de herwaardering van kansarme buurten en wijken en voor een structureel armoedebeleid, zowel in de steden als op 't platteland. Voornaamste objectieven zijn: toegankelijke en dienstbare voorzieningen, goede huisvesting, meer kansen op tewerkstelling, sociale integratie van minderheidsgroepen, ...



In de strijd tegen sociale uitsluiting zal het opbouwwerk alles in het werk stellen om armen en met uitsluiting bedreigde groepen te organiseren en een stem te geven in het beleid dat voor hen gevoerd wordt. Bovendien zullen mensen uit alle lagen van de bevolking worden aangesproken om mee verantwoordelijkheid op te nemen in deze actie.

Daarnaast zal het opbouwwerk zich blijven toeleggen op de leefbaarheid van de lokale samenleving als zodanig, op de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Enerzijds omdat de strijd tegen sociale uitsluiting niet geïsoleerd kan worden gevoerd en werken aan de kwaliteit van de lokale samenleving sociale uitsluiting kan helpen voorkomen. Anderzijds omdat het meer dan ooit belangrijk is mensen te sensibiliseren voor en te betrekken bij kwesties als ruimtelijke ordening en stedenbouw, mobiliteit en verkeersleefbaarheid, degelijke infrastructuur en voorzieningen die beantwoorden aan velerlei behoeften, inspraak van de bevolking in het beleid, enz.

Dit laatste is, net als de strijd tegen sociale uitsluiting, natuurlijk geen opdracht en verantwoordelijkheid van het opbouwwerk alleen. De bijdrage van de sector bestaat erin, vanuit een open en pluralistische opstelling, mensen en groepen uit te nodigen mee te werken aan concrete oplossingen voor collectieve problemen en uitdagingen in de lokale samenleving. Deze bijdrage en de inspanningen van andere actoren moeten uiteraard op elkaar afgestemd worden. Daartoe willen de opbouwwerkorganisaties uitdrukkelijk hun medewerking verlenen.'

Op de laatste alinea, die handelt over de samenwerking met andere partners, wordt verder nog teruggekomen waar het gaat over de verankering van het opbouwwerk.

## 5. POSITIES EN ROLLEN

Als derde grote thema kwamen dus de strategische posities en rollen van het opbouwwerk aan bod: de verantwoordelijkheid die wordt opgenomen in processen van planmatige verandering en de opstelling die daarbij wordt gekozen.

### 5.1. Vroeger was het beter ...

De vele veranderingen die zich de laatste jaren op dit vlak hebben voorgedaan, worden zowel binnen als buiten de sector wel eens afgedaan als een verraad aan de eigen wortels (zie ook de inleiding tot dit artikel). Vroeger had je het echte opbouwwerk, met de professional in de rol van bewogen organisator en pleitbezorger. Nu komt de opbouwwerker daar niet meer aan toe, hij is veeleer een technicus geworden, die experimentele welzijnsvoorzieningen en tewerkstellingsprojecten ontwikkelt en manager speelt. Vroeger primeerde het proces, d.w.z. het toerusten van deelnemers met inzichten, vaardigheden en houdingen en het geduldig opbouwen van sociale netwerken en grass-roots-organizations. Nu wordt alles geofferd aan het heilige produkt en

de efficiëntie waarmee het opbouwwerk zijn bijdrage heeft geleverd. Vroeger trof je de opbouwwerker aan bij zijn doelgroep. Nu houdt hij zich op in het interorganisatorische verkeer om daar overleg en samenwerking te bevorderen en eindeloze vergaderingen te modereren. Participatie van doelgroepen is vaak meer slogan dan realiteit.

### 5.2. Maar de context is veranderd ...

Dreigt de opbouwwerker afscheid te nemen van zijn doelgroepen om in hun plaats, als een door de overheid betaalde sociaal ingenieur, voor alle kwalen van de samenleving verlichte oplossingen voor te stellen en uit te testen? Op het terrein liggen de zaken natuurlijk veel genuanceerder dan fors aangedikte (schijnbare) tegenstellingen laten veronderstellen.

In de discussie is vooreerst gewezen op de sterk veranderde politieke context in vergelijking met pakweg twintig jaar geleden. Dossiers zoals kansarmoede, integratie van migranten, renovatie van binnenstedelijke wijken, verloedering van de woon- en leefomgeving door het kwistig storten van afval, de duale arbeidsmarkt, enz. bevonden zich toen volop in de fase van maatschappelijke en politieke legitimering, in die zin dat van verschillende kanten werd gepoogd de publieke opinie wakker te maken en die issues op de politieke agenda te krijgen. Het opbouwwerk speelde zijn eigen rolletje en beklom middels tal van lokale acties mee de barrikaden om beleid af te dwingen. Nu stofferen verscheidene van die kwesties federale en gewestelijke regeringsverklaringen. En, zoals hoger al is aangestipt, zoekt de overheid lokaal partners voor de invulling van programma's inzake armoedebestrijding, sociale tewerkstelling, veiligheid e.d.m. Enkel roepen om beleid is nu onvruchtbaar, er moet vooral worden aangetoond dat beschikbare budgetten maatschappelijk zinvol kunnen worden aangewend.

### 5.3. Sturen van op de tweede lijn

In die context, zo is voorts geargumenteed, valt het te begrijpen dat organisaties voor opbouwwerk vaker worden weggeroepen van de eerste lijn om nuttig werk te leveren op de tweede lijn. De laatste jaren bewegen steeds meer actoren zich op het domein van de samenlevingsopbouw: gemeentebesturen, OCMW's, integratiecentra voor migranten, particuliere organisaties voor algemeen welzijnswerk, enz. Alle gaan ze op zoek naar contact met en participatie van doelgroepen om hun veiligheidscontracten, huisvestingsprogramma's, tewerkstellingsprojecten, onderwijsopbouwwerk e.d. in te vullen. Menig Riso weet zich aangesproken om deskundigheid in te brengen, projecten te helpen omschrijven, adequate methodische benaderingen te helpen bedenken. Kleine Riso's kunnen bovendien hun actieradius vergroten door niet enkel in eigen beheer projecten op te zetten, maar ook inhoudelijke en methodische steun te verlenen aan initiatieven van andere actoren.



#### 5.4. De complexiteit neemt toe

Overigens werd de bewering dat het hedendaagse opbouwwerk ten prooi zou zijn aan rolverwarring en -verwisseling, sterk genuanceerd. Veeleer gaat het om rolaccumulatie: hedendaagse opbouwwerkers moeten van vele markten thuis zijn en zowel het proces kunnen bewaken als het produkt kunnen managen, zowel een basiswerking kunnen runnen als mee beleid beïnvloeden.

