

## **Opbouwwerkers als mondige professionals**

### **De praktijk van accountability, marktwerking en vraaggericht werken op het lokale niveau**

Monique Kremer

Loes Verplanke

2004



## Ten geleide

‘Opbouwwerkers moeten meer lijken op professionals die robuuste kennis tentoonspreiden, elkaar bekritisieren, zich voortdurend willen verbeteren en zich mengen in publieke discussies.’ Met die aansporing besluiten Monique Kremer en Loes Verplanke de beschrijving van hun onderzoek naar ‘Opbouwwerkers als mondige professionals’ in dit cahier.

Tijdens de Vakconferentie Opbouwwerk 2003 die eind november in de Utrechtse Jaarbeurs werd gehouden, boden beide NIZW-onderzoekers al een kijkje in hun onderzoekskeuken. Hun bevindingen bleken zeer in lijn met de uitkomsten van een *quick scan* van de beroepsvereniging Opbouwwerkers Nederland die ook tijdens deze conferentie werden gepresenteerd. Het is bijzonder verheugend dat er bij onderzoekers én beroepsbeoefenaren meer belangstelling is naar de ingrijpend veranderde condities waaronder het opbouwwerk in de praktijk wordt gebracht.

Monique Kremer en Loes Verplanke onderzochten de realiteit van accountability, marktwerking en vraaggericht werken op het lokale niveau. Maar zij lieten het gelukkig niet bij het beschrijven van sturende factoren en condities. Terecht leggen zij veel nadruk op de benodigde assertiviteit van beroepsbeoefenaren: opbouwwerkers als mondige professionals. Zodoende houden zij niet alleen lokale beleidsmakers, maar ook vakgenoten en opleiders een spiegel voor.

Lezing van dit onderzoekscahier verschaft een uitstekende uitvalsbasis voor de zelfkritische discussie van vakgenoten, maar ook, en wellicht vooral, met de andere actoren die medeverantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het speelveld van het opbouwwerk.

Wil van de Leur,  
directeur Landelijk Centrum Opbouwwerk

## Hoofdstuk 1

### Inleiding: opbouwwerk tussen burgers en staat?

In de vergaderruimte van het opbouwwerk hangt een poster met een tekst van *Loesje*. ‘Opbouwwerk wordt van boven afgebroken en van onder opgebouwd’. Zo te zien hangt die poster daar al jaren – de druk van bovenaf, van ambtenaren en politici, lijkt een constante te zijn. Toch zijn de vorm en inhoud van het werk veranderd. Sinds de jaren negentig wordt het opbouwwerk vooral geconfronteerd met drie nieuwe beleidsvoornemens: accountability, marktwerking en vraaggericht werken. Dit boek gaat over de vraag wat de gevolgen zijn van deze drie beleidsconcepten voor het opbouwwerk. Wat is de praktijk van presteren en afrekenen, de markt, vraaggericht werken, en verandert daardoor het werk van opbouwwerkers?

Gemeenten willen – en dat is terecht - meer inzicht krijgen in het werk van welzijnsinstellingen. Werd er in de jaren tachtig flink gesnoeid in het welzijnswerk, in de jaren negentig ging de portemonnee weer open. Van die betere economisch tijden heeft zeker het opbouwwerk geprofiteerd, omdat de gemeente met name is geïnteresseerd in projecten rond leefbaarheid, sociale veiligheid en professionele netwerken – het werkkerrein van het opbouwwerk. Tegelijkertijd wordt er steeds beter op gemeenten gelet: zowel burgers als lokale rekenkamers willen bewijs zien dat het gemeenschapsgeld goed wordt besteed. Ook de ambities van gemeenten nemen toe: ze willen beter sturen en de sociale interventie-agenda bepalen. Dit heeft geleid tot hernieuwde discussies tussen welzijnsinstellingen en gemeenten. Wie bepaalt *waar* interventies plaatsvinden, en wie bepaalt *hoe* de interventies plaatsvinden? Is het zo dat wie betaalt, bepaalt?

Gemeenten willen graag dichter op de huid van welzijnsinstellingen zitten. Een voorbeeld daarvan is de cultuur van *accountability*: welzijnsinstellingen moeten verantwoording afleggen over hun daden. Krijgt de gemeente, en haar inzittenden, wel waar voor haar geld? Steeds vaker worden prestatieafspraken gemaakt tussen ambtenaren en managers. Dat kan uitmonden in zeer gedetailleerde afspraken over aantallen te bereiken klanten. De introductie van *marktwerking* kan ook een manier zijn om de touwtjes in handen te krijgen. Als de welzijnsorganisatie niet goed presteert, moet een ander kunnen worden ingehuurd. Alleen al deze dreiging met concurrentie zou tot betere prestaties leiden. Ten slotte, zo luidt het derde beleidsparadigma, moeten burgers meer aan zet zijn. Dat wordt ook wel *vraaggericht werken* of vraagsturing genoemd. Niet langer moeten instellingen en professionals het welzijnsaanbod bepalen, cliënten zijn vanaf nu zelf de baas. Zij mogen

bepalen welke dienstverlening relevant is voor hun situatie is. Door de nadruk op vraaggericht werken worden burgers steeds mondiger én machtiger.

We weten nog nauwelijks in hoeverre deze drie beleidsontwikkelingen daadwerkelijk zijn geland in de lokale praktijk. Dat is de eerste vraag die in dit boek aan de orde zal komen. In hoeverre worden prestatieafspraken gemaakt tussen gemeenten en welzijnsinstellingen, welke afspraken zijn dat, en wat zijn de gedachten daarachter? Vinden openbare aanbestedingen in de Nederlandse opbouwwereld al plaats? Welke vorm heeft dat? En is er sprake van vraaggericht werken? Zijn burgers daadwerkelijk aan de macht?

De tweede vraag is: wat zijn de gevolgen van deze beleidsontwikkelingen voor de welzijnsprofessionals, de opbouwwerkers. De veronderstelling is dat door vraaggericht te werken, verantwoording af te leggen en te concurreren, de kwaliteit van het welzijnswerk verbetert. Zo claimen managers dat de professionaliteit van opbouwwerkers verbetert als ze gedetailleerde verantwoording afleggen: ze denken dan goed na over hun handelen. Marktwerking zorgt voor gezonde concurrentie. De opbouwwerker zal beter werk afleveren. Een zelfde redenering kan worden gevolgd ten aanzien van vraaggericht werken. Als professionals beter luisteren naar hun klanten, verbetert het werk. Mondige burgers hebben goede professionals nodig.

De vraag is of dat wel zo is. In Nederland heeft het boek *Mondige burger, getemde professional* van Evelien Tonkens (2003) veel stof doen opwaaien. Volgens haar liggen welzijnswerkers in een pijnlijke spagaat. Aan de ene kant staan de managers. Zij confronteren de professionals voortdurend met hogere eisen die weinig met de inhoud van het werk zelf van doen hebben. Aan de andere kant van de spagaat staan de veeleisende burgers die veel beter dan de professional weten wat er moet gebeuren. Daardoor is de vrije ruimte van de professional in gedrang. Hoe kan hij goed werken en zijn eigen oordeel vormen als hij op de lip wordt gezeten door bazige managers en mondige burgers?

Deze wankelende welzijnswerker is niet alleen een Nederlands fenomeen. Tonkens analyse wordt gedeeld door Engelse onderzoekers. De Engelse hoogleraar *Social Work*, Bill Jordan (2001) voorziet dat welzijnswerkers in de nabije toekomst geen professioneel oordeel meer mogen vellen. In plaats daarvan zullen ze dienstbaar moeten zijn aan overheidsrichtlijnen en beleid, onderzoeksindicatoren en managementbevelen. Zo worden welzijnswerkers uitvoerders in plaats van professionals. Ook Eliot Freidson (2001), de vooraanstaande Amerikaanse wetenschapper die zich zijn hele leven al met professionals heeft beziggehouden, maakt zich zorgen over de ruimte die professionals nog rest. Hij ziet een oprukkende marktlogica waarbij termen als efficiency belangrijker zijn dan het naar

professioneel inzicht handelen. Daarnaast beperken ook de vastgelegde protocollen van de bureaucratische logica de professionele ruimte. Kortom: volgens hem wordt de professionele logica ondermijnd door zowel de bureaucratische als de marktlogica.

De vraag is nu: hoe ziet de praktijk eruit? Wordt het werk van opbouwwerkers inderdaad bemoeilijkt door oprukkende managers, een veeleisende staat en mondige burgers? Hebben opbouwwerkers last van accountability, marktwerking en vraaggericht werken, of hebben ze er juist baat bij? Of loopt het met deze nieuwe beleidsparadigmás nog niet zón vaart in de sociale sector?

De vragen zijn ingegeven vanuit het idee dat een opbouwwerker een zekere ruimte nodig heeft ten opzichte van de overheid om vrij zijn werk in te delen en prioriteiten te stellen. Dat wordt ook wel discretionaire ruimte genoemd. Anders zou de opbouwwerker een uitvoerder of bureaucraat zijn in plaats van een professional. Daarnaast heeft de opbouwwerker ook een zekere handelingsvrijheid nodig ten aanzien van burgers. Anders zouden ook burgers het werk van een opbouwwerker kunnen doen. Voorop staat dat het ons niet koste wat kost gaat om de positie van het opbouwwerk. De vraag is veel meer hoe de verhouding tussen burgers, staat en professionals is, en hoe die zou moeten zijn. Over deze kwestie hebben ook de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling en het Sociaal en Cultureel Planbureau zich de afgelopen jaren gebogen.

Dit boek bevat een aantal reportages uit het veld. Ruim vijftig personen zijn bevraagd: wethouders, managers van instellingen, actieve bewoners en natuurlijk een groot aantal opbouwwerkers. Daarvoor zijn wij hen zeer dankbaar. Het merendeel van die interviews is gehouden in drie verschillende gemeenten die samen een mooi beeld geven van Nederland. Het gaat om een moderne, rustige voorstad van één van de drie grote steden in de Randstad (85.000 inwoners), een groot achterstandsgebied in deze zelfde stad (50.000 inwoners) en een gemiddelde stad in het midden van het land (150.000 inwoners). De betrokken welzijnsorganisaties zijn redelijk goede representanten van het veld, hoewel ze waarschijnlijk iets vooruitstrevender zijn dan een doorsnee organisatie. En ze hebben hun zaken goed op orde, anders zouden ze ons niet hebben toegelaten.

Het boek is als volgt opgebouwd. We beginnen met het passen en meten in de sociale sector. In hoeverre is de cultuur van prestatiecontracten en afrekenen doorgedrongen in de opbouwwereld. Wat verwachten de gemeenten, de managers en de opbouwwerkers daarvan? Wat betekent het voor de praktijk van het opbouwwerk? Daarna volgt in hoofdstuk drie een reportage over marktwerking. Komt het al voor in de praktijk en wat kunnen de gevolgen zijn

voor welzijnsorganisaties en opbouwwerkers? Vraaggericht werken en de lasten en lusten van mondige burgers is het onderwerp van hoofdstuk vier. Opbouwwerkers zijn blij met meer macht aan de burgers – want dat gebeurt nog spaarzaam volgens hen – maar er zijn wel grenzen, zo blijkt uit dit hoofdstuk. Wat voortdurend naar voren komt is dat de overheid veel meer wil sturen, de touwtjes moeten worden aangetrokken. Hoewel dat vaker woorden zijn dan daden, is er één concreet terrein waarvan een aantal gemeenten zegt dat het opbouwwerk daar niet meer nodig is: het vormgeven van de inspraak in stad en wijk. ‘Dat kunnen we zelf wel,’ zegt een wethouder. Opbouwwerkers zijn het daar niet mee eens. Over deze strijd om participatie gaat hoofdstuk vijf. In hoofdstuk zes gaan we kort in op een voor Nederland recente ontwikkeling: *evidence-based* werken. Dit kan als een alternatief worden gezien voor het tot in details verantwoording afleggen. Als de wetenschap het welzijnswerk van een keurmerk voorziet, waarom zou een gemeente dan nog ontevreden zijn? Bovendien zou *evidence-based* werken de kwaliteit van het welzijnswerk verbeteren, zo zeggen de voorstanders van deze benadering.

In het slothoofdstuk bieden wij een ander perspectief. Opbouwwerkers zouden zich beter kunnen positioneren naast burgers en overheid als zij zich meer tot professionals zouden ontwikkelen. Dat vergt een grote investering in een robuust en transparant *body of knowledge* en inzicht in de normatieve uitgangspunten van het opbouwwerk. Zo worden opbouwwerkers mondige professionals.

## **Hoofdstuk 2**

### **Passen en meten in de sociale sector**

Accountability – het inzicht geven in en afgerekend worden op prestaties - is als term langzamerhand ingeburgerd in het gemeentelijk welzijnsbeleid. En iedereen is daar blij mee: de burgers, de raadsleden, de bestuurders én de welzijnsinstellingen. Eindelijk weten we of we waar krijgen voor ons geld. Maar wat blijkt? Gemeenten en welzijnsinstellingen zijn verstrikt in een worsteling om hun relaties te verzakelijken. Het uiteindelijke doel van accountability -publieke verantwoording afleggen- verliezen zij uit het oog. Zo krijgen burgers en politici nooit inzicht in de vraag wat welzijnswerk is en wat het oplevert.

#### **Prestatieafspraken**

‘Zien is geloven’ en ‘meten is weten’. Dat zijn de zegswijzen waarop vandaag de dag het gemeentelijk beleid is gebouwd. Burgers willen zien wat de gemeente precies presteert en gemeenten willen graag sturen op resultaten. Als het daarbij gaat om sociaal beleid zijn gemeenten in hoge mate afhankelijk van de prestaties van de welzijnsorganisaties die zij subsidiëren. Daarom willen ze zakelijke afspraken maken over de diensten en producten die deze instellingen leveren. Probleem is wel dat gemeenten maar heel zelden visionaire beleidsvisies ontwikkelen (SCP 2002 en kader: ‘Onderzoek Berenschot’). ‘Vraag de gemeente om een visie op sociaal beleid en het wordt stil’ kopte het blad *Zorg+Welzijn* begin 2003. Toch willen ze allemaal graag de touwtjes van het welzijnsbeleid naar zich toetrekken. Welzijnsorganisaties zijn daarom op hun hoede: wat is de gemeente van plan?

Dit betekent niet dat de welzijnsorganisatie per definitie de wachtende partij is. De sector klopt zelf aan bij het gemeentebestuur met nieuwe ‘productenboeken’. De organisaties willen met prestatieafspraken over hun producten laten zien wat zij kunnen. Vaak in de hoop dat de gemeente verder met hen in zee wil en niet op zoek gaat naar een nieuwe welzijnsproducent. Zoals een welzijnsdirecteur zegt: ‘De resultaten van vandaag zijn de omzet van morgen. Als wij ons werk goed doen, onze afspraken nakomen en resultaten laten zien, weten we zeker dat we volgend jaar weer dat werk kunnen doen.’ Daarnaast beschermen prestatieafspraken de welzijnsorganisatie. Een groot probleem is altijd geweest dat gemeenten voortdurend allerlei diensten van de welzijnsinstellingen vroegen, zonder daarvoor te betalen. Een jongen komt om het leven door zinloos geweld en onmiddellijk wordt het opbouwwerk gevraagd een buurtbijeenkomst te beleggen. Natuurlijk werkt men graag mee, maar voor zulke diensten krijgt de instelling nooit extra geld. Met als gevolg dat welzijnsorganisaties te



weinig aan hun reguliere werk toekomen of te veel geld uitgeven. Te vaak op de verzoeken van het bestuur ingaan zou ook hebben meegespeeld bij het failliet van de welzijnsorganisatie in het Amsterdamse Zeeburg (Zuithof). Het voordeel van prestatieafspraken is dat welzijnsorganisaties eindelijk 'nee' kunnen verkopen. Of 'ja', maar dan betalen de gemeenten er maar gewoon voor, aldus een aantal welzijnsdirecteuren. Een derde voordeel van prestatieafspraken is ten slotte volgens welzijnsdirecteuren dat het werk inhoudelijk verbetert als medewerkers zich richten op prestaties en inzicht geven in hun werk.

Uit een enquête onder leden van de Beroepsvereniging Opbouwwerkers Nederland (BON) uit 2002 blijkt dat accountability ook in het opbouwwerk in opmars is. Van de instellingen waar opbouwwerkers werken, maakt 83 procent productieafspraken met opdrachtgevers zoals gemeenten en wooncorporaties (Kooger 2002).

### **Lastig**

Hoewel zowel gemeenten als welzijnsinstellingen dus de voordelen van accountability zien, verloopt de toepassing in de praktijk toch moeizaam. De betrokkenen vinden het knap lastig om hun 'producten' en de verlangde prestaties goed te omschrijven. Ze worstelen met de vraag wBt nu precies een resultaat is, wanneer je een prestatie in cijfers laat zien, wanneer in woorden en wanneer je allebei doet, en hoe je kwaliteitseisen formuleert. Dat is het beeld dat naar voren komt uit verschillende gesprekken die wij hadden met directeuren van welzijnsorganisaties, opbouwwerkers, wethouders en ambtenaren.

Het gaat dus om de problemen met *output* en *outcome*. Output is het resultaat van een interventie, outcome is het maatschappelijk effect van die interventie. Opvallend is dat geen van de welzijnsdirecteuren die wij spraken, afgerekend wenst te worden op outcome. Ze denken dat het onmogelijk is om de maatschappelijke effecten van het welzijnswerk te meten. Een directeur: 'Stel dat je met een intensief programma rond veiligheid start, één schietpartij in de buurt en je cijfers over veiligheidsbeleving storten in.' Een andere directeur vindt dat outcome niet bij het takenpakket van de welzijnsinstelling hoort, maar bij dat van de gemeenteraad: 'Bij een duaal systeem moet de gemeenteraad de maatschappelijke effecten vaststellen die ze beoogt. Wij zijn nooit verantwoordelijk voor de effecten, dat ligt buiten ons. Dat willen wij niet op ons nemen.' Kennelijk willen welzijnsorganisaties uit een zekere zelfbescherming niet claimen dat hun werk wel degelijk maatschappelijke gevolgen heeft. De meeste gemeenten lijken overigens in te stemmen met deze taakverdeling.

Maar hoe zit dan met die output, met de resultaten van interventies? Er zijn twee manieren waarop resultaten worden geregistreerd of gemeten: via projectbeschrijvingen en door te tellen.

### **Projectbeschrijvingen**

Om de gemeente inzicht te geven in wat een welzijnsinstelling allemaal doet, hebben sommige organisaties uitvoerige projectbeschrijvingen gemaakt. Het gaat vaak om dikke pakken papier. De opbouwwerkorganisatie in de achterstandsgemeente heeft voor de gemeente voor het jaar 2003 een werkplan gemaakt dat maar liefst 123 pagina's beslaat. Daarin staan alle projecten met de probleemstelling, het doel en de resultaten die ze moeten opleveren. Het lastige is dat deze beoogde resultaten erg diffuus zijn. Soms gaat het om procesresultaten, dan weer om kwantitatief bereik. Bij het project 'Buurtwinkel' staat bijvoorbeeld als resultaat vermeld: 'jaarlijks 10 procent nieuwe klanten; vermindering van de hulpvraag doordat bewoners zelf vaardigheden aanleren; aanmelding van nieuwe initiatieven door bewoners.' Bij een ander project staat 'jaarlijks drie wijkkranten uitbrengen'. Dit diffuse karakter is volgens de manager van de opbouwwerkorganisatie zeker niet de bedoeling. Het probleem is, zegt ze, dat de opbouwwerkers zelf hun doelen en resultaten formuleren en de een kan dat beter dan de ander. Zelf is de manager op cursus geweest om te leren wat precies resultaten zijn.

Het is de vraag of de gemeente door dit werkplan nu het gewenste inzicht in het werk en de resultaten krijgt. 'Nee', zegt een ambtenaar, 'wij zitten niet te wachten op dit dikke projectenboek. Zo is het veel te onoverzichtelijk. Daarom heb ik nu zelf maar een duidelijk schema voor ze getypt waardoor ze de projecten en resultaten op twee A4-tjes kunnen samenvatten.' De betreffende wethouder die in de vorige raadsperiode Welzijn in zijn portefeuille had en nu 'Herstructurering subsidierelaties', ziet wel in hoe moeilijk het is om duidelijke resultaten te laten zien. 'Ach ja', zegt hij, 'het is wel leuk om te weten hoeveel mensen er zijn bereikt, maar daarvoor hebben we het opbouwwerk natuurlijk niet ingehuurd. Want je wilt niet mensen bereiken, je wilt dat die mensen in een veranderingsproces komen of je wilt ergens draagvlak voor creëren. En dat is erg moeilijk te meten. Misschien staat de relatie daarom wel altijd onder spanning. Enerzijds zegt het opbouwwerk: vertrouw ons nu maar, wij weten hoe het moet. Anderzijds zeggen wij: wij willen meetbare resultaten zien, en we weten allebei van elkaar dat we niet zulke hele sterke punten hebben. Want weten zij wel echt hoe het moet en weten wij wel echt hoe veel meetbaars wij nou precies willen hebben? Dat valt bij allebei nog wel tegen.' Net zo min als in veel andere gemeenten, zo blijkt ook uit

het onderzoek van Berenschot, weet men dus in deze gemeente precies waarop en hoe men de welzijnsorganisatie zou willen beoordelen.

### **Touwtjes**

Uit de woorden van de wethouder blijkt dat de vraag naar prestaties en effecten ook ten doel heeft de touwtjes weer in handen te krijgen: 'Ik vind dat iedere welzijnsstichting die honderd procent financieel afhankelijk van mij is, uiteindelijk hoort te doen wat ik zeg. Dat zeg ik niet uit machtswellust, maar omdat ik hier gekozen ben en omdat ik afspraken heb gemaakt met de raad. Zo hebben we die dingen in Nederland georganiseerd. De rollen zijn duidelijk: wij zijn opdrachtgever. We moeten ons dus niet bemoeien met de uitvoering. Dat is hun vakcompetentie. Maar wij gaan over de inzet, over het 'wat', daar hoeven zij zich niet mee te bemoeien. In die zin is het een stukje opdrachtgever- opdrachtnemerschap dat ik hier probeer te professionaliseren.' De wethouder ziet prestatieafspraken dus als onderdeel van een verzakelijkingsproces, waarbij ook een herschikking van de machtsrelaties zou moeten plaatsvinden. Gemeenten worstelen niet alleen met de vraag hoe de welzijnsinstellingen verantwoording moeten afleggen, zij proberen ook de afhankelijkheidsrelatie aan te scherpen.

