

TIJDSCHRIFT VOOR ARMWEZEN  
MAATSCHAPPELIJKE HULP  
EN KINDERBESCHERMING

# VOORTGANG ZONDER SAMENHANG

*De machtsverhouding tussen  
overheid en particulier initiatief  
in het welzijnswerk in  
Nederland*

*door Ernest Hueting  
en Rob Neij*

UITGAVE · EN · ADMINISTRATIE  
J. PLOEGSMA · UITGEVER · ZEIST

E. SMALHOUT.



## Verwarring en incidentalisme

**H**et lezen en doornemen van de veelheid van bronnen en publikaties op het gebied van het welzijnswerk, met name de rapporten die door een duizelingwekkend aantal commissies en organen van de kant van de overheid en het particulier initiatief zijn opgesteld, geldt niet altijd als een opwekkende en stimulerende bezigheid.

De historische ontwikkeling en de politieke controverses die aan allerlei meningsverschillen vaak ten grondslag liggen, dienen evenwel te worden getraceerd. Het gaat er eigenlijk om deze controversiële problemen die in administratieve termen zijn gegoten en daarmee gedepolitiseerd, terug te vertalen in ideologische en politieke termen. Een representant van een instelling kan immers via redeneringen rookgordijnen opwerpen die bedoeld zijn om werkelijke aspiraties te verhullen dan wel zich waarachtig manifesteren.

Daarbij komt dat bij nadere beschouwing het onderscheid en de verbinding tussen theorie en praktijk, tussen een principieel standpunt en een pragmatische opstelling moeilijk is te handhaven. Veelal blijkt dat de keuze van de betrokkene voor een bepaalde theorie dan wel voor een omslachtige redenering is ingegeven om een gegroeide praktijk achteraf ideologisch te legitimeren.

Kritische reflectie op het verleden lijkt niet zonder zin en betekenis nu bepaalde onderdelen van het welzijnswerk in brede kring ter discussie staan. Het biedt de mogelijkheid de actualiteit met het verleden te vergelijken en te verdiepen. Zo kan wellicht het incidentalisme in de politieke besluitvorming op welzijnsterrein worden overwonnen.

Het volgende beknopte historisch overzicht wil hier een bijdrage aan leveren. Tevens wil het de wortels blootleggen van een aantal ontwikkelingen in het welzijnsbeleid in de jaren zeventig en tachtig zoals dat door de overheid en de landelijke organisaties van het particulier initiatief is vormgegeven.

Het spanningsveld tussen overheid en particulier initiatief beheerst regelmatig de politieke discussies. Dit thema komt keer op keer aan de orde tijdens de periode die met de indiening van de Armenwet in 1854 aanvangt en met de opstelling van de Kaderwet Specifiek Welzijn in 1984 weer ingetrokken zijn voorlopig einde heeft gekregen. Voortgejaagd door de stemming van de dag, het publiek en de media, ingeklemd tussen hun kiezers, superieuren en bewindslieden slagen politici en andere beleidsmakers er onvoldoende in om de on-

doorzichtige en meer en meer complexe materie op het welzijnsterrein te doorgronden. Het directe gevolg is dat het incidentalisme hoogtij viert. De verzwakking van traditionele politieke en maatschappelijke bindingen, de onthechting van politieke partijen en specifieke maatschappelijke groepen, de na 1945 sterk toegenomen collectieve verzorgingsstructuur die hand in hand gaat met een toename van sectorelementen in de politieke besluitvorming het zijn alle politieke en maatschappelijke wijzigingen die een incidentalistische besluitvorming en regelgeving stimuleren.

Alle betrokkenen zijn in hun denken en doen vol van bezuinigingen, herstructureeringen en stelselherzieningen, maar op de vraag waar de verwarringwekkende problemen in wortelen, daar heeft men zo lijkt het onvoldoende zicht op. Onbevredigende wetsvoorstellen en herstructureringsplannen ten behoeve van de landelijke koepelorganisaties zijn onder andere daar het gevolg van.

Een voldragen geschiedschrijving van de ontwikkeling van het welzijnswerk, en met name van de naoorlogse periode, ontbreekt. Het is hoog tijd dat naast enkele naar de heersende mode op Marx, Foucault en Donzelot geënte aanzetten op bronnenonderzoek stoelende, oorspronkelijke overzichten het zicht op deze materie komen verhelderen. Geschiedenis komt immers niet tot leven, zoals de Engelse historicus Thompson zei, 'at the snap of schematic fingers'

## Armenzorg als laatste redmiddel

**D**oor de onstuimige sociaal-economische ontwikkeling aan het einde van de negentiende eeuw de groei van handel en verkeer, het ontstaan van het industrieel kapitalisme dat gepaard ging met een voortschrijdende arbeidsverdeling kwam het liberale beginsel van de zelfvoorziening van het individu in een ander daglicht te staan.