Hun veelkantige positie hebben opbouwwerkers niet volledig zelf uitgevonden, maar vloeit ten dele voort uit de daarnet geschetste contextuele veranderingen. Huisvestingsprojecten lopen niet meer af na de opbouw van een bewonersorganisatie en de formulering van collectieve belangen en eisen. Nu is het zaak te bedenken en uit te proberen hoe het bewonerscomité na een geslaagde woningrenovatie met inspraak blijvend zeggenschap kan krijgen over het beleid van de woningbouwcorporatie. Bovendien is één renovatie nog maar het begin van de sociale heroriëntering van het lokaal woonbeleid. Wie duurzaam verandering nastreeft, moet langdurig op dezelfde nagel kloppen en inderdaad ook beleidstafels helpen documenteren.

Wat niet hoeft te betekenen dat het opbouwwerk weggroeit van zijn basis en bijvoorbeeld verwaarloost kansarme doelgroepen op te krikken van passief gebruiker tot actief participant. Dit laatste is natuurlijk monnikenwerk en het oogt minder spectaculair als je kansarme deelnemers stimuleert assertiever op te komen voor hun rechten of gebruik te maken van voorzieningen dan wanneer bewoners betogen tegen de afbraak van hun wijk of het gierende verkeer in hun straat. Of: in de huidige opbouwwerkpraktijk wordt bewonersparticipatie niet zo zeer stiefmoederlijk behandeld dan wel veelzijdiger ingevuld. Maatschappelijke participatie is een meerzinnig begrip. In het raam van de kansarmoedebestrijding moeten nieuwe participatietrajecten ontworpen worden, gesneden op de maat - lees: de draagkracht - van de deelnemers.<sup>6</sup>

Op het terrein overheerst dus meerzinnigheid en complexiteit.

In die context staan instituten voor opbouwwerk voor moeilijke keuzen op het arbeidsorganisatorische vlak. Kunnen alle beroepskrachten elk aspect van een veelzijdige rol aan? Of is het opbouwwerk rijp voor verdergaande arbeidsdeling? Oplossingen liggen niet zomaar voor de hand. Van situatie tot situatie, rekening houdend met o.a. de beschikbare financiële middelen, moet worden gekozen tussen all-roundfuncties en een meer gespecialiseerde taakverdeling. Dit laatste kan door combinaties te maken van thematische en functionele specialisatie (naast basiswerkers, gespecialiseerd in het huisvestingsdossier, heb je dan b.v. pleitbezorgers en netwerkcoördinatoren die hetzelfde dossier inhoudelijk beheersen).

#### 5.5. De complexiteit benoemen

Het slotdocument van het project 'Opbouwwerk 2001' biedt geen breedvoerige beschrijving van alle dimensies van de opstelling en alle aspecten van de rol van het op-

bouwwerk. De praktijk is overigens té verscheiden om een en ander in één korte nota te kunnen vatten. Er is gepoogd de essentie in de verf te zetten.

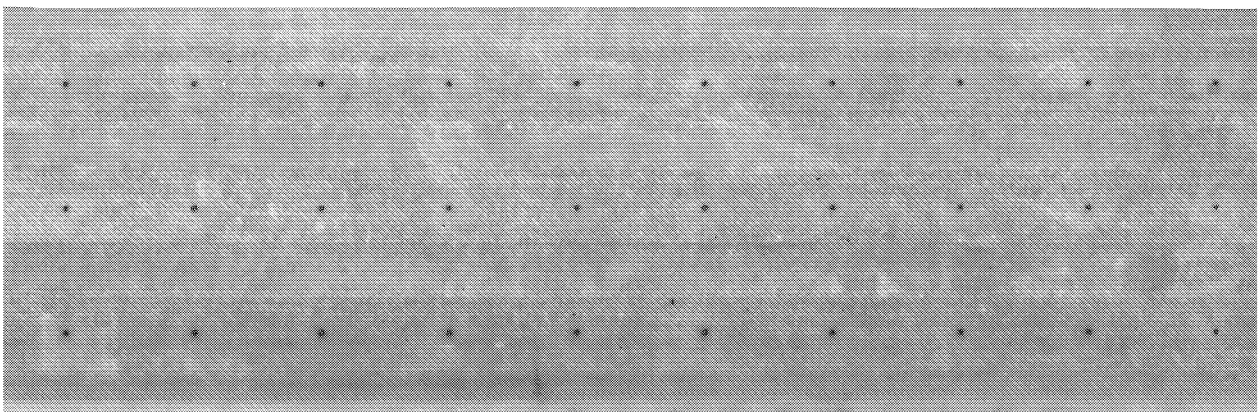
Essentieel, zo is afgesproken, blijft dat opbouwwerkers rechtstreekse contacten leggen met doelgroepen. Het opbouwwerk kan slechts een plaats in de vorming van sociaal beleid ambiëren omdat het in tal van lokale acties de vinger aan de pols houdt. Daar wordt genoteerd wat mensen bezighoudt, daar wordt geformuleerd wat voor deelnemers van collectief belang is, daar wordt uitgeprobeerd wat in de gegeven situatie een oplossing op mensenmaat kan zijn. De zgn. procesmatige aanpak blijft belangrijk in lokaal opbouwwerk; het blijft een centraal objectief de capaciteiten van mensen te ontwikkelen om invloed uit te oefenen op beslissingen die hen aanbelangen.

In aansluiting op dit basiswerk fungeren organisaties voor opbouwwerk bovendien als draaischijf: zij maken de verbinding tussen doelgroepen enerzijds en het maatschappelijk middenveld en de beleidscircuits anderzijds. Dit impliceert dat met veel zorg aan dossiervorming wordt gewerkt en dat het opbouwwerk zich op grond van zijn ervaringskennis mengt in het maatschappelijk debat. Op alle niveaus - lokaal, bovenlokaal en op Vlaams en federaal vlak - moet nog meer geïnvesteerd worden in beïnvloeding van het beleid. Dit kan het opbouwwerk niet alleen, het moet durven appelleren aan andere actoren op het maatschappelijk middenveld, de sociale bewegingen met name. (Dit is met zoveel woorden ook beklemtoond op de hearing van externen.) Draaischijf spelen impliceert vervolgens dat het opbouwwerk, eerst en vooral lokaal en bovenlokaal, deelneemt aan interorganisatorische netwerken die vorm geven aan en meer coördinatie brengen in het sociaal beleid. Soms, waar geëigende fora ontbreken, moet het opbouwwerk zelf het overleg op gang brengen en netwerken construeren en zelfs (tijdelijk) een coördinerende rol opnemen. Dit is legitiem om het basiswerk niet te laten verzanden, om het beleidssysteem uit te nodigen voorwaarden te scheppen voor en in te spelen op lokale dynamiek.