Welzijnsinstellingen worden er nauwelijks op afgerekend als ze de overeengekomen prestaties niet halen. Gemeenten halen in de praktijk nog vrijwel geen subsidies terug. Onder de opbouwwerkers in de achterstandsgemeente stuiten de veranderde verhoudingen ook niet op grote problemen. Dat komt omdat het beschrijven van projecten en het verantwoorden van behaalde resultaten pas met ingang van 2003 is ingevoerd. Veel ervaring is er dus nog niet mee. Daarbij spelen de meeste discussies zich af tussen het management en de gemeente; individuele opbouwwerkers worden beschermd door hun organisatie. De meeste opbouwwerkers hebben dan ook een houding van: zo lang ik mijn werk maar kan doen, vind ik het best. Een enkeling heeft wel last van het 'stukje opdrachtgever-opdrachtnemerschap' van de gemeente. Een opbouwwerker: 'Sommige ambtenaren willen de opbouwwerkers helemaal aansturen, dat is soms erg irritant. Vooral omdat je daardoor ook afhankelijker bent van hún prioriteiten en hoe zij er tegenaan kijken. En ik zie bij deze gemeente nou niet echt veel kwaliteit zitten, dat is jammer.'

Naast projectbeschrijvingen en resultaatsafspraken doen de opbouwwerkers in het grootstedelijke achterstandsgebied aan urenregistratie. Dat gebeurt niet in opdracht van de deelgemeente maar op eigen initiatief. Een van de argumenten van het management is dat de opbouwwerkers dankzij het inzicht in hun uren hun werk beter kunnen plannen. Het merendeel van de opbouwwerkers vindt het inderdaad een goed hulpmiddel dat nauwelijks

extra tijd kost. Men gebruikt uren schrijven ook om zichzelf te beschermen tegen de veeleisendheid van het vak. Opbouwwerkers moeten bijvoorbeeld vaak 's avonds werken wanneer de bewoners weer terug zijn in de wijk. Een ander argument van het management om de urenregistratie in te voeren was dat men zo de gemeente een stap vóór zou zijn. Vroeg of laat zou de gemeente uren schrijven toch wel verplicht stellen, zo was de gedachte, dan kon je als opbouwwerkinstelling er maar beter vast zelf invulling aan geven. Het blijkt echter dat de gemeente bepaald niet staat te springen om een urenafschrift. De wethouder zegt plagend: 'Het opbouwwerk wil niet worden vergeleken met een bedrijf, maar nu krijg ik rekeningen in uren, net als consultants doen.'

Vaak is gewaarschuwd dat accountability ongunstige neveneffecten kan hebben. Frans Leeuw wijst in *Aansprekend burgerschap*, een advies van de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (Leeuw 2000), bijvoorbeeld op 'ossificatie', de angst om te vernieuwen: als er eenmaal bepaalde prestatieafspraken zijn gemaakt, vinden er geen nieuwe ontwikkelingen meer plaats. Dat lijkt hier niet aan de orde. Het boekwerk met projectbeschrijvingen is een pril verslag van de werkzaamheden tot nu toe. Ook van de door Leeuw gevreesde 'tunnelvisie', je alleen nog maar richten op relatief makkelijk meetbare output, is nog nauwelijks sprake. Dat kan alleen ontstaan als de gemeente precies weet waarop zij de welzijnsorganisatie wil beoordelen. Leeuws derde zorg, 'myopia': zo veel outputindicatoren hanteren dat het nergens meer over gaat, speelt in het geval van de opbouwwerkorganisatie in het grootstedelijke achterstandsgebied wel een rol. De gemeente heeft liever twee overzichtelijke A4-tjes dan 123 bladzijden projectbeschrijvingen die weinig inzicht geven in de behaalde resultaten. Zou het dan misschien beter zijn als met welzijnsorganisaties simpele, kwantitatieve afspraken worden gemaakt over het bereik?

## **Tellen**

Gevraagd naar prestaties of resultaatmetingen beginnen veel opbouwwerkers én hun directeuren over cijfers te praten. Er wordt van alles geteld, zo blijkt. Als een man de buurtwinkel binnenloopt, zet de opbouwwerker een streepje op zijn lijst met 'face-to-face'-contacten. Is het een Turk of Marokkaan? Streepje in een andere kolom. Ook bij buurtfeesten en andere bijeenkomsten wordt de stand aan de deur bijgehouden.

De middelgrote stad in het midden des lands is een voorbeeld van een gemeente waar het tellen dé belangrijkste indicator is van prestaties van de welzijnsinstelling. In 2002 kwamen de plaatselijke welzijnsorganisatie en de gemeente overeen om de prestaties van de welzijnsorganisatie uit te drukken in cijfers: tellingen van bereikte bewoners (man, vrouw,

kind, allochtoon, autochtoon), van het aantal bijeenkomsten en van het aantal samenwerkingspartners. Alle producten zijn omschreven in een 'productenboek'. De welzijnsorganisatie levert ten minste twee opbouwwerkachtige producten: 'samen met buurtbewoners projectmatige activiteiten (doen) organiseren gericht op leefbaarheidsvraagstukken in buurten en wijken' en 'bewonersparticipatie'. Het resultaat van dit laatste product moest in 2003 zijn: 3000 betrokken bewoners, 60 bewonersavonden/activiteiten en 100 organisaties waarmee is samengewerkt. Deze cijfers zijn gebaseerd op informatie uit het voorgaande jaar die de medewerkers zelf hebben aangeleverd. De meesten vinden het dan ook niet moeilijk om ze te halen. Integendeel, 'die heb je zo'. Niet alleen bij deze welzijnsorganisatie maar in het algemeen waarschuwen managers hun medewerkers veelvuldig dat ze de lat niet te hoog moeten leggen en minder prestaties moeten afspreken dan ze denken waar te kunnen maken. Hun argument daarvoor is dat de overheid ieder jaar de prestaties wil opschroeven. Bovendien claimen de managers zo armslag voor hun professionals: als ze hun targets hebben gehaald, is er nog wat ruimte over om nieuwe initiatieven te ontplooiën, om eens wat uit te proberen. Zo voorkom je, in de terminologie van Leeuw 'tunnelvisie' (je alleen richten op relatief makkelijk meetbare output) en 'ossificatie' (de angst om te vernieuwen).

De opbouwwerkers zijn niet tegen dit tellen. Dit geldt zowel voor de jongeren als voor de oude garde. Wel relativeren ze vrijwel allemaal de zeggingskracht ervan. Een opbouwwerker: 'Aantallen registreren is niet ingewikkeld, het is puur tellen wat je doet. Dit kwartaal heb ik maar liefst met 135 bewoners te maken gehad. Waar ik moeite mee heb, is dat dat puur kwantiteit is, de kwaliteit blijft op deze manier onderbelicht en daarmee het belang van het opbouwwerk ook.' Hoe meer hoe beter is niet per se het adagium van het opbouwwerk, vinden de opbouwwerkers. Je maakt niet zomaar contact, het heeft een doel, het moet ergens toe leiden. Daarnaast past een zo groot mogelijk bereik halen niet bij een van de uitgangspunten van het opbouwwerk: zich inzetten voor het zwakste belang. Een van opbouwwerkers in de middelgrote stad pleit daarom voor een gewogen telling, zoals in het onderwijs waar leerlingen met een achterstand extra tellen. 'Nu telt één persoon als één persoon. Voor de een hoeft je geen moeite te doen, die komt bij wijze van spreken aanwaaien en in zijn kielzog komen er nog drie mee. Maar een ander probeer ik soms een hele middag in beweging te krijgen en die inspanning zie je nu niet terug in het aantal.' Een andere kanttekening die opbouwwerkers vaak maken is dat tellingen niet stroken met de traagheid van menselijke beweging. Zij vinden dat gemeenten altijd snel resultaat willen en zich niet

realiseren dat als je vandaag iemand aanspreekt, hij pas volgend jaar over de brug kan komen om met iets mee te doen.

De directeur van de welzijnsorganisatie is de eerste om toe te geven dat de tellingen van het bereik van het welzijnswerk niet zaligmakend zijn, maar ze vindt het in ieder geval een goed begin. Samen met de gemeente doet de welzijnsorganisatie ook mee aan het project Welzijn Informatie Lokaal en Landelijk (WILL) dat met subsidie van het ministerie van VWS begin 2003 is gestart. Het WILL-project probeert in vier jaar tijd een stelsel van transparante en vergelijkbare productomschrijvingen en methodes voor de welzijnssector te formuleren.

De gemeente is achteraf ook niet helemaal tevreden over het tellen van het bereik. De welzijnsorganisatie moet elk jaar rapporteren in hoeverre de afspraken gerealiseerd zijn. De eerste rapportage is inmiddels besproken. Daarbij ging het vooral over de vraag of dit een goede manier is om zichtbaar te maken wat het welzijnswerk doet. Hoewel de gemeente tevreden was over de prestaties en het productenboek waardeerde, miste er iets: het verhaal achter de cijfers. De wethouder: 'Als de welzijnsorganisatie twintig activiteiten voor jongeren organiseert en daarmee duizend jongeren bereikt, keurig verdeeld over de vier stadsdelen, hebben ze de afspraak gehaald. Maar dan weten wij nog steeds niet of dat inderdaad de jongeren waren waarvan wij het belangrijk vonden dat ze werden bereikt.' 'Maken we samen afspraken over hoe we verantwoording afleggen, blijkt dat de gemeente toch méér wil', zegt de directeur van de welzijnsorganisatie. Blijkbaar geeft een simpele *output*-indicator geen inzicht in het werk. De organisatie kreeg daarom het verzoek om aanvullende gegevens te leveren. Om de cijfers daarnaast ook van iets meer vlees en bloed te voorzien, maken de medewerkers nu foto's van bijeenkomsten voor de documentatiemappen van de gemeente. Daarnaast probeert de welzijnsorganisatie raadsleden en ambtenaren ook in de praktijk het vlees en bloed van het werk te laten zien door hen uit te nodigen bij activiteiten in de wijken. Maar dat is niet altijd een succes. Vaak genoeg komen ambtenaren of raadsleden niet opdagen. Soms ook laten raadsleden zich geheel leiden door één werkbezoek en maken daar hun stokpaardje van.

### **Verbeter het werk?**

Welzijnsorganisaties worstelen met de vraag of zij hun werk goed doen. Uit een intern onderzoek van een van de opbouwwerkorganisaties uit ons onderzoek blijkt dat zowel de managers als de opbouwwerkers zelf een zeer middelmatige score geven op de vraag: heeft u de indruk dat uw diensten de klant helpen? De directeur van een grote welzijnsorganisatie in het zuiden des lands is ervan overtuigd dat resultaatgericht werken het werk inhoudelijk

verder kan helpen. Professionals weten niet wat ze doen, zegt hij. Op verjaardagsfeestjes kunnen ze niet vertellen wat hun werk inhoudt. Bovendien doen ze te veel waar ze zelf zin in hebben. Lang geleden is deze directeur zelf opbouwwerker geweest. Na twaalf jaar in een andere sector te hebben gewerkt, kwam hij weer terug, nu als directeur. Hij had verwacht dat de welzijnssector met de tijd was meegegaan, maar dat bleek niet het geval. ‘Alle vragen die ik vroeger zelf als opbouwwerker had, zoals “Doet het ertoe wat ik doe?”, kwamen weer boven. Indertijd kwam er een boekje uit met de titel *Een opbouwwerker is wat een opbouwwerker doet*. Kan het schamelijker? Ik heb mij altijd afgevraagd of het helpt wat ik doe.’

Veel managers zeggen dat het werk inhoudelijk verbetert door resultaatgericht te werken. Het zou professionals inzicht geven in hun werk en hen reflexiever maken. Het opbouwwerk in het grootstedelijke achterstandsgebied is er zelfs toe overgegaan om oogcontacten - momenten waarop je iemand *live* gesproken hebt- te registreren. Een van de managers: ‘Registreren is noodzakelijk, het is goed voor de professionaliteit. Het maakt je bewuster van waar je staat in je werk en wat je wilt bereiken. Als je registreert denk je er ook over na waarom je met iemand spreekt. Dan besef je: ik spreek niet zomaar met iemand, ik spreek met iemand om daarna een volgende stap te zetten.’ Ook uit de vakliteratuur komt naar voren dat resultaatgerichtheid het werk inhoudelijk verbetert. De Bruyn (2000) schrijft bijvoorbeeld dat organisaties er door prestatiemeting achter kunnen komen wat wel en niet goed werkt. Des te opmerkelijker is het dat geen van de opbouwwerkers die wij interviewden vindt dat het werk inhoudelijk verbetert door resultaatgericht te werken. Wel geeft deze manier van werken hen meer overzicht over het werk en hulp bij hun tijdsindeling. Een enkeling is uitgesproken negatief: ‘Ik probeer wel voor ogen te houden dat het voordelen heeft om te registreren, maar ik vind het eigenlijk puur een controlesysteem. Vertrouwen ze er soms niet op dat ik als werker goed bezig ben?’

Er is dus een aanzienlijk verschil in zienswijze tussen deze uitvoerende professionals en hun managers die juist stellen dat het werk wél inhoudelijk verbetert door accountability. Gelukkig voor de managers is dit niet hun enige argument om aan accountability te doen, anders zou het wel een erg omslachtige weg zijn om iets meer reflexiviteit bij hun werknemers te bewerkstelligen.

### **Verantwoording afleggen**

Verantwoording afleggen aan het gemeentebestuur over hun prestaties vinden opbouwwerkers en hun managers niet meer dan logisch. Zoals we zagen hebben sommige organisaties hiertoe

zelfs het initiatief genomen. Daarnaast worden in het al genoemde WILL-project de mogelijkheden van *benchmarking* onderzocht. Door benchmarking kunnen gemeenten, andere opdrachtgevers zoals wooncorporaties en ook klanten een beeld krijgen ‘hoe hun welzijnsorganisatie er voor staat’. Hebben we in onze gemeente een ‘voldoende’ en waar scoort de organisatie goed op, en waarop niet, vergeleken met andere organisaties in Nederland? Hiermee heeft de welzijnssector de eerste stappen gezet op de weg van verantwoording afleggen. Maar meteen is ook duidelijk dat er nog veel moet gebeuren. Nu wordt vrijwel alleen verantwoording afgelegd aan de subsidiegever, het gemeentebestuur. En zoals we hebben gezien gebeurt dat vooralsnog op een kwantitatieve manier. Dit soort registratiesystemen doen geen recht aan de inhoud van het werk. De prestatiecontracten zijn speeltjes van gemeenteambtenaren en welzijnsmanagers om hun relatie te verzakelijken en duidelijkheid te krijgen over wie de touwtjes in handen heeft. Veel inzicht in de noodzaak van welzijnswerk levert dit niet op. Laat staan dat het tot een publieke verantwoording komt, wat toch het uiteindelijke doel van accountability is. Daarvoor is een bredere manier van rekenschap afleggen nodig die ingaat op de ideologische onderbouwing van het werk en op verheldering van keuzes en handelen in het werkproces.

Naast de gemeente zijn er andere groepen aan wie welzijnsorganisaties meer zouden moeten laten zien van hun werk en de professionele dilemma's die daarin spelen: dat zijn de burgers en de vakgenoten. Om met de vakgenoten te beginnen: ‘visitatie’ zou een goede stap kunnen zijn op weg naar meer transparantie. Want wie kunnen goed beoordelen of opbouwwerkers goed werk leveren? Precies: andere opbouwwerkorganisaties. Op hogescholen en universiteiten bestaan visitatiecommissies die zijn samengesteld uit docenten en hoogleraren. Advocaten, artsen, en zelfs makelaars hebben hun eigen ordes. Ook welzijnsinstellingen en opbouwwerkorganisaties zouden elkaar zo kunnen visiteren. Het geeft anderen zoals opdrachtgevers en burgers niet alleen inzicht in wat professionele standaarden zijn, het kan ook leiden tot professionele uitwisseling. Het is belangrijk dat professionals elkaar dan niet de hand boven het hoofd houden. Zij moeten elkaars werk kritisch tegen het licht houden.

Dan de burgers. In de welzijnssector bestaat nog vrijwel geen cultuur van verantwoorden aan burgers. Dat is verbazingwekkend. Al het welzijnswerk gebeurt in het belang van, met en voor burgers, dan mag je ook verwachten dat burgers partij zijn bij het beoordelen van de legitimiteit van het werk. In het geval van opbouwwerkers is het ontbreken van rekenschap afleggen eigenlijk nog opmerkelijker. Opbouwwerkers sluiten immers waar mogelijk aan op de vraag van bewoners, zij zeggen expliciet aan hun kant te staan (zie



hoofdstuk 4) en toch bespreken zij zelden hun eigen vak met hen. Er zijn wel enkele organisaties, waaronder die in de middelgrote stad uit ons onderzoek, die met klanttevredenheidsonderzoek bezig zijn. Dat is nuttig voor de organisatie en je kan de resultaten ook aan de gemeente laten zien, maar het is slechts een hulpmiddel bij het afleggen van publieke verantwoordelijkheid. Op de vraag aan wie zij verantwoording over hun werk zouden moeten afleggen antwoordden de opbouwwerkers met het volgende rijtje: 1. hun manager; 2. de opdracht- of subsidiegever; 3. de burger. Een oude rot in het vak ten slotte vond het allemaal maar onzin: ‘Verantwoording afleggen aan bewoners? O nee. Die mensen kunnen er niet boven staan, die zien mij als de grote chef en dan zou ik ineens verantwoording aan hen moeten afleggen? Dat zou hetzelfde zijn als mijn directeur die verantwoording aan mij moet afleggen. Daar krijg je scheve verhoudingen van, vind ik.’ Maar de meesten gaven ruitelijk toe dat ‘de burger’ vaak een ondergeschoven kindje was en dat ze dat geen goede zaak vonden. Een opbouwwerker noemde spontaan de bewoners als belangrijkste groep aan wie zij en haar collega’s verantwoording zouden moeten afleggen, maar zij voegde er meteen aan toe dat zoiets heel ingewikkeld is: ‘Want wie zijn de bewoners? Is dat die bewoner die een keertje gebeld heeft en die ik toen op weg heb geholpen? Of is het de bewoner die ik heb doorverwezen naar het maatschappelijk werk? Of zijn het alleen de mensen die actief zijn in de bewonersorganisatie of de wijkraad? Lang niet iedereen in de wijk heeft contact met het opbouwwerk. De buurtkrant heeft een oplage van vierduizend. Nou, wij hebben echt niet met vierduizend bewoners contact hoor.’

Los van deze directe vorm van verantwoording afleggen aan wijkbewoners zijn er nog andere manieren waarop opbouwwerkers en andere welzijnsprofessionals aan de buitenwereld kunnen laten zien wat hun professionele discussies en overwegingen zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor het paternalismedebat (zie hoofdstuk 4) dat veel breder in de samenleving moet worden gevoerd. Of het debat over de vraag of de zwaksten in de samenleving de eerste en belangrijkste doelgroep van het welzijnswerk zouden moeten zijn, of dat ook de middenklasse moet worden bereikt. Naast openheid over professionele discussies zouden welzijnsinstellingen ook opener kunnen zijn over hun werkwijze. Waarom niet ieder jaar een kort inhoudelijk verslag gemaakt waaruit blijkt welk werk er dat jaar is verricht, wat het inhield, of het voldeed aan de standaarden van het beroep en of en waarom het succesvol was of juist niet? Een derde manier van verantwoorden is ten slotte om projecten en programma’s te evalueren samen met de mensen voor wie het is bedoeld, zoals in de Rotterdamse Project- en Programmagarages gebeurt. Zo’n steekproefsgewijze uitvoeringe APK-keuring zou

professionals ook ontlasten van het zich voortdurend in het dagelijks werk rekenschap moeten geven.

Dit alles zou er uiteindelijk toe moeten leiden dat het welzijnswerk zich op allerlei manieren en aan allerlei groepen, maar in ieder geval aan politici én burgers verantwoordt. Pas dan krijg je echt een indruk van werken in de welzijnssector en pas dan kan er ook echt publiekelijk over worden gedebatteerd. Voorwaarde is natuurlijk wel dat ook gemeenten deze open en kwetsbare opstelling van welzijnsinstellingen stimuleren en hen niet meteen gaan 'afrekenen' op mislukkingen of laten vallen als partner bij de uitvoering van het welzijnsbeleid.

## Kader

### Onderzoek Berenschot

Bureau Berenschot deed onlangs in 76 gemeenten onderzoek naar de subsidierelaties in de welzijnssector. Veel gemeenten zeggen dat ze geen greep hebben op de activiteiten van de instellingen (60 procent), ze wegen de kosten en baten van subsidiëring niet systematisch af (70 procent) en zeggen zelf dat ze zijn weinig dynamisch zijn: de continuïteit bij instellingen staat voorop, de omvang van subsidies is historisch bepaald (87 procent). De meerderheid van de gemeenten (81,9 procent) beschouwt het als een expliciete taak om het welzijnsbeleid op hoofdlijnen vast te stellen, slechts 34,7 procent doet dit ook echt. De welzijnsorganisaties klagen over dit gebrek aan sturing. Zij vinden niet dat dit hen vrijheid geeft om naar eigen inzicht te handelen, maar voelen zich zonder expliciet vastgesteld beleid juist kwetsbaar in hun activiteiten en programma's. Duidelijke afspraken beschermen de instellingen tegen willekeurig en ad hoc gemeentelijk beleid. Zij kunnen dan ook gewoon 'nee' zeggen tegen gemeenten die tussendoor nog allerlei extra 'gratis' diensten van hen verwachten.

