Boekbespreking van: Vorming van welzijnsbeleid, evolutie en evaluatie van het opbouwwerk

Mulock Houwer, D.Q.R.

Citation
Mulock Houwer, D. Q. R. (1974). Boekbespreking van: Vorming van welzijnsbeleid, evolutie en evaluatie van het opbouwwerk. *Acta Politica*, *9: 1974*(1), 81-85. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/3449443

Version:	Publisher's Version
License:	Leiden University Non-exclusive license
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/3449443

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

jaren twintig een herleving van 'prewar radical movements of students and young intellectuals', hoewel het politieke klimaat op de campus overheersend behoudend was. In de jaren zestig tenslotte, vertoont het studentenprotest volgens Lipset beide gezichten tegelijk; het is echter niet duidelijk hoe sterk de minderheidspositie van politiek radicalisme voor Lipset moet zijn, wil hij een tijdsbestek radicaal noemen. Het is niet duidelijk, wat Lipset met deze analyse meer bedoelt dan gedocumenteerd aantonen, dat 'alles er al eens geweest is'. Speciaal in deze historische hoofdstukken treft een tekort dat ook al in de schets van herkomst en kentrekken van de recente activist school — het ontbreken van een theoretisch perspectief op fundamentele processen van radicalisering en ontradicalisering. Lipset draagt statische kennis-elementen aan, zonder ze ordening en samenhang te verlenen.

Het karakter van verweerschrift — van argumentering met een verzwegen tegenstander — komt wellicht het duidelijkst uit in het zesde hoofdstuk: *Faculty and Students - Allied and in Conflict.* Een overzicht van de overeenkomst in progressieve gezindheid tussen grote delen van de 'faculty' en de studenten, met name aan de beste universiteiten, laat Lipset volgen door een argumentering van het nec plus ultra in de vervlechting van activistisch engagement en wetenschappelijke verantwoordelijkheid. Het hoofdstuk bevat een heldere verdediging van de academische vrijheid van onderwijs en onderzoek, van de opdracht aan wetenschapsmensen vindingrijk te streven naar verlegging en weerlegging van kennis, tegenover het streven bij de activistische student 'zaken voor te staan' en daartoe eerder medestanders dan kennis willen vergaren. Als polemische kunstgreep citeert Lipset meermalen linkse wetenschapsbeoefenaars die de grenslijn trekken zoals hij zelf: Paul Goodman, Noam Chomsky, Robert Wolff, Barrington Moore, Eugene Genovese. Hij benadrukt voorts de gerichtheid van de wetenschap op oorspronkelijkheid, vernieuwing van perspectief, in de plaats van het omhelzen van pasklare, gevestigde perspectieven. Hij lijkt over het hoofd te zien dat juist volgens deze criteria, het studentenverzet gerechtigd was zich te richten tegen de dominantie van bepaalde perspectieven — tegen een gevestigde consensus binnen de 'community of scholars' — ten koste van oppositionele alternatieven. Het met kracht voorstaan van dergelijke alternatieven vereist echter opnieuw gehoorzaamheid aan academische standaarden, zoals Chomsky lijkt te zeggen in een aangehaalde uitspraak: 'I have yet to know a scholar who did not respond in some fashion to the flow of written and oral arguments *presented by good students*' (curs. van mij, Kr) (p. 215).

In zijn slothoofdstuk probeert Lipset aan te geven wat de gevolgen op langere termijn van het radicalisme van de jaren zestig zullen zijn. Hier heeft zijn betoog nog het duidelijkst een theoretisch raam. Hij weegt twee alternatieven tegen elkaar af — enerzijds een verklaring in termen van generatie-blokken ('generation units') in Mannheimiaanse trant, anderzijds een lineair leeftijdsmodel naar Aristotelisch-Weberiaanse snit. In het eerste geval mogen we verwachten dat de generatie studenten uit de jaren zestig vormende ervaringen gemeenschappelijk hebben, die hen bij het ouder worden een herkenbaar generatiegezicht zullen blijven geven. In het andere geval zal de *Gesinnungsethik* van jeugdigen geleidelijk wijken voor de *Verantwortungsethik* van ouderen en mogen we verwachten dat de leden van ook deze generatie geleidelijk behoudender zullen worden dan komende generaties jongeren. De uitwerking van dit thema in het slothoofdstuk is een kortere, en daardoor minder overtuigende versie van een hoofdstuk, bijgedragen aan *The New Pilgrims* van Altbach en Laufer.[3] Een zorgvuldige afweging van de verwachtingen tegen een verscheidenheid van onderzoeksresultaten brengt Lipset ertoe te kiezen voor het lineaire leeftijdsmodel.