### 5.6. Produkten verzelfstandigen?

In de rand van de discussie over posities en rollen in het opbouwwerk, dook een voor de sector geheel nieuwe probleemstelling op: moet het opbouwwerk zijn initiatieven zo vlug mogelijk een zelfstandig leven laten leiden of ze juist binnen de sector houden?

Experimenten die in de sector worden opgezet en die succesvol blijken, leiden na verloop van tijd een zelfstandig bestaan of krijgen elders navolging, onder de vleugels van andere initiatiefnemers. Na verloop van tijd volgt subsidiëring, professionalisering en reglementering van een nieuwe voorziening of werkvorm. Op verschillende domeinen - de armoedebestrijding, integratie van migranten, nieuwe



wooninitiatieven, tewerkstellingsprojecten - kunnen verhalen in die zin worden geschreven.

Is het wel zo wenselijk dat de sector zijn produkten zo snel mogelijk loslaat, zelfstandig maakt of aan andere initiatiefnemers overdraagt of overlaat, zo werd de vraag gesteld. Houdt die strategie niet het gevaar in dat het opbouwwerk zijn greep verliest, zowel op het leven dat het oorspronkelijk initiatief verder leidt als op het beleid dat errond gevoerd wordt? En doet de sector niet aan permanente uitverkoop, waardoor anderen met de pluimen weglopen terwijl hijzelf met lege handen achterblijft en telkens opnieuw zijn legitimiteit, zijn bestaansreden moet bewijzen?

Een alternatieve strategie zou erin bestaan deels verzelfstandigde produkten (federaties van lokale zelforganisaties, kleinschalige en participatief beheerde voorzieningen) in de vorm van filialen toch binnen de sector te houden waardoor na verloop van tijd het opbouwwerk zelf een conglomeraat van basiswerkingen zou worden. Zo die produkten voorwerp worden van aparte subsidiereglementen, zou de sector alleen maar aan legitimiteit winnen want hij zou meervoudig verbonden zijn met het sociaal beleid.

De alternatieve strategie is uiteindelijk niet weerhouden, zeker niet als een stelselmatig te volgen spoor. Het opbouwwerk wenst geen nieuwe welzijnsholding of zuil te creëren, laat staan dat het daartoe van wie dan ook medewerking zou krijgen. Lokale samenlevingsopbouw is het werk van velen en de sector rekent het juist tot zijn taak permanent te innoveren en hetgeen zijn deugdelijkheid heeft bewezen een autonoom bestaan te laten leiden of in te passen in het beleid van andere actoren. Juist in die positie en rol moet de sector erkenning afdwingen en legitimiteit weten te verwerven. De 'verzelfstandigingsstrategie' hoeft overigens niet te beletten dat er nauwe banden blijven bestaan tussen het opbouwwerk en autonoom geworden burgerinitiatieven of elders ingepaste voorzieningen en werkingen.

## 6. MAATSCHAPPELIJKE VERANKERING

Zo kom ik tot een volgend thema: de maatschappelijke verankering van het opbouwwerk. Daarmee wordt bedoeld: de mate waarin het opbouwwerk steunpunten of ankers heeft in de samenleving, de mate waarin het gedragen wordt vanuit de samenleving zodat het zich erkend en bevestigd weet in zijn (hierboven omschreven) taak en rol.

In *Tussen zorg en strijd* had ik daarover zelf de discussie geopend, meer bepaald door de effecten te bevragen van de schaalvergroting in het opbouwwerk en van de werking in tijdelijke projecten. Boet de sector niet in aan herkenbaarheid bij het brede publiek? Wordt het niet moeilijker om contacten met lokale samenlevingsverbanden

te onderhouden? Moet in de steden niet resoluut weer worden aangeknoopt met de buurtwerktraditie en kan de sector zijn verankering niet verstevigen door contractuele samenwerking met derden: lokale besturen, particuliere welzijnsorganisaties e.d.?'

### **6.1. Drie goede redenen voor een stevige verankering**

Een meer systematische reflectie van dit thema in de loop van het project leidde tot een drievoudige probleemstelling. De wijze waarop de sector zich inbedt in de samenleving is vooreerst belangrijk uit een democratisch oogpunt. Meer bepaald moeten voor vrijwilligers de drempels om te participeren aan de structuren en dus de besluitvorming binnen het opbouwwerk, zo laag mogelijk liggen. Ten tweede spelen functionele argumenten. Om doelgroepen tot participatie aan de lokale samenlevingsopbouw te kunnen bewegen, moet het opbouwwerk kunnen mobiliseren; het moet in staat zijn tot consensusmobilisatie (mensen overtuigen van het belang van bepaalde kwesties en doelstellingen) en tot participatiemobilisatie (mensen rond die kwesties en objectieven in beweging krijgen). Mobiliseren vergt veel energie en de kans op slagen verhoogt als men kan terugvallen op bestaande sociale netwerken. Ten derde: om zijn eigen bestaansredenen te legitimeren heeft de sector, net als andere voorzieningen die afhankelijk zijn van subsidies, nood aan maatschappelijke steun. Dat is dubbel waar in de crisissfeer waarin de verzorgingsstaat zich thans bevindt. Het zou riskant zijn enkel te teren op de juridische verankering van het opbouwwerk in een decreet.

### **6.2. Ankers werpen op verschillende niveaus**

In het slotdocument wordt een dubbele aanpak naar voren geschoven: enerzijds veel zorg besteden aan de inbedding van de werking op het terrein, anderzijds het maatschappelijk draagvlak van de opbouwwerkstructuren vergroten.

