

# De opbouwwerker als architect van de publieke sfeer

*Jan Willem Duyvendak  
en Justus Uitermark*

Jan Willem Duyvendak (1959), hoogleraar algemene sociologie aan de UvA, is socioloog en filosoof<sup>1</sup>.

Justus Uitermark (1978), studeerde sociale geografie aan de Universiteit van Amsterdam. Momenteel is hij als promovendus verbonden aan de Amsterdamse School voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek.<sup>2</sup>

Adres: Amsterdamse School voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, Universiteit van Amsterdam, Kloveniersburgwal 48, 1012 CX Amsterdam, e-mail: w.g.j.duyvendak@uva.nl; j.l.uitermark@uva.nl

## Samenvatting

Opbouwwerkers staan vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw kritisch tegenover hun eigen werk. In het debat over hun professie hebben interpretaties van filosofen altijd een verassend grote plaats ingenomen. Met name het werk van Foucault en Habermas fungeerde om het opbouwwerk in diskrediet te brengen. In dit artikel stellen we een alternatieve lezing voor die meer recht doet aan zowel het opbouwwerk als het werk van beide filosofen.

## 1. Inleiding

In de geschiedenis van het opbouwwerk blijkt zich een permanente strijd voor te doen over de legitimiteit van het beroep. Deze discussie wordt gedomineerd door de vraag wiens belangen de opbouwwerker dient: is hij of zij een neutrale intermediair, een vertegenwoordiger van de staat in de buurt of een vertegenwoordiger van de buurt in de staat? Alle mogelijke antwoorden op deze vraag zijn inmiddels uitgebreid verdedigd en aangevallen. In dit artikel willen we een ander perspectief kiezen door belangen niet als gegeven te beschouwen. We laten zien dat een belangrijke maar onderbelichte

taak van opbouwwerkers is geweest om een publieke sfeer te creëren waarin mensen een identiteit als buurtbewoner ontwikkelen en leren delibereren over zaken die van algemeen belang zijn. Door deze benadering hopen we nieuw licht te werpen op de discussies over het beroep die in de jaren tachtig op hun hoogtepunt waren maar nog steeds voortduren.

In deze discussies werden en worden grote woorden en grote namen niet geschuwd. Zo werd in (en sinds) de hoogideologische dagen van de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw het debat over het bestaansrecht van het opbouwwerk gevoerd aan de hand van filosofen als Foucault en Habermas. Meer alledaagse of professie-interne criteria speelden in deze debatten lange tijd een geringe rol. Aan het begin van dit artikel zullen we dit gebruik van intellectuelen in de discussie over opbouwwerk kort reconstrueren. Hoe werden zij in debatten ingezet? Hadden interpretaties van hun theorieën een legitimerend of een delegitimerend effect op het opbouwwerk? In het vervolg laten we zien dat een andere lezing van beide filosofen in relatie tot het opbouwwerk mogelijk is; een lezing waarin opbouwwerkers niet aan de hand van

Foucault of Habermas worden gediskwalificeerd als dienaren van het ene of andere a-priori gegeven belang maar worden gezien als medevormgevers van een publieke sfeer. Deze lezing is zowel profijtelijk voor het opbouwwerk als voor de theorieën van Habermas en Foucault.

## 2. Discussie over het opbouwwerk

Twee publicaties hebben in het debat over opbouwwerk een centrale rol gespeeld: Bram Peper's *Vorming van welzijnsbeleid* (1972) en Hans Achterhuis' *De markt van welzijn en geluk* (1980). Beide publicaties vertegenwoordigden een specifieke kritiek, waarbij Peper dicht tegen marxistisch angehauchte auteurs aanzat en Achterhuis vooral neigde naar een Foucauldiaans perspectief. Peper's kritiek kwam er in het kort op neer dat welzijnswerk zich niet richt op structurele oorzaken van maatschappelijke problemen maar juist op allerlei onbelangrijke zaken. Terwijl werkloosheid en huurverhogingen de arbeidende klasse tergen, zijn welzijnswerkers vooral aan het pappen en nathouden. Speeltuinen en buurthuizen lossen structurele problemen echter niet op. Ook participatie binnen de door het opbouwwerk ondersteunde instituties is niet effectief. Die instituties hebben geen directe macht en, zo meende Peper, participatie zonder invloed leidt tot frustratie. Als oplossing zag hij het versterken van de lokale representatieve democratie, onder andere door de oprichting van wijkraden met ruime bevoegdheden. Voor Peper had een institutie als het welzijnswerk slechts betekenis wanneer het direct en ingrijpend de verdeling van macht en de aard van de besluitvorming beïnvloedt. In de termen van Peper was het opbouwwerk vooral futiel (Duyvendak 1999), een opvatting die we bij veel neomarxisten tegenkomen: opbouwwerkers kunnen niet veel voor de arbeidende klasse betekenen want uiteindelijk vindt de werkelijke strijd in de productieve sfeer plaats en niet in de reproductieve sfeer van de woon- en leefomgeving.

Andere neomarxisten (met als meest eloquente vertolker Henk Michielse met zijn *Burger als andragoog* (1977)) waren nog een slag kritischer: opbouwwerkers lopen in hun analyse het risico om voor het karretje gespannen te worden van 'het kapitaal', dat belang heeft bij een vlekkeloze reproductie van arbeidskrachten. In deze reproductie

vervullen welzijnswerkers een belangrijke maar dubbelzinnige rol: zij kunnen hun vak ofwel 'beheersmatig' of gericht op 'emancipatie' invullen (het befaamde 'dubbelkarakter' van het welzijnswerk – zie Duyvendak 1997). De mogelijkheid om te ontsnappen aan een 'beheersingspraktijk' door te kiezen voor 'het goede' (emancipatie) biedt opbouwwerkers een handelingsperspectief: zij kunnen zich solidariseren met de arbeidersklasse en de uitgebuitenen bijstaan in hun strijd tegen het kapitalisme. Zien zij echter af van een dergelijke bewuste keuze dan heulen zij onherroepelijk met de vijand.

De auteurs die meenden dat het opbouwwerk een dubbelkarakter had waarin 'gekozen' moest worden, hanteerden vaak Habermassiaanse termen om die keuze te verduidelijken. Habermas had beeldend geschetst hoe er enerzijds een systeemwereld was van markt en overheid en anderzijds een leefwereld die steeds meer dreigde te worden gekoloniseerd door 'systeemkrachten'. Opbouwwerkers konden nu ofwel zelf kolonisten worden, ofwel positie kiezen tegen 'het systeem', bijvoorbeeld door zich met buurtbewoners sterk te maken tegen huisjesmelkers en overheden. Habermas werd met zijn leefwereldbegrip ongekend populair in opbouwwerkkringen omdat het verzet zich nu niet meer hoefde te beperken tot de wereld van de arbeid: ook de woon- en leefomgeving kwam in beeld als oppositionele praktijk, en daar wilden de progressieve opbouwwerkers graag hun steentje aan bijdragen. In talloze opbouwwerkteksten – zie bijvoorbeeld de uitgaven van de dr. Gradus Hendriksstichting en bladen als *MO-samenlevingsopbouw* – komen we dit Habermassiaanse perspectief tegen. Interessant is hierbij dat de taal van de systeem- versus leefwereldoppositie niet alleen werd gehanteerd door auteurs over het welzijnswerk<sup>3</sup> maar ook door de opbouwwerkers zelf. Alles wat van buiten de buurt kwam, was 'systeem'. Daar werden ook andere professionals toe gerekend, zoals de politie en medewerkers van woningcorporaties, althans voor zover zij niet solidair waren met het buurtverzet. Wat op het oog dus een territoriale indeling was (daar het systeem, hier de leefwereld) bleek uiteindelijk (ook) een politieke indeling te zijn: wat en wie 'fout' was hoorde bij het systeem, wie voor het goede koos, hoorde bij de leefwereld.

Dat dit een kwetsbare vorm van zelflegitimering was voor het opbouwwerk, bleek alras toen de

vraag rees waarom het opbouwwerk niet zelf tot het systeem zou behoren. Waren opbouwwerkers geen professionals die al evenzeer als anderen de belangen van gewone bewoners beschadigden? Nu brak een fase aan waarin opbouwwerkers echt in zwaar weer terechtkwamen. Ze waren niet nuttig, niet overbodig maar schadelijk. Deze fundamentele kritiek werd door Hans Achterhuis geformuleerd in *De markt van welzijn en geluk* (1980), een boek dat leest als een contemporaine versie van Orwell's 1984. Achterhuis schetste een beeld van het welzijnswerk als een professie die, gewapend met onbegrijpelijk jargon, een niche voor zichzelf had gereserveerd en langzaam maar zeker steeds meer invloed opeiste. Het creëren van maatschappelijke problemen was noodzakelijk om deze uitbreiding te legitimeren en daarom werden mensen er door opbouwwerkers van overtuigd dat zij allerlei problemen hadden. Ze werden afhankelijk gemaakt van professionals wier activiteiten nooit onderworpen waren aan de toets der kritiek. Achterhuis stelde dat het welzijnswerk dezelfde ontwikkeling doormaakte als de medische professie; zij sloot mensen langzaam in van wieg tot graf, maakte ze tot 'willoze slaven' (achterflap) die niet anders konden doen dan om méér hulp vragen.