Berenschot onderzocht ook in hoeverre gemeenten *meetbare* afspraken maken met de welzijnsorganisaties. Dat is bij een kwart het geval. Maar deze 25 procent tekende daarbij aan dat ze het heel moeilijk vinden om tot concrete meetbare afspraken te komen en resultaten, doelen en effecten goed te onderscheiden. Berenschot vindt het positief dat de praktijk zich in ieder geval langzaam in de richting van de theorie beweegt, maar concludeert tegelijkertijd zorgelijk dat dit betekent dat het in de meerderheid van de subsidierelaties niet mogelijk is om achteraf vast te stellen of een instelling heeft voldaan aan de afspraken en dat het vaak niet eens duidelijk zal zijn welk doel een subsidie nou eigenlijk had moeten dienen. Afspraken over de te leveren *kwaliteit* zijn helemaal uitzonderlijk. Dit gebeurt alleen voor werksoorten waarvoor landelijke kwaliteitsnormen bestaan zoals de kinderopvang. Ook met verantwoording en controle en evaluatie is het slecht gesteld. Instellingen zijn verplicht om jaarverslagen en jaarrekeningen in te leveren, maar meer dan de helft van de gemeenten weet op basis daarvan niet wat er nu eigenlijk gebeurt in een welzijnsorganisatie en kan dus ook niet beoordelen of men nu waar voor zijn geld heeft gekregen. Controle gebeurt vrijwel alleen financieel, instellingen krijgen zelden een inhoudelijke reactie op hun jaarverslag. 'Afrekenen' in de zin van het terugvorderen van subsidies als de afgesproken resultaten niet zijn gehaald, vindt nauwelijks plaats. Volgens de gemeenten is hier ook helemaal geen ruimte voor. Als zij een flink deel van de subsidie zouden opeisen zou de instelling namelijk meteen in grote financiële problemen komen.

*Bron:* Berenschot (2003) *Subsidierelaties in de welzijnssector*. Utrecht: Berenschot.

## Hoofdstuk 3

### De valkuilen van de markt

Marktdenken is in de publieke sector in Nederland gedurende de afgelopen jaren erg populair geworden. Tegenover de traagheid, inefficiëntie en afstandelijkheid van de overheidsbureaucratie werd de snelheid, efficiëntie en directheid van de markt als iets positiefs neergezet. Concurrentie zou bovendien de kwaliteit van het product ten goede komen. Daarbij levert de markt wat de klant wil en bemoeit de markt zich niet op een paternalistische manier met diens wensen (Tonkens 2003). Tegenstanders van de markt wijzen er op dat aan de publieke sector andere eisen worden gesteld dan aan de markt. Publieke diensten moeten bijvoorbeeld voor iedereen toegankelijk zijn, ongeacht inkomen. Ook vinden we het belangrijk dat er tussen publieke diensten maar beperkte kwaliteitsverschillen zijn (aan onderwijs en kinderopvang worden bijvoorbeeld basiseisen gesteld).

Onder het eerste Paarse kabinet werd flink geëxperimenteerd met het op de markt brengen van publieke voorzieningen. Dat ging met name om de Nederlandse Spoorwegen en de elektriciteitsvoorzieningen, maar ook in de sociale sector werd marktwerking onderzocht. Vooral de thuiszorg was proeftuin. Hoewel daar een deel van de marktwerking inmiddels weer is ingeperkt, worden sinds kort voorzichtige stappen gezet op andere terreinen van de markt van welzijn en geluk. Op lokaal niveau hebben politici en gemeenteambtenaren de mond vol van marktwerking in de sociale sector. Zij spreken ook graag van producten. Het product 'welzijn' of 'opbouwwerk' is iets wat ze kunnen inkopen en als ze ontevreden zijn over het eindresultaat, kopen ze het elders. De supermarkt van welzijn en geluk. Politieke kleur lijkt hierbij niet zo relevant. PvdA-wethouders spreken met evenveel verve over de vergezichten van de markt als VVD-wethouders.

Toch is de retoriek vele malen sterker dan de praktijk. Dat blijkt ook uit onderzoek dat Bureau Berenschot medio 2003 heeft gedaan (Berenschot 2003). In drie situaties is in de sociale sector sprake van marktwerking of liever gezegd van openbare aanbesteding, want dat is de vorm waarin marktwerking in de sociale sector zich voordoet. De lokale overheid gebruikt dit marktmechanisme om meer zelf te sturen en minder afhankelijk te zijn van de welzijns- of opbouwwerkorganisatie. Veel critici van de markt vinden juist dat de politiek te veel beslissingen aan de markt overlaat. 'Geloof in God, werd geloof in de markt', schreef Jan Willem Duyvendak zelfs aan het eind van de vorige eeuw in zijn boek *Waar blijft de politiek?* Voor de lokale welzijns politiek geldt dit in ieder geval niet.

Berenschot ziet ten eerste marktwerking optreden wanneer er sprake is van mismanagement of een totaal failliet van de welzijnsorganisatie waarmee de gemeente normaliter samenwerkt. Ten tweede speelt marktwerking een rol in het geval van nieuwe locaties zoals Vinex-wijken. Aan verschillende welzijnsorganisaties wordt daarop gevraagd een offerte uit te brengen. Ten derde worden er wel eens projecten ‘in de markt gezet’. Het gaat dan meestal om een beperkt aantal projecten, nooit om het hele gemeentelijke welzijnsbudget.

### **‘De kamer moet wel doorwaaien’**

In de door ons onderzochte gemeenten is marktwerking niet de praktijk van alledag. In twee gemeenten denkt men er wel eens over, maar werkt men in de praktijk nog altijd met de ‘vaste’ organisatie. In de derde gemeente, die met het grootstedelijke achterstandsgebied, ligt dat anders. Daar is sinds kort een beperkt aanbestedingsmodel van start gegaan. Elk jaar zal het reguliere budget van de vaste opbouwwerkorganisatie met 10 procent worden gekort. Het gekorte deel wordt vrij aanbesteed in de vorm van projecten. Dit eindigt in 2007 wanneer 40 procent ‘op de markt’ wordt ingekocht en 60 procent naar de huisinstelling gaat. De gemeente is met het opbouwwerk begonnen omdat ‘dat wel tegen een stootje kan’. Later zullen ook het sociaal-cultureel werk en het ouderenwerk volgen. Een belangrijk argument om delen van het werk in de vrije aanbesteding te doen, is dat de concurrentie op die manier toeneemt, zegt de verantwoordelijke wethouder in deze gemeente. ‘Onze gedachte is niet dat het extern allemaal beter is, maar er is hier maar één stichting voor welzijnswerk en één voor opbouwwerk. Er is dus geen enkele concurrentie. De formatie staat min of meer vast, dat zijn de mensen waarmee je het moet doen. Dat heeft voordelen, want die mensen kennen de wijk goed en zij hebben in de loop van de jaren een netwerk opgebouwd, maar het brengt ook verstarring met zich mee. Daarom hebben wij besloten om een bepaald percentage van het werk aan te besteden. Ik hoop dat we daarmee iets los kunnen trekken, want de kamer moet hoog nodig eens wat doorwaaien.’

Het is opvallend dat politici en ambtenaren niet met termen als ‘efficiency’ of ‘goedkoper’ aankomen als motivatie voor marktwerking. Naast ‘frisse wind door de kamer’ willen gemeenten vooral meer sturen, meer te zeggen hebben. Welzijnsorganisaties zijn het daar over het algemeen niet mee eens. Zij vinden dat zij moeten meebeslissen. Maar de gemeenten willen niet langer samen met hen op één stoel zitten. Zo zorgt marktwerking ervoor dat de ‘huisvriend’, de ‘geëigende partner van de gemeente’ een toontje lager gaat zingen.

Marktwerking, zo hopen gemeenten ook, kan de flexibiliteit van beleid vergroten. Er kan makkelijker met doelen en prioriteiten worden geschoven. Daarnaast verbetert marktwerking de kwaliteit van welzijn. De meeste gemeentelijke politici lijken redelijk tevreden over het innovatieniveau van de sociale sector, een enkeling zegt expliciet dat hij het te laag vindt. Gek genoeg denkt niemand op voorhand dat andere welzijnsorganisaties dan die ‘van hun’ het beter zullen doen. Het gaat er meer om dat men graag eens met nieuwe mensen praat, nieuwe gezichten ziet. Het is vernieuwing vanwege de vernieuwing. Een beleidsmedewerker uit de gemeente die binnenkort gaat aanbesteden: ‘Het is hier altijd hetzelfde, er is nooit eens een nieuw idee. Als we anderen eens vragen, komen die misschien wel met iets fris.’ ‘Het is net als bij familie’, verzucht ze, ‘we kennen elkaar zo goed, het is altijd hetzelfde, met altijd dezelfde irritaties.’

Maar net als in het privé-leven vaak gebeurt zijn gemeenten ook in dit geval bang om de band echt door te knippen. Krijgen ze er wel een goede partner voor terug? Bovendien realiseren ze zich ook dat ze zich niet zomaar van de welzijnsorganisatie kunnen losmaken omdat er wettelijke afspraken over wachtgeld van kracht zijn. Daarbij voelen politici zich ook vaak verantwoordelijk voor het wel en wee van de welzijnsorganisatie. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de situatie in een van de twee gemeenten waar marktwerking nog geen praktijk is. Vanuit de raad, met name vanuit de VVD-fractie maar ook die van de PvdA, wordt aangedrongen om ook eens andere organisaties te laten intekenen op opdrachten. Maar de wethouder staat niet te springen. ‘Ik trap dan op de rem’, zegt hij, ‘want als ik het contact met onze vaste organisatie verbreek, heb ik wel verplichtingen die doorlopen. Als zij vervolgens mensen moeten ontslaan, zitten daar ook wachtgeldverplichtingen aan vast. We zijn dus niet zomaar van ze af, dat gaat geld kosten. Daarbij, we zijn als politiek ook verantwoordelijk geweest voor het opzetten van deze instelling, die nog niet zo lang bestaat. Ik vind dat je dan eerst zo veel mogelijk moet proberen om de problemen met die instelling op te lossen voordat je zegt: einde oefening, we gaan een ander inhuren. Het is tenslotte onze eigen instelling.’

### **Kartelvorming**

Geen van de directeuren van welzijnsorganisaties zegt tegen marktwerking te zijn. Verplichte winkelnering vinden ze uit de tijd. Zelf willen ze ook graag meer vrijheid, ze noemen zich ‘maatschappelijk ondernemers’. Maar anders dan de gemeenten spreken zij niet van ‘producten’ maar van ‘diensten’. Daarmee willen zij benadrukken dat het resultaat van het werk mede wordt bepaald door de ontvanger. Vrijwel alle welzijnsorganisaties omarmen het werken met projecten en zoeken graag andere opdrachtgevers dan de gemeente. Uit een

kleinschalig onderzoek naar projectmatig werken van de BON (Kooger 2002) blijkt dat het opbouwwerk in 41 procent van de gevallen de gemeente als opdrachtgever heeft, in 25 procent van de gevallen de bewonersorganisatie, in 21 procent de woningcorporatie en in 13 procent andere instellingen.

Hoe bedrijfsmatig georiënteerd ook, toch zijn vrijwel alle welzijnsorganisaties er tegen als de hele gemeentelijke subsidie vrij zou worden aanbesteed. Ze vinden het best als dat met een deel van de subsidie gebeurt, maar een substantieel deel moet voor de ‘vaste’ organisatie blijven. Hun belangrijkste argument is dat op die manier de lokale kennis behouden blijft die cruciaal is voor het slagen van het opbouwwerk. Er moet, zo menen zij, een vaste gebiedsgebonden basis blijven voor het werk. Een directeur van een opbouwwerkorganisatie: ‘Wij gaan zelf ook niet offeren door het hele land. Wij willen kwalitatief goed opbouwwerk leveren en daarom offeren wij alleen daar wij de lokale context goed kennen.’ Het is niet zo dat het opbouwwerk doodsbang is dat het geen opdrachten meer zal binnenhalen als er meer vrije aanbesteding komt. Door zijn thema’s – sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid – en de nadruk op procesmanagement ligt het opbouwwerk goed in de markt. Daarnaast is het opbouwwerk zijn concurrenten voor omdat het al meer gewend is om projectvoorstellen te schrijven.

De welzijnsorganisaties vragen zich af hoe het zal gaan als de vrije aanbesteding straks meer praktijk van alledag wordt. Klopt een organisatie van ‘buiten’, die de opdracht heeft binnengehaald, vervolgens bij hen aan met de vraag wie de actieve wijkbewoners zijn en met welke professionals ze moeten spreken? Van wie is die opgebouwde lokale kennis eigenlijk? Mag een nieuwe organisatie daar zomaar gebruik maken? Veel welzijnsorganisaties hebben een strategie bedacht om de marktwerking voorlopig buiten de deur te houden. Zij hebben een niet-aanvalsverdrag afgesloten met organisaties in de stad of de regio: er mag niet in elkaars vijver worden gevist. ‘Zolang we elkaar nog zien en er weinig nieuwe directeuren bijkomen, houden we dit vol’, zegt een van de betrokkenen. De wethouder in de gemeente die met vrije aanbesteding wil beginnen, windt zich erg op over deze praktijk. ‘Ik ben hier heel erg op tegen. Het is een soort kartelvorming die helemaal niets oplevert. Want op deze manier dagen ze elkaar op geen enkele manier uit.’

### **Het prettige van projecten**

Welke gevolgen zal de vrije aanbesteding hebben voor het opbouwwerk? Zullen de opbouwwerkers meer aan de leiband van opdrachtgevers lopen? Of stimuleert deze manier van werken hen juist? Omdat er in de praktijk nog weinig marktwerking is, valt hier nog niet

uitvoerig over te rapporteren. Maar door te kijken naar de gang van zaken bij het projectmatig werken (meestal zonder vrije aanbesteding) is er toch wel iets over te zeggen. Ook bij projectwerken staan de opdrachtgever en opdrachtnemer immers in een veel directere verhouding tot elkaar dan in de gebruikelijke subsidierelatie het geval is. En ook hier kun je je afvragen of de gemeentelijke opdrachtgever meekijkt over de schouder van de opbouwwerker en zo ja, hoe deze dat vindt.

Zowel gemeenten als managers van welzijnsinstellingen en opbouwwerkers zelf zien voordelen in het projectgericht werken. Voor gemeenten is het grote voordeel van projecten dat ze tijdelijk zijn. Er wordt geen structurele verbintenis aangegaan en het geld ligt maar voor beperkte tijd vast. Dat maakt het voor wethouders ook beter mogelijk zelf prioriteiten vast te stellen. Bovendien is de controle op de uitvoering makkelijker omdat de directe opdrachtgever beter kan meekijken naar de gang van zaken in een project.

De managers van welzijnsorganisaties noemen als voordeel dat het werken met projecten de loopbaanontwikkeling van opbouwwerkers ten goede komt. Door in verschillende projecten en in verschillende wijken te werken, kunnen opbouwwerkers verder komen in hun vak. Zo blijft het beroep aantrekkelijk en dynamisch voor goede opbouwwerkers. Een ander belangrijk voordeel van projectmatig werken is volgens de managers dat ze met projecten (door een uurprijs) meer geld kunnen binnenhalen dan met structurele subsidie. Dat geld zetten ze in voor verdere professionele ontwikkeling. In tijden van groei -zoals in de tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw toen het projectwerk boven op de structurele subsidie kwam- is dit inderdaad een voordeel. Maar in tijden van economische neergang slaat dit voordeel om in een nadeel, zoals veel welzijnsinstellingen de laatste tijd aan den lijve ondervinden. Een van de door ons onderzochte organisaties zit nu met 'overtollige' opbouwwerkers die op een vast contract zijn aangenomen in de tijd dat er nog projectwerk genoeg was.

Welzijnsorganisaties gaan overigens niet op elk project in. Een van de door ons geïnterviewde directeuren ziet bijvoorbeeld niet veel in kortlopende projecten: 'Een project van een jaar, daar beginnen wij niet eens meer aan. Vooral als je iemand extern moet werven, ben je eerst een half jaar bezig met inwerken, zo iemand heb je feitelijk maar voor een half jaar in de lucht. Daarom proberen we altijd voor twee jaar financiering te krijgen.' Een andere directeur vindt juist dat je niet vooraf allerlei criteria moet benoemen waaraan een project moet voldoen. Soms moet je pragmatisch de afweging maken dat je, door met een klein visje te beginnen, straks die grote vis kan binnenhalen. Het komt ook voor dat projecten worden geweigerd omdat ze op gespannen voet staan met de 'opbouwwerkmentaliteit'. In alle door



ons onderzochte gemeenten wordt het voorbeeld genoemd van de gemeente die bij een participatieproject het opbouwwerk alleen maar inhuint ter legitimatie van het gemeentelijk beleid. Maar als het opbouwwerk een opening ziet, hoe klein ook, waardoor de gemeente toch zal luisteren naar de wens van bewoners, zal het de opdracht wel aannemen.

De opbouwwerkers zelf zijn over het algemeen ook positief over het werken met projecten. Projectmatig werken is des opbouwwerks, verzekerden zij ons. Een van de prettige kanten van projectwerken is in de ogen van de opbouwwerkers de tijdelijkheid ervan. Een van de opbouwwerkers omschrijft het als volgt: ‘Je taak heeft een begin en een eind en daartussenin zet je een aantal stappen. Daardoor werk je gestructureerder. Omdat je periodiek verslag moet uitbrengen, sta je ook meer stil bij de methoden en middelen die je inzet. En als de resultaten niet goed zijn, zie je dat terug in de evaluatie die je altijd na een project moet maken. Zo blijf je kritisch over je werk.’ Maar er klinken ook kanttekeningen. Een opbouwwerker merkt op dat projectenwerk veel tijd kost omdat er zo veel op papier moet worden gezet: een uitgebreide projectopzet met begroting, tussentijdse verslagen, evaluatieverslag. ‘Bij ons moet iedereen dat nog leren. Eigenlijk zouden we voor dit soort dingen eenvoudige formats moeten hebben. Het gebeurt ook wel dat wij iets op een bepaalde manier hebben opgesteld en dat de gemeente het anders wil, dan kun je je hele exercitie weer overdoen.’ Veel opbouwwerkers zijn dan ook blij dat ze projectenwerk met structureel gefinancierd werk kunnen combineren. Die combinatie geeft hen ook de mogelijkheid om (in reguliere uren) in te gaan op belangrijke zaken die zich af en toe plotseling aandienen in de wijk. Een opbouwwerker: ‘We moeten steeds vaker van tevoren omschrijven wat we gaan doen en hoeveel uur dat gaat kosten. Maar opbouwwerk is ook een kwestie van “er zijn” voor bewoners. Niets is voor een opbouwwerker zo moeilijk als tegen een bewoner die enthousiast met een of ander plan bij je komt, te zeggen: “Sorry hoor, ik heb nu geen tijd, kom over een half jaar maar terug.” Dat doet zo’n bewoner dan echt niet meer hoor. Daarom ben ik ervoor dat we toch nog wat vrije uren houden, want als je voor alles eerst een hele planningscyclus door moet, kom je op bewoners steeds bureaucratischer over. Eigenlijk word je gedwongen om te werken zoals ambtenaren doen, terwijl je als opbouwwerker toch een veel flexibelere functie hebt.’

### **Vrije ruimte**

Wat betekent de directe lijn met de opdrachtgever voor de vrije ruimte van een opbouwwerker? Bemoeien opdrachtgevers zich met hun werk, kijken zij over de schouder mee? Op loopt het in de praktijk zo’n vaart niet? Uit de al eerder genoemde enquête onder

opbouwwerkers bleek dat meer dan de helft van de opbouwwerkers vond dat de opdrachtgevers zich bemoeiden met het werkproces. In ons onderzoek is dat minder uitgesproken. Sommige opbouwwerkers voelen de druk van de opdrachtgever als een zware last. Een opbouwwerker uit de middelgrote stad vindt bijvoorbeeld dat de gemeentelijke projectleider te veel wil controleren en beheersen. Voor een bepaald project wilde hij met de gemeente afspraken maken over het resultaat dat het opbouwwerk zou leveren in ruil voor een bepaalde projectsubsidie. De gemeentelijke projectleider stond er echter op dat alles in uren vertaald zou worden. Tot ergernis van de opbouwwerker is het project nu tot in de details in uren berekend. ‘Wij zeggen: dit is de kostprijs en daarvoor kunnen wij die productie leveren. Maar zoals het nu is geregeld, krijg je al snel dat de gemeente op uren gaat controleren in plaats van op resultaat en dat is het laatste wat ze moeten doen. Wij moeten flexibel kunnen zijn in de uitvoering, het gaat onderweg toch altijd anders dan je van tevoren dacht. De gemeente hoort de regie te hebben, dat vind ik ook echt, maar de uitvoering moeten ze aan ons overlaten. Deze projectleider doet dat niet. Ik denk dat hij vooral de eigen functie wil waarmaken.’ Een manager uit de achterstandsgemeente heeft ook last van te veel gemeentelijke regelzucht: ‘We deden een jongerenproject in opdracht van de gemeente. Daar zaten ze zo bovenop! Elke keer zaten ze het werkplan weer helemaal door te snuffelen om te controleren of we alles wat daarin stond wel gedaan hadden. En als hen toevallig ter ore kwam dat een van de opbouwwerkers ziek was, hingen ze meteen aan de telefoon om te vragen hoe het nu verder moest.’ Projectmatig werken leidt, zo blijkt, eerder tot meer bureaucratie dan tot meer marktwerking.

Maar het is lang niet overal kommer en kwel, deze voorbeelden zijn meer uitzondering dan regel. Veel opbouwwerkers zeggen helemaal geen last te hebben van hun opdrachtgever. De volgende opbouwwerker is exemplarisch voor deze categorie: ‘Ik voel de houding van de gemeente of de woningcorporatie niet als over de schouder meekijken. Dat heeft een negatieve klank. Ik vind het belangrijk dat ze goed op de hoogte zijn van wat er in het project gebeurt. Want dat geeft ook de mogelijkheid om als dat nodig is bij te sturen of dingen aan te vullen. Daarom betrek ik ze er graag bij.’ Een andere opbouwwerker vertelt dat hij de gemeente vooral als samenwerkingspartner aanspreekt en veel minder als opdrachtgever. ‘Ik probeer er een coalitie van te maken waarin mensen met elkaar meedenken over de problemen. De gebiedscoördinator van de gemeente geef ik de stukken en ik vraag hem wat hij ervan vindt. Op die manier probeer ik het apparaat in mijn geest te laten denken. De problemen zijn zo groot, je hebt elkaar heel hard nodig.’ Het is des opbouwwerks om strategisch te opereren en in te spelen op beleidsontwikkelingen. Dat maakt het voor deze

beroepsgroep wellicht makkelijk om zich te verhouden tot ontwikkelingen als opdrachtgeverschap en marktwerking.