Het eerste betekent voorzien in nieuwe of gebruik maken van bestaande kanalen om groepen te activeren en te mobiliseren, om participatie los te weken. Ofwel richt het opbouwwerk zelf lokale organisaties op (in het jargon wel eens steunpunten genoemd), naargelang het geval op buurt- of wijkniveau of op de schaal van een gemeente of subregio. Ofwel bedt het zijn werking in in lokale voorzieningen die als sociaal trefpunt fungeren (dienstencentra b.v.). Daarnaast kan samenwerking gezocht worden met lokale vertakkingen van sociale bewegingen. Voor het buurt- en wijkniveau wordt het belang onderstreept van buurtwerk, lokale integratiecentra en jeugdwelzijnswerk. Er wordt sterk aangedrongen op een geëigende subsidieregeling voor basisvoorzieningen in kansarme wijken. Bij de herstructurering moest het opbouwwerk het buurtwerk grotendeels loslaten. Enkele buurthuizen kunnen thans overleven met gelden uit het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen. Maar die tijdelijke oplossing waarborgt nog geen continuïteit.

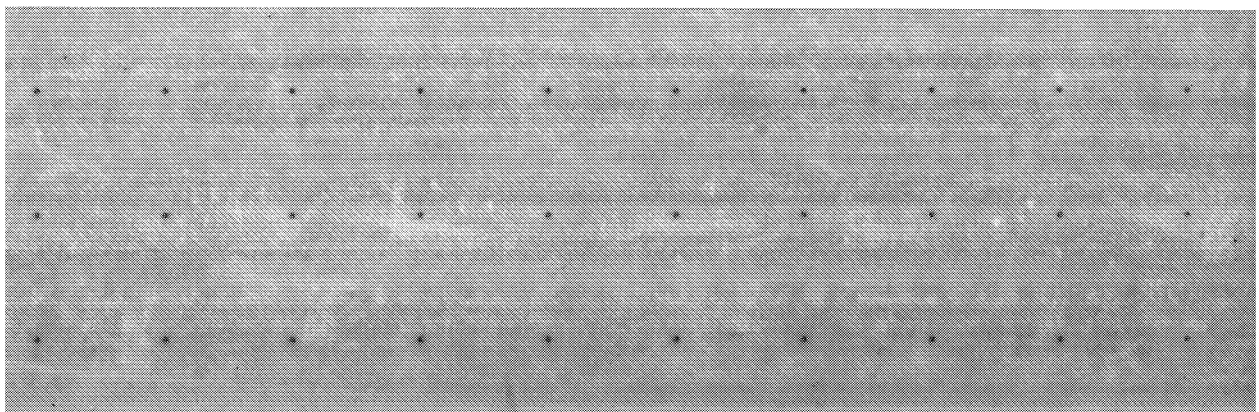
Om de representativiteit van hun beleidsstructuren te vergroten, hebben alle instituten binnen de sector een beroep gedaan op de medewerking van vertegenwoordigers van sociale bewegingen, het sociaal-cultureel werk, de basiseducatie, het welzijnswerk. Deze weg zal verder bewandeld worden en bovendien kan het maatschappelijk draagvlak van organisaties voor opbouwwerk gaandeweg vergroten als verantwoordelijken van uit het opbouwwerk voortgekomen maar inmiddels verzelfstandigde initiatieven mee de beleidsstructuren bevolken (zie hoger: de 'verzelfstandigingsstrategie'). In elk geval zal meer aandacht besteed worden aan de vorming van een dynamisch vrijwilligerskader dat bereid is voor langere tijd verantwoordelijkheden op te nemen binnen het opbouwwerk.

### 6.3. Autonomie maar ook samenwerking

Door zowel in zijn werking op het terrein als in zijn structuren resoluut te kiezen voor intense samenwerking met andere takken van het sociaal-cultureel werk en het welzijnswerk en met sociale bewegingen, kan het opbouwwerk ook zijn positie op het maatschappelijk middenveld uitklaren en verstevigen.

Het is bijzonder druk op de markt van de lokale samenlevingsopbouw. Grote sociale organisaties zijn druk bevaren kanalen voor maatschappelijke participatie. De laatste jaren passen zij het projectmatig opbouwwerk toe om hun lokale werking nieuw leven in te blazen. Met diezelfde projectformule zoeken vakbonden hoe ze in hun plaatselijke en regionale werking vorm kunnen geven aan een brede vakbeweging, die niet enkel aandacht heeft voor de arbeidsproblemen in de productiesfeer, maar ook voor de situatie van werknemers in de reproductiesfeer: de verhouding tussen arbeid en milieu, de opvang van kinderen van buitenhuiswerkende ouders, enz. Het armoedebeleid mobiliseert lokale besturen, OCMW's, particuliere welzijnsorganisaties. Bij de normering en implementatie van armoedeprogramma's vormt het projectwerk de voornaamste inspiratiebron. In het algemeen welzijnswerk wordt al lang gepleit voor preventief en structuurgericht werken en de nieuwe ROSI's<sup>8</sup> zouden onder andere de al zo lang bewierookte signaalfunctie van het welzijnswerk moeten operationaliseren.

De verspreiding van de opbouwwerkmatige aanpak moet door het autonome opbouwwerk niet als een bedreiging van zijn eigen bestaansreden worden aangezien, maar juist als een uitdaging. Het kan zijn diensten, zijn deskundigheid aanbieden aan derden en op contractuele basis steun verlenen aan initiatieven die elders ontstaan. Essentieel is dat in het contract en in de feiten de professionele autonomie van de opbouwwerkers gerespecteerd wordt én dat er bovendien ruimte is voor de opbouw van samenwerkingsverbanden in een open pluralistische geest. Op het terrein blijkt overigens dat projecten meer armslag krijgen wanneer diverse werksoorten zoals de welzijnzorg, het vormingswerk, de basiseducatie, centra voor migranten en ook het op-





opbouwwerk hun specifieke deskundigheid samenleggen en initiatieven laten uitgroeien tot knooppunten van op één en hetzelfde objectief gerichte acties.

Samenwerking met sociale bewegingen kan de impact van lokale projecten doen toenemen. Zelf beschikt het opbouwwerk niet over de mogelijkheden om continu brede lagen van de bevolking te mobiliseren voor een bepaalde sociale kwestie. Grote bewegingsorganisaties zijn met hun landelijke structuren en lokale afdelingen en secretariaten beter uitgerust om grootscheepse campagnes te voeren.