Doordat hij zich alleen richtte op het welzijnswerk en de 'subjecten' die daardoor gevormd werden, leek het alsof niets ontsnapt aan de invloed van de welzijnswerker. Het model van de totale institutie zoals Foucault dat bijvoorbeeld ontwikkelde voor de gevangenis, werd door Achterhuis plompverloren toegepast op het welzijnswerk. Overigens betoonde Achterhuis zich ook anderszins een slechte lezer van Foucault. Geheel tegen Foucault in, ging hij uit van een 'pure' mens die vervormd zou worden door instituties (zie Duyvendak 1999; Gouws 1988; Tonkens 1999). Zowel de Habermassianen als Achterhuis hantieren een dichotoom beeld van de werkelijkheid waarin het ene goed en het andere fout is. Bovendien schetsen zij beiden een vergelijkbare verhouding tussen goed en fout: het goede wordt voortdurend bedreigd, het wordt gekoloniseerd en afhankelijk gemaakt van het kwade.

Opvallend is niet alleen dat in beide stromingen het welzijnswerk, en daarmee het opbouwwerk, uitsluitend negatief werd afgeschilderd, nog opvallender is dat opbouwwerkers deze kritiek zo omarmden. Deze receptie kan begrepen worden

uit de paradox dat progressieve opbouwwerkers zowel paternalistisch waren als dat zij zelfontplooiing wilden stimuleren (Duyvendak 1999). Deze kwestie laten we hier verder rusten. In het hiernavolgende zullen we beargumenteren dat Foucault en Habermas niet met het Achterhuisiaanse badwater hoeven worden weggespoeld. Een alternatieve interpretatie van het werk van beide filosofen kan juist leiden tot een beter begrip van de ontwikkeling en mogelijke functie van het opbouwwerk, namelijk als architect van de publieke sfeer.

### 3. Foucault revisited

Foucault heeft met zijn analyses van moderne instituties laten zien dat de geschiedenis van de Verlichting of moderniteit in bloed is geschreven. Het zijn met name deze studies die populariteit genoten onder opbouwwerkers. Het beeld van de gevangene of patiënt die als object fungeerde van almaar verfijndere technieken van disciplinerende diende als schrikbeeld. We moeten ons echter bedenken dat het opbouwwerk op een aantal belangrijke punten verschilt van de door Foucault beschreven instituties. Het opbouwwerk is bijvoorbeeld aanzienlijk jonger dan de gevangenis of het gekkenhuis. Net als andere 'normaliseerders' (zie ook De Swaan 1990) is de opbouwprofessie pas relatief recentelijk tot stand gekomen. Een ander belangrijk verschil is natuurlijk dat het bij opbouwwerk niet gaat om een totale institutie: het opbouwwerk is telkens maar één van de vele krachten die op een buurtbevolking of andere doelgroep inwerkt.

Dit wil echter niet zeggen dat Foucaults werk irrelevant is. Met name in zijn later gepubliceerde en onder opbouwwerkers minder bekende studies naar seksualiteit gaat hij namelijk in op wat hij biopolitiek noemt, de wijze waarop hele bevolkingen aan bepaalde bestuursstrategieën worden onderworpen (Foucault 1991a: 133-160). Ook hier gaat het om de vorming van subjecten. Nu is de norm niet zozeer de rationele mens (zoals bij het gekkenhuis) of de volgzaam mens (zoals bij de gevangenis) maar eerder de 'democratische' mens, de burger die zich bewust is van zijn rechten en plichten en die handelt binnen de kaders van de democratische besluitvorming.

Deze aandacht keert terug in zijn essay 'Governmentality' (1991b). In reactie op deze tekst is recentelijk een benadering ontstaan die de vorming van subjecten door bestuursstrategieën

bestudeert. Met name Barbara Cruikshank, een exponent van deze benadering, heeft veel aandacht besteed aan naoorlogse bestuursstrategieën. Aan de ene kant zijn sociale bestuurswijzen<sup>4</sup> gestoeld op het idee dat alle ingezetenen in een maatschappij gemeenschappelijke belangen hebben. Aan de andere kant is sociaal besturen gebaseerd op het onderscheid tussen de staat en de samenleving. Individuen en gemeenschappen moeten zich als burgers gaan gedragen die denken in termen van plichten en rechten ten opzichte van een grotere gemeenschap, ze moeten zichzelf inspecteren en reguleren met het doel 'sociale vooruitgang' mogelijk te maken (Cruikshank 1999: 6-10).

Cruikshanks analyse is mede fascinerend vanwege haar scherpe oog voor de relatie tussen individu en gemeenschap/maatschappij. Ze laat zien hoe een bepaalde voorstelling van deze relatie aanleiding geeft om sommige groepen speciale aandacht te geven. Ondanks dat hierbij de doelgroep min of meer constant bleef (het proletariaat, vooral in de stad), is sprake van een verschuiving. Waar eerst particulier initiatief domineerde en armoede als een individuele aangelegenheid werd beschouwd, hangt de opkomst van sociale bestuursvormen samen met een herdefiniëring van armoede als maatschappelijk probleem dat zijn oorzaak vindt in een gebrek aan (georganiseerde) solidariteit (Donzelot 1979: xxvii; De Swaan 1988). Aldus moesten gedepriiveerde groepen zichzelf leren manifesteren richting maatschappij, gerepresenteerd door de staat, om zo solidariteit te claimen. Voor Cruikshank is dit overigens vooral een operatie om 'medewerking' uit te lokken; als individuen over zichzelf denken als onderdeel van een groter geheel, zullen ze ook eerder geneigd zijn zich verantwoordelijk te gedragen. Technologieën om burgerzin te bevorderen, moeten leiden tot vrijwillige medewerking (Cruikshank 1999: 4). Cruikshank schetst dit voor de Amerikaanse Community Action Programs (CAPs) die eind jaren zestig, begin jaren zeventig werden ontwikkeld en vergelijkbaar zijn met Nederlandse opbouwwerkpraktijken. In de logica van de CAPs werden 'armen' beschouwd als kracht binnen het politieke bestel. Bijgestaan door experts leerden ze hun belangen uit te drukken.

In deze benadering kan geen rigide onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds 'bestuur' en anderzijds de 'armen'. Bestuur is geen uniforme, externe kracht die op een bevolking inwerkt.

Bovendien is het heel wel mogelijk dat het bestuur zelf gevormd wordt door groepen binnen de maatschappij; er is geen éénrichtingsverkeer.

Ondanks dat hedendaagse Foucauldianen dit direct zullen toegeven, neigt men in de praktijk vaak naar een wat voluntaristisch (beleids)perspectief. Dit gebrekkige oog voor handelende groepen, een gebrek dat ook kenmerkend is voor *De markt van welzijn en geluk*, hangt deels samen met de problematische plaats van 'de staat' binnen Foucaults werk. Wanneer de aandacht zo nadrukkelijk uitgaat naar processen van ordening en afscheiding op lokaal niveau, hebben waarden als democratie, rechten, individuele autonomie en solidariteit weinig werkelijke betekenis. Aangezien het gebruikelijk is de staat verantwoordelijk te houden voor de implementatie van deze waarden, is het niet verwonderlijk dat Foucauldianen ook weinig aandacht hebben voor de staat. Recentelijk is hierin verandering gekomen door de governmentality-benadering. Auteurs binnen deze benadering zien de functies die de staat vervult, en – meer in het algemeen – de indeling tussen publiek en privaat, niet als gegeven maar als geconstrueerd (o.a. Rose & Miller 1992; Cruikshank 1999). De taak van de onderzoeker is dan om na te gaan hoe autoriteiten in verschillende periodes en gebieden hun bevolkingen voorstellen als bestuurbare eenheden en hoe zij middels bestuurlijke technologieën ingrijpen. Net als Foucault (1991b) zien zij het besturen van de maatschappij niet als iets wat uit een centraal punt geregeld wordt. Eerder zijn er allerlei verschillende economische, juridische en penitentiële instituties die mensen en systemen in hun greep houden – deze aaneengeschaalde instituties hebben er in de loop der tijd voor gezorgd dat de maatschappij bestuurbaar ('governmentalized') is geworden. Dit wil echter niet zeggen dat de maatschappij vanuit één bepaald punt – bijvoorbeeld een hoofdstad of de economische onderbouw – wordt aangedreven. Niet alleen moet de autonomie van verschillende sectoren of lokaliteiten gerespecteerd worden, ook genereren bestuurlijke strategieën hun eigen tegenkrachten. Foucault (1991a) spreekt in dit verband van 'strategic reversibility', waarmee hij aangeeft dat vormen van bestuur en het uitoefenen van macht veronderstelt dat verzet mogelijk is; zodra een bestuurlijk program gestalte krijgt en daarmee grenzen aangeeft, creëert het mogelijkheden tot overtredingen en tot subversivi-

teit. De relevantie van deze opmerkingen voor het opbouwwerk is evident: binnen lokale settings hebben experts autonomie en bovendien kunnen bestuursstrategieën uiteindelijk een tegengesteld effect sorteren. Deze kenmerken zijn typerend voor het opbouwwerk maar worden door Habermasianen noch door Foucauldianen erkend.