In toenemende mate werd duidelijk dat het individuele bestaan sterk afhankelijk was geworden van de stand van het economisch leven waar de mens zelf steeds minder greep op had en dat iedereen dus door omstandigheden kon worden getroffen waardoor hij niet in zijn eigen onderhoud kon voorzien. Daarmee verloor de eis van volledige vrijheid langzamerhand zijn scherpste kanten. De opvatting was vrij algemeen dat de overheid een passieve taak had te vervullen bij economische neergang. Het vrije spel der maatschappelijke krachten stond hoog in

het vaandel geschreven van de regeringen die de liberale beginselen hoog hielden en economische crises werden bij wijze van spreken als een natuurverschijnsel opgevat. Alleen in de Eerste Wereldoorlog en de eerste jaren erna had de Nederlandse overheid actief in het maatschappelijk leven ingegrepen. De regering en de gemeenten steunden toen de werklozenkassen die een aantal vakverenigingen al sinds 1907 had opgericht.

Deze ontwikkeling resulteerde in een aarzelend begin van sociale wetgeving, waarbij de armenzorg die in 1912 in een nieuwe Armenwet was georganiseerd als laatste redmiddel op de achtergrond aanwezig bleef. Deze wet bevestigde dat het kerkelijk en particulier initiatief als eerste verantwoordelijk was voor de organisatie van de armenzorg.

De burgerlijke armenzorg zou evenwel in de komende decennia met steun van de rijksoverheid geweldig uitgroeien en het kerkelijk en particulier initiatief gaan overvleugelen. Onder invloed van de revolutionaire woelingen in het buitenland en Troelstra's opstandige woorden in het parlement, die de wereldoorlog uitluidden, werden vervolgens tal van sociale maatregelen genomen. Zelfs een wettelijke achturedag werd, zij het voor korte tijd, ingevoerd.



## Verzuiling

**N**a de Eerste Wereldoorlog moesten zowel de katholieken, als de protestanten als de socialistische erkennen dat het niet mogelijk was via de parlementaire weg in 1917 was het algemeen (mannen)kiezrecht ingevoerd afzonderlijk een politieke meerderheid in het land te verwerven.

Deze patstelling leidde ertoe dat politici en vakbondsbestuurders er in de eerste plaats op uit waren om een eigen plaats in de maatschappelijke orde te verwerven: handhaving, bescherming en erkenning van de eigen identiteit stonden voorop.

Daarnaast werd verder gewerkt aan een ideologie waarin de verhouding tot staat en maatschappij tot uitdrukking kwam.

De onderlinge rivaliserende motieven van emancipatie en maatschappijhervorming stimuleerden confessionelen en socialistische in de jaren twintig en dertig tot de ontplooiing van politieke, sociale en culturele activiteiten en tot uitbreiding van hun invloed door middel van steeds verdergaande zelforganisatie.

Vooral de gereformeerden en katholieken slaagden erin in de maatschappij door te



dringen. Hun instellingen breidden hun invloed uit op het groeiende terrein van onderwijs, gezondheidszorg en welzijnswerk. Het bijzonder onderwijs stond model voor de organisatie van het verzuilde particulier initiatief: het was een instelling van, door en voor de eigen kring.

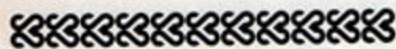
De confessionele zuilen ontwikkelden als reactie op de sociaal-democratische maatschappij-opvatting een vorm van corporatisme waarbij zij sociale harmonie en organische solidariteit voorop stelden en de maatschappelijke tegenstellingen van secundair belang achtten.

De rol van de overheid werd door de rooms-katholieken daarbij als aanvullend, als subsidiair gezien: aan het lagere orgaan werd overgelaten wat het evengoed of beter kon dan het hogere.

Door de protestant-christelijke groepen werd de staatsinvloed nog sterker afgewezen dan door de katholieken: het lagere orgaan diende zelfstandig en onafhankelijk van het hogere te werken.

Volgens de socialisten moest het staatsgezag zijn functies decentraliseren door taken over te dragen aan lagere organen die binnen bepaalde grenzen zelfbestuur konden uitoefenen.

In 1946 presenteerde de PvdA zich overigens als 'doorbraakpartij'. De nauwe banden met de verwante organisaties, zoals het NVV, werden losser gemaakt en de deur stond open voor anders-denken. Deze opendeurpolitiek impliceerde een vermenigving van het sociaal-democratisch gedachtegoed met denkbare vormen van confessionele huize. Deze ideologische verwatering van 'links' ging niet gepaard met een verlinking van de confessionele zuilen: hun organisaties hielden vooralsnog de rijen gesloten. De tijd voor een 'doorbraak' in de Nederlandse politieke verhoudingen was niet rijp gebleken.



## Onderhuidse tegenstellingen

**D**e oorlog was minder een cesuur dan een katalysator die de ontwikkelingen die zich in de sociale politiek van de jaren dertig manifesteerden, na de bevrijding in versneld tempo verder ten uitvoer liet komen.