Op het middenveld zal het er dus op aankomen gestalte te geven aan complementariteit en samenwerking in plaats van competitie. Dat is ook beklemtoond tijdens de hearing waar politici, vertegenwoordigers van aanverwante sectoren en sociale bewegingen en docenten en onderzoekers commentaar gaven op de tussentijdse conclusies van het project 'Opbouwwerk 2001'. Tijdens die hearing werd overigens door buitenstaanders bevestigd wat het opbouwwerk de samenleving te bieden heeft: het bereikt doelgroepen waar andere actoren nauwelijks voeling mee krijgen, op die manier heeft het meer dan eens miskende of ondersneeuwde problemen aan de oppervlakte helpen brengen en een bedding gecreëerd voor niet-bemiddelde belangen. Blijkbaar weet het dus lokale dynamiek los te weken en zijn ongebonden opstelling blijkt vaak een uitstekende uitgangspositie om vele partners rond de tafel te krijgen en constructieve samenwerkingsverbanden te smeden.

## 7. OPBOUWWERK EN OVERHEIDSBELEID

'Last but not least' sta ik stil bij het vijfde thema dat in het project 'Opbouwwerk 2001' is behandeld: de relatie tussen de sector en de subsidiërende overheid. Of: de evaluatie van het tijdens het laatste jaren gevoerde overheidsbeleid m.b.t. het opbouwwerk.

De discussiestof kan in twee subthema's worden opgedeeld. Enerzijds de vraag waar het opbouwwerk onderdak moet krijgen: bij welk departement en op welk beleidsniveau. Anderzijds het subsidiesysteem en meer bepaald het stelsel van contractsubsidieering op basis van meerjarenplannen dat met het decreet op het maatschappelijk opbouwwerk in voege getreden is. (Natuurlijk is er, met recht en reden overigens, ook gepleit voor uitbreiding van de personeelsomkadering in de sector en voor meer werkingsmiddelen, maar dit aspect laat ik in het raam van dit artikel buiten beschouwing.)

### 7.1. Het dak met kapelletjes

De discussie over het eerste subthema bleef veilig op de begane grond: wat houdt de sector nu bezig, welke vragen moeten nu worden beantwoord. Zo bleef buiten beschouwing de vraag of het opbouwwerk, het plaatselijk jeugdwerk achterna, niet beter zou worden gesubsidieerd met door de Vlaamse Gemeenschap aan de gemeenten

toegewezen middelen.<sup>9</sup> Van een decentralisatiedebat is in het opbouwwerk dus vooralsnog geen sprake.

Dat het opbouwwerk bij de Minister van Welzijn en Gezin is ondergebracht, wordt blijkbaar als een voldongen feit aangezien. De wenselijkheid van een eventuele terugkeer naar Cultuur is nauwelijks in overweging genomen. (Voor de duidelijkheid: bij Cultuur leidde het opbouwwerk lange tijd een precair bestaan, wegens geen decreet, maar het ministerie legde geen thematische beperkingen op. De verhuis naar Welzijn en Gezin bracht meer bestaanszekerheid, maar daar werd ook een prijs voor betaald: thematisch dichter aanleunen bij de persoonsgebonden materies.) Toch is opnieuw beklemtoond dat opbouwwerk in wezen een vorm van sociaal-cultureel werk is. Maar de vraag welk ministerie de voogdij heeft over de sector wordt van secundair belang geacht, als er maar opnieuw kan worden gepraat over een werkveld, breder dan de strikte kansarmoedebestrijding. (Nu de materies sociaal-cultureel werk en welzijnswerk onder één en dezelfde minister ressorteren, zou het gesprek hierover in principe vlotter moeten lopen.)

Zorgvuldig werd overwogen of het opbouwwerk dan niet meer baat zou hebben bij een verkavelde financiering. Het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap is wel één en ondeelbaar, maar bevoegdheden blijven verdeeld over verscheidene excellenties, die zich elk afzonderlijk willen profileren. Wat traditioneel het geval is in bijvoorbeeld de volwasseneneducatie, waarvoor de middelen én de reglementen verspreid liggen over verschillende departementen, lijkt nu over te waaien naar de samenlevingsopbouw: onderscheiden ministers nemen initiatieven en begroten middelen, elk op hun domein (kansarmoedebestrijding, huisvesting, opleiding en tewerkstelling, enz.). Bij de middelen van de Vlaamse Gemeenschap voegen zich deze van gedecentraliseerde besturen zoals sommige provincies én, niet te vergeten, de Europese vleespotten. Moet het opbouwwerk zich dan tot één minister blijven wenden of kan het beter programmacontracten sluiten met verscheidene geïnteresseerde beleidsniveaus en departementen?

Het spreekt vanzelf dat de sector graag wordt aangezocht omwille van zijn deskundigheid inzake lokale samenlevingsopbouw. Hij zal dan ook niet nalaten in te haken op zinvolle beleidsinitiatieven van andere instanties dan de voogdijminister, voor zover in programmacontracten naast additionele middelen ook zijn autonomie wordt gewaarborgd om te werken volgens geëigende methodische en deontologische principes. Dit mag evenwel geen aanleiding vormen om op de begroting van Welzijn en Gezin de reguliere middelen voor opbouwwerk terug te schroeven. Overigens wordt gehoopt dat de Minister van Welzijn en Gezin de organisaties voor opbouwwerk helpt aanbevelen bij instanties die additionele middelen voor samenlevingsopbouw beheren. Die hoop wordt niet gekoesterd omwille van de louter materiële belangen

van de sector, maar met het oog op de noodzakelijke coördinatie van het beleid inzake samenlevingsopbouw.

Kortom: de sector hoopt dat de voogdijminister een brede kijk heeft op de inzetbaarheid van opbouwwerk, op hetgeen dit werk kan betekenen met het oog op een geïntegreerd beleid waarbij persoons- en plaatsgebonden materies onvermijdelijk met elkaar verweven raken. Zulks impliceert dat hij enerzijds zelf onderdak biedt aan de sector en anderzijds coördinerend optreedt als bovenop het grote dak door andere instanties gefinancierde kapelletjes komen.

## 7.2. Een decreet met nieuwe klemtonen

Het tweede subthema vergt enige situering.

Het decreet op het maatschappelijk opbouwwerk (juni '91; uitvoeringsbesluit: juli '91) introduceerde een voor Vlaanderen en zeker voor het sociaal-cultureel werk en de welzijnssector vrij nieuw subsidiesysteem.

Vooreerst inspireerde het zich kennelijk aan het flexibiliteitsdebat. De erkenning van instituten en instellingen voor opbouwwerk blijft voorwaardelijk, gebeurt periodiek, in principe om de vijf jaar, bij de goedkeuring van een meerjarenplan. Criteria om de omvang van het gesubsidieerde personeelskader te bepalen, zijn er niet. De minister beslist in deze ad hoc, afgaand op in het meerjarenplan becijferde behoeften.