Het politieke element van besturen is onder andere door Foucault en zijn navolgers verwaarloosd (zie ook Van Middelaar 1999). Door zo nadrukkelijk te stellen dat het professionele en persoonlijke politiek zijn, lijkt men vergeten te zijn dat het publieke ook politiek is. Het publieke domein is voor Foucauldianen geen onderwerp van onderzoek. Enerzijds zijn er heersers die van boven af hun invloed doen gelden en anderzijds zijn er lokale settings. Tenminste twee problemen blijven zo onopgehelderd, in beide gevallen doordat er een stap mist tussen analyses op het micro- en macroniveau: Hoe komen bestuurders aan hun ideeën? Nu lijken autoriteiten alleen beïnvloed door denkbeelden die hen door vorige generaties worden overgedragen. Individuele creativiteit lijkt de enige verklaring voor het ontstaan van nieuwe politieke rationaliteiten. Habermas (1989) geeft aan dat de publieke sfeer die hij beschrijft een voedende werking heeft en autoriteiten voorziet van intellectuele middelen om hun bestuursfuncties uit te voeren. Terwijl op dit perspectief al veel is aan te merken, laat Foucault de aard en context van politieke deliberatie en besluitvorming volledig onverklaard.

Hoe produceren lokale settings krachten die samen met of juist tegen bestuurlijke strategieën werken? Foucault erkent weliswaar dat er zoiets is als strategische reversibiliteit maar het blijft onduidelijk hoe en op welk moment deze tegenkrachten gegenereerd worden. In deze optiek blijft verzet altijd een schaduw van machtsrelaties; dat wil zeggen, het krijgt niet dezelfde productieve kracht toegerekend die (dominerende) macht wel heeft in Foucaults werk (Brenner 1995). Daarnaast is het met name voor de naoorlogse periode opmerkelijk dat zo weinig aandacht wordt besteed aan de formatie van subjecten (maar zie Cruikshank 1999; Deleuze 1979; Donzelot 1979). Samengevat: ook de governmentality-benadering heeft geen aandacht voor de wijze waarop in deze periode de vorming van individuen, wijkgemeenschappen en nationale staat aan elkaar gekoppeld en van elkaar afhankelijk waren.

Habermas, zijn navolgers en zijn critici bieden hier wellicht aanknopingspunten.

#### 4. Habermas revisited<sup>5</sup>

Dat er fundamentele verschillen zijn tussen het werk van Foucault en Habermas is evident.<sup>6</sup> Habermas' analyse van de publieke sfeer sluit echter grotendeels aan bij de benadering van Foucault en Foucauldianen. Dat geldt vooral voor Habermas' proefschrift *The Structural Transformation of the Public Sphere* (STPS) (1989). De eerste hoofdstukken van deze studie beschrijven dezelfde periode en dezelfde processen die door Foucault in 'Governmentality' (1991b) worden besproken. Habermas legt uit hoe de scheiding tussen staat en civil society langzaam zijn intrede deed in het westerse denken. Waar het gaat om de concrete empirische analyse van dit proces, zijn de verschillen tussen Habermas en Foucault eerder methodologisch dan epistemologisch van aard. Het voornaamste onderscheid is dat Habermas voor een institutionele benadering kiest. De scheiding tussen publiek en privaat wordt door Habermas weliswaar geïdealiseerd – een zuivere publieke sfeer waarin rationeel discours mogelijk is, is een groot goed binnen zijn normatieve aanpak (cf. Habermas, 1983) – maar niet geëssentialiseerd; het is immers een historisch resultaat dat, zo betoogt Habermas, in de twintigste eeuw aan verval onderhevig is. Hij analyseert aldus veranderingen in opvattingen over de aard van bestuur als bijproduct van technologische, culturele en economische ontwikkelingen; het doordenken van bestuur is alleen mogelijk op het moment dat bepaalde instituties de arena's creëren waarin burgers op afstand van de staat over de staat kunnen discussiëren.

Zijn analyse van de publieke sfeer heeft met Foucaults eerdere studies gemeen dat hij de structuur van bepaalde instituties analytische prioriteit geeft. De koffiehuisen en kranten die door Habermas worden beschreven konden, net als de wieg in *History of Sexuality* (1991a) of de gevangenis in *Discipline and punish* (1977), gaan fungeren als brandpunten voor een bepaalde wijze van redeneren over bestuur. Instituties die aanvankelijk gericht waren op literatuur en kunst kregen zo onbedoeld en ongepland een politieke betekenis. Habermas (1989: 43-56) beschrijft uitvoerig hoe, mede dankzij nieuwe media, mensen in staat werden gesteld zichzelf te ontwikkelen tot kritische deelnemer aan het publieke debat.

Om deze intermediaire functie van de publieke sfeer goed te begrijpen, moet Habermas' overdreven idealisering van de burgerlijke publieke sfeer en, daarmee samenhangend, zijn overdreven zorg over het verval van deze sfeer gerelativeerd worden.<sup>5</sup> Minstens even interessant voor het bestuderen van opbouwwerk, is de voorzichtige hoop die uit sommige andere delen van Habermas' analyse spreekt. Zo stelt hij dat ook in de 'huidige periode' (dat wil zeggen: de jaren zestig) mogelijkheden bestaan voor rationeel-kritisch debat. Voorwaarde is dan wel dat de betrokkenen informatie krijgen over de private partijen en hun relatie tot de staat en dat de activiteiten in deze sfeer onderhevig zijn aan publiciteit. Verder moet discussie continu plaatsvinden en niet alleen op het moment dat er verkiezingen zijn. Ten slotte moet men in staat zijn om zich in elkaar in te leven om zo universele belangen te kunnen identificeren (Habermas 1989: 234). Zoals we zullen zien probeerden opbouwwerkers precies deze functies te vervullen.

Met name de verhouding tussen belangen en publieken is door neo-Habermasianen nader uitgewerkt.<sup>8</sup> Zo veronderstelt Frasers concept (1992) van 'counterpublics' dat er meerdere publieken zijn. Die publieken zijn niet verschoond van belangen. Integendeel, het feit dat het gaat om tegenpublieken geeft al aan dat leden van deze publieken gemeenschappelijke belangen hebben en dat deze belangen bovendien tegengesteld zijn aan die van dominante publieken (zie ook Warner 2002). Waar het om gaat is dat zij, op het moment dat zij samenkomen als publiek, hun belangen tijdelijk als overeenkomstig beschouwen.

##### 5. Een andere blik op professionals en publieken

Kunnen we met kanttekeningen bij Foucauldianse en Habermasiaanse benaderingen de ontwikkeling en rol van het opbouwwerk in relatie tot sociale bestuursstrategieën beter begrijpen?

Het belangrijkste inzicht hierbij is dat de analyse van professies en de publieke sfeer op elkaar betrokken moeten worden. Tot nu toe hebben Habermas, Foucault en hun navolgers te weinig aandacht besteed aan de wijze waarop de publieke sfeer gevormd wordt door professioneel handelen. Met betrekking tot Foucaults werk geldt dat identiteiten eenzijdig worden gezien als het resultaat van bestuur. Wanneer echter niet-totale instituties wor-

den bestudeerd, is het niet langer houdbaar een scherp onderscheid te maken tussen enerzijds subjecten en anderzijds bestuur. Dit betekent dat we Foucaults aanpak moeten amenderen als we een goed begrip van het opbouwwerk willen krijgen. Dat kan door een relatie te leggen met Habermas' analyse van de publieke sfeer, zij het dat hierbij meer oog moet bestaan voor verschillende types publieken die in de naoorlogse periode tot stand komen. Meer specifiek geldt dat hij de publieke sfeer zozeer identificeert met de afwezigheid van de staat, dat hij uit het oog verliest dat bepaalde kwaliteiten van de publieke sfeer ook kunnen worden opgewekt of ondersteund door vertegenwoordigers van de staat.