De wens naar drastische vernieuwing om af te rekenen met de al te traditionele en te sterk verzuilde structuur van de Nederlandse maatschappij, die in brede lagen van de bevolking als onontkoombaar werd gevoeld, liep daarbij uit op een gematigde modernisering. Een modernisering die zich eerst kon doorzetten op de komende golven

van de welvaartsstaat, waarvan de contouren zich in de loop van de jaren vijftig begonnen af te tekenen.

Onder het motto 'Herstel en Vernieuwing' werd in de jaren veertig en vijftig gewerkt aan de opbouw van een zogenoemde rechtsorde van de arbeid. Harmonieus werkten vakbeweging en werkgeversorganisaties samen in de Stichting van de Arbeid. De medezegenschap kreeg aarzelend gestalte in ondernemingsraden en publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.

In onze geschiedschrijving van het NVV hebben wij uitvoerig het welhaast onvermijdelijke compromis van de Wet op de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie geanalyseerd, waarbij de sociaal-democraten uiteindelijk een op katholiek corporatieve leest geschoeide wet accepteerden.<sup>1</sup> Maar wat stond deze wet ver af van het oorspronkelijke wetsontwerp van Hein Vos die zich eigenlijk net als Troelstra in november 1918 in de naoorlogse machtsverhoudingen had vergist.

De stellingnames van de deelnemers aan het sociale leven ademden in deze periode van wederopbouw op het eerste gezicht niets dan inschikkelijkheid. Maar schijn bedriegt inderdaad. Ook in deze periode van geleide loonpolitiek en opbouw van sociale zekerheid waren onderhuidse tegenstellingen te constateren.

Deze uitte zich onder meer in de op allerlei terreinen van het maatschappelijk leven steeds weer opduikende tegenstelling tussen individualisme en collectivisme, tussen de confessionele en liberale keuze voor het particulier initiatief en de sociaal-democratische keuze voor vergrote overheidsinvloed in het belang van de gemeenschap.

Met termen als 'zelfdoen' en 'staatsbedillering' werden de verschillende opvattingen aangeduid, die in feite de wezenlijk tegenstelde belangen demonstreerden van de uiterlijk zo rustig samenwerkende partners van de vele rooms-rode regeringscoalities. De keuze voor de uitoefening van een al dan niet grote overheidsinvloed op het rijkgekleurde particulier initiatief heeft in vele gedaantes tot op heden een belangrijke rol gespeeld in de geschiedenis van het welzijnswerk.

Voor de sociale zorg werden net als voor het bedrijfsleven bij voortduring structuren bedacht, zoals in 1948 toen werd geopperd om voor de sociale zorg tot een ordening te komen in de geest van de publiekrechtelijke organisatie. Die ordening redde het niet, zoals tot nu toe eigenlijk geen enkele ordening in het welzijnswerk voor langere duur een gezond leven heeft kunnen leiden.

## Volksherstel

**O**m de enorme taak van hulpverlening aan oorlogsslachtoffers te volbrengen, was al vanaf 1944 als coördinerend en leidend orgaan Nederlands Volksherstel (NVH) voorbereid en in het eerder bevrijde zuiden was door het particulier initiatief de Nationale Hulpactie Rode Kruis (HARK) georganiseerd voor het verstrekken van gratis goederen (textiel, meubilair huisraad) aan oorlogsslachtoffers.

Nederlands Volksherstel, dat was bedoeld om de ene algemene hulpverleningsorganisatie te zijn, waarbij er zelfs aanvankelijk sprake van was dat NVH ook de overheidsbemoeienis gestalte zou geven, werd met een veelheid van andere instanties geconfronteerd. Zo stelde de regering wegens de ontreding van de gemeentelijke administraties het Centraal Bureau voor de Verzorging van Oorlogsslachtoffers (CBVO) in met een onderverdeling in provinciale en districts bureaus. Ook opereerde nog Militair Gezag, dat een speciale sectie had ingesteld op het gebied van de sociale hulpverlening. Het optreden van Militair Gezag, JNVH, HARK, CBVO en andere organisaties leidde als vanouds tot een meervoudige administratie en uitvoering met alle inefficiëntie van dien. De heersende organisatie woede was, zo gezien, in zichzelf tegenstrijdig.

In machtspolitieke termen vertaald, was een achterliggende competentiestrijd tussen de diverse politieke stromingen de belangrijkste oorzaak van het feit dat de organisatorische ijver tot averechtse effecten leidde. Het waren hier voornamelijk de inzichten van confessionele en sociaal-democratische politici die botsten.

Op het gebied van de maatschappelijke zorg was regelmatig wrijving tussen het ministerie van Binnenlandse Zaken onder de katholiek Beel en het ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid onder de sociaal-democraat Drees. Interdepartementale voetangels en klemmen waren nauwelijks te vermijden op het door de ministeries gezamenlijk bestreken terrein.