Ten tweede verplicht de reglementering organisaties die subsidies aanvragen hun prioriteiten kenbaar te maken. Elk meerjarenplan bestaat uit programma's met duidelijk omliggende thema's, doelgroepen en werkgebieden, die aantoonbaar op basis van onderzoek en na ruime consultatie zijn gekozen. In het voorgaande is al uitvoerig gedocumenteerd dat kansarmoedebestrijding dé topprioriteit is: elk programma moet verband houden met ruimtelijk gelokaliseerde 'meervoudige maatschappelijke achterstelling'.

Ten derde moet elk meerjarenplan volgens afspraak, dus zoals het is goedgekeurd, worden uitgevoerd. Bijsturen kan men in de jaarlijks in te dienen dossiers, op basis waarvan de subsidies worden uitbetaald. Op elk moment kan de inspectie nagaan of hetgeen in de goedgekeurde dossiers staat ook nauwgezet in de praktijk wordt omgezet.

## 7.3. Maar het viel niet uit de lucht

Dit subsidiesysteem viel natuurlijk niet helemaal uit de lucht. Kennelijk is de Vlaamse Gemeenschap op zoek naar een nieuwe verhouding met het gesubsidieerde particulier initiatief. In onversneden vorm komt 'la liberté subsidiée' hoe langer hoe minder voor. De overheid wil meer sturend optreden op domeinen zoals de volwasseneneducatie, het sociaal-cultureel werk en de welzijns- en gezondheidszorg. Inhoudelijke normen en prioriteiten vullen louter kwantitatieve subsidiecriteria aan of vervangen ze zelfs. De ruimtelijke spreiding van initiatieven wordt zorgvuldiger

bewaakt. Herstructurering volgt waar het particulier initiatief in te veel specialismen is versnipperd. De mening wint veld dat uitbesteding van taken aan het particulier initiatief, het traditionele systeem van onderaanneming dus, slechts verantwoord blijft, mits de overheid mee richting geeft aan de besteding van de middelen.

In wetenschappelijke kringen en in de sociale sector, kan die ontwikkeling op veel supporters rekenen. Voorstanders zijn van oordeel dat uit een democratisch oogpunt de geschetste evolutie volkomen voor de hand ligt. Een overheid die ordent en prioriteiten stelt, versterkt overigens de legitimatie van het van gemeenschapsgelden afhankelijke particulier initiatief.

Subsidiëring op basis van goedgekeurde meerjarenplannen was toen het decreet op het opbouwwerk in werking trad nog nieuw, maar kreeg inmiddels navolging. Het recente decreet op het plaatselijk jeugdwerk is één pertinent voorbeeld.

Elders geeft dit systeem voedsel aan geanimeerde debatten:

tijdens het eind '93 afgesloten VCVO<sup>10</sup>-project 'Nieuwe Uitdagingen voor het Sociaal-Cultureel Werk' werd de idee 'communicatieve planning' gelanceerd: periodiek zouden het sociaal-cultureel werk, onafhankelijke deskundigen, gebruikers en de overheid in overleg kunnen treden over thema's waaraan prioriteit moet worden toegekend. Hoe de idee verder is uitgewerkt, kan men lezen in verscheidene publicaties n.a.v. het project.<sup>11</sup>

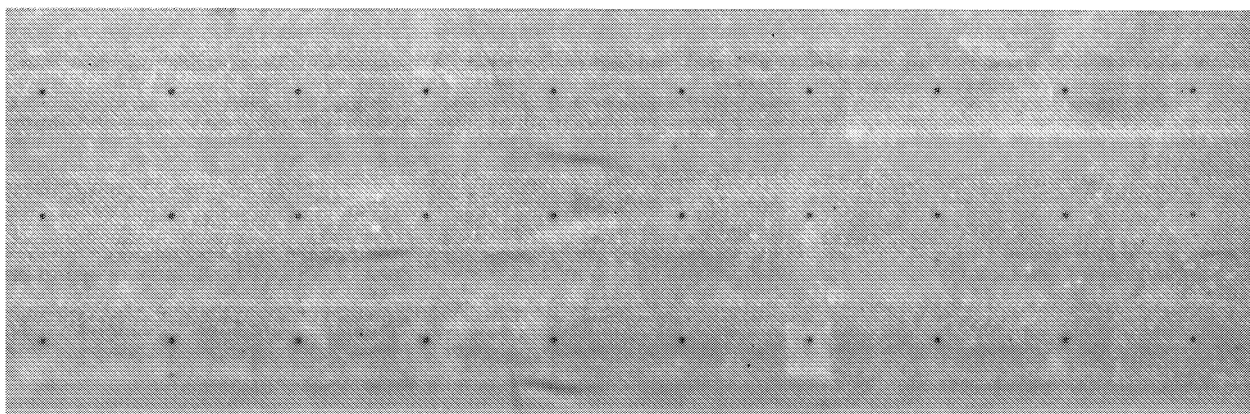
De praktische toepassing lijkt nog veraf: in de dit jaar uitgevaardigde decreten op het volkswikkelingswerk<sup>12</sup> is van communicatieve planning geen sprake en naar verluidt zou de Dienst Volksontwikkeling de idee niet erg genegen zijn.

#### 7.4. Goede kanten en zwakke punten

Hoe kijken bestuurders en beroepskrachten in het opbouwwerk nu aan tegen een en ander, na enkele jaren ervaring met het voornoemde decreet en nieuwe subsidiesysteem?

Meerjarenplanning wordt onverdeeld toegejuicht. Dit systeem zet er toe aan rationele keuzen te maken, voorrang te geven aan wat werkelijk van maatschappelijk belang is. Het schept een kader om initiatieven met een beperkt doel en ~~ruim~~ruimte, zoals in ruimte en tijd begrensde projecten, te situeren in omvattender programma's. Het vraagt véél werk, voortdurend moet men oppassen niet te verdringen in paperasserie of geen vergaderitis op te lopen, maar alles bij elkaar genomen is het nuttig bestede energie. Alles plannen kan niet, men moet nog wat tijd en middelen overhouden om snel op de actualiteit te kunnen inspelen.