Wanneer we de inzichten van beide auteurs nu met elkaar confronteren, ontstaat een analytisch kader waarmee de relatie tussen professionals, de publieke sfeer en subjecten kan worden bestudeerd. Bovenstaande verhandeling laat zich samenvatten in drie conclusies:

- Publieken ontstaan niet vanzelf maar als bijproduct van meer algemene ontwikkelingen. Zoals de burgerlijke publieke sfeer alleen tot stand kon komen nadat liberaal-kapitalistische relaties dominant waren geworden, zo zullen andere vormen van bestuur ruimte geven voor het ontstaan van andere types publiek.
- De notie van publiek kan pas echt van nut zijn wanneer Habermas' ideaal van de burgerlijke publieke sfeer wordt verlaten. Er zijn, althans in democratische maatschappijen, op elk willekeurig moment meerdere (deels overlappende) publieken en tegenpublieken die ieder gedefinieerd worden door de gedeelde belangen van hun deelnemers in relatie tot groepen die niet tot dat publiek behoren.
- Op het moment dat we, met de Foucauldianen, stellen dat de staat geen essentie heeft, ligt het niet langer voor de hand te veronderstellen dat het bestaan van een publieke sfeer en een nauwe verwevenheid van staat en maatschappij elkaar uitsluiten. De publieke ruimte ontstaat niet bij afwezigheid van 'de staat' maar bij de aanwezigheid van positieve institutionele condities en professionele activiteiten. Opbouwwerkers hoeven niet gezien te worden, zoals bijvoorbeeld Foucauldianen neigen te doen, als experts die onderdanen aan hun regime onderwerpen of, zoals Habermasianen neigen te doen, als verte-

genwoordigers van het systeem die de leefwereld binnendringen. In plaats daarvan kunnen we ervan uitgaan dat de specifieke institutionele ontwikkeling na de Tweede Wereldoorlog de voorwaarden creëerde voor de ontwikkeling van bepaalde types subjecten. Opbouwwerkers, die zich richten op de vorming van identiteiten van individuen en groepen, dragen mede bij aan deze projecten van subjectivering én zijn er zelf ook onderdeel van. Ook de identiteit van opbouwwerkers is dus niet gegeven maar wordt in interactie met subjecten (doelgroepen, buurtbewoners) gevormd.

Met deze drie conclusies in het achterhoofd zullen we in het volgende de ontwikkeling van het opbouwwerk na de Tweede Wereldoorlog reconstrueren. We zullen hierbij niet het opbouwwerk a priori bepaalde functies toedichten maar uitgaan van de interpretaties die opbouwwerkers zelf gaven van hun bezigheden. Ondanks de soms felle polemieken binnen het opbouwwerk bestond er, in ieder geval tot aan de jaren negentig, een zekere consensus. Deze hield in dat opbouwwerkers zich zagen als medium waaromheen zich een publiek kon formeren; een rol die zij alleen zo succesvol konden vervullen doordat de institutionele omstandigheden dat toelieten. Op het moment dat deze institutionele omstandigheden veranderen, zien we een crisis ontstaan en moeten opbouwwerkers op zoek naar een nieuwe positionering van hun vak.

## 6. Het opbouwwerk

Na de Tweede Wereldoorlog creëerden industriële bedrijvigheid, stijgende lonen en een groei van verzorgingsstaatarrangementsomstandigheden waarin massaproductie kon floreren en waarin producten onder (vrijwel) de gehele bevolking afgezet konden worden. Algemeen werd aangenomen dat deze centraal georganiseerde ontwikkeling alleen mogelijk was wanneer de sociale effecten van economische expansie in goede banen geleid zouden worden. Zeker in voorheen onderontwikkelde delen van het land – de arbeiderswijken en gehuchten op het platteland – moest ervoor worden gewaakt dat de welvaart niet zou leiden tot sociale spanningen of pathologieën (Broekman 1987; Dercksen en Verplanke 1987; Galesloot & Schrevel 1987; Gastelaars 1985; Van Vegchel 1994; Weijers 1991). In deze context kwam het opbouwwerk tot stand. Nadat aan het einde van de jaren veertig de meest basale herstelwerkzaamheden waren uitge-

voerd, begon in de jaren vijftig de uitbouw van de verzorgingsstaat. Gezien de versterkte banden tussen de Verenigde Staten en Nederland (onder andere in het kader van de Marshall-hulp), wekt het weinig verbazing dat bij uitstek Amerikaanse praktijken in deze context een belangrijke bron van inspiratie vormden.

De werkzaamheden van J. Boer zijn illustratief in dit verband. Zij wordt door de Verenigde Naties naar de Verenigde Staten gestuurd om een inventarisatie te maken van wat daar *community work*, *community organisation* of *community development* heet. Al deze termen duiden op de opkomst van nieuwe, territoriaal georganiseerde verbanden waarin *community workers* of *social workers* een centrale rol spelen. Na haar reis in 1950 ziet Boer echter nog geen mogelijkheid haar kennis van de Verenigde Staten toe te passen op de Nederlandse situatie. Er is gewoon teveel verschil tussen beide landen. In 1960 is de situatie veranderd en publiceert Boer het boekje *Maatschappelijk opbouwwerk*. Verkenningen op het gebied van ‘community organisation’ in Nederlandse verhoudingen (1960). Uit het boekje spreekt een grote behoefte de overonderende dynamiek van staat en markt in goede banen te leiden. Boer geeft, met verwijzing naar Mannheim, aan dat het tijdperk van *laissez faire* voorbij is en dat de snelle veranderingen vragen om ‘specifieke deskundigheid’ op het gebied van materiële en spirituele planning en organisatie (Boer 1960: 14). ‘Men benadert deze problematiek namelijk nu op een nieuwe wijze, meer bewust, enerzijds gedreven door politieke, sociale en geestelijke motieven, anderzijds gebaseerd op wetenschappelijke inzichten’. Ze heeft het idee dat de sociale samenleving door de wetenschap ‘doorzichtig’ en ‘begrijpelijk’ is geworden (Boer 1960: 15).

Precies de behoefte om deze maakbaarheids-wens te realiseren wordt in de jaren zestig zo groot dat het mogelijk wordt haar te koppelen aan een bepaalde beroepspraktijk: het opbouwwerk. Het gaat hier niet om een simpele voortzetting van de armenhulp, zoals latere marxistische critici wel hebben beweerd (zie bijvoorbeeld Michielse 1977). Evenmin was sprake van pogingen om bewoners te maken tot afhankelijke cliënten. Dergelijke interpretaties doen geen recht aan het specifieke karakter van het soort werk dat in deze jaren in opkomst was. ‘De tijd is voorbij dat men onder ‘maatschappelijk werk’ uitsluitend verstond het hulpverlenende werk aan de

enkeling in nood' (Boer 1960: 17). Het gaat eerder om de relatie van de enkeling tot anderen. Er is aandacht voor het (sociale) milieu dat verbeterd moet worden vanwege de curatieve en preventieve werking. 'Vroeger zag men de ongunstige milieufactoren ook wel, men behandelde ze echter vaak in negatieve zin.' (Boer 1960: 17-18) Als alternatief voor deze negatieve aanpak, staat het maatschappelijk werk een andere, 'eigensoortige' strategie voor: er wordt 'door en met de betrokken mensen' gewerkt aan bepaalde 'samenlevingsproblemen' (Boer 1960: 18, nadruk in origineel). Samenlevingsproblemen: een nieuw domein dat in toenemende mate aandacht zal krijgen van door de overheid betaalde professionals, te weten: opbouwwerkers. 'Maatschappelijk opbouwwerk' wordt in deze context als volgt omschreven: 'Een verzamelnaam voor verschillende activiteiten, welke beogen de sociale omgeving van de mens in gunstig geachte zin te beïnvloeden door middel van deskundig begeleide sociale processen, waaraan de betrokken bevolking zelf actief deelneemt' (Boer 1960: 25).