De tegenstelling die in essentie steeds weer is terug te voeren op de discrepantie tussen de confessionele voorkeur voor het zelfdoen van het kerkelijk en particulier initiatief en de socialistische wens naar een vergrote overheidsinvloed gekoppeld aan functionele decentralisatie droeg ertoe bij dat sociale zorg en sociale zekerheid slechts moeizaam tot een meer systematisch geheel konden worden omgesmeed.

Tegen de achtergrond van de dekolonisatie van Indonesië, de strijd om de medezeggen-



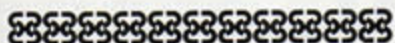
schap, het opkomend anticommunisme, het Marshall-plan en de Koude Oorlog werd niet alleen op het gebied van de loon- en prijspolitiek het particulier initiatief langzamerhand weer troef, maar dit gold evenzeer voor de overige sectoren van het maatschappelijk leven, de sociale zorg inclusief.

Op dit vanouds door het kerkelijk en particulier initiatief beheerste terrein werden de vooroorlogse lijnen weer grotendeels opgepakt: zelfstandige, levensbeschouwelijke organisaties voerden de boventoon. Toch kwam in 1945 al 78,37% van de netto uitgaven voor armverzorging van de overheid, tegenover 21,63% van het kerkelijk en particulier initiatief. De overheid fourneerde het overgrote deel der financiën, maar diende zich op grond van de haar in de Armenwet toegewezen subsidiaire positie inschikkelijk op te stellen.

Volksherstel bevorderde met zijn activiteiten uit afkeer van de gelijkschakelingspogingen van de Duitse bezetter de zelfstandigheid van de verschillende organen.

Dat kwam het welzijnswerk als geheel niet ten goede: de integratie van het maatschappelijk werk werd bevorderd, maar belangrijke neventerrenen de jeugdvorming en het culturele werk ontwikkelden zich zelfstandig.

De liquidatie van Volksherstel in 1948 weerspiegelde de mislukte doorbraak in de politiek van twee jaar tevoren. Het eenheidsstreven en het willen afrekenen met de vooroorlogse vastgeroeste sociale en politieke verhoudingen waren vooralsnog op niets uitgelopen.



## De Welfare State

**D**e oorlog had de tegenstelling tussen hen die de sociale zekerheid wilden realiseren door een actief overheidsingrijpen via sociale wetgeving en hen die dit wilden bereiken via de traditionele kerkelijke en particuliere armenzorg op de achtergrond gebracht.

De sociale zekerheid moest door de overheid, rekening houdend met de individuele verantwoordelijkheid van de burger, gestalte krijgen. Daartoe was in Londen de Commissie-Van Rhijn ingesteld, die in 1945 haar rapport *Sociale Zekerheid*<sup>2</sup> voltooide.

Dit rapport was op zijn beurt geïnspireerd door de plannen van Sir William Beveridge, die als de geestelijk vader van de verzorgingsstaat kan gelden. Zijn opvattingen zijn uitdrukking van de overgang van de Warfare State naar de Welfare State. Tegenover het schrikbeeld van de totalitaire



*Het begin van de welvaartsstaat.*

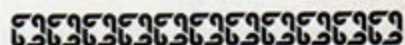
staat en de massale werkloosheid schraagde Sir William de parlementaire democratie op de peilers van sociale zekerheid en volledige werkgelegenheid. Beveridge wees erop dat gebrek, ziekte, onkunde, verval en ledigheid de mensheid bedreigden. Met het opzetten van een stelsel van sociale zekerheid zou deze bedreiging het hoofd kunnen worden geboden.

In de jaren vijftig en zestig werd het gebouw van sociale zekerheid opgetrokken, al werden vele van de aanbevelingen van de Londense commissie slechts in afgezwakte vorm gerealiseerd.

Alom gold dat na 1945 de overheid greep kreeg en initiatieven nam op het gebied van de materiële dienstverlening en er was sprake van een sociaal beleid. Het accent lag op een gedepoliteerde aanpak van de problemen.

Hoewel aanvankelijk werd gedacht aan nieuwe instellingen die dwars door de ideologische en kerkelijke opvattingen heen zouden snijden, keerden de oude instellingen vaak in een nieuw jasje gestoken terug. Als gevolg van de oorlogsnood ontstond een vloedgolf van 'institutionele' ge-

boorten, die een grote differentiatie naar de verschillende werkerterrenen te zien gaf: 'voor iedere nood een orgaan'



## Voorrang voor de kerk

**O**nder de invloed van oorlog en bezetting was een réveil op geestelijk gebied te constateren met in zijn verlengde het réveil van de kerk, die met herwonnen kracht haar positie ten opzichte van de overheid kon bevestigen.