Al met al is *Rebellion in the University* een zeer helder gecomponeerd boek, voortreffelijk gedocumenteerd met een schat aan materiaal, doch arm aan ordenende theoretische gezichtspunten. De benadering leidt eerder tot starre schetsen dan bewegende portretten van de student-activist

Noten

[1] S. M. Lipset en E. Raab, *The Politics of Unreason.* New York (Harper and Row), 1971.

[2] T. Bottomore, 'Conservative Man', *New York Review of Books,* XV, 6, 1970, pp. 20-25.

[3] P. E. Altbach en R. S. Laufer (eds.), *The New Pilgrims.* New York (McKay), 1972.

R. Kroes

B. Peper, Vorming van welzijnsbeleid, evolutie en evaluatie van het opbouwwerk. Diss. Meppel (Boom), 1972, -384 p., ƒ 19,90

Dit proefschrift, dat vorig jaar mei is verschenen, heeft al heel wat reacties opgeroepen uit de wereld van de mensen die zich met welzijnsproblemen bezig houden. De commentaarschrijvers laten uiteenlopende geluiden horen. De reacties variëren van positief waarderend en onder de indruk van werkwijze en conclusies (vooral mensen op enige afstand) tot enigszins geprikkeld en nogal kritisch t.a.v. de gevolgde werkwijze en bepaalde uitkomsten (vooral insiders). Een studie, waarop in deze termen wordt gereageerd, vraagt om een zekere toelichting.

Peper heeft een stuk overheidsbeleid onder de loupe genomen en vooral gekeken naar de factoren die verantwoordelijk zijn voor het ontstaan, de ontwikkeling en de doelmatigheid van dat beleid. In een beleidssociologische analyse tracht hij het proces van beleidsvorming m.b.t. het opbouwwerk te ontrafelen. Het is vooral het handelen van het ministerie van CRM en met name van het ambtelijk apparaat dat in dit onderzoek bezien wordt en veel minder wat er op verschillend gebied in het veld gebeurde.

Het opbouwwerk werd gekozen op een drietal gronden. Ten eerste vanwege de toenemende belangstelling voor welzijnsvraagstukken in het algemeen — die ook in de rijksbegroting tot uitdrukking komt — en voor het opbouwwerk als nieuwe ingang in het bijzonder. Vervolgens vanwege de relatief grote betrokkenheid van sociologen bij dit beleid en tenslotte omdat het opbouwwerk, dat grotendeels op activering van de bevolking is gericht, een stuk door de overheid geïnitieerd beleid is, dat in tijd en omvang is te overzien. Na een inleiding, een beschouwing over de probleemstelling en een toelichting op de gevolgde methode volgen drie delen, waarin achtereenvolgens de ontwikkeling van het beleid, de realisering daarvan en beleidsperspectieven aan de orde worden gesteld. Uiteraard is het slechts mogelijk in dit verband in te gaan op een enkel punt, terwijl het boek stof biedt voor commentaar op veel meer onderdelen.

In deze studie is veel aandacht gegeven aan de ontwikkeling van het beleid als institutionaliseringsproces.