Het gaat echter niet om de hele samenleving, maar om die onderdelen waar 'versterkte behoefte' is: bij tekorten (plattelandsgemeentes), bij grote veranderingen (steden) en bij nieuwe buurten, wijken of steden (Duyvendak 1999). Opvallend is dat Boer deze praktijken geen politieke betekenis toedicht, ondanks dat ze wel aangeeft dat het om collectieve belangen en normatieve ingrepen gaat. Ze ziet opbouwwerk als een sociaal-technologische interventie die politiek neutraal is (Van Beugen 1968). Echter, 'het proces [blijkt wel] vormend op de deelnemers te werken. De leden van een dergelijke groep constateren bij herhaling, dat men er veel van geleerd heeft. Allereerst over het onderwerp in kwestie, maar ook over de gedachten en overtuigingen van anderen, en over de wijze, waarop het mogelijk bleek met elkaar te spreken en te overleggen' (Boer 1960: 71).

Hier zien we de eerste aanzetten van de rol die het opbouwwerk steeds meer zal gaan vervullen: het speelt een rol – misschien geen dominante of bepalende (het gaat immers niet om een 'totale institutie') maar wel een typische en een betekenisvolle – bij het vormen van een publiek. Het citaat geeft aan dat mensen zo worden gevormd dat ze leren rekening te houden met anderen, ze leren verschillen intersubjectief te bekijken. Boer benadrukt dat alle uiteenlopende belangen vertegen-

woordigd moeten zijn in de verbanden die door opbouwwerkers ondersteund worden (Boer 1960: 107-109). Verder stelt ze dat 'meerderheid van stemmen' nooit de doorslag moet geven bij het nemen van beslissingen. Ze zegt dit in de context van de verzuiling die ten tijde van de publicatie van haar boek hoogtij vierde (zie Lijphart 1988).

Het principe dat inspraak en overleg moesten leiden tot het identificeren van algemene bewonersbelangen in plaats van meerderheidsbelangen typeerde ook het opbouwwerk van de jaren zeventig en tachtig. Overal waar 'samenlevingsproblemen' zich voordeden, was er werk voor de opbouwwerker die gedurende een langere periode moest zorgen dat verschillende groepen en individuen uit de wijk 'als publiek' bij elkaar kwamen:

- deelnemers leven zich in elkaanders positie in en erkennen andere belangen;
- alle belangen in de wijk die geraakt worden, worden meegenomen in de discussie;
- de sfeer is relatief open voor deelnemers.

Het was aan de opbouwwerker om dit publiek en haar democratische subjecten te vormen, om bewoners te leren hun individuele problemen in een breder perspectief te zien. Het belang van de opbouwwerker moest bij het creëren van verbanden met deze kenmerken overigens niet overschat worden (zoals opbouwwerkers zelf trouwens ook zelden deden). Voor zover hij (of zij) een belangrijke figuur was, kwam dat omdat hij een centrale plaats innam binnen een institutionele structuur die de opkomst van een specifieke publieke sfeer mogelijk maakte. De belangrijkste elementen van die structuur waren ongetwijfeld de voorzieningen van de verzorgingsstaat. Toen scholen, ziekenhuizen en huizen steeds minder door het particulier en steeds meer door publiek initiatief werden gecreëerd, werden allerlei beslissingen over de dagelijkse leefomgeving ook steeds meer als een publieke aangelegenheid beschouwd. Bij de discussies over deze publieke aangelegenheden stond het 'algemene belang' centraal. Dat algemene belang werd vooral gedefinieerd op territoriale basis. De opbouwwerker bracht zoveel mogelijk mensen van verschillende gezindtes en overtuigingen bij elkaar in de hoop dat zij het eens konden worden over de belangrijke beslissingen die van invloed waren op hun directe leef- of werkomgeving.

De vraag is nu hoe deze functie van de opbouwwerker als medevormgever van een publieke sfeer



door de tijd heen verandert en wat hiervan de oorzaken zijn. Het gaat dan onder andere om de praktische invulling van deze functie: opbouwwerkers kunnen wel allerlei mooie ideeën hebben over het belang van een publiek maar dat betekent nog niet dat deze ideeën ook echt in de praktijk gestalte krijgen. Deze vragen worden hierna behandeld aan de hand van één voorbeeld: de stadsvernieuwing. Met dit voorbeeld krijgen we een indruk van de wederzijdse relatie tussen professioneel handelen, bestuursstrategieën, de vorming van subjecten en transformaties van de publieke sfeer in de naoorlogse periode.

### 7. Opbouwwerk en stadsvernieuwing

De stadsvernieuwingsoperatie van de jaren zeventig en tachtig is een archetypische expressie van de sociale bestuursstrategieën die destijds dominant waren. Het was een Keynesiaanse ingreep die tegelijkertijd voorzag in een sociaal én in een economisch belang door met massaproductie te voorzien in een basisbehoefte. Zeker aan het begin van de stadsvernieuwing speelden paternalistische motieven ook een grote rol. De oude stadswijken werden vaak gezien als plaatsen waar sociale onrust explosief tot uitdrukking zou kunnen komen. Huizen en wijken werden zo vormgegeven en ingedeeld dat chaotische tafereelen achterwege zouden blijven: de bevolkingsdichtheid werd drastisch teruggedrukt, cafés kwamen nauwelijks voor, buurthuizen voorzagen in culturele verheffing en kozijnen waren zo hoog dat huisvrouwen niet uit het raam konden hangen. Tenminste tot in de jaren vijftig was er nog sprake van dit 'klassieke' paternalisme. Feitelijk alle critici van het opbouwwerk, of ze zich nu door de Frankfurters als Habermas, door Marx, Illich of Foucault lieten inspireren, zien in de periode na de jaren vijftig hetzelfde paternalisme in een andere vorm terugkeren, namelijk in de vorm van welzijnswerkers (Achterhuis 1980; Michielse 1977; Winkelaar 1979).

Deze benaderingen suggereren veel continuïteit tussen armenzorg en welzijnswerk. In de jaren zestig en zeventig veranderde echter wel degelijk iets substantieels in de houding van zowel autoriteiten als burgers, zoals ook de toename van verzet onder de bevolking uitwijst. Opbouwwerkers waren aanvankelijk eerst en vooral vertegenwoordigers van de staat in gebieden waar moderniseringsprocessen langzaam of niet op gang kwamen. Toen

echter deze gebieden eenmaal geïntegreerd waren in nationale institutionele stelsels, veranderde deze positie en werden opbouwwerkers ook en vooral vertegenwoordigers van achtergestelde gebieden (en groepen) ten opzichte van de staat – een duidelijk voorbeeld van strategische reversibiliteit.

Dit werd met name duidelijk op het moment dat nationale en lokale beleidsprogramma's haaks stonden op de belangen van bewoners van achtergestelde buurten. Dit gold heel nadrukkelijk voor de stadsvernieuwing. Door het massieve karakter van deze operatie, kon het gebeuren dat relatief coherente groepen zich mobiliseerden en stelling kozen tegen de overheid. Het welzijnswerk dat zo'n hoge vlucht had genomen in de voorliggende jaren, was niet ingericht om in deze operatie te interverneren. Toch hadden opbouwwerkers weinig moeite voor zichzelf een rol te formuleren.

Opbouwwerkers signaleerden dat overheidsbureaucratie, economische belangen en jargon ervoor zorgden dat bewoners vaak een marginale rol speelden bij het stadsvernieuwingproces. Professionalisering van de oppositie werd gezien als een mogelijke remedie. 'Activeer de professional, professionaliseer de actie' en probeer zo het machtsonevenwicht te verkleinen (Van Beusekom, geciteerd in Frieswijk 1973: 125; zie ook De Leur 1973). Eén probleem daarbij was dat buurtbewoners zich niet makkelijk lieten mobiliseren. De moeilijkheden die opbouwwerkers in dit verband ondervonden zijn indicatief voor de mate waarin zij actief probeerden nieuwe identiteiten (buurtbewoners, en vooral: buurtbewoners versus overheid) te construeren. Om te voorkomen dat buurtbewoners bleven denken dat alles 'toch wel' van bovenaf werd beslist, ambieerden sommige opbouwwerkers

'... de bevolking bij het project te betrekken. Waar dit ... het geval was, ging dat via wijkblaadjes, lokale kranten, daartoe opgezette manifestaties of wijkvergaderingen en vormen van onderzoek...' (Frieswijk 1973: 128-129)

Als de bevolking eenmaal gemobiliseerd was, probeerden opbouwwerkers actief verschillende groepen mensen met elkaar in verband te brengen. Dit leidde tot een explosie aan buurtvergaderingen en -krantjes die tezamen een publieke sfeer vormden waarin over verschillende belangen en zienswijzen onderhandeld kon worden. Talloze aanpakken voor

het involveren van de buurtbevolking werden geformuleerd, waarbij telkens benadrukt werd dat mensen eerst moesten samenkomen, dan moesten overleggen en vervolgens actie moesten ondernemen. Een belangrijk doel hierbij was het zoeken naar een aanpak die recht deed aan de verschillende visies en belangen:

‘... het [is] zo gemakkelijk over de buurt of de bevolking te spreken. ... Het gaat niet om een eenvormige groep van allemaal dezelfde mensen met dezelfde belangen ... De opbouwwerker zal moeten trachten met ... activisten, die uit heel verschillende motieven actief zijn en met een verschillend niveau van bewustzijn aan de acties deelnemen, te werken’ (Frieswijk 1973: 129)

Natuurlijk bestond er wel onenigheid over de precieze invulling van het opbouwwerk. Moesten opbouwwerkers verzet aanmoedigen? Tot op welke hoogte konden opbouwwerkers contacten onderhouden met de gemeente? De onenigheid over deze vragen stond echter geen grote mate van overeenstemming over twee kerntaken in de weg. Ten eerste, het structureren van een publieke sfeer waar buurtbewoners bij elkaar konden komen en waar ze als collectief reflecteerden op hun positie en handelen. Ten tweede, de typering van de staat als een orgaan dat binnentreedt in de leefomgeving van buurtbewoners. Het Habermassiaanse beeld van een (besmet) systeem dat een (onbezoedelde) leefwereld koloniseert, nam in deze jaren een hoge vlucht.<sup>9</sup>

Opbouwwerkers stelden zich dus tot taak een sfeer te creëren waarin doelgroepen van beleid, en in het bijzonder buurtbewoners met elkaar konden ‘communiceren’. Tevens was het evident dat het resultaat van die interne communicatie uiteindelijk een signaal richting de overheid moet zijn (bijvoorbeeld Gozinne-Zijlman 1978). Opbouwwerkers hebben zo nu en dan willen bepalen wat dat signaal is, maar over het algemeen bleef hun rol toch beperkt. Aangezien het besluitvormingsproces vooral werd beïnvloed wanneer sprake was van brede mobilisatie en/of eensgezindheid – en hier konden opbouwwerkers hoogstens een faciliterende rol vervullen – was het ook onwaarschijnlijk dat het opbouwwerk het verloop van een besluitvormings- en mobilisatieproces vergaand kon bepalen.

Protest werd door de overheid niet per se gezien

als een bedreiging maar als een signaal dat bepaalde zaken nog niet goed waren geregeld. Dat vaak tot een voor iedereen bevredigende oplossing gekomen kon worden, hing onder andere samen met de blijvend grote omvang van de budgetten die voor volkshuisvesting beschikbaar waren. En zelfs al zou niet direct een oplossing voor handen zijn, dan nog was het duidelijk dat de overheid met buurtbewoners te maken had en de buurtbewoners met de overheid. Beide partijen hadden iets te winnen (of te verliezen wanneer ze het niet eens werden): de overheid wilde zijn plannen realiseren en bewoners, doordat hun medewerking noodzakelijk was en doordat er middelen beschikbaar waren om hun eisen te honoreren, konden met perspectief protesteren.

Na de jaren zeventig bleven veel van de instituties van de publieke sfeer eerst nog bestaan maar vervolgens brokkelden zij langzaam af. Zeker in het begin van de jaren tachtig werden budgetten gekort (met name ook van het opbouwwerk) en later werd het bijvoorbeeld niet langer vanzelfsprekend dat sociale woningbouw werd gerealiseerd in stadsvernieuwingsgebieden. Stadsvernieuwing werd ‘stedelijke vernieuwing’ waarbij het accent verschoof van het ‘bouwen voor de buurt’ (voor de zittende bevolking) naar het bouwen voor groepen die juist nog niet in die wijken vertegenwoordigd waren: midden- en hogere inkomens. De overheid werd selectief voor signalen uit achterstandswijken. Het was niet zo dat de overheid helemaal geen oog meer had voor armoede of door opbouwwerkers gesteund buurtprotest maar de relevantie en het effect daarvan namen drastisch af. De wederzijdse afhankelijkheid tussen (arme) buurtbewoners en (sociaal-democratische) bestuurders werd doorbroken op het moment dat midden- en hogere inkomens door welhaast het gehele politieke spectrum beschouwd gingen worden als redders van de stad. Daarmee veranderde de positie van de opbouwwerker: toen de belangen waarvoor hij als vanzelfsprekend opkwam hun legitimiteit verloren, werd hij of zij zelf ook minder belangrijk.

## 8. Tot slot

Veel critici stellen dat opbouwwerk individualiserend werkt, dat het zich eerder richt op de onwenselijke uitkomst van maatschappelijke processen dan op die processen zelf. Onder die critici bevinden zich opmerkelijk veel mensen die zelf bij het

opbouwwerk betrokken zijn. De kritiek is ten dele terecht. Opbouwwerkers richten zich, net als de meeste andere professionals, op een bepaalde groep individuen en op specifieke problemen. Processen van individualisering leiden echter niet onvermijdelijk tot een gefragmenteerde samenleving waarin een ieder voor zijn eigen problemen verantwoordelijk wordt gesteld (Duyvendak 2004). Individualisering kan, zoals ook Foucault op een aantal plaatsen in zijn werk aangeeft, onderdeel uitmaken van meer omvattende bestuursstrategieën die tegelijkertijd collectiviserend werken.

Ondanks dat hun conceptuele apparaat daar wel de mogelijkheid voor biedt, hebben Foucauldianen deze nieuwe patronen van individualisering en collectivisering nauwelijks onderzocht (maar zie Cruikshank 1999; Deleuze 1979; Donzelot 1979). Dat geldt in versterkte mate voor degenen die Foucault en Foucault-achtige ideeën betrokken hebben op het opbouwwerk. Ze zagen alleen individualiserende en disciplinerende effecten. Hoewel zij, meer dan marxisten, aandacht besteden aan professionele regimes en de creatie van problemen, zijn Foucauldianen geneigd opbouwwerk te zien als een puur pacifierende professie.

Het is echter veel nauwkeuriger te zeggen dat opbouwwerkers, buurtbewoners en nieuwe sociale bewegingen samen een nieuwe publieke sfeer vormen waarin allerhande sociale problemen konden worden gethematiseerd en aangevat, een sfeer die kon ontstaan door een institutionele structuur die specifiek was voor de naoorlogse verzorgingsstaat. Die sfeer moet niet als 'onpuur' worden beschouwd, zoals Habermas doet vanwege zijn idealisering van de burgerlijke publieke sfeer waarin 'de staat' zogenaamd geen rol speelde. Het gaat om een kwalitatief nieuwe publieke sfeer die gestructureerd wordt aan de hand van de gemeenschappelijke identiteit van deelnemers als bewoners van een bepaalde territoriale eenheid. De discussies binnen deze sfeer waren natuurlijk nooit zo rationeel-kritisch als Habermas graag zou zien; belangentegenstellingen kwamen voortdurend naar voren en soms zullen er opbouwwerkers zijn geweest die hun interpretatie van dagelijkse ongerieven opdrogen aan buurtbewoners.

Desalniettemin is het duidelijk dat deze publieke sfeer ideeën genereerde die uiteindelijk sociale bestuursstrategieën konden voeden en versterken. Stadsvernieuwing, de komst van buitenlandse

werknemers, werkloosheid en bureaucratie werden kritisch onder de loep genomen en bediscussieerd, met als doel een 'algemeen belang' te onderscheiden. Daarbij was de overheid het voornaamste referentiepunt. Vaak leidde deliberatie binnen deze sfeer ertoe dat een nieuwe eis werd gesteld aan de overheid of dat er een verband werd opgericht dat als tegenhanger van die overheid werd gezien (zelforganisaties). Op deze manier werden problemen in de dagelijkse omgeving telkens 'algemener' gemaakt, gezien als onderdeel van meer structurele problemen. Deze conceptualisatie van dagelijkse problemen is misschien niet uniek maar wel typisch voor de sociale bestuursstrategieën die in de naoorlogse periode dominant waren.

Een dergelijke probleemconceptualisatie dwong de lokale en nationale overheid op een bepaalde wijze te handelen. Zo werd er 'gebouwd voor de buurt' en werd bewonersparticipatie gefaciliteerd. Het ging hier niet om het van 'bovenaf' creëren van subjecten door autoriteiten. Eerder formaliseerde en kanaliseerde de overheid de dynamiek van een reeds bestaand publiek en erkende ze de eisen die dat publiek voortbracht. Dit leidde er onder andere toe dat de sociale logica waarin het territoriaal georganiseerde publiek redeneerde, werd overgenomen en versterkt. De mogelijkheid tot participatie en het vooruitzicht van stadsvernieuwing bedoeld voor zittende bewoners leidden ertoe dat de oppositie effecten kon sorteren.