Daarmee werd een van de belangrijkste dilemma's in de geschiedenis van het welzijnswerk nieuw leven ingeblazen: de verhouding van de overheid ten opzichte van het kerkelijk en particulier initiatief. De oude twistpunten met betrekking tot de scheiding van kerk en staat, individualisme versus collectivisme en liberalisme versus socialisme kwamen hierbij opnieuw in de strijd. Zij hebben de gemoederen beheerst tot de invoering van de Algemene Bijstandswet in 1965 en op het terrein van de immateriële zorg ook in belangrijke mate nog erna.



Een zeer doorwrochte visie op de relatie tussen overheid en het kerkelijk en particulier initiatief is ontwikkeld in katholieke kring. Voortbouwend op de pauselijke encyclieken *Rerum Novarum* (1891) en *Quadragesimo Anno* (1931), waarin de katholieke sociale politiek werd gefundeerd, poogden na de Tweede Wereldoorlog vooraanstaande katholieken als magister F.A. Weve o.p. en J. Loeff secretaris van het RK Kerkgenootschap in Nederland, tot een afgeronde opvatting te komen over de verhouding overheid-particulier initiatief, die dienstig kon zijn aan degenen die het maatschappelijk werk in katholieke zin vormgaven.

In 1946 had prof. Weve het spits afgebeten met zijn nota 'De verhouding tusschen het vrije maatschappelijk leven en de Overheidsorganen'. Scherp keerde hij zich daar in tegen staatsmacht en tegen staatsocialisme in het bijzonder.

Een vergrote rol van de overheid ten opzichte van het particulier initiatief was volgens hem gebaseerd op een naïef geloof in doelmatigheid en efficiëntie van het overheidsoptreden en miskende de voordelen van het particulier initiatief, zoals 'meer souplesse in de uitvoering, minder stroefheid en bureaucratie, niet de nadeelen van baantjesjagerij of van het eten uit de publieke ruif, minder gevaar voor begunstiging en corruptie, niet de neiging tot nivelleren en tot ambtelijke gevoelloosheid, beter aanvoelen en meer rekening houden met het plaatselijk of gewestelijk eigene'.<sup>3</sup> De kern van zijn betoog vatte hij samen in de slagzin: 'zoveel vrijheid als mogelijk, zoveel binding als noodzakelijk'.

De overheid mocht volgens Weve eerst zelf het maatschappelijk werk ter hand nemen wanneer het risico te groot was voor het particulier initiatief of wanneer het particulier initiatief tekort schoot. De overheid had in het algemeen een afwachthouding in te nemen.

Daartegenover stelde in 1949 de meer gezaghebbende hoogleraar Loeff dat de overheid juist niet moest afwachten, maar het particulier initiatief moest steunen in zijn ontwikkeling. Hij wilde het onderscheid waarin het particulier initiatief als primair en de overheid als secundair werd gepresenteerd, omzeilen door de staat in zijn verhouding tot de kerk niet langer secundair te noemen.

Op grond van de katholieke solidaristische maatschappijbeschouwing bepleitte hij een verhouding tussen overheid en particulier initiatief die niet door een rangorde, maar door een functieverdeling werd bepaald.

Van de naar Gods bestel gegeven maatschappelijke ordening maakten het indivi-

du, het gezin, de vrije gemeenschappen en de staat deel uit met ieder een eigen functie. De taak van de staat werd door hem gezien als opvoedend en leidend tot ontwikkeling en zelfstandigmaking.

Loeff miste tevens een vaste lijn in de subsidieverlening die hij te zeer afhankelijk achtte van de conjunctuur en de welwillendheid van overheidsfunctionarissen. Hij maakte bezwaar tegen deze vorm van niet sociaal-gerichte subsidiëring waarbij in economisch slechte tijden de overheid de subsidie verminderde, terwijl juist dan de instellingen van weldadigheid een grote taak hadden. Wanneer deze opvattingen, die de overheid meer recht deden dan de door Weve opgezette redenering, werden betrokken op de uitvoering van het maatschappelijk werk, dan bleef evenwel onomstotelijk vastliggen dat het vrijwel uitsluitend in handen van het kerkelijk en particulier initiatief moest blijven berusten.

Naast katholieken bepleitten ook hervormden als P.J. Roscam Abbing de voorrang van de kerk boven de staat, onder meer op grond van de overweging dat het opvoeden van mensen de diepere lagen van hun menszijn raakt en dat de overheid daar geen bemoeiing mee diende te hebben.

Met argusogen keken zij dan ook naar de toepassing van het social case-work door overheidsorganen omdat het naar het oordeel der kerk niet gehanteerd kon worden zonder ethiek en zonder religie.

In de confessionele redenering paste ook dat bijvoorbeeld de gezinsverzorging werd gezien als typisch diaconaal werk. Evenals de opvatting dat de kerk de overheidssteun uiteraard na de toestemming van de betrokkenen als de meest nabije instantie in het gezin behoorde te brengen.

Volgens de confessionelen had de overheid bij dat alles wel het recht van controle met betrekking tot de besteding van belastinggelden door het kerkelijk en particulier initiatief. Het principe 'wie betaalt, controleert' werd als realistisch gezien.