Het zgn. prioriteitenbeleid vanwege de overheid oogst minder applaus. Niet uit principe, verre van, maar op grond van ervaringen met de concrete beleidspraktijk. In de toepassing van het decreet ontbreekt voorlopig de open dialoog tussen werkveld en subsidieverlener en er wordt teveel gevit op punten en komma's. Gesubsidieerde vrijheid dreigt alleen maar vervangen te worden door bureaucratische stroomlijning.



Er is lang nagedacht over wat een prioriteitenbeleid in meer ideale omstandigheden zou kunnen betekenen. De opene dialoog is wezenlijk en een stimulerend beleid, waarbij de overheid beloont (lees: extra middelen toekent aan) wie op prioriteiten inspeelt, valt te verkiezen boven een strak sturend beleid, waarbij de overheid subsidies afhankelijk maakt van de bereidheid een nader te bepalen deel van de middelen te besteden aan thema's die het politiek systeem op een gegeven moment naar voren schuift.

Uiteindelijk is de hele zaak te prematuur bevonden. Het politiek systeem in Vlaanderen is voorlopig niet ingesteld op communicatieve planning van nu het opbouwwerk. Is het praktisch haalbaar om over zo'n materie een breed maatschappelijk en wetenschappelijk onderbouwd debat te voeren? Kan de Vlaamse Raad daarvoor enthousiast gemaakt worden? Ligt in de praktijk niet te veel macht bij de minister en zijn administratie? De sector dreigt overgeleverd te worden aan de politieke conjunctuur, aan de wisselende prioriteiten van elkaar opvolgende ministers (de hoger toegelichte voorwaardelijke want steeds te hernieuwen erkenning versterkt nog de afhankelijkheid van de sector). Hierdoor zou hij enkel nog kunnen inhaken op door het politiek systeem voorgestructureerde programma's en te veel van zijn probleemformulerende kracht verliezen: het vermogen om geduldig van thema's kwesties te maken, om ongekende of miskende problemen aan de oppervlakte te brengen.

Voorlopig, zo meent de sector, is het beter de ruimst mogelijke inhoudelijke autonomie toe te kennen aan de instituten voor opbouwwerk. Onder één voorwaarde weliswaar: zij moeten kunnen aantonen dat hun meerjarenplannen steunen op een ernstige consultatie van hun werkgebied en dus maatschappelijk gedragen worden.

#### **7.5. Planning met behoud van autonomie**

Het slotdocument van het project 'Opbouwwerk 2001' is duidelijk. De sector verkiest een principiële erkenning van organisaties voor opbouwwerk op basis van in de regelgeving duidelijk omschreven formele vereisten en in algemene zin geformuleerde opdrachten en functies. Dit neemt niet weg dat het systeem van meerjarenplanning ten volle wordt onderschreven. In meerjarenplannen leggen organisaties periodiek hun prioriteiten vast. Zij expliciteren en verantwoorden de gemaakte keuzen tegenover de subsidiërende overheid. In de regelgeving moeten procedurele normen worden opgenomen om te garanderen dat plannen inhoudelijk gefundeerd en maatschappelijk gedragen zijn. Ook moet worden voorzien in een heldere procedure om meerjarenplannen bij te sturen. Meerjarenplannen bevatten enkel krachtlijnen, programma's. De gesubsidieerde organisaties werken die krachtlijnen autonoom uit in projecten en andere activiteiten, bepalen zelf de methodische aanpak en kiezen zelf de meest doelmatige arbeidsorganisatie. Het is de taak van de overheid te controleren of organisaties voor opbouwwerk feitelijk beantwoorden aan hun opdracht en de goedgekeurde meerjarenplannen uitvoeren. Naast geregelde inspectie kan het aange-



wezen zijn via sociaal-wetenschappelijk onderzoek de kwaliteit en de resultaten van het opbouwwerk te laten evalueren.

## 8. TOT BESLUIT

In de inleiding heb ik aangekondigd aan dit lange verhaal nog een korte en voorlopige evaluatie toe te voegen. Voor definitieve uitspraken over wat uiteindelijk de verdiensten zijn van 'Opbouwwerk 2001' is het nog veel te vroeg. In de komende maanden en jaren zal moeten blijken of de sector de uitdagingen van nu en straks aankan en of de opties die in dit project genomen zijn, daartoe een bijdrage leveren. Maar wat kan nu al gezegd worden? Hoe kan voorlopig de oogst van 'Opbouwwerk 2001' worden ingeschat?

Ik vat vooreerst al het voorgaande nog eens heel kort samen. De functies van het opbouwwerk zijn geherformuleerd: bewustmaking en collectieve belangenbehartiging enerzijds, creatief innoveren in de lokale samenleving anderzijds. De sector kiest een breed werkingsgebied met daarbinnen veel aandacht voor processen van sociale uitsluiting. Binnen een complex geheel van door opbouwwerkers te vervullen taken en rollen, blijft een sterke klemtoon liggen op basiswerk, dat evenwel een verlengstuk moet krijgen in nog meer beleidsbeïnvloeding. Geen pleinvrees in het opbouwwerk, want de sector kiest vanuit zijn autonome opstelling duidelijk voor samenwerking met andere actoren op het maatschappelijk middenveld. Ten slotte blijft de sector voorstander van subsidiëring op basis van meerjarenplannen, maar hij hoopt op minder politieke en administratieve betutteling en op wat meer vertrouwen in zijn vermogen om verantwoorde en maatschappelijk gedragen keuzen te maken.

Ik ben de mening toegedaan dat 'Opbouwwerk 2001' de sector een stap vooruit heeft gebracht. Het was een boeiende discussie waarin procesmatig heel wat in gang is gezet. Het project bracht tientallen beroepskrachten en bestuurders samen rond de discussietafel. Dat had niet enkel een rituele betekenis want opbouwwerkers van diverse organisaties en windstreken hebben meer zicht gekregen op de geschakeerde rijkdom van de sector. De provincialistische neiging om enkel de eigen praktijk en visie als relevant en representatief te beschouwen wijkt. En de discussies over de grenzen van de Riso's heen leiden in de afzonderlijke organisaties tot nieuwe reflectie op de eigen opstelling.