In het kader van dit artikel is het niet mogelijk om een uitputtende analyse te geven van de manier waarop de discussie zich heeft ontwikkeld na de jaren tachtig. Wel moet worden opgemerkt dat de populariteit van de door Foucault en Habermas geïnspireerde kritieken drastisch is afgenomen. In zekere zin is ook deze ontwikkeling paradoxaal. Nu wijkgemeenschappen minder (radicaal) voor zichzelf opkomen en het welzijnswerk, inclusief het opbouwwerk, problemen meer dan voorheen op individuele basis benadert, lijkt die kritiek juist relevanter (Uitermark 2003). Opbouwwerkers zijn steeds meer bezig met 'bemoeizorg' (Van der Lans 2003) en zij zijn strenger ten aanzien van marginale groepen (Duyvendak e.a. 2000). Los van de vraag of die paternalistische zorg en nieuwe strengheid moreel valt te rechtvaardigen, is het sociologisch gezien opmerkelijk dat de kritiek op staatsingrijpen verstomd is juist op het moment dat deze toeneemt.

Niettemin is het wel begrijpelijk dat de critici

van weleer aan populariteit hebben ingeboet. De institutionele structuur die het opbouwwerk mede heeft helpen vormen is nu grotendeels verdwenen. Opbouwwerkers worden steeds directer aangestuurd door hun voormalige opponenten: gemeentelijke overheden. Opbouwwerkers in dienst van bewonersorganisaties zijn zo goed als uitgestorven. Daarbij is het buurtverzet ook verzwakt en uiteengevallen. Opbouwwerkers houden zich nu eerder bezig met het vormen van een buurtgemeenschap ('sociale cohesie') dan met het verwoorden van de eisen van die gemeenschap. Juist het feit dat het opbouwwerk nu in een andere omgeving opereert, maakt het onwaarschijnlijk dat de radicale kritieken op staats- of professionele interventies gehoord zullen worden: het is minder de verhouding tussen buurtbewoners en bestuur die de aandacht trekt als wel de moeizame verhouding van bewoners onderling. Habermas en Foucault hoeven daarmee overigens, zoals betoogd, niet uit beeld te verdwijnen: in plaats van als criticasters van professioneel hande-

len zouden ze behulpzaam kunnen zijn in de reflectie op de creatie van een publieke sfeer in een multiculturele samenleving.

De nieuwe rol van opbouwwerkers gaat ook gepaard met de omarming van nieuwe 'filosofieën'. Het gaat nu vooral om de noodzaak klantgericht en integraal te werken en verantwoording af te leggen. Net als bij Achterhuis en Peper indertijd wordt een pleidooi voor een dergelijke aanpak vaak gepresenteerd als zeer radicaal. Feitelijk is het een correlaat van de nieuwe positie van opbouwwerkers die zich nu (moeten) profileren als intermediairs tussen verschillende organisaties in een buurt. Ze proberen een publiek te vormen waarin belangen gearticuleerd kunnen worden door zelf boven de organisaties te gaan staan. Dit betekent dat opbouwwerkers veel meer naar de overheid zijn opgeschoven. Ze lopen nu zelfs met agenten op hun ronde door de wijk. Opbouwwerkers zijn eens te meer vertegenwoordiger van de staat in de buurt in plaats van omgekeerd.

## Noten

1 Duyvendak was tot 2003 directeur van het Verwey-Jonker Instituut in Utrecht. Tot juli 2002 was hij tevens bijzonder hoogleraar 'Samenlevingsopbouw' aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. Zijn publicaties bestrijken een breed terrein van historische en sociaal-culturele studies. In 1992 promoveerde hij aan de Universiteit van Amsterdam op een proefschrift over nieuwe sociale bewegingen in Frankrijk. Zijn oraties handelden over sociale cohesie en multiculturaliteit (1996) en over de houdbaarheid van veronderstellingen rond individualisering en groepsgedrag (2004). Duyvendak publiceerde o.a. *The Power of Politics. New Social Movements in France*, Westview Press, Boulder (Co.), 1995; *De planning van ontplooiing. Wetenschap, politiek en de maakbare samenleving*, Den Haag, SDU, 1999; *In het hart van de verzorgingsstaat, het Ministerie van Maatschappelijk Werk en zijn opvolgers (CRM, WVC, VWS), 1952-2002, 2002* (redactie met I. de Haan) en *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Van Gennep, Amsterdam, 2004 (red. met M. Hurenkamp).

2 Uitermark heeft ruime ervaring met onderzoek naar achterstandsproblematiek, migrantenorganisaties, stedelijke vernieuwing en stedelijk bestuur. Hij publiceert in Nederlandstalige tijdschriften als *Agora*, *Migrant studies*, *Rooilijn*, *Ruimte & Planning* en het *Tijdschrift voor de Sociale Sector*. Internationaal publiceerde hij onder andere in *Antipode*, *Belgeo*, *International Journal of Urban and Regional Research*, *International Journal of Drug Policy*, *Journal of Drug Issues*, *Journal of Housing and the Built Environment*, *Political Geography*, *Progress in Human Geography*, *Space & Polity* en *Urban Studies*. Andere relevante publicaties op dit gebied zijn: *De Sociale Controle van*

*Achterstandswijken* (Utrecht, KNAG, 2003) en *De weg naar sociale insluiting. Over segregatie, spreiding en sociaal kapitaal* (RMO-essay met Jan Willem Duyvendak).

3 Zie voor recente publicaties met onder andere deze invalshoek: Baert e.a. 2003; Broekman 1998; Van der Laan 2002; Vreeswijk 1996; Willems 2001; De Wit 1995.

4 Met 'sociaal bestuur' wordt hier verwezen naar een bepaalde wijze om eenheden van bestuur te conceptualiseren en naar technologieën om in de realiteit in te grijpen. Het is dus niet de bedoeling een normatief oordeel te geven. Sociaal bestuur wordt vergeleken met andere vormen van liberaal bestuur, niet afgezet tegen vermeende 'asociale' maatregelen.

5 Dat er fundamentele verschillen zijn tussen het werk van Foucault en Habermas is al door een aantal auteurs aangetoond. Voor een overzicht van het debat, zie Kelly (1994). Voor een samenvatting van de discussie met betrekking tot bestuur en de publieke sfeer, zie Flyvberg (1998). Habermas wordt doorgaans getypeerd als een idealist die het belang van constitutioneel vastgelegde procedures overschat en blind is voor machtsrelaties binnen schijnbaar neutrale institutionele settings. Foucault daarentegen wordt gezien als iemand met een scherp oog voor machts effecten die niet van tevoren zijn vastgelegd in universele richtlijnen maar zich op telkens andere manieren manifesteren binnen bepaalde lokale settings. De kritiek op Habermas kan makkelijk worden doorgetrokken naar *The structural transformation of the public sphere* (STPS). De normatieve blauwdruk voor de ideale speech situation die Habermas later schetst (bijvoorbeeld Habermas 1983 en 1996) is zeker geïnspireerd door de kwaliteiten van de publieke sfeer zoals die zichtbaar waren in de periode die Habermas beschrijft in STPS. Hier gaat het echter niet om de inzet van beide auteurs in dit filosofische debat

maar om de manier waarop zij veranderingen in vormen van, en attitudes ten aanzien van, bestuur hebben geanalyseerd.

6 Voor een overzicht van het debat, zie Kelly (1994). Voor een samenvatting van de discussie met betrekking tot bestuur en de publieke sfeer, zie Flyvberg (1998).

7 Habermas heeft het hier over een tweevoudige beweging. Enerzijds worden mensen in de private omgeving van hun eigen huis steeds meer onderworpen aan 'publieke' controle. Door architectonische ingrepen – dunne muren, gezamenlijke tuintjes, etc. – werden individuele bewoners steeds meer onderworpen aan sociale controle. Anderzijds werd het publieke domein zelf 'vervuild'. "The resulting configuration does not afford a spatially protected private sphere, nor does it create free space for public contacts and communications that could bring people together to form a public." (Habermas 1989: 158). Dit laatste wordt onmogelijk gemaakt door enerzijds de invloed van 'semi-autoriteiten' (hier gaat het waarschijnlijk precies om professionals als bouwwerkers, ook al geeft Habermas geen toelichting) en anderzijds om het centrale belang van consumptie. De opkomst van de massamedia en de verstatelijking van de publieke sfeer hebben burgers omgevormd tot consumenten die niet de intellectuele bagage hebben om zich kritisch te manifesteren in die sfeer.