### **Kinderziektes en valkuilen**

We zijn in ons onderzoek naar de praktijk van het opbouwwerk niet gestuit op levensgrote problemen rond het projectenwerk. Wel kwamen we verschillende zaken tegen die je als kinderziektes of valkuilen zou kunnen typeren.

Een typische kinderziekte is de neiging van managers om te krap te offeren. Ontwikkeltijd, denktijd, tijd om een project over te dragen aan anderen wordt vaak niet in een offerte opgenomen. Een manager: 'In het begin waren onze offertes echt te krap. Eigenlijk moet je de ontwikkelingsfase van een project er ook in opnemen, maar vaak accepteert de opdrachtgever dat niet. Je moet dat dus op de een of andere manier in de prijs zien te verwerken. In het begin zijn we zelfs wel eens vergeten om de administratieve ondersteuning te begroten. Daar kwamen we toen pas halverwege het project achter.' Door ervaring wijs geworden laat de opbouwwerkorganisatie waar deze manager werkt tegenwoordig zijn opbouwwerkers trainen in het maken van offertes en het schrijven van projectplannen.

Een andere kinderziekte is onduidelijkheid over wie namens de welzijnsorganisatie onderhandelt met de opdrachtgever. In ons onderzoek kwamen we situaties tegen waarin de opbouwwerker zowel onderhandelaar als uitvoerder was. Zo'n dubbelrol is niet productief, het leidt tot spanningen en frustraties. In de woorden van een van de opbouwwerkers: 'Ik moet enerzijds onderhandelen over mijn takenpakket en m'n financiën en aan de andere kant moet ik het ook uitvoeren. Ik sta helemaal in een spagaat.' Een betere taakverdeling is die waarbij het management de onderhandelingen over geld en takenpakket voert met de opdrachtgever en de opbouwwerker het feitelijke projectwerk doet. Op die manier houden de managers de opbouwwerkers uit de wind. Of zoals het toegaat bij de opbouwwerkorganisatie in de achterstandsgemeente: daar neemt de manager vaak een senioropbouwwerker mee naar de onderhandelingstafel.

Een veel voorkomende valkuil is dat partijen vooraf geen eenduidige afspraken maken. Pas tijdens de rit blijkt dan dat er een verschil van interpretatie is tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Een manager van een opbouwwerkorganisatie met veel projecten vertelt dat aan het einde van een project de verwachtingen vaak uiteen gaan lopen. 'De gemeente zegt ineens dat ze eigenlijk een ander resultaat hadden verwacht, en dan denk ik: "Ja, maar dat hebben jullie vooraf nooit uitgesproken!" Daar kun je niet voorzichtig genoeg in zijn. Steeds moet je vooraf bij de opdrachtgever maar doorvragen naar diens

verwachtingen en niet te snel denken dat je het wel weet.’ Wat het extra moeilijk maakt, zeggen de opbouwwerkers, is dat gemeenten vaak maar een vaag idee hebben over wat een project moet inhouden en soms zelfs niet eens weten wat ze willen. Zij zijn bepaald niet deskundig in het formuleren van een duidelijke vraag. Gemeenten ontkennen dit niet. Zij vinden zelf ook dat zij wat dit betreft nog wel wat te leren hebben. Voor de welzijnsorganisatie geldt overigens iets soortgelijks. Die gaan soms ook te gretig en ondoordacht in zee met de gemeente. Een opbouwwerker: ‘Mijn managers mogen wel wat scherper zijn bij het aannemen van opdrachten. Dat doen ze niet genoeg, want ze ruiken geld. Ze willen alleen maar groter worden, blijkbaar gaat het ze minder om de inhoud. Als de gemeente zegt dat ze een opbouwwerker willen die een bepaald project gaat doen, moeten de managers veel preciezer vragen wat ze van die opbouwwerker verwachten, inhoudelijk, strategisch, alles. Daar kan je altijd op terugkomen als iemand ergens in het traject een steek laat vallen.’

Bij het maken van eenduidige afspraken hoort ook dat de wensen of belangen van bewoners uitvoerig aan de orde komen tijdens de onderhandelingen. Gebeurt dit niet dan kan dat halverwege de rit tot lastige situaties leiden. Zo stuitte een opbouwwerker die was ingehuurd om bewoners te ondersteunen bij een herstructureringsproject op het volgende probleem: pas tijdens het project merkte hij dat de huren na de herstructurering voor veel bewoners te hoog zouden zijn. Vroeger zou hij onmiddellijk een bewonersactie georganiseerd hebben, maar in het kader van dit project durfde hij dat niet. ‘De gemeente ziet me al aankomen, dat is niet waarvoor ze mij betalen. Ik vind dit echt een gewetenspunt.’ Zo kan een belangrijk normatief uitgangspunt van het opbouwwerk – je inzetten voor bewonersondersteuning en daarbij uitgaan van het zwakste belang (zie hoofdstuk 4) – er bij projectwerk zo maar bij in schieten. Daarom is het zaak om het bewonersperspectief in ieder geval expliciet aan de orde te stellen in de onderhandelingsfase met de opdrachtgever. De belangen van opdrachtgevers en bewoners zijn niet per definitie tegenstrijdig, maar kunnen dat wel zijn. Is dat laatste het geval dan moet het opbouwwerk bij zichzelf te rade gaan of het de opdracht wel wil aannemen.

Nog een valkuil is dat het projectwerk andere eisen stelt aan opbouwwerkers. Ze moeten ‘ondernemend’ zijn en tegelijkertijd ‘onderhoudend’. Ze moeten nieuwe kansen zien en projecten ontwikkelen én langdurige relaties aangaan met de bewoners in de wijk. Managers hebben hier verschillende visies op. De een vindt dat iedereen alles moet kunnen. Door een opbouwwerker zowel op projectbasis als regulier gesubsidieerd te laten werken, wordt geprobeerd zowel zijn ondernemende als onderhoudende kant aan te spreken. Een

andere manager stelt juist dat je twee soorten professionals hebt en dat dat ook goed is. ‘Zorgzamen zijn nu eenmaal geen pioniers.’

Een laatste lastige kant van projectwerk is tot slot dat het een negatieve invloed kan hebben op de samenwerking met andere welzijnsorganisaties in de wijk of de stad. Vooral als opbouwwerk en sociaal-cultureel werk als aparte organisaties in een zelfde gebied werken, kan er een geprikkeld concurrentiesfeertje ontstaan als een van beide – in de praktijk meestal het opbouwwerk - het projectleiderschap krijgt. De samenwerking wordt er dan niet beter op.

### **Bureaucratie**

In weinig gemeenten is nog daadwerkelijk sprake van een ‘markt van welzijn’, maar dat zal in de nabije toekomst vermoedelijk veranderen. Tot hoe ver de markt zal oprukken is nu nog niet te overzien. De enige gemeente uit ons onderzoek die ernst maakt met een vorm van marktwerking wil niet verder gaan dan 40 procent openbaar aanbesteden. De rest van het budget wil men blijven besteden aan de ‘vaste’ opbouwwerkinstelling. Andere gemeenten zullen er waarschijnlijk net zo over denken. Het aanbestedingsmodel lijkt vooral voort te komen uit de behoefte bij gemeenten om meer ‘de baas’ te zijn. Daarnaast speelt mee dat gemeenten ook wel eens met een andere organisatie in zee willen: vernieuwing om de vernieuwing. Voor de welzijnsorganisaties betekent dit enerzijds dat ze een stapje terug moet doen. Zij zijn opdrachtnemer, niet -gever. Tegelijkertijd zullen zij zich op de markt ook duidelijker moeten presenteren en laten zien wat zij kunnen.

De projectfinanciering waarmee het opbouwwerk al jarenlang te maken heeft, is als een goede voorbereiding te beschouwen op de komst van de markt. De meeste instellingen kunnen hiermee inmiddels aardig uit de voeten. Dat komt niet in de laatste plaats omdat het opbouwwerk van oudsher gewend is om speels en strategisch om te gaan met de overheid. Maar het projectwerk (en in het verlengde daarvan de openbare aanbesteding) draagt wel een risico met zich mee. Want als het opbouwwerk vooraf duidelijke afspraken maakt met zijn opdrachtgever, in casu de gemeente of de woningcorporatie, waar blijft dan de stem van de bewoners? De kans bestaat dat de wensen en belangen die zij in de loop van het project kenbaar maken, erbij inschieten. Dat zou zowel voor de bewoners als voor het opbouwwerk desastreus zijn.

Daarnaast is er het risico van de oprukkende bureaucratie. Een van de opbouwwerkers zei het heel treffend: ‘Door het projectwerken worden wij gedwongen te werken als een ambtenaar.’ Dit mogen de opdrachtgevers zich ter harte nemen, want meer bureaucratie was niet wat zij beoogden met projectwerk en vrije aanbesteding.

## Hoofdstuk 4

### De burger aan de macht

De overheid, zo blijkt uit de voorgaande hoofdstukken, trekt de touwtjes aan onder het motto: wie betaalt, bepaalt. Tegelijkertijd vindt diezelfde overheid dat de burger meer te zeggen moet krijgen over haar dienstverlening. Zo wordt in de Troonrede van 2002 gezegd: 'Mondige burgers hebben steeds meer behoefte aan keuzevrijheid, kwaliteit en maatwerk. Om hieraan tegemoet te komen zijn financiële middelen alleen niet voldoende. Het is evenzeer een kwestie van organisatie...' Al eerder werd 'vraaggericht' een dominant begrip in de sociale sector. Niet het aanbod van instellingen of de opvattingen van professionals moeten leidend zijn voor het welzijnswerk, maar de wensen van de klant. Deze nadruk op burgers is deels ingegeven door een groot wantrouwen jegens welzijnsprofessionals. Dat maakt het des te opmerkelijker dat opbouwwerkers het roerend eens zijn met de 'burger aan zet'. Sterker nog: ze vonden dit al voordat het overheidsbeleid kantelde. Al geruime tijd is het ondersteunen van de wensen van burgers de kern van hun vak. In die zin werkten opbouwwerkers dus vraaggericht *avant la lettre*. Toch leert de praktijk van het opbouwwerk dat er wel degelijk grenzen zijn aan de machtsoverdracht. Burgers aan het stuur is een nobel streven, maar niet als daardoor de professionele handelingsruimte van opbouwwerkers wordt bekneld of alleen de mondige burgers het voor het zeggen krijgen. Twee waarschuwingen uit de praktijk.

#### De gewantrouwe professional

Op verschillende manieren probeert de overheid macht te geven aan burgers. Ten eerste geven ze burgers een stem als consument van dienstverlening. Dat kan bijvoorbeeld door burgers geld in handen te geven waarmee ze zelf hun diensten kunnen inkopen. Een voorbeeld hiervan is het persoonsgebonden budget (PGB). Zwaar zorgbehoevenden zoals gehandicapten kunnen zelf een 'helper' aanstellen en zijn zo niet meer afhankelijk van de reguliere thuiszorg. In termen van de Amerikaanse wetenschapper Hirschman (1970) krijgen burgers zo de mogelijkheid tot *exit*. Zij kunnen uit het systeem stappen als zij ontevreden zijn over de kwaliteit van de zorg van de overheid. Een bijkomend voordeel van deze *exit*-mogelijkheid is volgens de overheid dat het de efficiency en klantgerichtheid zal vergroten. Zorg- en welzijnsinstellingen zullen er hard aan werken OM zo veel mogelijk klanten binnenboord te houden.

In de zorgsector zijn er voor cliënten meer mogelijkheden om zorg in te kopen buiten het bestaande systeem dan in de welzijnssector. Dat komt onder meer door de hoge

organisatiegraad van patiënten die gemeten naar internationale standaarden bijzonder groot is. Sinds 1980 is het ledenaantal sterk toegenomen en zijn inmiddels zo'n half miljoen Nederlanders lid van een patiëntenvereniging (SCP 2002). In de sociale sector zijn nauwelijks voorbeelden te vinden van cliënten die buiten de bestaande organisaties welzijnswerk kunnen inkopen, ook niet in het opbouwwerk. Veel bewonersorganisaties of wijkraden hebben wel een klein budget voor activiteiten en soms ook voor een aantal fysieke ingrepen (Tonkens 2003), maar dit bedrag is beperkt en zeker ontoereikend om zelf een professional in dienst te nemen.

Een tweede ontwikkeling om burgers meer zeggenschap te geven, het vraaggericht werken, is wel een dominante term in de welzijnssector. Zowel de nationale en lokale overheid alsook de welzijnsinstellingen propageren dat instellingen en professionals vraaggericht werken. Dit zou je het vergroten van *voice* kunnen noemen (ook deze term is afkomstig van Hirschman). Het idee is dat er meer moet worden geluisterd naar de stem van de klanten. Professionals moeten meer ingaan op individuele wensen en behoeften, terwijl instellingen hun organisatieprincipe moeten veranderen. In plaats van aanbodgericht werken met kant en klare producten, moet worden gekeken naar de noden en wensen van het individu. In plaats van massaproductie dus 'welzijn op maat'. Om de noodzaak van een dergelijke omwenteling aan te geven gebruiken voorstanders van vraaggericht werken graag voorbeelden uit het sociaal-cultureel werk. Terwijl de buurt allang is verkleurd staat jaar in jaar uit nog steeds de bridgeles op het programma.

Zowel het 'vraaggericht werken' als 'de burger macht geven als consument' zijn sterk verbonden met wantrouwen ten opzichte van professionals. Dat stamt nog uit de vorige eeuw toen twee grote kwesties de welzijnswerkers in een kwaad daglicht hebben gesteld. De eerste schaduw staat bekend als 'het paternalismedebat', de tweede is de Achterhuisdiscussie. Het paternalismedebat kwam in de jaren zestig op als reactie op de bevoogdende en superieure houding waarmee beroepskrachten in zorg en welzijn zogenoemde onmaatschappelijke gezinnen probeerden aan te passen. Je als welzijnswerker ongevraagd met iemand bemoeien, was toen lange tijd *not done*. Het tweede trauma heeft te maken met publicaties als *De markt van welzijn en geluk* (1979) van Hans Achterhuis en het een paar jaar eerder verschenen *De nieuwe vrijgestelden* (1976) van Herman Vuijsje. Waar de eerdere generatie onmaatschappelijkheidsbestrijders zich te veel *boven* hun doelgroep had opgesteld, kregen de welzijnswerkers nu het verwijt dat zij meer aan hun eigen belang dachten dan aan dat van de doelgroep. Met hun aanbod van 'welzijn en geluk' zouden zij vanzelf de vraag creëren bij de

doelgroep. Deze twee kwesties hebben het welzijnswerk lange tijd in diskrediet gebracht. Welzijnswerkers werden tot in de jaren negentig gewantrouwd en gemarginaliseerd.

### **Mondiger en machtiger**

Een opbouwwerker vertelt: 'Ik vind het geweldig dat bewoners mondiger zijn geworden. Dat is precies wat wij nastreven, dat mensen zich niet laten afschepen door politiek en ambtenaren.' Opbouwwerkers vinden dat burgers nog lang niet genoeg te zeggen hebben over het beleid en de voorzieningen in hun wijk. Ze moeten veel meer greep krijgen op hun eigen leefsituatie. Het is de taak van opbouwwerkers om burgers daarin bij te staan en hen te leren zelfwerkzaam en mondig te worden. Het moeilijk te vertalen Engelse woord empowerment is dan ook het sleutelwoord van het opbouwwerk.

Het hoogste goed voor een opbouwwerker is zichzelf overbodig te maken. 'Dat heb ik geleerd op mijn opleiding,' vertelt een van hen. Het doel is immers burgers zo mondig en machtig te maken dat de opbouwwerker met zijn armen over elkaar kan gaan staan. De buurt is nu eenmaal van en voor de bewoners, en niet van de opbouwwerker. Een opbouwwerker richt zich daarom niet op individuele wensen of individuele mondigheid, maar op de 'collectieve zelfredzaamheid' – deze van oorsprong Amerikaanse term is hier geïntroduceerd door Diekstra (2002; 2003). Het betekent dat buurtbewoners samen zorgen dat het goed gaat in de buurt. Voor een individuele bewoner met een particuliere vraag zal de opbouwwerker zich niet snel inzetten. Een opbouwwerker vraagt altijd: 'Zijn er nog meer bewoners die dat willen?' Als een bewoner toch met een particulier probleem komt, kijkt de opbouwwerker of hij een 'kans' ziet. Misschien kan de vraag zo worden omgebogen dat de buurtbewoner zich toch gaat inzetten voor de hele buurt. Opbouwwerk is dus gekant tegen individuele, egoïstische assertiviteit. Voor de praktijk van het opbouwwerk is het vooral interessant als mondigheid samengaat met buurtbetrokkenheid. Opbouwwerkers werken aan wat zij 'betrokken burgerschap' noemen (Broekman 1994).

Opbouwwerkers lijken dus voorlopers in het maatschappelijk debat. Ze koesteren de initiatieven van burgers en vinden vaak dat de overheid te makkelijk groepjes mondige burgers als NIMBY's – not in my backyard - wegzet. Zij vinden juist dat actieve burgers omarmd moeten worden (Broekman et al. 2000; Galesloot 2000). Hun opdrachtgeverschap, zeggen ze, ligt in handen van de bewoners - opbouwwerkers spreken zelden over burgers. De bewoners zeggen wat opbouwwerkers moeten doen. Toch laat de praktijk van het opbouwwerk zien dat wel zorgvuldig nagedacht moet worden over de precieze vorm waarin burgers aan zet moeten zijn. Het is, zoals hierna nog zal blijken, niet aanbevelingswaardig dat



een groep burgers, bijvoorbeeld een bewonerorganisatie, een opbouwwerker letterlijk in dienst heeft.

### **In dienst van bewoners**

Een opbouwwerker die in dienst is van burgers lijkt op het eerste gezicht een moderne uitvinding, maar is dat niet. De constructie stamt uit de jaren zeventig toen tijdens de stadsvernieuwing bewonersorganisaties zeggenschap kregen in de herinrichting van hun wijk. Hoewel de gemeente het salaris betaalde, moest de opbouwwerker de plannen van de bewonersorganisatie uitvoeren. Maar of de opbouwwerker toen alleen een uitvoerder was, wordt betwist, ook door opbouwwerkers zelf. Uit de verhalen over die tijd komt naar voren dat de opbouwwerker vaak souffleerde: hij nam het woord, vertelde wat er moest gebeuren, en deed dat *in naam van* de bewoners. De opbouwwerkers waren ook vaak de trekkers. ‘Terwijl de bewoners ’s avonds lekker thuis voor de buis zaten, werkte ik tot laat in het wijkgebouw in het koude TL-licht,’ zegt een opbouwwerker over die tijd.

In de jaren negentig is in de meeste steden die navelstreng tussen bewonersorganisatie en opbouwwerker doorgeknipt. Het officiële opdrachtgeverschap kwam in handen van de gemeente. Niet alleen omdat de overheid zelf meer te zeggen wilde hebben, maar ook omdat bewonersorganisaties geen afspiegeling meer waren van de snel verkleurende oude stadswijken. Toch heeft het leeuwendeel (85 procent) van de opbouwwerkers in hun werk nog veel met bewonersorganisaties te maken (Broekman et al. 2000). Een kwart van de opbouwwerkers ziet de bewonersorganisaties zelfs nog als opdrachtgever (Kooger 2002). Dat kan betekenen dat de opbouwwerker de bewonersorganisatie incidenteel of regelmatige ondersteunt, maar in enkele gevallen werkt de opbouwwerker nog steeds voor de bewonersorganisatie. Terwijl de overheid betaalt, voert de opbouwwerker de plannen uit van de bewonersorganisatie en deze laatste legt verantwoording af aan de gemeente. In een van de onderzochte gemeenten, de moderne voorstad, bestaat deze ‘ouderwetse’ constructie nog steeds.

Was deze gang van zaken ten tijde van de stadsvernieuwing normaal en wenselijk, tegenwoordig voelen de meeste opbouwwerkers dat niet meer zo. De manager in de moderne voorstad, zelf van huis uit opbouwwerker, noemt het zelfs ‘een ongezonde situatie’. ‘Als een opbouwwerker hier een maatschappelijke verandering constateert en daar iets mee wil doen, moet hij daarvoor toestemming vragen aan het bestuur van de bewonersorganisatie. Ik heb meegemaakt dat ze “nee” zeiden. Dat vind ik van God los. Met alle respect, maar het zijn

vrijwilligers die zich willen inzetten voor de buurt. Wij zijn professionals die net als de overheid verantwoordelijkheid moeten dragen.’

Deze constructie is opbouwwerkers die voortdurend bezig zijn met evenwichtige vormen van inspraak, een doorn in het oog. Liever dan zich te richten op een handjevol buurtbewoners die vaak geen afspiegeling zijn van de wijk, leggen ze verantwoording af aan de democratisch gekozen gemeenteraad. In één geval bestaat het bestuur slechts uit drie leden. De jongste is 68 jaar oud. Hier rijst de vraag of dit bestuur wel in staat is om al haar taken te vervullen: de opbouwwerker aansturen en daarover verantwoording afleggen aan de gemeente. Met name door vergrijzing en het gebrek aan actieve en capabele bestuursleden zijn sommige bewonersorganisaties zeer afhankelijk van de initiatieven van het opbouwwerk.

Andere bewonersorganisaties in de moderne voorstad ontnemen de opbouwwerker een deel van zijn professionele ruimte. De dagelijkse praktijk laat zien hoe bewonersorganisaties de opbouwwerker kunnen bombarderen tot uitvoerder in plaats van professional. Burgers claimen dan *waar* interventies nodig zijn en *hoe* dat moet gebeuren. Zo vertelt een actief bestuurslid: ‘Wij zien onszelf als de ogen en de oren van de wijk. Wij vinden dat wij moeten bepalen waar de zwaartepunten liggen in het werk van de opbouwwerker. Wij vinden ook dat de opbouwwerker verantwoording moet afleggen aan ons, wij hebben dat werk ingehuurd. Meestal is de samenwerking met de huidige opbouwwerker goed, maar mochten we verschil van mening krijgen over de taakinfilling, dan hebben wij het laatste woord. Als hij bijvoorbeeld ineens zou besluiten flink wat tijd te gaan de besteden aan de negers hier in de wijk, zeg ik: “Nee, niet in mijn uren, daarvoor wonen er hier niet genoeg”.’