Institutionalisering wordt door Peper omschreven als een proces waarbij zich rond een bepaald probleem (doelstelling, waarde) een sociaal handelings- en middelenpatroon ontwikkelt.
Voorwaarden — waaraan in combinatie moet zijn voldaan — zijn naar zijn mening de aanwezigheid van een bepaald probleem, de mogelijkheid tot communicatie en maatschappelijke steun. De vorm van institutionalisering waarbij het initiatief in een machtscentrum (in casu CRM) wordt genomen met de verwachting dat het na enige tijd de steun van bredere lagen zal krijgen, wordt door Peper anticiperende institutionalisering genoemd, tegenover processen waarbij het initiatief vooral van het grondvlak komt (autonome institutionalisering).
Geconstateerd wordt dat er aanvankelijk bij het opbouwwerk sprake is van een lage institutionaliseringsgraad, omdat de inhoud van de doelstellingen complexer is geworden en verschoven van concreet naar abstract, terwijl het zich ging verplaatsen naar de hele Nederlandse samenleving. Na verloop van tijd zien wij dat de institutionaliseringsgraad is gestegen.
De rol van het ambtelijk apparaat van CRM wordt zeer groot genoemd. De politieke partijen gaan zich pas later wat positiever opstellen, en ook het particulier initiatief gaat zich eerst later voor het opbouwwerk interesseren. De bevolking weet er doorgaans maar weinig van.
De conclusie is dat het opbouwwerk een van boven gedropte zaak is gebleven, die door de bevolking niet erg is gehonoreerd. Als er sprake is van participatie dan gebeurt dat meestal buiten de opbouwwerkkaders, b.v. in actiegroepen. De ondemocratische stichtingsvorm van veel instellingen is een duidelijke belemmering voor het werk. Positieve punten die op rekening van het opbouwwerk geschreven kunnen worden, zijn de bijdragen tot de ontzuiling, de tot standkoming van een aantal welzijnsvoorzieningen en de gedachte dat delen van de samenleving mede vorm kunnen geven aan een sociaal beleid.
Terugkerend tot het vrij vage begrip institutionalisering zou de vraag gesteld kunnen worden of dit wel een geschikt instrument is voor de evaluatie van een stuk overheidsbeleid. In 't Veld-Langeveld heeft — opponerend bij Peper's promotie — hier terecht een vraagteken bij geplaatst. In hoeverre het overheidsbeleid hier trouwens als een zaak op zichzelf bezien kan worden, lijkt ook daarnaast de vraag: het krachtenspel buiten het departement is bij het hele ontwikkelingsproces van het opbouwwerk van groot belang geweest. Afgezien van de politieke partijen, moet hierbij vooral gedacht worden aan het hele bonteveld van instellingen en deskundigen uit verschillende hoeken, maar met name ook aan de practische invulling door mensen die zelf opbouwwerk bedrijven en die de ontwikkelingen mede vorm en inhoud hebben gegeven. Eén van de zwakke punten van Peper's benadering lijkt dan ook zijn — op zich niet onbegrijpelijke — beperking tot officiële departementale stukken en de vakliteratuur.
Het is nogal onwaarschijnlijk dat men de levende werkelijkheid in een bepaalde sector te pakken kan krijgen door bestudering van een groot aantal geschriften die daarop betrekking hebben. Daarmee wil overigens niet gezegd zijn dat zo'n studie daarom niet waardevol zou kunnen zijn. De waarde van een instituut als het parlement is niet gemakkelijk af te meten aan de hand van de Handelingen en de overige gedrukte stukken. Het opbouwwerkbeleid in het hier besproken verband is evenmin voldoende uit de stukken te halen. De oriënterende gesprekken die Peper ernaast voerde zijn wat de ambtenaren betreft beperkt gebleven tot 1967 en dat is gezien de snelle ontwikkelingen wel vrij lang ge-

leden. Niet systematische, maar naar zijn zeggen veelvuldige contacten met opbouwwerkers en anderen moesten daarnaast 'de voeling met het veld enigszins tot haar recht laten komen'.
In een recent tijdschriftartikel (Maatschappelijk Welzijn, jan. 1973) wordt geschreven: 'Er zijn twee vormen van opbouwwerk, het opbouwwerk aan de buurt, van de zelforganisatie en buurtsolidariteit, van actie en opeisen van zelfbeschikkingsrecht, van het in de weg gaan staan van een politiek-economisch proces, en een vorm van verbaal opbouwwerk, van bestuursvergaderingen en subsidiereglementen, van ambtelijke stukken en tijdschriftartikelen'. Peper is in elk geval wel aan het tweede, maar niet of nauwelijks aan het eerste toe gekomen.
De klacht, dat er zo weinig statistisch materiaal op het gebied van de welzijnszorg is en dat de onderzoekingen op het gebied van het opbouwwerk zo schaars zijn is grotendeels terecht. In zo'n geval lijkt het temeer van belang om voldoende sleutelfiguren te betrekken bij de te onderzoeken materie en in een zo laat mogelijke fase.
Nog niets is gezegd over het begrip opbouwwerk en de inhoud daarvan. Helaas is er geen sprake van een éénduidige term. Er bestaan verschillende meningen over de inhoud van begrippen als samenlevingsopbouw, opbouwwerk en maatschappelijke opbouw. Vrij algemeen wordt samenlevingsopbouw gezien als een functie (alle streven naar verhoging van welzijn van de leden van een samenleving), opbouwwerk als een (sociaal-)agogische methode en maatschappelijke opbouw als een proces. Peper gaat wel wat makkelijk voorbij aan deze in het kader van zijn studie niet geheel onbelangrijke zaak door vrijwel zonder argumentatie de oude, hem bekende term opbouwwerk te blijven hanteren, ook waar hij samenlevingsopbouw bedoelt. Het maakt echter wel enig verschil of men de functie samenlevingsopbouw ruim of eng wil zien. Zo luidt een ruime omschrijving: 'Het bijsturen van sociale verandering in de richting van een pluriforme samenleving, waarin zelfverwerkelijking en zelfstandigwording van de mens mogelijk is, de machtsverdeling rechtvaardig en de ontplooiingskansen gelijk' (Nationale Raad van Maatschappelijk Welzijn 1971). Dit overschrijdt de CRM-grenzen verre.
Een iets minder ruime en meer operationele definitie van samenlevingsopbouw is: 'Het met en door de bevolking bevorderen van het op maatschappelijk en cultureel welzijn gerichte functioneren van de samenleving als zodanig, door het scheppen van omstandigheden, structuren en relaties, die daartoe bijdragen' (Rijkssubsidieregeling Samenlevingsopbouw 1971).
De door Peper genoemde doelstellingen van het opbouwwerk (coördinatie van activiteiten, bevorderen van zelfwerkzaamheid en participatie), die karakteristiek zouden zijn voor de ontwikkelingen in de periode 1965—1972 (blz. 77), lijken dan ook te eng omschreven.
Het leerstuk der participatie is door hem bovendien nogal overbelicht: het gaat al lang niet meer om de participatie, maar daarnaast zeker ook om de feitelijke verbeteringen in woon- en leefmilieu die bereikt kunnen worden door bevolkingsgroepen die zich gaan roeren. Samenlevingsopbouw is zeer wel te beschouwen als een samenstel van activiteiten dat betrekking kan hebben op allerlei opbouwwerkachtige activiteiten, op sociale planning (systematische voorbereiding van beleidsbeslissingen waarbij — niet deskundige — groepen uit de bevolking die ermee te maken hebben, betrokken zijn) en vormen van sociale actie (Rotman).
Ook het leerstuk van de aanpassing (bv. integratie van minderheden, aanpas-