8 Habermas' eigen bespreking over de publieke sfeer maakt duidelijk dat geen sprake was van neutraliteit. De burgerlijke publieke sfeer was precies dat: burgerlijk. Dat wordt ook door Habermas erkend en zelfs op een zodanige toon dat de

schijnbare neutraliteit gepresenteerd wordt als een ideologisch effect. Hij legt uit dat gezien de dominantie van het liberaal-kapitalistische denken in de periode die hij bespreekt, het als natuurlijk werd beschouwd dat alleen onderwezen mannen met bezit toegang hadden tot de publieke sfeer:

"...only property owners were in a position to form a public that could legislatively protect the foundations of the existing property order; only they had private interests – each his own – which automatically converged into the common interest in the preservation of a civil society as a private sphere (1989: 87)".

9 Typerend in dit verband is de opdracht die de redacties van *Maatschappelijk Welzijn* en *Opbouwwerk* formuleren voor het tijdschrift *Marge* waarin zij beide opgaan: "Van beide kanten was en is er bemoeienis met de bebouwde omgeving als sociale ruimte, de eerste lijn en met het opbouwwerk ... Met deze term bedoelen we de directe woon- en leefsfeer van mensen en wat zich daarbinnen afspeelt. Problemen die hierbinnen aan het licht treden, staan niet geïsoleerd, maar hebben ook met andere zaken te maken. De scheiding tussen wonen en werken, de rationalisering van planning en de overheid als speelfeld van allerlei machten dwingen mensen om in de woon- en leefsfeer zelf de oplossing van hun problemen ter hand te nemen. ... In *Marge* kan de schriftelijke neerslag van actievervaringen, beproefde strategieën en reflectie op praktisch handelen tot die steun in de rug worden" (Redacties *Maatschappelijk Welzijn* en *Opbouwwerk* 1977: 107).

## Literatuur

Achterhuis, H., 1980, *De markt van welzijn en geluk*, Baarn: Ambo.  
 Baert, H. et al., 2003 [1999], *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Brugge: die Keure.  
 Beugen, M. van, 1968, *Sociale technologie en het instrumentele aspect van agogische actie*, Assen: Van Gorcum.  
 Boer, J., 1960, *Maatschappelijk opbouwwerk*, Assen: Van Loghum Slaterus.  
 Brenner, N., 1995, 'Foucault's new functionalism', *Theory and Society* 23, 5: 679-710.  
 Broekman, H., 1987, *Sociale innovatie in Drenthe. De ontwikkeling van de stichting Opbouw Drenthe 1924-1972*, Academisch proefschrift.  
 Broekman, H., 1998 [1991], *Handboek Opbouwwerk. Methoden, technieken en terreinen*, Den Haag: dr. Gradus Hendriksstichting.  
 Cruikshank, B., 1999, *The will to empower. Democratic citizens and other subjects*, Ithica: Cornell University Press.  
 Deleuze, G., 1979, 'The rise of the social'. In: Donzelot, J., *The policing of families*, Baltimore: John Hopkins University.  
 Dercksen, A. en L. Verplanke, 1987, *Geschiedenis van de onmaatschappelijkheidsbestrijding in Nederland 1914-1970*, Meppel/Amsterdam: Boom.  
 Donzelot, J., 1979, *The policing of families*, Baltimore: John Hopkins University.  
 Duyvendak, J.W., 1997, *Het belang van derden. Over opbouwwerk, sociale cohesie en multiculturaliteit*, Den Haag: dr. Gradus Hendriksstichting.

Duyvendak, J.W., 1999, *De planning van ontplooiing. Politiek, wetenschap en de maakbare samenleving*, Den Haag: SDU.  
 Duyvendak, J.W., J. Schuster en E. Baillergeau, 2000, 'Nederland en zijn omgang met marginalen'. *Tijdschrift voor de Sociale Sector* 54: 7-8, 4-8.  
 Duyvendak, J. W., 2004, *Een eensgezinde, vooruitstrevende natie. Over de mythe van 'de' individualisering en de toekomst van de sociologie*, Amsterdam: Vossiuspers.  
 Flyvberg, B., 1998, 'Foucault and Habermas: thinkers for civil society?'. *British Journal of Sociology* 49, 2: 210-235.  
 Foucault, M., 1977, *Discipline and punish*, London: Allen Lane.  
 Foucault, M., 1991a, *History of Sexuality. An introduction*, New York: Vintage Books.  
 Foucault, M., 1991b, 'Governmentality'. In: Burchell, G., C. Gordon en P. Miller (red.) *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: University of Chicago Press: 87-104.  
 Fraser, N., 1992, 'Rethinking the public sphere: models and boundaries'. In: Calhoun, C. (red.) *Habermas and the public sphere*, Cambridge: MIT: 109-142.  
 Frieswijk, J., 1973, 'Stadssanering, aspecten van democratie en het opbouwwerk'. *Nimobulletin* 7, 4: 123-130.  
 Galesloot, H. en M. Schrevel, 1987, *In fatsoen hersteld. Zedelijkheid en wederopbouw na de oorlog*, Amsterdam: SUA.  
 Gastelaars, M., 1985, *Een geregeld leven. Sociologie en sociale politiek in Nederland 1925-1968*, Amsterdam: SUA.  
 Goezinne-Zijlman, R., 1978, 'Het ontstaan van een initiatiefgroep; motivatie en organisatie'. In: R. Goezinne-Zijlman

- (red.), *Werken aan de samenleving. Aspecten van de samenlevingsopbouw*, Alphen aan de Rijn: Samson: 52-64.
- Gouws, A., 1988, *De droom van de mensen zelf. Een analyse van de filosofische veronderstellingen van Achterhuis' De markt van welzijn en geluk*, Haarlem: Stichting TMW.
- Habermas, J., 1983, *The theory of communicative action, volume 1*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Habermas, J., 1989, *The structural transformation of the public sphere*, Oxford: Polity.
- Habermas, J., 1996, *Between facts and norms*, Cambridge: Polity.
- Kelly, M. (red.), 1994, *Critique and power: recasting the Foucault/Habermas debate*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Laan, G. van der, 2002 [1990], *Legitimatatieproblemen in het maatschappelijk werk*, Utrecht: SWP.
- Lans, J. van der, 2003, *Bemoeien werkt: naar een pragmatisch paternalisme in de sociale sector*, Amsterdam: De Balie.
- Leur, W. de, 1973, 'Luisteren naar kritiek'. *Nimobulletin* 7, 4: 166-174.
- Michielse, H.C.M., 1977, *De burger als andragoog. Een geschiedenis van 125 jaar welzijnswerk*, Meppel/Amsterdam: Boom.
- Lijphart, A., 1988, *Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek*, Haarlem: Becht.
- Middelaar, L. van, 1999, *Politicide. De moord op de politiek in de Franse filosofie*, Amsterdam: Van Gennep.
- Peper, B., 1972, *Vorming van Welzijnsbeleid*, Amsterdam: Boom.
- Redacties *Maatschappelijk Welzijn en Opbouwwerk*, 1977, 'Marge'. *Opbouwwerk* 11: 107-108.
- Rose, N. & P. Miller, 1992, 'Power beyond the State: problematics of government'. *British Journal of Sociology* 43: 173-205.
- Swaan, A. de, 1988, *In care of the state*, Oxford: Oxford University Press.
- Swaan, A. de, 1990, *The management of normality. Critical essays in health and welfare*, London: Routledge.
- Tonkens, E., 1999, *Het zelfontplooiingsregime. De actualiteit van Dennendal en de jaren zestig*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Uitermark, J., 2003, *De sociale controle van achterstandswijken*, Amsterdam: Knag.
- Vegchel, G. van, 1994, 'We hebben Emmen met subsidie groot gemaakt'. *Beheerste modernisering in Zuidoost-Drenthe 1945-1965*, Academisch proefschrift, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Vreeswijk, P.A.K., 1996, *Perspectief in nog-niet situaties. Fenomenologische verkenning en onderzoek naar wetenschappelijke grondslagen van het Nederlands maatschappelijk opbouwwerk*, Den Haag: dr. Gradus Hendriksstichting.
- Warner, N., 2002, 'Publics and counterpublics'. *Public Culture* 14, 1: 49-90.
- Weijers, I., 1991, *Terug naar het behouden huis. Roman-schrijvers en wetenschappers in de jaren vijftig*, Amsterdam: SUA.
- Willems, P. m.m.v. H. Broekman, 2001, *Radicaal kiezen voor opbouwwerk*, Den Haag: dr. Gradus Hendriksstichting.
- Winkelaar, P., 1979, *Bouwstenen voor het opbouwwerk*, Bloemendaal: Nelissen.
- Wit, C. de, 1995, *Ikarios' wijn. Over het werken aan sociale cohesie*, Den Haag: dr. Gradus Hendriksstichting.