De strijd tussen leden van bewonersorganisaties en opbouwwerkers gaat vaak over de vraag welke burgers ondersteund zouden moeten worden. De meest actieve bewoners zijn boven de veertig jaar en meestal autochtoon. Liever zouden de opbouwwerkers ook andere mensen ondersteunen, maar daar is door de nadruk op het werk voor de bewonersorganisaties meestal geen tijd voor. Ook belemmeren de bewonersorganisaties dat er op een vernieuwende manier wordt gewerkt. ‘Wij willen de mensen gaan opzoeken, langs de deuren gaan, maar de oudere bewoners willen graag aan de vergadertafel zitten, want anders vinden ze het geen echt overleg. De traditionele kaders willen graag dat mensen naar hen toe komen. Wij willen juist op pad.’ Met name allochtone bewoners passen vaak niet in deze vaste werkwijze van bewonersorganisaties.

Naast wrijvingen over het *wat*, is er soms ook strijd tussen de opbouwwerker en de bewonersorganisatie over het *hoe*. Een opbouwwerker: ‘Eén bestuurslid heeft voortdurend commentaar op de projecten die ik ontwikkel. Hij wil graag dat zijn ideeën worden

ingewilligd, want die vindt hij altijd beter.’ Volgens deze opbouwwerker zijn de bestuursleden ‘koninkjes in een koninkrijk.’

Sommige bestuursleden zien de opbouwwerker puur als een uitvoerder en niet als een professional. Ze betwisten bijvoorbeeld dat de opbouwwerker betere ogen of oren heeft dan zij. Ze claimen hun macht op basis van hun voortdurende aanwezigheid in de buurt. Sinds opbouwwerkers niet meer tachtig uur per week werken en tot 's avond laat in een kantoortje acties voorbereiden, diskwalificeert dit hen. ‘Wij wonen in deze wijk, dus wij hebben veel meer contacten met de wijk. Hij gaat om vijf uur naar huis en is klaar, hij heeft hier dus verder niks behalve zijn werk. Maar wij wonen hier. Wij hebben allemaal een belang in deze wijk. Wij horen meer, wij zien meer, wij hebben meer contact met bewoners.’

Het is duidelijk dat een constructie waarin opbouwwerkers alleen ten dienste staan van het bestuur in een wijk, een strijdtoneel wordt. Dit kan zelfs letterlijk tot ongezonde situaties leiden. Bij een bewonersorganisaties zijn gedurende de laatste zes jaar vier opbouwwerkers opgebrand en weggegaan. De huidige opbouwwerker zit ook geregeld ziek thuis, onder andere door de spanningen op het werk. Overigens net als twee collega's die ook te kampen hebben met een directief bestuur. Dat betekent dat een derde van de opbouwwerkers in deze moderne voorstad kampt met aan werk gerelateerde ziekte.

Een aantal opbouwwerkers vindt dat het onderdeel is van je professionele kwaliteit om met dergelijke ‘koninkjes’ om te gaan. ‘Als zij zich opstellen als ‘de bestuurders van de wijk’ is het de taak van de opbouwwerker dat te problematiseren. Het is je werk daar met hen het gesprek over aan te gaan, daar moet je niet voor weglopen.’ Andere opbouwwerkers gedragen zich als een regisseur, waardoor soms de vraag (weer) rijst wie het precies voor het zeggen heeft in de buurt: ‘Ik kijk goed rond in dit gebied en ik vraag bepaalde mensen om in het bestuur te komen zitten. Als ik denk, die is geschikt, vraag ik die. Zo werkt dat.’ Deze opbouwwerker ‘organiseert’ ook het afscheid van bepaalde bestuursleden. Zo vertelt hij met een brede grijns: ‘Als ze er al twintig jaar in zitten, moet je gebruik maken van een bepaalde strategie en goed kijken wie je daar het beste bij kan betrekken. Dat kan een dochter zijn of een pastoor die zegt: “Je moet het zo langzamerhand toch eens wat rustiger aan gaan doen”. Je organiseert een groot feest en maakt ze erelid.’ En ondertussen houdt hij het bestuur druk bezig: ‘Strijd over wie nou de baas is zal ik dus nooit hebben. Ik zorg dat er heel veel dingen gebeuren, dat geeft mensen een prettig gevoel, een gevoel dat het lukt. Als er niks gebeurt, gaan mensen zeuren en gaan ze de baas spelen.’

Veel opbouwwerkers zijn in staat om een weg te vinden waarin hun professionele inbreng en die van de bewoners samenvalt. Maar een opbouwwerker moet wel van goede

huize komen als de bewonersorganisatie feitelijk zeggenschap heeft over het opbouwwerk. Zelfs in een goed functionerende bewonersorganisatie, waarin bestuursleden en de opbouwwerker een goede verstandhouding hebben, ligt het gevaar op de loer dat de professional bekneld raakt. Actieve bewoners zijn in zichzelf meestal geen buurtayatollahs, maar in sommige situaties worden ze het wel.

### **Wie het hardste schreeuwt, het eerste maalt**

Als burgers meer macht krijgen hebben opbouwwerkers nog een tweede zorg. Ze zijn bang dat mondige burgers eerder gehoord worden dan anderen. Een opbouwwerker vertelt: ‘Mondige burgers krijgen het steeds gemakkelijker omdat bestuurders zich steeds vaker door hen laten leiden. Dat vind ik niet altijd positief. Het klopt niet als mensen wier probleem erkend is en die iets harder roepen dan de rest, meer aandacht krijgen.’ De mondige burgers over wie deze opbouwwerker het heeft, hoeven niet dezelfde te zijn als de actieve bewoners die hiervoor zijn beschreven. Deze mondige burgers overstemmen anderen omdat ze een goede financiële positie hebben (ze zijn bijvoorbeeld huiseigenaren) of hoger opgeleid zijn (ze zijn jurist of architect) of de weg weten en verbaal sterk zijn. Als deze burgers meer gehoord worden dan zwakkere groepen druist dat in tegen het bewaken en ondersteunen van ‘het zwakste belang’.

Het ondersteunen van het zwakste belang is een belangrijke opbouwwerkfilosofie. Het wordt gezien als de missie van het opbouwwerk (Statuut opbouwwerk 2001). Jan Willem Duyvendak heeft dit in zijn jaren als hoogleraar in de grondslagen van het opbouwwerk ook meermalen onderstreept. Hij vindt dat opbouwwerkers zich niet moeten verschuilen achter neutrale posities als ‘makelaar’, ‘intermediair’ of ‘netwerker’, maar dat zij een normatieve positie moeten innemen, namelijk het systematisch ondersteunen van het zwakste belang en het minst erkende verlangen. Dat laatste betekent dat opbouwwerkers niet uitsluitend moeten spreken in termen van belangen. ‘Niet alle strevingen, wensen en hoop van mensen laten zich vertalen in een belang.’ Bovendien moet een opbouwwerker, schrijft Duyvendak, geen makelaar zijn die onbewust netwerkt in de richting van vanzelfsprekende belangen. Een opbouwwerker moet reflexief en normatief zijn over zijn of haar handelen (Duyvendak 2000). Daarom moet per situatie ook steeds weer worden bekeken wie of wat het minst erkende belang of verlangen vertegenwoordigt. Dit doen opbouwwerkers ook, zoals bijvoorbeeld blijkt uit onze vraag aan hen of allochtonen per definitie de groep met het zwakste belang zijn. De ene opbouwwerker zegt: ‘De zwaksten zijn nog altijd de allochtone burgers’. Maar een ander vindt dat dat niet altijd zo is: ‘Het geldt niet voor de besturen van de

migrantenorganisaties, want die weten de weg wel te vinden.’ En een derde: ‘Het ligt eraan of ze in de eigen groep zijn of gemengd, en of ze de Nederlandse taal spreken, en wat voor netwerken ze hebben.’ Numero vier stelt dat allochtonen meestal wel de weg vinden omdat er is altijd wel een familielid is die voldoende Nederlands spreekt en dingen voor hen uitzoekt. Een vijfde ten slotte vindt dat juist in oude stadswijken autochtone gezinnen vaker het zwakste belang vormen. Het ligt er dus aan over wie je het precies hebt en in welke context.

Veel opbouwwerkers vinden dat het zwakste belang overschaduwd wordt door mondige burgers. ‘Ik ben wel van het principe dat als burgers participeren ze daar wat voor terug krijgen. Maar ik vind het geen goede ontwikkeling als niet mondige burgers daardoor worden vergeten. Dan krijg je “wie het hardste schreeuwt, het eerste maalt”.’ Opbouwwerkers laten hun oren niet hangen naar de mondige en machtige burger. Wanneer het zwakste belang in het gedrang komt, proberen ze wel degelijk in te grijpen. In die zin hebben ze geen afwachtende, vraaggerichte houding. Ze interveniëren wanneer hun beroepsopvatting dat vereist. Maar de vraag is wel: wat doe je als de meest mondigen de dienst willen uitmaken? Sommige opbouwwerkers proberen deze burgers een les in burgerschap te geven. Ze organiseren een bijeenkomst met alle betrokkenen en proberen de mondigen op andere belangen te wijzen, met name die van de zwakkeren. Een opbouwwerker vertelt dat het haar taak is om in te grijpen als burgers te mondig zijn of als die mondigheid alleen betrekking heeft op de eigen voordeur of eigen achtertuin. Zo heeft ze bij de komst van een opvang voor prostituees de boze en bange buurtbewoners uitgenodigd en in contact gebracht met een prostituee. Zo leerden ze dat ook prostituees een belang hebben en dat de opvang voor hen uitkomst zou bieden.

Een andere veel voorkomende manier is om het zwakste belang te organiseren en te ondersteunen. Een opbouwwerkster zegt: ‘Juist in de buurten waar het meeste moet gebeuren, komen de mensen niet naar een inspraakavond. Alleen de mondige mensen komen. Ik vind dat de mondige burger in dat geval soms te veel beloond wordt.’ Als voorbeeld vertelt ze dat de gemeente een budget beschikbaar had gesteld om de buurt op te knappen. Er was een avond georganiseerd waarop het budget onder de aanwezigen zou worden verdeeld. De mensen die niet kwamen kregen niets. Dat waren juist de bewoners van de straten die het meest aan een opknopbeurt toe waren. De opbouwwerkster is daarop naar de gemeente gestapt om te bepleiten dat een deel van het budget werd gereserveerd voor deze mensen. Via activiteiten voor de kinderen is ze er uiteindelijk in geslaagd deze bewoners te interesseren voor de opknopbeurt van hun straten.

Een laatste voorbeeld van het ondersteunen van het zwakste belang is de actie van opbouwwerkers rond een singelproject. Aan de singels van de oude verkleurde stadswijk wonen grotendeels hoog opgeleide burgers met een goed inkomen. Maar deze ‘gouden randen’ van de buurt zagen er langzamerhand gebladderd uit. Ze waren nodig toe aan een opknopbeurt. In *no time* hadden de singelbewoners zich georganiseerd in een vereniging. Ze spraken met elkaar door hoe de singels eruit moesten zien en kwamen met een plan. Het opbouwwerk, gesteund door de gemeente, ging hiermee niet akkoord. De singelbewoners vonden dat de inspraak al was gedaan, maar het opbouwwerk vond dat de mensen die achter de singels woonden er ook bij moesten worden betrokken. Dat waren met name migrantenvrouwen die met veel kinderen in kleine huizen woonden. Met verschillende methoden – singelgesprekken met moeders, een singelwandeling, en een kinderspeurtocht/enquête is toen de inspraak verbeterd. Op deze manier heeft het opbouwwerk gewaakt over het zwakste belang. De opbouwwerkster: ‘Anders dan de singelbewoners kunnen de wijkbewoners niet goed formuleren wat zij willen en vaak zijn ze ook niet op de hoogte van wat mogelijk is. Met de groep mondige burgers houden we natuurlijk wel contact, soms kunnen we nog veel van ze leren ook. Ze hadden bijvoorbeeld een hele maquette gemaakt van de singels. Maar we leggen onze prioriteit wel bij het zwakste belang en dat vind ik ook terecht. Daarvoor zitten we hier.’

### **De tragedie van het opbouwwerk**

Paternalisme is dus niet passé. Als opbouwwerkers vinden dat het zwakste belang wordt geschaad, treden ze op, bijvoorbeeld door de minst mondigen het woord te geven. Toch worstelt het opbouwwerk ermee dat de allerzwaksten nauwelijks worden bereikt. Wat bijvoorbeeld opvalt is dat in 1999 slechts 64 procent van de opbouwwerkers werkzaam is in buurten of wijken die bekend staan als kansarm. Dat betekent dat ruim een derde werkt in betere wijken (zie Broekman et al. 2000). De huidige tragedie van het opbouwwerk is dat het het zwakste belang graag wil ondersteunen. Het probleem is alleen dat de opbouwwerkers de groep met het zwakste belang of het minst erkende verlangen niet altijd kennen, laat staan dat ze die kunnen bereiken.

Een ander lastig punt is dat het opbouwwerk niet één normatief uitgangspunt heeft maar meer, en deze staan soms op gespannen voet met elkaar. Dat geldt bijvoorbeeld voor het uitgangspunt ‘premie op actie’. Opbouwwerkers werken graag samen met actieve, betrokken burgers. Zelfwerkzaamheid is niet alleen het streven van het opbouwwerk, het is vaak ook het uitgangspunt. De opbouwwerker stroopt alleen de mouwen op als de bewoner dat ook doet.

‘Sommige mensen komen bij je en zeggen: “We hebben een probleem; lossen jullie het maar op.” Maar wij lossen geen problemen op, wij helpen anderen om zelf hun problemen op te lossen.’ Dit normatieve uitgangspunt staat in het dagelijks werk tegenover het principe van het zwakste belang. Het dilemma is als volgt: het zwakste belang moet worden ondersteund, maar het is ook belangrijk dat er ‘beweging in de buurt’ ontstaat en dat gaat makkelijker met actieve bewoners. Het probleem is dus dat de ‘doelgroep’ van het opbouwwerk niet eenduidig is.

Deze frictie tussen uitgangspunten wordt versterkt door de organisatie van het werk. Opbouwwerkers hebben het druk en het zoeken en ondersteunen van de zwaksten is het meest tijdrovend en levert relatief minder op. Op onze vraag: ‘Probeer je er achter te komen hoe het gaat met mensen die jij nooit ziet?’, antwoordt een opbouwwerker ad rem: ‘Weet jij hoeveel werk ik heb? Inderdaad, er zijn in totaal maar zeven- B negenhonderd opbouwwerkers in Nederland. In de hoogtijdagen van het opbouwwerk waren dat er zón tweeduizend (Michielse 1977). Ter vergelijking met andere beroepen: er zijn bijna tien keer zo veel huisartsen (7500), ruim twintig keer zoveel maatschappelijk werkers (15.000) vijftig keer zo veel thuisverzorgers (40.000) en zeventig keer zoveel politiemensen (ruim 50.000). Het is niet ongebruikelijk dat in het werkgebied van een (1) opbouwwerker twintigduizend mensen wonen. Opbouwwerkers ‘bedienen’ zo’n groot gebied dat ze veel (redelijk gearticuleerde) vragen binnenkrijgen waarmee ze druk genoeg kunnen zijn. Dit kan leiden tot een begrijpelijke, maar niet professionele ‘gemakzucht’.

Bovendien moeten opbouwwerkers voortdurend successen behalen. Niet alleen om zelf voldoening te halen uit het werk of het vertrouwen van burgers te winnen, maar ook omdat de gemeente op hen let. Een opbouwwerker vertelt bijvoorbeeld over een project rond sociale veiligheid dat hij heeft opgezet. Bij de keuze voor de straat let hij niet zozeer op het zwakste belang of de meeste problemen, hij kiest de straat waar de problemen te overwinnen zijn en waarvan hij weet dat een paar bewoners zich willen inzetten. Zo heeft het project de meeste kans van slagen.

De tijdsdruk op die zeven- B negenhonderd opbouwwerkers neemt almaar toe omdat de thematiek van het opbouwwerk – sociale veiligheid bijvoorbeeld - sterk in de aandacht staat. Daarnaast wordt het opbouwwerk steeds vaker ingezet voor projectleiderschap of procesmanagement en het onderhouden van een professioneel netwerk. Hoewel die taken belangrijk zijn, kost het de opbouwwerkers niet alleen veel tijd, het trekt hen ook naar binnen. Veel tijd wordt daardoor besteed aan vergaderingen, zo blijkt uit kleinschalig onderzoek van de beroepsvereniging van opbouwwerkers. Een derde van de opbouwwerkers zegt ook dat ze

te weinig contact hebben met burgers (Kooger 2003). In plaats van de straat zijn het bureau en de vergadertafel de werkplek van het opbouwwerk geworden.

Uit onze interviews blijkt dat alle opbouwwerkers meer tijd willen om op straat te lopen. Dan kunnen ze niet alleen met eigen ogen zien hoe de buurt er voor staat; ze kunnen ook nieuwe contacten opdoen en mensen in levende lijve ontmoeten. Als opbouwwerkers steeds meer afstemmings- en procesmanagementtaken krijgen, vermindert het contact met burgers. Laat staan dat er contact is met de meest zwakken, want die vind je niet door op straat te lopen: die moet je zoeken. De vraag is zelfs of het opbouwwerk wel methoden heeft om de moeilijk bereikbare groepen te bereiken. Een buurtvergadering beleggen is vaak geen succes, vinden steeds meer opbouwwerkers. Mensen komen niet en allochtonen blijven zeker thuis. In de oude stadswijken gaat men 'langs de deuren'. Gesubsidieerd door 'Europa' bestaat hier een project waar in zes maanden één straat 'onderhanden' wordt genomen. Er wordt geïnventariseerd wat er speelt in een straat: bij elke deur wordt aangebeld en aan de bewoners gevraagd of het bevalt in de buurt. Ook wordt overal informatie opgevraagd over de straat, bijvoorbeeld bij het gemeentelijke onderzoeksbureau en bij hulpverleningsinstanties. Bewoners die niet zijn geïnterviewd, kunnen zich daarna aanmelden bij het rijdend theeterras dat in de straat wordt geplaatst. Samen met de bewoners zoekt het opbouwwerk oplossingen voor wensen of problemen. Als dat meer tijd in beslag neemt dan dat halve jaar, wordt het opgenomen in het dagelijkse werk. Meer dan elders lijken opbouwwerkers in deze verkleurde stadsgemeente op zoek te gaan naar het minst erkende verlangen. Een van hen zegt het zo: 'Als we niet weten wat mensen willen, gaan we het vragen.'

### **Voor de minst mondigen**

Opbouwwerkers zijn voorlopers in het maatschappelijk debat over burgers aan zet. Ze vinden al heel lang dat burgers meer te zeggen moeten krijgen in hun buurt. Burgers zien zij daarom als hun opdrachtgever. Dit moet alleen niet al te letterlijk in praktijk worden gebracht, want als de overheid daadwerkelijk burgers de macht geeft over de opbouwwerker, wordt hij een uitvoerder in plaats van een professional. Dat kan ertoe leiden dat een handjevol bewoners het in de buurt voor het zeggen krijgt en dat opbouwwerkers zich niet altijd kunnen bezighouden met vernieuwende methoden of het bereiken van verschillende burgers. Ook kan het opbouwwerk dan niet altijd het 'zwakste belang' ondersteunen. Dat laatste is zeker wanneer burgers meer macht krijgen juist van groot belang. Het is hun taak om de minst mondige burgers niet te laten overstemmen door mondige of machtige burgers. Er zijn mooie voorbeelden van opbouwwerkers die zwakke burgers naar voren schuiven, mondige burgers



leren luisteren of zelf op zoek gaan naar stille verlangens. Maar het opbouwwerk ontbeert ook tijd en vernieuwende methoden hiervoor. Ook keert de organisatie van het werk zich soms tegen deze zoektocht. Dat baart zorgen, want als de opbouwwerker het zwakste belang of het minst erkende verlangen niet kan vinden, horen of ondersteunen, wie dan wel?

## **Hoofdstuk 5**

### **Gemeente versus opbouwwerk: de strijd over participatie**

‘De inspraak regelen van burgers? Dat kunnen we zelf wel,’ is de overheersende mening van bestuurders. Opbouwwerkers hebben ze daarvoor niet nodig. Burgers zijn mondig genoeg en de overheid doet haar uiterste best om hun stem te horen. Opbouwwerkers zouden een brug moeten slaan tussen burgers onderling in plaats van tussen overheid en burgers: sociale cohesie in plaats van participatie. Opbouwwerkers zijn het hier niet mee eens. Gemeenten betrekken burgers onvoldoende bij beslissingen en aan niet-mondige burgers gaan ze helemaal voorbij, luidt hun kritiek. Onderzoek geeft hen deels gelijk: de kloof tussen burger en overheid is diep. Toch lijkt het een verloren strijd, want opbouwwerk kan zich nauwelijks ontdoen van de schaduw van zijn stormachtige verleden. Opbouwwerkers worden nog steeds gezien als ‘zaakwaarnemers’. Ten onrechte, zeggen opbouwwerkers.

De zaak: gemeente versus opbouwwerk.

#### **Burgers en bestuur**

Laten we beginnen met de verhouding tussen burgers en bestuurders. Hoe is het gesteld met de participatie van burgers in de lokale democratie? Wat willen burgers en wordt er naar hen geluisterd? Zowel de politieke betrokkenheid als de ‘collectieve assertiviteit’ is nog steeds zeer groot, blijkt uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Een behoorlijk deel van de bevolking is zelfs geneigd om daadwerkelijk actie te voeren, ook op lokaal niveau. Bijna 15 procent van de bevolking doet mee aan inspraakprocedures en een kwart aan collectieve lokale acties. Die betrokkenheid is de laatste twintig jaar niet veranderd. Wel zijn de vormen van actie voeren veranderd. Mensen maken meer gebruik van de media en als ze naar een bijeenkomst gaan, nemen ze vaker het woord. Mensen zijn dus ook letterlijk ‘mondiger’ geworden (SCP 2002a; 2002b).

Burgers willen graag méér betrokken worden. Ze willen meer inspraak in het gemeentebestuur. In 2000 vindt een grote meerderheid (driekwart van de bevolking) dat de inspraak op gemeentelijk en provinciaal niveau groter moet worden. Dat is een constante roep, hoewel men in de jaren zeventig zelfs iets minder ontevreden was (SCP 2002b). Blijkbaar is er in de ogen van de burgers nog te weinig veranderd. Ze willen meer hun stem roeren en ze willen dat er meer naar hen wordt geluisterd. Dit gapende gat tussen de wensen van burgers en het handelen van bestuur, wordt ook wel De Kloof genoemd, een begrip dat in

Nederland al een tijdje is ingeburgerd, ook voordat Pim Fortuyn op het politieke toneel verscheen.