singsmaatregelen bij achterblijven) lijkt een element dat wat veel nadruk kreeg, terwijl meer actieve vormen van opbouwwerk op buurtniveau enigszins zijdelings worden afgedaan. Men kan zich soms niet aan de indruk onttrekken dat de auteur zorgvuldiger naar de wordingsgeschiedenis heeft gekeken dan naar de huidige stand van zaken en de thans geldende opvattingen. Wellicht wreken zich hier twee dingen, n.l. de moeilijk te vermijden gevolgen van een groot onderzoek, op grond waarvan een deel van het materiaal al weer achterhaald is door de snelle ontwikkelingen en voorts dat de schrijver beter in de beleidstheorie thuis is dan in de praktijk van het werk.
Het staat vast dat de meetbare resultaten van de samenlevingsopbouw tot op heden nog niet erg groot genoemd kunnen worden en dat er weinig en veelal kwalitatief onvoldoende geëvalueerd wordt. Maar het lijkt onjuist om de doelstellingen en de mogelijkheden van de samenlevingsopbouw nog steeds af te meten aan de hand van elementen als participatie en aanpassing, terwijl die inmiddels grotendeels een heel ander accent gekregen hebben. Met name het druk uitoefenen om bepaalde zaken in het woonmilieu verbeterd te krijgen en beslissingen in die richting te beïnvloeden is belangrijker geworden. En niet alleen door middel van aktiegroepen.
Belangwekkend zijn de opmerkingen van Peper over de verhouding van het opbouwwerk en het politieke systeem. Naar zijn mening betekent het grotendeels samenvallen van beider doelstellingen, dat opbouwwerk nooit werkelijk goed van de grond kan komen, omdat het dan de taken van het politieke systeem gaat overnemen die de politiek zelf wil verzorgen en dat als gevolg daarvan opbouwwerk op zijn gunstigst de status verwerft van een door het vigerende politieke stelsel gehanteerde techniek. Beide stellingen bevatten wellicht een kern van waarheid, maar vooral de laatste lijkt uit te gaan van een opvatting, dat het opbouwwerk nooit de macht zal kunnen krijgen om meer te worden dan een verlengstuk en verkoopinstrument van de overheid, bv. om saneringsmaatregelen sociaal te begeleiden. Nu is macht in de nederlandse samenlevingsopbouw inderdaad een veronachtzaamd element (vgl. R. Vos in NIMO-cahier nr. 12, jan 1973), maar ik zie niet in waarom dit vraagstuk uitsluitend geplaatst zou moeten worden in een context van beheerssystemen van de overheid.
Hoewel de samenlevingsopbouw op dit moment zeker te weinig macht bezit om veel te kunnen bijdragen tot sociale verandering komt het toch voor dat bevolkingsgroepen in dit kader (meer) invloed gaan uitoefenen op voorgenomen beleidsbeslissingen m.b.t. hun woon- en leefmilieu. Er zijn verschillende voorbeelden bekend waarbij de buurt iets niet (langer) nam en bepaalde veranderingen met behulp van opbouwwerkers en buurtwerkinstellingen wist af te dwingen. Ook lijkt het zowel belangrijk als mogelijk dat systematische beleidsvoorbereiding op gemeentelijk of gewestelijk niveau werkelijk van de grond komt (betere sociale planning). Daarbij zal een zekere mate van structurering, deskundigheid en continuïteit niet gemist kunnen worden. De hier bedoelde beleidsvoorbereiding kan een nuttige aanvulling of correctie zijn op het gemeentelijke politieke gebeuren.
De beleidsperspectieven waarmee Peper eindigt hebben waaarschijnlijk evenzeer met zijn nogal persoonlijke opvattingen te maken als met een wetenschappelijke benadering. De suggesties voor een meer dynamisch en democratisch welzijnsbeleid zijn interessant maar moeilijk te realiseren. Ontparticularisering van het particulier initiatief zal veel weerstand oproepen, en ook zijn denkbeelden voor