Ook in humanistische kring, met als belangrijkste woordvoerder Humanitas-voorzitter J. In 't Veld, werd de overtuiging aangehangen dat geestelijke en zedelijke steun niet mogelijk was zonder te raken aan godsdienst en levensbeschouwing. Directeur P.C. Faber van Humanitas meende zelfs dat in een democratisch Nederland geen maatschappelijk werk door een overheidsinstelling verricht kon worden. Weliswaar stonden de humanisten in het algemeen sympathieker tegenover overheidsop treden dan katholieken en hervormden, en zeker vergeleken bij de aanmerkelijk steiler redenerende gereformeerden, maar tegelijkertijd probeerde het piepjonge Humanitas

zich een gelijkwaardige plaats te verwerven te midden van het overige kerkelijke en particuliere initiatief.

Dat verlangen naar erkenning van de eigen organisatie maakte dat Humanitas, dat toch zo gaarne een algemene benadering voorstond die met de verzuiling van het Nederlandse sociale leven op gespannen voet stond, het pad van de levensbeschouwelijke organisatie werd opgedrongen die juist die verzuiling schraagde.

Vanwege het belang dat confessionelen en humanisten hechtten aan levensbeschouwelijke organisatie en het gewillige oor dat zij daarbij vonden bij confessionele en sociaal-democratische politici, duurde het tot in de jaren zestig voordat het geloof als organisatieprincipe aan de dijk werd gezet. Daarna werd ook op het terrein van de immateriële zorg de overheid ten volle als principieel gelijkwaardig geaccepteerd.

In de jaren veertig en vijftig strekte de sociale zorg zich inderdaad door de grotere aandacht die de immateriële hulp- en dienstverlening kreeg steeds meer uit tot de persoonlijke sfeer van het individu en het gezin, maar toen werd dat terrein nog grotendeels beheerst door het kerkelijk en particulier initiatief, dat zijn domein met hand en tand verdedigde tegenover de in principe a-confessionele en neutraal ingestelde overheid.



## Subsidiariteit en subsidiëring

Om zelf de immateriële zorg te kunnen uitbouwen en verbeteren moest het kerkelijk en particulier initiatief ruimere financiële bronnen aanboeren. Op grond van het subsidiariteitsbeginsel bepleitten vooral de katholieken gelijkberechtiging van de overheid en het particulier initiatief bij het verlenen van subsidie.

De gelijke aanspraak op de belastingpenningen werd gebaseerd op de vaststelling dat immers deze gelden door alle burgers gelijkelijk werden opgebracht. Het was deze confessionele wijze van redeneren die de socialist Hein Vos in die dagen tot de verzuiging bracht dat het subsidiariteitsbeginsel steeds meer tot een subsidiëeringsbeginsel was geworden onder het motto 'wij de macht, met jullie centen'.<sup>4</sup>

Het subsidiariteitsbeginsel was inderdaad een kwestie van opportuniteit. Dat werd ook in katholieke kring inmiddels zo geformuleerd. Het op zichzelf wazige begrip de Staatscommissie die sinds 1947 werkte aan de vervanging van de Armenwet ontdekte minstens zeven betekenissen die eraan wer-



den toegekend stroomde te zeer met het belang en het bestaansrecht van het particulier initiatief om het op korte termijn geheel te laten vallen door het tot een dode letter te verklaren.

Het particulier initiatief stelde zich op het standpunt dat de overheid een subsidiërende, stimulerende en tekortkomingen-aanvullende taak had en pas in de laatste plaats een uitvoerende taak.

Nadat in 1952 de kabinetsformatie wegens de zetelverdeling in een impasse was geraakt, werd als oplossing voortaan een extra stoel in de ministerraad aangeschoven: het ministerie van Maatschappelijk Werk was geboren.

Volgens velen te vroeg, maar het beantwoordde wel aan een jaren tevoren al levende gedachte in katholieke kring. Een van de met de oprichting van het ministerie gecreëerde problemen was dat in een tijd waarin de wisselwerking tussen sociale bijstand en maatschappelijk werk steeds intensiever werd en het aanrakingsvlak met de volksgezondheid zich verbreedde, het maatschappelijk werk hiervan als het ware werd losgemaakt door het in een apart kamertje te stoppen.

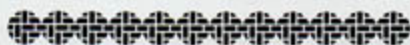
Bovendien was aanvankelijk het kerkelijk en particulier initiatief en met name zijn superkoepel, de Nederlandse Vereniging voor Maatschappelijk Werk opvolgster van de Nederlandsche Vereeniging voor Armenzorg en Weldadigheid en voorlooper van de Nationale Raad voor Maatschappelijk Welzijn -, bevreesd voor de eventuele expansieingen van het kersverse ministerie. De kritiek verstomde met het aanzwelen van de subsidiestroom.