Inhoudelijk kunnen ook resultaten worden voorgelegd: alle organisaties scharen zich achter een platform, onderschrijven een reeks inhoudelijke en strategische keuzen. Misschien vergde het veel tijd om de dingen in eenzelfde, door iedereen gelijk verstaane taal te benoemen. Misschien bleef het project te eenzijdig steken in het verwoorden van wat het opbouwwerk nu is en werd het dus in een profiel gegoten dat al be-

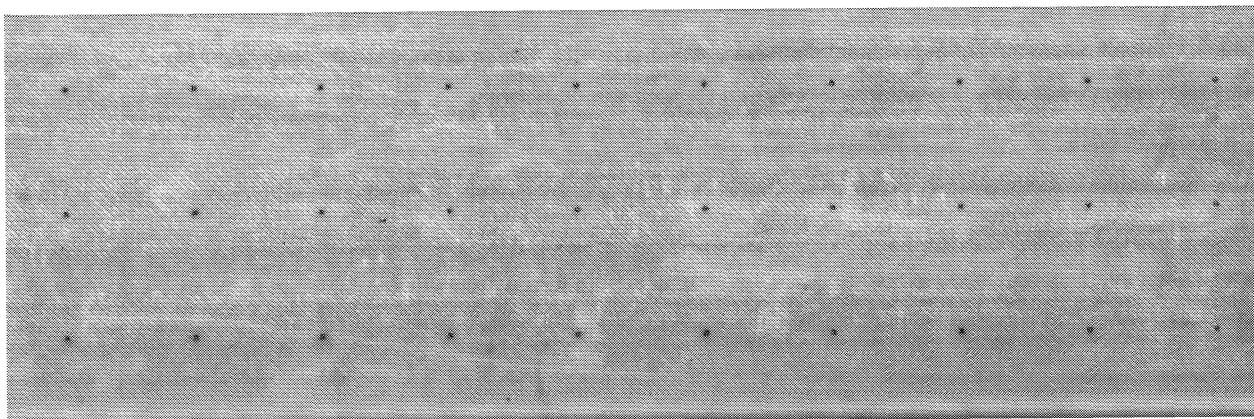
staat. Daardoor kon minder tijd besteed worden aan de uitdagingen die voor ons liggen, aan een toekomstproject.

Zo vind ikzelf dat het project te weinig zijn voordeel heeft gedaan met de bijdrage van E. Corijn aan *Tussen zorg en strijd*<sup>13</sup>. Corijn analyseert helder de afkalving van het naoorlogse Westeuropese maatschappelijk project, 'het Fordistisch regulatiemodel' en betoogt dat een werkvorm als het opbouwwerk slechts in het raam van de discussie over en het zoekend en tastend uitvinden van een nieuw regulatiemodel, een verzorgingsstaat-nieuwe-stijl, een nieuwe legitimiteit kan vinden. Ik wil maar zeggen: het is goed dat straks het gesprek over de maatschappelijke keuzen van het opbouwwerk dicht aansluit bij de praktijk en niet in abstracte schema's vervalt, maar het zal toch onontbeerlijk zijn ervaringskennis te blijven confronteren met hetgeen wetenschappers te bieden hebben. Wellicht vereist het verder invullen van een toekomstproject nog meer aanbreng van buitenaf, nog meer sociaal-filosofische en sociaal-wetenschappelijke impulsen.

Zonder inspirerende verhalen is werken aan de samenleving een doodlopende bezigheid. Toekomstprojecten schrijven is een permanente opdracht. 'Opbouwwerk 2001' is afgesloten maar het verhaal gaat verder.

### Noten

1. Met dank aan Rita L'Enfant, Jan Theunissen en Luk Verbeke, voor hun inspirerend commentaar bij eerdere versies van dit artikel.
2. Regionale instituten voor samenlevingsopbouw: één per provincie en twee grootstedelijke, meer bepaald in Antwerpen en Brussel.
3. Opbouwwerk tussen zorg en strijd, in *Samenlevingsopbouwcahier*, 18de jaargang nr. 1, februari '94, 72 p.
4. Baert, H., Hertekende functies van het opbouwwerk in Vlaanderen, in *Opbouwwerk tussen zorg en strijd*, o.c., p. 24-36.
5. Voor uitvoeriger informatie over het ontstaan en de ontwikkeling van het opbouwwerk in Vlaanderen en de diverse benaderingen raadplege men onder andere de voorgaande edities van de *Welzijnsgids* en de *Gids voor sociaal-cultureel werk* met bijdragen van H. Baert, F. Delmartino, M. Reynders, M. Eloy en J. Theunissen en D. Cauwelier. Elders in huidige *Gids voor sociaal-cultureel en educatief werk* worden de recente ontwikkelingen in het opbouwwerk toegelicht.
6. Zie in dit verband: Verbeke, L., *Participatie van kansarmen: van slogan naar praktijk*, Brussel, Viboso, 1994, 127 p. Zie ook: Verbeke, L., *Kansarmen als partners in projecten*, in *Gids sociaal-cultureel en educatief werk*, Diegem, Kluwer Editorial, 1995, Samenlevingsopbouw.
7. Desmet, A., Een maatschappelijk draagvlak voor het opbouwwerk, in *Opbouwwerk tussen zorg en strijd*, o.c., p. 37-47.
8. Het Besluit van 21 september 1994 tot uitvoering van het Decreet van 24 juli 1991 betreffende het algemeen welzijnswerk voorziet onder andere in de oprichting van negen, over Vlaanderen en Brussel gespreide, ROSI's of Regionale Overleg- en Samenwerkingsinitiatieven. Zij hebben vooral tot taak in het algemeen welzijnswerk overleg te organiseren en preventieve acties te voeren.



9. Zie het Decreet van 9 juni 1993 houdende subsidiëring van gemeentebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie inzake het voeren van een jeugdwerkbeleid.
10. VCVO: Vlaams Centrum voor Volksontwikkeling vzw, het ondersteuningsinstituut voor het volksontwikkelingswerk.
11. Chronologisch:
  - Wildemeersch, D. en Goubin, J. (red.), *Sociaal-cultureel werk en overheidsbeleid vandaag*, Mechelen, VCVO, 1992.
  - De Blende, H. Wildemeersch, D. en Goubin, J. (red.), *Partners in het beleid*, Mechelen, VCVO, 1993.
  - Goubin, J., *Werken aan uitdagingen*, Brussel, VCVO, 1994 (afsluitend rapport).
12. Ik verwijs naar de decreten van 19 april 1995 betreffende respectievelijk de verenigingen voor volksontwikkelingswerk, de instellingen voor volksontwikkelingswerk en de diensten voor sociaal-cultureel werk.
13. Corijn, E., Van welvaartsstaat naar duale samenleving: welke legitimering voor de samenlevingsopbouw?, in *Opbouwwerk tussen zorg en strijd*, o.c., p. 12-23.