Bestuurders hebben dit probleem niet geheel naast zich neergelegd, want al sinds een aantal decennia wil de politiek dichterbij de burger komen. Met name in de jaren negentig werden 'interactief bestuur' en 'de wijken in' hippe thema's. Geprobeerd is om de gemeentepolitiek te vernieuwen. Er kwam een nieuwe wet: de Wet dualisering gemeentebestuur. Deze had tot doel de naar binnen gerichte coalitiepolitiek te vervangen door een voor burgers benaderbaar en beïnvloedbaar gemeentebestuur. 'Zo zou de dualisering van het gemeentebestuur het fundament blijken voor nieuw gezag van en vertrouwen in onze lokale volksvertegenwoordigers,' schrijft bestuurskundige Rodney Weterings (2003). Concreet betekent het onder meer dat de wethouders beter bekritiseerd kunnen worden en dat de raad een eigen agenda kan maken. Maar volgens Weterings wordt er tot nu toe te weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden van de nieuwe wet. Gemeenteraden zijn vooral aan het kissebissen met de wethouders en de gemeentelijke diensten in plaats van zich te richten op de burgers en het maatschappelijk veld.

Een andere manier om dichterbij de burgers te komen zijn de al eerder genoemde wijkraden. Wat opvalt is dat gemeenten vaak ontevreden zijn over de capaciteiten van de burgers die hierin plaatsnemen. In Utrecht moppert de overheid over de negatieve, klagerige sfeer in de wijkraden. Slechts weinig burgers denken op hoofdlijnen of zijn met ontwikkelingen in de wijk bezig, vindt de gemeente. Bovendien zijn het altijd dezelfde burgers die mee willen praten (Huygen en Swinnen 2001). Burgers die zitting hebben in de wijkraden zijn zelf ook ontevreden. Ze moeten allerlei (dikke) beleidsrapporten van de gemeente beoordelen en komen nauwelijks toe aan wat zij zelf belangrijk vinden.

In een van de door ons onderzochte gemeenten wordt de hand in eigen boezem gestoken. In een interessant burgerjaarverslag – verplicht sinds de Wet dualisering – zegt de burgemeester dat ze de wijkraden 'een te grote broek hebben aangetrokken'. Ze moeten overall over meedenken, bijvoorbeeld over de strategische kaders en de ontwikkeling van de stad tot 2020. 'Als ik naar de bestuurspraktijk van de laatste jaren kijk, kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat wij als gemeentebestuurders de dorps- en wijkraden overvragen. Van lieverlee hebben wij de mensen op het verkeerde been gezet. Moeten de raden niet terug in hun specifieke rol, namelijk die van bemiddelaar: signaleren wat er mis is in hun dorp of wijk, de ergernissen van alledag, kwesties die de directe woon- en leefomgeving raken. Vertillen de raden zich niet aan de grote kwesties die de wijk overstijgen?' Bovendien vindt de burgemeester dat wijkraden als excuus worden gebruikt door de raad. Hij vindt dat de

gemeenteraadsleden zich niet langer moeten verschuilen achter de wijkraden. “We hebben met de raden gesproken en dus...” is dan geen argument meer voor het raadslid om in een ingewikkelde kwestie een volgzaam positie te kiezen. De raad zal meer eigenstandig moeten beslissen zonder zich achter de wijkraad als “stem des volks” te kunnen verschuilen.’

In veel lokale participatieprocessen, zo blijkt uit onderzoek onder leiding van Edelenbos en Monnikhof (2001), wordt inderdaad contact gezocht met de toch al sterkere belangenorganisaties (zoals een wijkraad) en niet met individuele burgers. Bovendien blijkt dat burgers slechts meepraten en zelden meebeslissen. Om in termen van de participatieladder te spreken: burgers mogen wel op de laagste treden staan - informeren en raadplegen - maar het wordt lastiger als ze willen klimmen en dus willen adviseren, coproduceren of zelfs meebeslissen. Dat komt ook omdat gemeentebesturen zelf graag consistent en helder beleid willen maken: ze willen de grote lijnen uitzetten. En dan komt het niet altijd goed uit wanneer burgers daadwerkelijk mogen meebeslissen.

Terwijl dat juist is wat burgers willen. Dat bleek bijvoorbeeld uit een kleinschalig onderzoek in een van de door ons onderzochte gemeenten. Burgers willen vooral dat het bestuur hen in een vroegtijdig stadium bij het besluitvormingsproces betreft. Ze willen graag meebeslissen. Ze zitten niet te wachten op informatie van de gemeente zoals folders of thema-avonden. De ambtenaren denken juist dat burgers wel vooral informatie willen. Zij onderschatten de wensen van de burgers.

Dat betekent dat er niet alleen een kloof is tussen burger en gemeente, maar ook een pijnlijk misverstand. Burgers willen liever direct contact en directe invloed en ze willen graag in een vroeg stadium betrokken worden. Ze willen niet alleen luisteren naar informatie, ze willen dat hun stem telt. Bovendien, en dat is het misverstand, willen burgers veel hoger op de treden van de participatieladder staan dan ambtenaren en politici denken. Tegelijkertijd vragen de bestuurders zich af of burgers wel capabel zijn om mee te beslissen. Zou het opbouwwerk een rol kunnen spelen in het verkleinen van deze kloof?

### **Het imago van het opbouwwerk**

Hoewel burgers ontevreden zijn over het bestuur en gemeenten binnen bepaalde grenzen de inspraak willen vergroten, zijn gemeenten weinig geïnteresseerd in de rol van het opbouwwerk op dit terrein. Opbouwwerk komt nauwelijks voor in de gemeentelijke plannen om de burgerparticipatie te vergroten. De meeste politici en ambtenaren vinden opbouwwerk belangrijk. Maar dan vooral om professionele netwerken op te zetten en om de sociale cohesie in de wijk te verbeteren. Voor het slaan van de brug tussen burgers en overheid zijn ze

overbodig: de gemeente wil liever direct contact met de burger. Een wethouder zegt: ‘Als ik zie hoe ons bestuursprogramma 2010 tot stand is gekomen, dat is een buitengewoon interactief proces geweest met veel participatie van bewoners. Dat proces hebben we zelf uitgevoerd, zonder het opbouwwerk. Opbouwwerkers zijn voor ons gesprekspartners omdat ze wijkkenners zijn, maar we hebben hen niet nodig gehad om het proces van participatie op gang te brengen. In onze participatie- en communicatienota worden ze niet eens genoemd als partij die dat voor ons gaat uitvoeren. Dat doen we zelf wel.’

Inderdaad, veel gemeenten zetten zelf een participatietraject op en huren voor het ontwikkelen en uitvoeren daarvan graag een extern bureau in. Dat doen ze bijvoorbeeld wanneer er een wijkvisie moet worden ontwikkeld of een park ingericht. Voor veel gemeenten is de meerwaarde van het opbouwwerk bij participatie onduidelijk. Ze willen daar wel eens bewijzen van zien. ‘Want wat is precies de bijdrage van het opbouwwerk als een binnenterrein opnieuw moet worden ingericht?’ vraagt een wethouder. ‘Is de uitkomst ervan anders dan zonder opbouwwerker?’ Bovendien, zo denkt de gemeente, werkt een extern bureau rationeel en onderzoeksmatig en is het per definitie onafhankelijk. Dat is een groot voordeel, want veel gemeenten maken nog steeds het bekende bezwaar: opbouwwerkers zijn de spreekbuis voor anderen, het zijn actievoerders en zaakwaarnemers. En daar zijn de meeste gemeenten niet blij mee. Opbouwwerkers mogen zelf best kritisch zijn over het gemeentelijk beleid. ‘Ze moeten hun oren niet naar ons laten hangen, want dan heb je er niets aan’, zegt een wethouder. Maar het probleem is dat ze vaak vóór de bewoners praten en daarmee zijn ze een sta-in-de-weg voor de gemeente. De wethouder: ‘In het begin van de bijeenkomst gaat het meestal goed. De bewoner doet het gesprek met de bestuurder, maar als het even mis gaat, staat de opbouwwerker weer op.’ Daarom heeft de gemeente liever direct contact met haar burgers.

Daar komt nog bij, aldus sommige ambtenaren en politici, dat het opbouwwerk zich onvoldoende in de belangen van de overheid verplaatst. ‘Het opbouwwerk zou een veel neutralere consultant moeten zijn, zowel van de bewoners als van de gemeente.’ Die neutraliteit is ook belangrijk omdat opbouwwerkers niet meer voor dé bewoners kunnen opkomen, ook bewoners hebben tegengestelde belangen. Een wethouder: ‘Ze moeten zeggen: “Ik zou het zo en zo doen”, zij moeten zelf geen onderdeel van het spelletje worden.’

Het opbouwwerk herkent zich niet in een dergelijke analyse. Het is de schaduw van de jaren zeventig die het opbouwwerk al sedert vele jaren probeert kwijt te raken. De oratie van Jan Willem Duyvendak heette niet voor niets ‘Het belang van derden’ (1997). Hierin ontvouwt hij het idee dat opbouwwerkers de derde partij moeten zijn: ze staan *naast* de burger

en de overheid. Een opbouwwerker noemt zichzelf tegenwoordig graag intermediair, procesbegeleider of adviseur. Ook degenen van de oude generatie: 'Ik wil een vakman zijn, geen actievoerder of belangenbehartiger.' Bovendien erkennen alle opbouwwerkers dat er verschillende en tegenstrijdige belangen zijn. *De* bewoner bestaat niet. 'De ene keer behartig je de belangen van een tegenstander en de andere keer van de voorstander.' In een enkel geval, wanneer het opbouwwerk niet uit de voeten kan met de tegengestelde belangen, wordt 'per belang' (bijvoorbeeld jongeren en ouderen) een opbouwwerker toegewezen.

Een opbouwwerker legt uit dat zij nooit de woordvoerder zijn van burgers, maar wel proberen om de minder mondigen aan het woord te laten. Hij vertelt: 'Bij de gemeente krijg je al gauw het verwijt van "jullie kiezen altijd de kant van de bewoners", maar mijn belang is dat de bewoners, en met name de minst mondigen, voldoende aan bod komen in beleidsprocessen.' De rol van het opbouwwerk is dan vooral om 'aandacht te vragen voor de mensen die het minst opkomen voor hun eigen belangen' en 'de minst mondigen altijd naar voren schuiven'. En zoals de meeste opbouwwerkers zegt ook deze: 'Ik zal nooit de belangen vertegenwoordigen van die mensen. Ik zal nooit hun woordvoerder worden.'

### **Het gemeentelijk tekort**

Opbouwwerkers zijn op hun beurt ontevreden over de participatieprocessen van de gemeente. De overheid gaat daarin te veel uit van mondige burgers. 'Er zijn een heleboel mensen die niet zelfstandig kunnen opkomen voor hun belangen. Ze missen het overzicht en hebben niet in de gaten waarover het gaat. Dat heeft te maken met een gebrek aan spreek- en taalvaardigheid. Toch kunnen die mensen soms heel goed meepraten in zaken die de buurt aangaan, alleen moeten de overheid en de woningcorporatie hen wel serieus nemen. Het opbouwwerk is er om daarop in te spelen.' Het opbouwwerk moet niet alleen de burgers informatie verschaffen, het moet ook zoeken naar nieuwe methoden om de invloed van bewoners te vergroten. 'Dat betekent dat je bijvoorbeeld van het vergadercircuit af moet. In grote vergaderingen komen de minst mondigen gewoon niet aan bod. Je moet op gesprek gaan, op huisbezoek. En dat gaat tijd kosten.'

Daarnaast vindt het opbouwwerk dat burgers veel te laat in het besluitvormingsproces betrokken worden. En dat vinden burgers ook, bleek uit al eerder genoemd onderzoek. Door goed in contact te staan met de bureaucratie van de gemeente kan het opbouwwerk in een eerder stadium proberen de invloed van de burgers te vergroten. 'Wij willen andere participatiemethoden. De gemeente moet af van de klassieke inspraakmethodes waarbij ze een plan voorleggen aan bewoners die daarop kunnen reageren. Vervolgens komt daar eventueel

een nieuw plan uit of een aangepast plan en dat was dan de inspraak. Wij vinden dat je ook met bewoners aan de gang moet gaan zonder dat je een plan presenteert. Die omslag in denken is bij gemeenten nog absoluut niet aan de orde.'

Opbouwwerkers zijn ervan overtuigd dat de kwaliteit van beleid verbetert als zij worden ingeschakeld. Goed onderzoek dat deze stelling bevestigt is er niet, wel praktijkvoorbeelden. Een opbouwwerker vertelt dat hij contact had met een aantal jongeren die een plek wilden om te skaten. Ze wilden graag een *half pipe*. Zonder verder overleg is de gemeente ingegaan op deze wens, maar in plaats van een *half pipe* werd er een 'lullig schansje' neergezet. 'Die wordt dus niet gebruikt, want dat schansje past niet bij het beeld dat de jongeren van skaten hadden.' Misschien levert de tussenkomst van een opbouwwerker vertraging op in het proces, zegt hij, maar de kwaliteit verbetert wel. Een andere opbouwwerker vertelt over de herinrichting van een groot park waar de gemeente huizen wilde gaan bouwen. Dat zou beter zijn voor de sociale veiligheid. Nadat de opbouwwerker met de bewoners om de tafel was gaan zitten, schreven ze gezamenlijk een notitie waarin werd gepleit voor het behoud van het park. Toen vervolgens de officiële participatiefase van start ging, werd het opbouwwerk opzij gezet. 'Bewoners vroegen "kan het opbouwwerk dat niet doen?", maar de angst van de gemeente was dat het opbouwwerk geen neutrale positie kon innemen,' vertelt de opbouwwerker. Hij zou te veel de kant van de bewoners kiezen en de belangen van de gemeente te weinig aan bod laten komen. 'Maar mijn belang is niet dat bewoners hun zin krijgen, maar dat ze voldoende aan bod komen,' zegt de opbouwwerker. Toch huurde de gemeente liever een extern bureau in. En wat kwam er uit? De opbouwwerker: 'Het frappante was dat het resultaat precies hetzelfde was als wat wij met de bewoners in die notitie hadden gezet, alleen kostte het nu wel anderhalve ton.' De procesmatige kant was goed, vond hij, en het bureau had ook wel een aardig participatiespel ontwikkeld. Maar ze gingen in zijn ogen niet goed om met de doelgroepen. 'Ze wilden er graag jongeren bij betrekken, maar ze stelden niet de juiste vragen op het juiste niveau, dus de jongeren haakten af.' En het bureau vroeg ook niet goed door. Als mensen zeiden: 'We vinden het park wel goed zo', vroegen ze niet waarom en of er andere wensen bestonden. De conclusie van deze opbouwwerker luidt: 'Het sterke van het opbouwwerk is dat wij goede contacten hebben met bewoners en netwerken bij bewonersorganisaties en dat wij een heel goed beeld hebben van de wijk en wat er speelt. Toch overheerst bij gemeente nog steeds het beeld dat externe bureaus het kennelijk beter kunnen dan wij. Dat probleem moeten we zien op te lossen.'

## **Weinig wapens**

Het zal niet makkelijk zijn de gemeente te overtuigen van de noodzaak om het opbouwwerk bij participatieprocessen te betrekken. De opbouwwerker kan zich wel beroepen op een neutrale positie, maar dat is weinig overtuigend. Opbouwwerkers hebben immers wel degelijk een normatieve stellingname. Ze weten heel precies wat goed is voor hun buurt. Soms is dat gestoeld op ervaring, soms op kennis van de mensen in de buurt, soms op individuele politieke overtuiging. Opbouwwerkers hechten bijvoorbeeld sterk aan publieke openbare ruimte (parken, groenstroken) waar bewoners elkaar kunnen ontmoeten. Ze zullen zich daarom eerder inzetten voor een mooi park dan voor parkeerproblemen. En ze willen liever open binnenruimtes dan gesloten, ook als bewoners daar anders over denken. Dit laatste is overigens aan het veranderen. Opbouwwerkers kiezen bovendien vaker dan bewoners voor het welbevinden van álle burgers. In het al eerder genoemde singelproject wezen ze ook op het belang van de zwervers, de minder chique ‘singelbewoners.’ Deze normatieve stellingname maakt deel uit van de opbouwwerkfilosofie.

Een tweede reden waarom de gemeente niet zo snel een beroep op het opbouwwerk zal doen is dat opbouwwerkers zelf ook worstelen met het bereiken van de minst mondigen. Het is makkelijker om in gesprek te zijn met mondige, actieve burgers. Veel opbouwwerkers ervaren dat burgers moeilijk te activeren zijn, hoewel de eerder genoemde cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau anders doen vermoeden. In *Opbouwwerk 2000* (Broekman et al. 2000) zegt een kwart van de welzijnsinstellingen dat participatie en activering een probleem zijn. Opbouwwerkers wijzen er vaak op dat burgers veel meer vanuit een korte termijn perspectief denken, terwijl politiek lange termijn acties heeft. Ze willen snel resultaat.

Het opbouwwerk zal ook de kloof niet kunnen dichten tussen burgers die graag eerder betrokken worden en willen meebeslissen en de overheid die graag alleen maar informatieavonden belegt. Opbouwwerkers hebben niet de macht om te zorgen dat burgers daadwerkelijk op tijd bij het proces worden betrokken én ook mogen meebeslissen. Ze kunnen druk uitoefenen, maar ook zij zijn afhankelijk van de gemeente.

## **Sociale cohesie**

De trend dat gemeenten zelf dichter bij de burger willen staan is dus nauwelijks te stuiten. Moet het opbouwwerk zich dan richten op andere thema's zoals sociale cohesie, het bruggenbouwen tussen burgers? Moeten ze de strijd rond participatie als hun werkterrein opgeven? Sommige wethouders vinden van wel. Een van hen zegt dat het opbouwwerk vraagstukken van sociale cohesie veel te veel heeft laten liggen. Als opbouwwerkers de



autochtone bewoners meer ter zijde hadden gestaan toen hun buurt veranderde, hadden de spanningen rond de multiculturele samenleving bijvoorbeeld niet zo hoeven oplopen. Ook Duyvendak (2003) zegt in een interview in het *Tijdschrift voor de Sociale Sector* dat opbouwwerkers zich meer zouden moeten richten op het verbinden van groepen in plaats van de brug te slaan tussen overheid en burger. Ook hij maakt zich zorgen over de multiculturele samenleving.

Steeds meer opbouwwerkers lijken de mening te delen dat het ‘organiseren van ontmoeting’ een kerntaak is van het opbouwwerk. Ze wijzen op het gebrek aan contact tussen mensen, ook tussen de verschillende etnische groepen. Maar anders dan de wethouders zien veel opbouwwerkers de begrippen ‘participatie’ en ‘sociale cohesie’ niet los van elkaar. Ze kunnen hun werk niet goed doen als ze niet worden betrokken bij zaken rond participatie. Sommigen vinden dat meebeslissen in hun buurt zelfs een voorwaarde is voor diepgaande sociale cohesie. Met andere woorden: sociale cohesie ontstaat alleen wanneer er een sterke verbondenheid is met het wel en wee van de buurt. Een opbouwwerker legt uit: ‘Het is onvoldoende als een groep buurtbewoners elke maand gezellig met elkaar eet. Mensen haken af of het bloedt dood.’ Als slecht voorbeeld noemt hij het Opzoomeren. ‘Het is prettig vermaak en het is zeker goed dat men elkaar leert kennen, maar het heeft verder geen diepgang. Opzoomeren is de SBS6 van sociale cohesie.’ Burgers moeten ergens naar toe werken ten behoeve van hun eigen buurt. Dat kan gaan over het lugubere tunneltje, de kapotte lantaarnpalen, de watervoorziening, de te hoge servicekosten van flats. Maar altijd is er de vraag: wat is het probleem hier in de buurt en hoe leg ik dat voor aan de overheid? En: hoe kan het opbouwwerk bijdragen aan sociale cohesie als participatie niet meer haar werkterrein is?

Geen ‘echte’ sociale cohesie dus zonder participatie. Maar je kunt het ook omdraaien: bestaat er wel een robuuste vorm van participatie zonder sociale cohesie? De Amerikaanse onderzoeker Putnam (1993) stelt op basis van onderzoek dat democratische processen beter verlopen wanneer er goede onderlinge contacten bestaan tussen mensen en er wederzijds vertrouwen is. Hij heeft daarvoor onderzoek gedaan in Italië. In Noord-Italië is de politieke participatie veel beter dan in Zuid-Italië. Hij kwam erachter dat in het noorden veel meer georganiseerde verbanden zijn. Er bestaat bijvoorbeeld een bloeiend verenigingsleven. Dat verbetert niet alleen het vertrouwen in elkaar, maar ook in instituties, zoals de gemeente. Kortom: mét sociale cohesie verbetert het functioneren van het politieke systeem. Sociale cohesie is een voorwaarde voor participatie.

De vraag is dus of de gemeente niet te makkelijk heenstapt over het belang van opbouwwerkers bij participatieprocessen. Hoewel het belangrijk is dat de gemeente liever zelf luistert naar haar bewoners zonder tussenkomst van derden, kan ze wel wat hulp gebruiken bij het versterken van sociale cohesie en het bereiken van de minst mondige burgers.

Opbouwwerkers zijn in die zin wel partijdig: ze zoeken naar een manier om de zwaksten een stem te geven. Een gemeente zou vooral blij moeten zijn als het opbouwwerk daarin zou slagen.

## Hoofdstuk 6

### Goedgekeurd door de wetenschap: evidence-based welzijnswerk

Werkt het? Sinds de opkomst van de afrekencultuur en het marktdenken krijgt het welzijnswerk steeds vaker de vraag of al die inspanningen wel wat uithalen. Een nieuwe stroming die antwoord wil geven op al deze vragen is het *evidence-based* werken. Was het in de zorgsector en de geestelijke gezondheidszorg al langer gebruikelijk om met wetenschappelijk beproefde methoden te werken, in de sociale sector is dat een zeldzaamheid. Dat is jammer, vinden de pleitbezorgers. Evidence-based werken zal niet alleen opdrachtgevers en subsidieverstrekkers overtuigen van de kwaliteit van welzijnswerk. Ook de klanten van de sociale sector hebben er recht op dat zij volgens de laatste inzichten over ‘best methods’ en ‘best practices’ geholpen worden. De vraag is of een wetenschappelijk keurmerk voor opbouwwerkers niet tot een te krap wetenschappelijk keurslijf leidt.