een nieuwe organisatiestructuur, waarbij de verantwoordelijkheden anders komen te liggen zullen voorlopig niet op grote schaal toegepast worden. Een combinatie van levensbeschouwelijke, functionele en territoriale integratie lijkt voor het Nederland van vandaag een te hoge eis. Peper's suggestie om subsidiëring van de stedelijke welzijnsorganen maar te staken en het vrijkomende geld te gebruiken voor steun aan actiegroepen lijkt nauwelijks uitvoerbaar, alleen al omdat zaken als sociale planning e.d. niet door actiegroepen behartigd kunnen worden en omdat het niet duidelijk is wie zou moeten uitmaken wanneer een actiegroep subsidiabel is en vooral op welke gronden. Dat spontane acties vanuit het grondvlak belangrijk (kunnen) zijn en dan ook financiële steun verdienen is hierbij buiten kijf.
Ondanks de hiergenoemde kritische kanttekeningen is Peper's studie zonder meer belangwekkend te noemen. Niet alleen omdat het hier om een vrij zeldzame beleidssociologische analyse gaat (het zou interessant zijn vergelijkbare onderzoeken op andere terreinen beschikbaar te hebben!), maar vooral omdat de schrijver op grondige en oorspronkelijke wijze een heel beleidsterrein kritisch heeft geëvalueerd. Afgezien van enkele herhalingen en hier en daar minder gelukkige uitspraken is het boek goed leesbaar. Ondanks de eerder genoemde bezwaren m.b.t. het begrip institutionalisering, de zwakke praktijkkant, de overwaardering van bepaalde leerstukken en het niet geheel up to date zijn van het onderzochte materiaal, aarzel ik niet lezing van deze dissertatie aan te bevelen. Al degenen die direct of indirect van doen hebben met het welzijnsbeleid zullen er het nodige in vinden ter overdenking. Het laatste woord zal er voorlopig nog niet over gezegd zijn.

Mulock Houwer

Onderzoek bestuurlijke organisatie — deel I, literatuuronderzoek, Rijswijk (Instituut voor Bestuurswetenschappen), 1972, -586 p., z.p.

Het Instituut voor Bestuurswetenschappen voert in opdracht van de Raad voor de Territoriale Decentralisatie een onderzoek uit naar de bestuurlijke organisatie in Nederland. Dit onderzoek kent een drietal fasen. In de eerste fase vindt een inventarisatie plaats van hetgeen er met betrekking tot de bestuurlijke organisatie is gepubliceerd. In de tweede fase wordt getracht een inzicht te verkrijgen in de verschillende oordelen, die met betrekking tot de bestuurlijke organisatie zijn gevormd. In de derde fase wil het Instituut voor Bestuurswetenschappen met gebruikmaking van de resultaten uit de eerste twee fasen tot aanbevelingen komen.
Het product van de eerste fase van dit onderzoek ligt hier ter bespreking. Allereerst moet worden opgemerkt, dat de titel meer belooft dan in feite is onderzocht. Het onderzoek heeft met name betrekking op de toekomstige positie van provincie, gemeente en gewest, zowel onderling als ten opzichte van het Rijk en de burger. In het bijzonder gaat daarbij de belangstelling uit naar de gemeentelijke en provinciale indeling, de samenwerking tussen gemeenten en vergelijkbare ontwikkelingen in het buitenland. Dat betekent dat bijvoorbeeld aan de organisatie van de rijksoverheid of de interne organisatie van gemeenten geen aandacht wordt geschonken. De problemen die in deze studie worden behandeld hebben voor een groot deel betrekking op het vraagstuk van de gewestvorming. Dat is ook de aanleiding voor de vraag naar dit onderzoek geweest.