Door de breed opgezette subsidiepolitiek van het ministerie kwam het kerkelijk en particulier initiatief tot ongekende bloei. De voorstanders van een grotere invloed van de gemeentelijke overheidsorganen moesten met lede ogen aanzien hoe de subsidieregelingen waaraan vanaf de aanvang een wettelijke grondslag ontbrak het particulier initiatief verdedigden. De mening won veld dat de rijksoverheid door het besturen met behulp van subsidiëring de gemeentelijke autonomie vaak met voeten trad.

De relatie overheid particulier initiatief vertoonde daarbij steeds meer corporatieve tendenzen: 'ongemerkt en steelsgewijs' gingen de particuliere belangen zich vasthechten aan de ambtelijke instanties. Ongemerkt, wil in dit verband zeggen: zonder openbare discussie en zonder politieke besluitvorming.<sup>5</sup>

De sociaal-democraten waren in deze periode niet bij machte deze ontwikkelingen terug te dringen en zij ontzagen in vergaande

mate de verzuilde maatschappelijke organisaties en verbeterden hun financiële positie. Geschiedschrijver Frits de Jong Edz. schreef in 1957 bezorgd. 'Subsidiepolitiek, als eens begonnen bij het onderwijs, maar nu op ruim maatschappelijk en cultureel terrein verbreid, dreigt wellicht het richtsnoer te worden van een partij (de PvdA), die haar ambitieus ideaal dan ziet verschraken tot het verschaffen van steeds beter outillage voor diverse verzuilde instanties.'<sup>6</sup>



## Centralistische organisatiepatronen

**H**et waren bij uitstek de confessionele partijen die zich opwierpen als pleitbezorgers en beschermers van het particulier initiatief. Zij breidden in de periode 1945-1960 door middel van het particulier initiatief hun invloed stormachtig uit.

De door het rijk opgezette subsidieregelingen voor de centrale samenwerkingsorganen van het particulier initiatief bevorderden het centralisme in de organisatie van het maatschappelijk werk. De bestaande plaatselijke zelfstandige particuliere instellingen werden opgeslokt in de centrale organisaties.

Toch was juist de plaatselijke zelfstandigheid van de instellingen een belangrijk gegeven voor de gemeenten om die instellingen te subsidiëren in relatie tot een evenwichtig lokaal beleid.

Nieuw particulier initiatief ontwikkelde zich bovendien meestal binnen de kring van de gemeenten. De subsidieregelingen van het ministerie van Maatschappelijk Werk werkten tot op zekere hoogte verstarringsverschijnselen in de hand.

De keuze voor centralistische organisatiepatronen versterkte de verzuiling van het maatschappelijk werk nog in de jaren zestig toen meer en meer werd betwijfeld of een gelijkgerichte levensbeschouwelijke kring wel per se de beste hulp- en dienstverlening garandeerde. Langzamerhand raakte de opvatting dat interconfessionele ordening een plafond was zonder fundament op de achtergrond.



## De Algemene Bijstandswet

**D**e landelijke levensbeschouwelijke koepelorganisaties bewaakten ondertussen het verzuilde karakter van de verschillende verksorten. Ter voorbereiding op de herziening van de Ar-

menwet bepleitte een daartoe ingestelde Staatscommissie onder voorzitterschap van C.G.C. Quarles van Ufford tevergeefs om zowel de uitvoering van de materiële als de immateriële zorg in handen van het particulier initiatief te stellen.

Aanvankelijk had de Staatscommissie Veranging Armenwet gestreefd naar een wet die een algemene regeling voor de sociale bijstand en het maatschappelijk werk zou omvatten en in 1957 was het zogenaamde ontwerp-Verstegen opgesteld dat wettelijke grondslagen probeerde te geven voor de subsidiëring van het maatschappelijk werk door een wet op de maatschappelijke zorg voor te stellen. Ook minister Klompé wilde eerst één wet die de sociale zorg en het maatschappelijk werk systematisch en in onderling verband zou behandelen.

Toch zag zij hiervan af omdat zij ten aanzien van het maatschappelijk werk van mening was dat het beginsel diende te blijven gelden dat de overheid niet zonder meer moest optreden, waar particuliere instanties, al of niet gesubsidiëerd door de overheid, in staat en bereid waren dit zelf te doen.

Bovendien was volgens haar het maatschappelijk werk nog in een dermate dynamische fase van zijn ontwikkeling dat sluitende codificatie bezwaarlijk was.

De nog allesbehalve helder uitgekristalliseerde verhouding tussen overheid en particulier initiatief bracht dus met zich mee dat het recht op bijstand werd gerealiseerd in een afzonderlijke bijstandswet en dat een wet op de zorg het tot op dit moment niet heeft gehaald.