#### Eisen

De evidence-based benadering stelt hoge eisen aan professionals, maar ook aan beleidsmakers en wetenschappers. Om met de wetenschappers te beginnen: een belangrijk principe van de evidence-based benadering is dat het resultaat van een interventie of een methode volgens wetenschappelijke maatstaven moet worden vastgesteld. De veronderstelling is dat de meest geschikte methodologie voor dit type onderzoek is te vinden bij de kwantitatieve sociale wetenschappen. Daar wordt gewerkt met eenduidige toetsbare hypothesen. Op grond daarvan worden bepaalde veranderingen gemeten die aan specifieke interventies toegeschreven kunnen worden. Net als in een laboratoriumsituatie moeten er voor- en nametingen worden gedaan en er moet een controlegroep bij het onderzoek betrokken zijn. In Engeland, de VS en de Scandinavische landen zijn verschillende universiteitscentra die zich hebben toegelegd op de wetenschappelijke evaluatie van programma's en methoden op het gebied van ‘social care’. Er zijn ook verschillende databanken met evaluatieonderzoek. De bekendste is de ‘Campbell collaboration’ ([www.campbellcollaboration.org](http://www.campbellcollaboration.org)). Alleen onderzoek dat aan de hierboven genoemde wetenschappelijke maatstaven voldoet, wordt daarin opgenomen. In Nederland is het nog lang niet zo ver. Sociaal beleid en sociale interventies worden hier nauwelijks op wetenschappelijk niveau bestudeerd, laat staan dat er sprake is van systematische wetenschappelijke evaluatie en reflectie.

Ook aan beleidsmakers stelt evidence-based werken eisen. Zij moeten heldere eenduidige doelstellingen formuleren voor de programma's en projecten die zij op de praktijk

loslaten. Alleen dan kunnen de wetenschappers later bij hun evaluaties vaststellen in welke mate de doelen zijn bereikt. Illustratief is in dit opzicht de gang van zaken bij de wijkaanpak, een programma dat al vele jaren in verschillende steden enthousiast is nagevolgd. Onderzoek naar de resultaten van de wijkaanpak over enkele jaren blijkt met een lampje te zoeken. Van de tweehonderd Nederlandse onderzoekingen waren de meeste projectbeschrijvingen, vaak aangevuld met een globale indicatie van de resultaten, maar zonder empirische onderbouwing. Eigenlijk was er maar één onderzoek dat echt een effectevaluatie was. Dat was de eindrapportage van tien jaar Deventer wijkaanpak. Maar omdat de initiatiefnemers van de Deventer wijkaanpak hun doelstellingen niet goed hadden doordacht en ze ook niet in de vorm van concreet meetbare resultaten hadden geformuleerd, konden de onderzoekers niets zinnigs zeggen over de effectiviteit. Nu bestond er onderzoek, maar schoten de beleidsmakers tekort in hun formuleringen. Hun belangrijkste aanbeveling aan de beleidsmakers in Deventer luidde dan ook: leg alles een jaar lang stil en benut die tijd om de wijkaanpak te herijken, onder meer door meetbare doelen vast te stellen en die vervolgens te onderzoeken (De Boer en Peltenburg 2003).

Toen het Verwey-Jonker Instituut in 2001 de doelen en effecten van zeven jaar Opzoomeren onderzocht, stuitte het op dezelfde problemen als de onderzoekers van de Deventer wijkaanpak: een gebrek aan heldere, meetbare doelstellingen. Alle betrokkenen vonden ‘het verbeteren van de contacten tussen bewoners’ een van de belangrijkste doelstellingen van Opzoomeren. Maar over de mate waarin die contacten zouden moeten verbeteren was niets concreets afgesproken. Bij gebrek aan een duidelijke maatstaf konden de onderzoekers hierover dan ook niks concreets zeggen (Duyvendak en Van der Graaf 2001).

Welke eisen stelt evidence-based werken tot slot aan de welzijnsorganisaties en hun professionals? In de eerste plaats en vooral, zeggen de buitenlandse evidence-based wetenschappers, dat professionals het vermogen én de interesse moeten ontwikkelen om evaluatieonderzoek te interpreteren, en te selecteren welk onderzoek belangrijk is voor hun dagelijkse praktijk. Zij moeten bovendien de uitkomsten van het evaluatieonderzoek verdisconteren in hun werk.

In de Nederlandse sociale sector is vooralsnog alleen De Twern, een welzijnsorganisatie in Tilburg, actief op evidence-based gebied. Onder leiding van de toen net aangetreden directeur startte in 2002 het traject ‘Weten van wijken. Rationaliseren van betrokkenheid’. Dat moet er onder meer toe leiden dat de professionals van De Twern in de toekomst alleen nog werken met methoden waarvan wetenschappelijk bewezen is dat ze effectief zijn. De directeur ziet nu te veel hobbyïsme om zich heen. Hij heeft zijn

medewerkers gevraagd wie van hen methodisch zijn werk deed. Negentig procent bleek geen duidelijke methode te gebruiken, men werkte puur intuïtief. Bovendien konden de medewerkers niet zeggen wat hun werk opleverde. Dat is niet alleen schadelijk voor de mentaliteit van werknemers – je moet wel het gevoel hebben dat je ertoe doet – maar ook voor het aanzien van het welzijnswerk. De directeur van De Twern: ‘Inmiddels zijn we zo ver dat we verschillende producten hebben gedefinieerd, diensten eigenlijk van onze organisatie. Voor ieder product hebben we een productkaart geschreven, waarop staat bij welke vraag je dat product inzet; welke methode je gebruikt; wat het beoogde resultaat is; wat resultaatsindicatoren zijn en hoe je die meet. Dat is echt moeilijk werk, omdat wij helemaal niet gewend zijn om zo te denken. Natuurlijk moeten we het de komende jaren nog verder verbeteren, maar het eerste begin is er nu in ieder geval. Dus tegen al die cynici die roepen: “Het kan niet”, zeg ik: “Het kan wel!”’ Begin 2005 wil de directeur zo ver zijn dat alle werkers bij De Twern de standaarden kennen waaraan zij zich moeten houden. ‘Ik wil de professionele autonomie terugbrengen van negentig procent naar vijftig procent. Ze mogen dus nog wel van de standaard afwijken, als ze het maar bewust doen. Dat vind ik iets anders dan voor negentig procent op je intuïtie werken.’ De Twern doet dit niet allemaal op eigen houtje, maar heeft steun gezocht bij het onderzoeksprogramma Tranzo van de Universiteit van Tilburg. Het is de bedoeling dat medewerkers van Tranzo het wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van programma’s en methoden voor hun rekening nemen. In het najaar van 2003 is een begin gemaakt met onderzoek op het gebied van ‘huisbezoek’ en ‘kinder- en jongerenparticipatie’.

### **Beperkingen**

Het is zonder meer de moeite waard om te verkennen hoe ver je kunt komen met het toekennen van een wetenschappelijk keurmerk aan programma’s en methoden in de zorg- en welzijnssector. Tegelijkertijd doemen er al meteen beperkingen op bij een evidence-based benadering van welzijnswerk. Dit geldt zowel vanuit het perspectief van de wetenschap als dat van het beleid en van de beroepspraktijk.

De scepsis ten aanzien van evidence-based werken is groot in de wetenschappelijke wereld. Critici, zoals de Engelse hoogleraar Jordan (2001) in zijn boek *Social Work and The Third Way. Tough Love as Social Policy*, wijzen erop dat veel sociaal werk is gericht op complexe lange termijn doelen, zoals zelfvertrouwen opbouwen of betrokkenheid bij de buurt. Het is moeilijk om die doelen in heldere en meetbare gegevens uit te drukken. Daarnaast zijn gedragsveranderingen moeilijk toe te schrijven aan afzonderlijke interventies omdat er zo veel

factoren meespelen die de resultaten mede beïnvloeden. En interventies zijn geen standaardproducten die blindelings overal toepasbaar zijn, maar meestal het resultaat van overleg tussen professionals en cliënten, waarbij expliciet aandacht is voor de behoeften van de cliënten. Dat maakt ook dat de effecten vaak niet te veralgemeniseren zijn, ze zijn immers gebaseerd op specifieke interventies in specifieke situaties. De evidence-based benadering is kortom te rationeel, te technisch en te behavioristisch, aldus Jordan. Met dat laatste bedoelt hij dat sociale problemen te veel worden gereduceerd tot aangeleerde gedragspatronen die met behulp van allerlei programma's zijn te veranderen.

Voor evidence-based onderzoek naar opbouwwerkpraktijken gelden de hierboven genoemde bezwaren nog in sterkere mate. Er is überhaupt weinig onderzoek gedaan naar het opbouwwerk en zeker geen wetenschappelijk onderzoek naar methoden en interventies volgens de strenge eisen. Dat laatste zal ook al niet makkelijk gaan omdat het opbouwwerk nauwelijks vertrekt vanuit bepaalde theorieën of methoden. Op zijn best is het gebaseerd op veronderstellingen over het organiseren van betrokkenheid en menselijk gedrag. Complicerend is ook dat de interventies van het opbouwwerk, anders dan die van bijvoorbeeld het maatschappelijk werk, meestal niet individugericht zijn, maar groeps- of buurtgericht. Dat maakt werken met een controlegroep vrijwel onmogelijk. Voor het verrichten van een begin- en een eindmeting geldt hetzelfde. Er spelen immers zo veel andere factoren mee die de resultaten kunnen beïnvloeden. Als er in het werkgebied van een opbouwwerker een afrekening plaatsvindt in het drugscircuit, heeft dat meteen een diepgaand effect op de sfeer in de buurt, en op zijn werkzaamheden en de resultaten die hij daarmee wilde behalen.

Ook vanuit het perspectief van beleidsmakers stuit de evidence-based benadering op grenzen. Beleidsmakers zijn soms erg pragmatisch in hun besluitvorming. Als er subsidie beschikbaar is voor een bepaald programma of als zij er op een of andere manier mee kunnen scoren, kan de zuivere wetenschap hen worden gestolen. Dat merkte bijvoorbeeld Lotty Eldering, die begin jaren negentig in opdracht van het ministerie van WVC evaluatieonderzoek deed naar Opstap, een voorschools educatief programma voor allochtone kleuters. Het ministerie wilde de uitkomsten van het onderzoek niet afwachten. Eldering: 'Uit de eerste onderzoeksresultaten bleek dat het geen effect had. [...] Maar toen ik dat in 1991 aankwaam bij de directie Minderheden was er net een boel geld vrijgemaakt en het werd gewoon doorgezet. Het was als gezinsinterventieprogramma een ideaal middel voor politici om zich te profileren, dus werden er telkens nieuwe redenen voor bedacht. Het zou de allochtone moeders uit hun isolement halen, het was een werkgelegenheidsproject, het kon

zelfs dienen om de criminaliteit onder allochtone jongeren te voorkomen. Het was net een olievlek.’ Daarmee was het verhaal nog niet klaar, want toen Eldering haar onderzoek helemaal af had, mocht zij de – tegenvallende - onderzoeksresultaten alleen aan de minister presenteren als zij ze positiever zou formuleren. Eldering zwichtte en noemde ze toen maar ‘bemoedigend’ (Vermeulen 2001; Brouwer 2003). Dankzij de subsidiemogelijkheid is Opstap vervolgens in de jaren negentig op grote schaal toegepast.

### **Professionele praktijk**

Ook in de praktijk van het welzijnswerk zelf zijn er factoren aan te wijzen die het evidence-based werken bemoeilijken. Dat vinden althans veel buitenlandse evidence-based wetenschappers. Zij maken zich zorgen over de kloof die er volgens hen is tussen wetenschap en praktijk. Daardoor vinden wetenschappelijke inzichten bepaald niet vanzelf hun weg naar de werkvloer. Volgens Brian Sheldon, een Engelse evidence-based wetenschapper van het eerste uur, is het probleem vooral dat de praktijkmensen totaal niet weten hoe ze onderzoeksresultaten moeten interpreteren. Ze zijn daarvoor onvoldoende opgeleid. Daarnaast is er in de sociale sector naar zijn mening te veel een ‘doecultuur’ en te weinig een ‘denkcultuur’. Praktijkmensen gaan ervan uit, zegt Sheldon, dat de wetenschappers hun wetenschappelijk onderzoek vooral gebruiken om carrière te maken. Zij zien niet dat dit soort onderzoek juist wordt gedaan ten behoeve van de klanten van de sociale sector (*Guardian* 2001). Veel wetenschappers benadrukken het belang van training van uitvoerend professionals. De toekomst van ‘evidence-based practice in social work’ hangt, zeggen zij, af van het vermogen en de bereidheid van de beroepsgroep om de huidige én toekomstige generaties uitvoerend werkers te trainen in evidence-based practice.

Voor de professionals zelf zou een beperking van evidence-based werken kunnen zijn dat zij van hogerhand verplicht worden met bepaalde programma’s te werken. Opbouwwerkers hebben er soms moeite mee als zij verplicht worden om opbouwwerkmethoden uit te voeren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de weerzin die soms door opbouwwerkers naar voren wordt gebracht over het Opzoomeren, een door de stad Rotterdam gepropageerde methode. Als het puur uitvoerend werken te veel ten koste zou gaan van de eigen reflectie zou een beroep als opbouwwerker wel eens zijn aantrekkingskracht kunnen verliezen. Een van de door ons geïnterviewde opbouwwerkers: ‘Wij hebben steeds minder tijd voor reflectie en dat vind ik juist zo leuk en belangrijk voor mijn werk. Het komt steeds vaker voor dat de gemeente bij ons komt met kant en klare programma’s of projecten en alleen nog maar van ons wil weten in hoeveel straten we dat kunnen uitvoeren. Ja, dan is die reflectie dus

helemaal weg, want er is al een standaardprogramma dat je kunt toepassen. Ik wil niet zeggen dat dat totaal verkeerd is, maar van een opbouwwerker wordt toch iets meer verwacht. Je analyse op het onderwerp is ook heel erg belangrijk.’

De vraag is ook of het opbouwwerk kwalitatief beter wordt van wetenschappelijke beproefde methoden. Onlangs vertelde Anneke Menger op het congres ‘Werkt het echt?’ georganiseerd door de MO-Groep, dat zij een overzicht heeft gemaakt van internationaal evidence-based onderzoek naar methodes op het terrein van gedwongen hulpverlening. Ook werden verschillende Nederlandse reclasseringswerkers diepgaand bevraagd over hun manier van werken. Wat bleek? Veel reclasseringswerkers werkten net zo als de methodes die evidence-based het effectiefst gebleken waren. Alleen deden de reclasseringswerkers dat op basis van hun intuïtie. Zo bekrachtigt de wetenschap enkel wat professionals al lang weten.

### **Evidence-inspired**

Alles bij elkaar zijn er zo veel uiteenlopende eisen en beperkingen verweven met evidence-based welzijnswerk dat de kans niet erg groot is dat deze benadering snel een hoge vlucht zal nemen in de sociale sector. Maar dat ontslaat de beroepspraktijk, het beleid en de wetenschap natuurlijk niet van de plicht om zich veel explicieter dan nu het geval is af te vragen in hoeverre welzijnswerk werkt. Want ook zonder meteen het evidence-based werken te omarmen valt er veel te winnen als welzijnswerkers en dus ook opbouwwerkers meer stil zouden staan bij de vraag wanneer iets wel of niet zinvol is, en voor wie, en op welke terreinen. Je zou dat *evidence-inspired* werken kunnen noemen. Professionals kunnen daarbij de belangstelling en hulp van de sociale wetenschappen goed gebruiken. Bijvoorbeeld om gedegen evaluatieonderzoek te doen naar methoden en interventies en om best practices vast te stellen, of om vergelijkend onderzoek te doen of interessante inzichten uit het buitenland te halen. Dat hoeft niet alleen maar op een kwantitatieve manier te gebeuren, het mag ook kwalitatief. Misschien kan kwalitatief onderzoek zelfs beter duidelijk maken of iets succes heeft of niet. Tot op heden toont de wetenschap weinig belangstelling voor de welzijnssector. Het is belangrijk dat er meer contact komt tussen beide werelden. Niet alleen vanwege het onderzoek dat moet worden gedaan, maar ook omdat er veel meer dialoog nodig is tussen praktijk en wetenschap. Alleen dan kan de opgedane kennis echt landen in het veld en krijgen professionals de kans om datgene toe te passen waarvan zij weten dat het werkt.



## **Hoofdstuk 7**

### **Het professionele perspectief**

De beschreven beleidsontwikkelingen, accountability, marktwerking en vraaggericht werken hebben, zo is gebleken, nog geen dwingende betekenis voor de praktijk van professionals. De gemeente wil wel graag de touwtjes aantrekken door verantwoording te eisen en met marktwerking te dreigen, maar ze weet nog niet precies waartoe dat moet leiden. Bovendien valt op dat welzijnsmanagers geen opjagende bazen zijn. Doordat ze vaak uit de praktijk komen weten ze dat de vrije ruimte voor professionals zeer belangrijk is. Die proberen ze deels te beschermen. Opbouwwerkers ten slotte, hebben bij uitstek te maken met overheidsbelangen en continue beleidswijzigingen. Wellicht meer dan andere sociale professionals zijn ze gewend strategisch om te gaan met de overheid. Tot slot lijkt vraaggericht werken voor het opbouwwerk een wat onnozele term: de empowerment van burgers is al jarenlang hun doel. Het probleem volgens opbouwwerkers is dat de gemeente burgers nog weinig laat meebeslissen. En als er wordt geluisterd naar burgers, dan is dat naar degenen met de grootste mond. Het opbouwwerk probeert dat te voorkomen.

Al verkeert het opbouwwerk dan niet in een pijnlijke spagaat, het mag toch niet relaxed achterover gaan leunen. Welzijnswerk blijft altijd een kwetsbaar beroep. Het is afhankelijk van de analyse van sociale problemen én de politieke en publieke consensus over de noodzaak van interventies (Jordan 2001). Bovendien worden vaak vraagtekens geplaatst bij de kwaliteit en de zin van het werk – ook door opbouwwerkers zelf (zie ook Spierts et al. 2003). Ook valt op dat het opbouwwerk, terecht, claimt dat het beter is dan de gemeente in het ondersteunen van de minst mondingen. Maar dan moeten ze zich hier ook daadwerkelijk in specialiseren. Tot slot mag het opbouwwerk best worden aangerekend dat het zelf weinig actief is om op zinvolle wijze verantwoording af leggen aan gemeente én burgers en vooral ook: aan elkaar.

‘Wij zijn professionals,’ zegt een van de opbouwwerkers in een interview. Maar het probleem is dat opbouwwerkers dat níet zijn. Dit hoofdstuk zet het professionele perspectief uiteen. Als opbouwwerkers daadwerkelijk professionals worden, kunnen zij zich beter verhouden tot burgers en overheid. Bovendien worden ze zo beter in hun vak. Niet het marktdenken of de overheidsbureaucratie moet leidend zijn voor welzijnswerkers, maar de uitgangspunten van een professional.

## **Wat is een professional?**

De term 'professional' wordt veel te vaak gebruikt. Het is een begrip dat aan inflatie onderhevig is. In een personeelsadvertentie worden bijvoorbeeld 'parkeerprofessionals' gevraagd. Dat zijn, aldus de tekst, gewone parkeercontroleurs die bonnen moeten kunnen uitschrijven. Een werknemer is niet per definitie een professional. Om te beoordelen wat professionaliteit inhoudt is het kader van de Amerikaanse socioloog Freidson handzaam. Hij benadrukt in zijn boek *Professionalism, The Third Logic* (2001) het belang van een onafhankelijke eigen professionele logica als referentiepunt voor beroepskrachten om hun handelen te legitimeren. Professionals onderscheiden zich volgens hem door de volgende vijf kenmerken:

1. Zij doen gespecialiseerd werk dat zijn basis vindt in een *body of knowledge* die bestaat uit theoretische concepten, kennis en vaardigheden die bij dat specifieke beroep horen. Dit verschaft de professional de discretionaire ruimte waarin hij naar eigen inzichten kan handelen en beslissingen kan nemen.
2. Alleen vakgenoten die lid zijn van de beroepsvereniging mogen een oordeel vellen over de handelwijze van een professional.
3. Op de arbeidsmarkt genieten professionals een beschermde positie dankzij door de beroepsvereniging verstrekte getuigschriften met kwalificaties.
4. De arbeidsmarkt van professionals wordt gereguleerd door strenge entree-eisen. Men moet een degelijke, veelal hoge, nauw omschreven opleiding hebben gevolgd.
5. Professionals zijn vooral geïnteresseerd in werk dat waarde heeft. Economische winst is voor hen minder van belang.

Deze indeling van Freidson is ideaaltypisch. Zo zou het eigenlijk moeten zijn, willen we van professionals kunnen spreken, maar in de praktijk zal het er nooit helemaal zo uitzien. In zijn zuivere vorm kan de professionele logica niet bestaan, er zal altijd vermenging zijn met de logica van de markt, waar consumenten centraal staan, en de logica van de bureaucratie, waar ambtelijke procedures domineren. Maar voor het werk van professionals moet de professionele logica wel voorop staan, vindt Freidson. Duidelijke professionals zijn voor hem bijvoorbeeld artsen. Dankzij opleiding, kennis, ervaring en voortdurende verdieping binnen de kring van vakgenoten zijn zij in hun oordelen en handelen volstrekt zelfstandig.

Opbouwwerk en andere werksoorten uit de sociale sector zou Freidson waarschijnlijk niet tot echte professies rekenen. Zij hebben immers geen erkend monopolie op kennis en vaardigheden en ook geen controle over hun eigen arbeidsmarkt, opleidingen en arbeidsverdeling. Met een diploma als stedenbouwkundige, psycholoog of onderwijzer kun je

ook best opbouwwerker worden. In zijn afscheidsrede als hoogleraar wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk komt Duyvendak (2002) ook tot de slotsom dat het opbouwwerk zich nog niet tot een echte professie heeft ontwikkeld. Er is een kwaliteitsimpuls nodig, zowel in de wetenschap die zich met opbouwwerk bezighoudt als bij de opleidingen en onder opbouwwerkers zelf, via allerlei vormen van deskundigheidsbevordering en visitatie. De term 'professional' komt ook verdacht weinig voor in opbouwwerktteksten. Broekman (1994) heeft het over 'vaklui' en in de studiegids van een hogeschool staat dat ze een opleiding verzorgen voor *uitvoerende functies* zoals *opbouwwerker*.

Een opbouwwerker hoeft niet in alle opzichten een professional te worden: een afgesproken arbeidsdeling of tuchtrecht werken misschien wel status verhogend, maar zorgen niet voor de nodige kwaliteitsimpuls. Wel kunnen opbouwwerkers leren van de manier waarop advocaten of artsen hun professionaliteit vormgeven, hoewel ze nooit diezelfde positie zullen bereiken en dat ook niet moeten willen. Veel meer dan andere professies is opbouwwerk afhankelijk van de politieke en sociale consensus over wat sociale problemen zijn en wat sociaal werkers daaraan kunnen bijdragen (Jordan 2001). Toch kan het vak van opbouwwerker worden versterkt door te investeren in twee dimensies die losjes gebaseerd zijn op Freidsons professionele logica. De eerste is het ontwikkelen en transparanter maken van de *body of knowledge* van het opbouwwerk. Dat vergt het meeste werk. De tweede is om vakgenoten een oordeel te laten vellen over de kwaliteit van het werk.

### **Verarming**

Tot de jaren negentig was de opbouwwerker de ongekroonde koning onder de welzijnswerkers. Hij, want het was meestal een man, luisterde niet naar softe zorgvragen van hulpeloze burgers maar nam de leiding in roerige buurtvergaderingen en overheidsconflicten. Hij droeg een leren schoudertas, vol met belangrijke papieren en aan zijn broek hing een grote sleutelbos. De opbouwwerker had een 'harder' vak dan de andere welzijnswerkers. Maar toen de status van het welzijnswerk zakte, zakte het opbouwwerk mee. Het opbouwwerk heeft nooit een duidelijk erkend, goed omschreven *body of knowledge* gekregen.

Dat is bijvoorbeeld duidelijk te zien aan de teloorgang van de opleiding. Sinds 1963 was opbouwwerk een aparte studierichting die men op sociale academies kon volgen. Een basis in de wetenschap kwam er in 1970 toen de studierichting andragologie in het leven werd geroepen. Dat leek een goed begin. Maar tot iets wat op een *body of knowledge* leek, leidde dit vooralsnog niet. Daarvoor was het bestaan van de studie te kort. Dat kwam omdat de democratiseringsgolf net was losgebarsten. Professionele deskundigheid en gezag werden

toen verdacht, men zag het als machtsmisbruik en betutteling. Professionals moesten beter luisteren naar hun cliënten en zich bescheidener opstellen. (Tonkens 1999). Opbouwwerkers plaatsten zichzelf naast 'de bewoners' en tegenover de overheid, het was voor hen in die tijd ondenkbaar zichzelf te zien als een onafhankelijke professionele derde partij naast burgers en bestuur (Duyvendak 1997). De andragologie kon maar weinig waardering afdwingen. Na de publicatie van *De markt van welzijn en geluk* van Achterhuis (1979) - 'Hoe meer welzijnswerkers en instellingen er zijn, hoe meer welzijnsnood geschapen wordt', raakte de jonge wetenschap helemaal in diskrediet, ook bij een deel van de andragologen zelf. Eind jaren tachtig van de vorige eeuw werd de studierichting uit het Academisch Statuut geschrapt.

In diezelfde jaren werden vanuit het opbouwwerk ook weer pogingen gedaan het verloren gegane terrein terug te winnen. Het Landelijk Centrum Opbouwwerk (LCO) werd opgericht, vanwaaruit men probeerde vernieuwingsimpulsen te geven aan het vak. Dankzij inspanningen van het LCO lukte het om in 1990 de bijzondere leerstoel wetenschappelijke grondslagen van het opbouwwerk in het leven te roepen. Daarmee was een beetje wetenschappelijke aandacht voor het vak in ieder geval gegarandeerd.

Desondanks is sinds eind jaren tachtig de specifieke opleiding opbouwwerk aan de sociale academies opgeheven evenals de voortgezette opleidingen opbouwwerk. In die tijd werd opbouwwerk ook als functie uit de CAO-welzijn geschrapt. Opbouwwerkers werden gelijkgeschakeld met sociaal-cultureel werkers. Dat betekende in de ogen van opbouwwerkers een devaluatie van hun positie. Op het terrein van de opleidingen ontstonden er na een ingrijpende herstructurering vier brede studierichtingen. Binnen de richting CMV (Culturele en Maatschappelijke Vorming) is 'samenlevingsopbouw' wel opgenomen als een van de specialisaties, maar deze trekt nauwelijks studenten. Overigens komt slechts vijf procent van deze hbo-gediplomeerden in de welzijnssector terecht. Dat is te weinig om te voldoen aan de vraag naar arbeidskrachten. Eenderde van de welzijnsinstellingen kampt met onderbezetting (Spierts et al. 2003). Werkgevers zien zich daardoor gedwongen steeds vaker ongediplomeerden of mbo-ers aan te nemen. Zo zegt een welzijnsdirecteur: 'We nemen nu mensen aan over wie ik een paar jaar geleden niet gepiekerd zou hebben ze aan te stellen.' Werknemers krijgen daardoor vaak bijscholingscursussen. Een van de opbouwwerkinstellingen waar wij onderzoek deden heeft voor haar ongediplomeerde werknemers een vaste bijscholingsrelatie met een CMV-opleiding. Maar men is noch inhoudelijk noch organisatorisch erg onder de indruk van het aanbod.

## **Kern van het vak**

Bij de *body of knowledge* die Freidson wenselijk vindt voor professionals valt het huidige onderwijs- en onderzoeksaanbod op het terrein van het opbouwwerk in het niet. In feite is het de afgelopen decennia zelfs eerder minder dan meer geworden. Er zijn ook maar weinig wetenschappers, denkers en methodiekontwikkelaars die het opbouwwerk en zijn opleidingen voorzien van degelijke producten en wervende nieuwe concepten. Eigenlijk kom je de hele tijd maar drie namen tegen: Broekman (1994, 2000) die zich ten doel heeft gesteld het opbouwwerk van methoden en technieken te voorzien, Baart (2001) die een theorie heeft ontwikkeld over de zogenoemde presentiemethode en Duyvendak (1997, 2000) die zich richt op de normatieve houding van professionals: kiezen voor het zwakste belang en een onafhankelijke derde partij worden.

Wat is nu de kern van het beroep opbouwwerk? Zoekend in de belangrijkste teksten over opbouwwerk is daar niet zo makkelijk achter te komen omdat er vooral veel algemene beschrijvingen zijn van het werk. Opkomen voor het zwakste belang, zegt Duyvendak. Organiseren, emanciperen en assisteren bij het uitoefenen van invloed op de leefbaarheid, is volgens Broekman de kern. Wil van de Leur, sinds jaar en dag directeur van het LCO, noemt als centrale opdracht van het opbouwwerk: het weven aan het samenleven aan de basis van de samenleving. (zie ook Statuut Opbouwwerk 2001). Het blijven algemene termen die refereren aan maatschappelijke betrokkenheid, werken aan sociale cohesie en participatie van alle bevolkingsgroepen.

De *body of knowledge* van opbouwwerkers moet robuuster en transparanter worden. Zo verbetert niet alleen de kwaliteit van het werk, ook beleidsmakers, politici én burgers kunnen zo beter de waarde van het opbouwwerk herkennen. Opbouwwerkers hebben natuurlijk veel impliciete kennis die simpelweg expliciet moet worden gemaakt. Dat wordt wel *tacit knowledge* genoemd (Freidson 2001). Voor een professional gaat het om onbenoemde vanzelfsprekendheden, maar voor leken en beleidsmakers kunnen dat *eye openers* zijn. Kennis benoemen en transparant maken is echter niet genoeg. Er is al vaker gezegd dat opbouwwerkers veel betere sociologen (en antropologen) zouden moeten zijn (Veldboer 2002). Wat zijn precies de sociale verhoudingen in buurten, wat zijn de achtergronden daarvan, in hoeverre is er sprake van sociale cohesie? Daarnaast zouden opbouwwerkers betere politicologen moeten zijn – althans, als ze de strijd rond participatie willen winnen. Want wat houdt politieke participatie precies in? Wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van inspraak voor burgers?

Nu vinden opbouwwerkers vaak dat dergelijke sociologische concepten te groot zijn voor hun dagelijkse werk. Maar dat is alleen zo omdat de wetenschappelijke kennis weinig handzaam wordt aangeboden. Het ontwikkelen van een sterke inhoudelijke kern van het vak met een praktische handleiding is de laatste jaren te veel veronachtzaamd, mede door de nadruk op accountability en de dreiging van de markt. Organisaties sturen hun werkers op cursussen die hen klaarstomen om tegemoet te komen aan de eisen van management en beleid. Inhoudelijke diepgang heeft een lagere prioriteit. Spierts et al. (2003) schrijven: 'Het zwaartepunt verschoof van professie-gestuurd leren naar organisatie-gestuurd leren. Trainingen en cursussen voor professionals vormden vooral een afgeleide van managementconcepten: marketing, PR, klantgericht werken, projectmatig werken enzovoort.' De vraag is of dit van opbouwwerkers betere professionals maakt.

Wat ook naar voren komt is dat het opbouwwerk onvoldoende kennis en methoden heeft om mensen te binden aan langdurige projecten en om in blijvend contact te staan met de meest zwakken in de samenleving. 'De burger', en met name de minst mondige, vergt nog veel aandacht. Met goede redenen heeft het opbouwwerk zich relatief veel bezig gehouden met mensen die een laatste zetje nodig hadden om te participeren. Het bereiken van de minst gehoorde is juist een taak voor sociaal werkers en niet van gemeenteambtenaren. Opbouwwerkers zouden dit voor zich moeten opeisen. Ze moeten die minst gehoorde dan echter wel kunnen bereiken. Hoewel opbouwwerkers veel meer gebruik zouden moeten maken van bestaande sociologische theorieën, moeten ze met name uitmunten in het vinden en ondersteunen van de zwakste burgers. De opbouwwerker moet nooit zijn sociale vaardigheden verliezen. Op het moment dat de opbouwwerker het contact verliest met de meest zwakke burger is zijn kennis net zoveel waard als die van een afstandelijke academicus. Want in een samenleving waarin mensen elkaar minder durven aan te spreken, zijn welzijnsprofessionals nodig die juist wél over sociale vaardigheden beschikken.

### **Wat doe je waarom?**

De opbouwwerker zou bewuster moeten afwegen wanneer hij welke werkwijze het best kan toepassen. Het is niet aan het opbouwwerk om voortdurend zijn bestaansrecht te bewijzen. Dat doen advocaten, verpleegkundigen, kappers, wetenschappers en projectontwikkelaars ook niet. Investeren in opbouwwerk is een politieke keuze. Maar aan een opbouwwerker mag wel worden gevraagd: 'Zoals jij het doet, is dat de beste manier?' Een goede professional zoekt dus naar de beste uitvoering van zijn of haar vak. Een opbouwwerker zou daarbij veel meer gebruik moeten maken van bestaand sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Het is te niet

verkiezen dat alle opbouwwerkers evidence-based gaan werken. Een wetenschappelijk keurmerk wordt al snel een wetenschappelijk keurslijf. Dat is net zo erg als aan de leiband lopen van de 'markt' of het beleid. Zeker als die wetenschap vaak tekortschiet. Maar opbouwwerk zou wel meer *evidence-inspired* moeten zijn. Een voorwaarde is dan dat de wetenschap zich meer richt op vraagstukken van de sociale sector.

Werken aan een robuust *body of knowledge* betekent geenszins dat opbouwwerk afstand zou kunnen of zelfs moeten nemen van normatieve standpunten. Zich mengen in sociale en morele kwesties is inherent aan het vak van welzijnswerker (Jordan 2001). Sterker nog: juist in deze tijd, waar in sommige opzichten een gebrek is aan morele ankers, moeten welzijnswerkers de discussie aanvoeren. Sterke normatieve uitgangspunten van de professie kunnen een zwakte zijn maar ook een kracht. Een aantal normatieve uitgangspunten van het opbouwwerk is zeer van deze tijd, zoals de nadruk op burgerinitiatieven (empowerment), collectieve zelfredzaamheid en betrokken burgerschap. In theorie zou opbouwwerk de meest *trendy* professie kunnen zijn. Maar wat het opbouwwerk vaak verzaakt is om expliciet te zijn in zijn normatieve uitgangspunten. Waarom worden bepaalde keuzes gemaakt? Bovendien moeten professionele normen niet alleen worden afgestemd met de sociale en politieke consensus in Nederland maar ook onderling. Het is immers niet de bedoeling dat het handelen van opbouwwerkers wordt ingegeven door individuele politieke overtuiging, maar door gedeelde professionele normen. De vraag is dan of opbouwwerkers wel genoeg met elkaar discussiëren over de professionele normatieve uitgangspunten. Dat brengt ons bij het tweede element van de professionele logica.

### **Professionals onder elkaar**

Welzijnswerkers werken hard, maar denken weinig na, wordt vaak gezegd (Veldboer 2002 Spierts et al. 2003). Managers en beleidsmakers hopen dat een cultuur van verantwoording afleggen, projectmatig werken en marktwerking de kwaliteit verbetert. Maar de minst omslachtige manier om welzijnswerkers tot nadenken te stemmen is een gedegen opleiding en een voortdurende spiegeling met collega's. Een echte professional scherpt de geest door voortdurend in contact te staan met collega-beroepsbeoefenaars, en kritisch mee te denken met collega's. Niet door kritiek van burgers en overheid verbetert de kwaliteit van het vak, de meest vruchtbare kritiek komt van soortgenoten.

Professionele spiegeling en wrijving is niet alleen noodzakelijk op individueel niveau. Het opbouwwerk zou zich veel meer moeten richten op *benchmarking* en het opzetten van visitaties, op horizontale verantwoording afleggen (RMO 2003). Op deze manier kunnen

minder goede opbouwwerkorganisaties leren van de betere praktijken van andere. Zo kan een standaard ontwikkeld worden over wat goed opbouwwerk is. De professionele logica beschermt opbouwwerk tegen de grillen van de markt en de verkeerde doelstellingen van de bureaucratie. Maar horizontale verantwoording levert ook het meest interessante commentaar op. Beleidsmakers, politici en burgers zullen dit alleen maar toejuichen. Zij bemoeien zich ook liever met de grote lijnen.

Cruciaal voor welzijnswerk is dat bij *benchmarking* en visitatierondes altijd ruimte moet worden gegeven aan burgers. Ook zij moeten een oordeel vellen over het bereikte, hoewel ze nooit het laatste woord mogen hebben. Als burgers te veel macht hebben over het welzijnswerk bestaat het risico dat de professional wordt ondermijnd, zoals we hebben gezien bij de bewonersorganisaties. Maar een duidelijke stem moeten burgers wel hebben. Een opbouwwerker zegt vaak dat de burger ‘coproducent’ is en welzijnsorganisaties spreken liever van diensten dan van kant en klare producten. Het is des te raadselachtiger dat burgers nauwelijks worden geraadpleegd om de kwaliteit van het welzijnswerk te verbeteren.

Kortom: als opbouwwerkers de handen in elkaar slaan én in eigen boezem steken, kunnen ze zelf een standaard bepalen die ze willen nastreven. Professionele concurrentie is veel vruchtbaarder dan marktconcurrentie. Een opbouwwerker moet de ambitie hebben om een zo goed mogelijke professional te zijn. Daarbij kunnen ze de hulp van klanten goed gebruiken.

### **De linkerhand van de staat**

De onlangs overleden socioloog en antropoloog Bourdieu (1992) vertelde in een interview dat de rechterhand van de staat – de bureaucraten, managers, technici – geen idee hebben wat de linkerhand van de staat precies doet – de leerkrachten, politiemensen en welzijnswerkers. Dat is des te onrustbarender omdat de rechterhand beschikt over de budgetten en voortdurend (althans op papier) nieuwe beleidsinitiatieven introduceert – zoals vraagsturing, marktwerking en accountability. De linkerhand moet dus in beeld worden gebracht. Daarin wacht een schone taak voor wetenschappers, onderzoekers en journalisten. Maar het opbouwwerk heeft zelf ook een grotere taak. Opbouwwerkers moeten meer lijken op professionals die robuuste kennis tentoonspreiden, elkaar bekritisieren, zich voortdurend willen verbeteren en zich mengen in publieke discussies. Welzijnswerkers moeten mondige professionals worden. Pas dan zal de rechterhand ook eens de linkerhand volgen.



## Literatuur

- Achterhuis, H (1979) De markt van welzijn en geluk: een kritiek van de andragogie. Baarn
- Baart, A. (2001) Een theorie van de presentie. Utrecht.
- Berenschot (2003) *Subsidierelaties in de welzijnssector*. Utrecht: Berenschot.
- Boer, N de en M. Peltenburg (2003) 'Wijkaanpak verdient wetenschappelijke onderbouwing'. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr 6, 24-30.
- Bourdieu, P (1992) 'The Left Hand and the Right Hand of the State' interview with R.P. Droit and T. Ferenczi, published in *Le Monde*, 14 jan, 1992, in *Acts of Resistance. Against the New Myths of Our Time*.
- Broekman H. (1994) *Professioneel opbouwwerk*. Opbouwteksten 10. Dr. Gradus Hendriks-stichting. Den Haag.
- Broekman, H. et al. (2000) *Opbouwwerk 2000: Beeld en Perspectief*. Opbouwteksten 14. Dr. Gradus Hendriks-stichting. Den Haag.
- Brouwer, Aart (2003) 'Allochtone jeugd kind van de rekening'. In: *De Groene Amsterdammer*, 11 oktober 2003.
- Bruijn, H. de (2001) *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht.
- Diekstra, R. (2002) Lezing : Stadsetikette Rotterdam. In: *MO Samenlevingsopbouw*, 191/192, p.48-50.
- Diekstra, R. (2003) 'De grondwet van de opvoeding'. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr. 12, p. 20-25.
- Duyvendak, J.W. (1997) *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*, Amsterdam: Boom.
- Duyvendak, J.W. (1997) *Het belang van derden. Over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit*. Opbouwteksten 12. Gradus Hendriks-stichting. Den Haag.
- Duyvendak, J.W. (2000) 'Opbouwwerk 2000: Beeld en Perspectief in': Broekman, H. et al. (2000) *Opbouwwerk 2000: Beeld en Perspectief*. Opbouwteksten 14. Dr. Gradus Hendriks-stichting. Den Haag.
- Duyvendak, J.W. en Graaf, P. van der (2001) *Opzoomeren, stille kracht? Een onderzoek naar de kwaliteit van het opzoomeren in Rotterdam*. Utrecht.
- Duyvendak, J. W. (2002) 'Het belang van een derde logica'. In: *MO Samenlevingsopbouw*, nr 191, 192
- Duyvendak, J.W. (2003) 'We hebben weer onbevangenheid nodig' Interview in *Tijdschrift voor de sociale sector*, jaargang 57, nr 9, door M. Hurenkamp en L. Verplanke.
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (2001) *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht.
- Freidson, E. (2001) *Professionalism. The Third Logic*. Chicago.
- Galesloot, H. (2002) *Dragers & schragers*. Sleutelfiguren in de lokale samenleving. Amsterdam.
- Hirschman, A.O. (1970) *Exit, Voice Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and states*. Cambridge, Massachusetts/London.
- Huygen, A. en H. Swinnen (2001) *Wat bewoners wensen en diensten doen. Bewoners praten mee over wijkbestedingen voor onderhoud en beheer in Utrecht*. Utrecht.
- Guardian, (2001), 'Sky-high hopes', 21-3-2001. Inman, K.
- Jordan, Bill J. (2000) *Social Work and The Third Way. Tough Love as Social Policy*. Londen.
- Kooger, E (2002) Uitslag BON-enquête in: *MO Samenlevingsopbouw*, nr 191-192
- Kooger, E (2003) Uitslag BON-enquête in: *MO Samenlevingsopbouw*, ?
- Leeuw, F. (2000), 'Onbedoelde effecten van outputsturing, controle en toezicht?' Bijlage 6

van RMO-advies 10. *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burger.* Den Haag.

Putnam, R. (1993) *Making democracy work.* Princeton.

RMO (2000) *Aansprekend burgerschap. De relatie tussen de organisatie van het publieke domein en de verantwoordelijkheid van burgers.* Den Haag.

RMO (2003) *Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid.* Den Haag.

SCP (2002), *De werkelijkheid van de Welzijnswet.* Den Haag.

SCP (2002a) *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid.* Red. J. de Hart. Den Haag.

SCP (2002b) *De kwaliteit van de quartaire sector.* Den Haag.

Spierts et al. (2003) 'De professionaliteit gesmoord.' In: *Tijdschrift voor de sociale sector*, 57, 5, 10-15

Tonkens, E. (1999) *Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig.* Amsterdam.

*Statuut Opbouwwerk* (2001) *Werken aan de samenleving, weven aan samenleven.* Den Haag.

Tonkens, E. (2003) *Mondige burgers, getemde professionals. Marktwerking, vraagsturing, professionaliteit in de publieke sector.* Utrecht.

*Tijdschrift voor de Sociale Sector*, special over accountability (2001) nr. 12.

Veldboer, L. (2002) Kijk naar je eigen! In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, jaargang 56, nr 9, p. 14-18.

Vermeulen, Margreet (2001) 'Voorschool neemt taalachterstand peuters niet weg'. In: *de Volkskrant* 21 september 2001.

Vuijsje, H. (1976), *De nieuwe vrijgestelden. De opkomst van het spijkerbroekenproletariaat.* Baarn.

Weterings, R.(2003) 'Gemeenteraad keert blik verder naar binnen.'. In: *Tijdschrift voor de Sociale Sector*, nr 6, 16-20.

WRR (2000) *Het borgen van het publieke belang. Rapport aan de regering nr 56.* Den Haag.

*Zorg + Welzijn* (2003) nr 3.

Uithof M. (2003) 'De teloorgang van Stichting Welzijn Zeeburg. "Ondernemen in welzijn is idiotie"'. In: *Zorg + Welzijn* 9, 2003.