De uitvoering van de Algemene Bijstandswet kwam te liggen bij de gemeentelijke sociale diensten. De verhouding tussen overheid en particulier initiatief die zich feitelijk reeds gewijzigd had wat de financiële bijstand betreft speelde het kerkelijk en particulier initiatief geen rol van betekenis. Het wijzigde zich nu ook in juridische zin. Wat de materiële hulpverlening betreft behoorde het subsidiëriteitsbeginsel tot het verleden.



## De verzorgingsstaat een bastaard

**D**e onstuimige maatschappelijke ontwikkeling in de jaren zestig maakte een voortdurende bezinning op de vormgeving van het welzijnswerk noodzakelijk. De economische groei die gestalte kreeg in de verzorgingsstaat stimuleerde tot een klimaat waarbij het leek alsof er voor ieder wat te halen viel. Een





Oud-minister M. Klompé (CRM), onstuimige ontwikkeling welzijnswerk.

voortvarende ontwikkeling van het sociale zekerheidsstelsel tekende zich af

Aan de ontwikkeling van de verzorgingsstaat is bijgedragen door stromingen van uiteenlopende politieke kleur: ideologisch gezien is de verzorgingsstaat volgens vakbondsman Piet Vos een bastaard.<sup>7</sup> De industriële ontwikkeling, en met name de economische groei, was de drijvende kracht bij de totstandkoming van de verzorgingsstaat, die niet op een gezamenlijke ideologie berust, maar op een 'gespleten ideologie' waarmee noch de liberalen noch de socialisten noch de confessionelen zich geheel kunnen identificeren.

De kwetsbaarheid van de verworvenheden van de verzorgingsstaat wordt overigens vergroot, doordat de dragers van haar ideologie, beleidsvoerders en hulpverleners, worden geconfronteerd met negatieve ervaringen van de hulpvragers.

De rechtssocioloog Schuyt wijst erop dat de discrepantie tussen ideologie en ervaring, tussen hulpverlener en hulpvrager alle goede bedoelingen ten spijt is blijven bestaan: 'De discrepantie tussen de ideologie van het

rechtskarakter van de verzorging en de ervaring van het gunstkarakter van de praktijk van die verzorging werkt een emotionele verankerung bij de bevolking tegen.'<sup>8</sup>

Het maatschappelijk werk was in de jaren zestig in een 'boom' periode. De leuze van het 'samen-doen' kwam bij dat alles in de praktijk neer op wat te kenschetsen valt als een 'belangengroepen-liberalisme'. Ieder voor zich werkte aan de consolidatie van zijn eigen onderneming. Harmonie maakte meer en meer plaats voor openlijke belangentegenstellingen. De economische groei was de solide basis waarop de democratiseringsgolf langzaam aanzwol.

De landelijke levensbeschouwelijke organen overkoepelen de levensbeschouwelijke functionele organen, die aanvankelijk op de achtergrond waren geraakt.

De relatie van het particulier initiatief met de overheid was nog immer onzeker en onduidelijk. Wel tekende zich steeds duidelijker af dat de overheid, en met name het ministerie van Maatschappelijk Werk en vervolgens dat van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, er op uit was haar invloed op het kerkelijk en particulier ini-

tiatief te vergroten. De overheid verliet haar afwachende houding en trad meer initiatief op. De tendens in de richting van actief welzijnswerk door de overheid nam vorm aan.

Aan het eind van de jaren vijftig waren er al tekenen geweest die in die richting wezen. Het ministerie van Maatschappelijk Werk stimuleerde de 'community organization' en het bracht daarmee tot uitdrukking dat het zich bewust was van de problemen van de overgang naar een geïndustrialiseerde samenleving.

In het kader van de vereiste sociale aanpassing van de bevolking aan de industrie werd toen onder meer de sociale planning in de ontwikkelingsgebieden van de grond getrokken.

De kracht van het particulier initiatief lag naast een goede taakvervulling in het adviseren van de overheid. Dat alles werd bemoeilijkt door de onbevredigende situatie waarin het particulier initiatief zich bevond. Die situatie werd nog steeds bepaald door historisch gegroeide, verouderde en versnipperde, en daardoor ondoelmatige, structuren.



## Democratisering en belangenstrijd

**D**e zogenaamde welvaartsstaat ging onder meer vergezeld van de deconfessionalisering. De kerkelijke en levensbeschouwelijke aspecten van het maatschappelijk werk kwamen op de tocht te staan.

Deze tendens veroorzaakte dat de 'achterban' van de levensbeschouwelijke toporganen aan betekenis inboette. Terwijl het institutionele kader van het particulier initiatief zwaar uitbreidde en zich differentieerde, werd het draagvlak waarop men steunde steeds smaller. Eigenlijk dreigde langzamerhand de piramide-structuur die men in zijn streven naar samenwerking en coördinatie steeds voor ogen had gehad op zijn kop te worden gezet.

Grofweg kan worden gezegd, dat de discussie die in de loop van de jaren zestig startte over democratisering van de welzijnsinstellingen en het betrekken van de basis bij het welzijnswerk steeds in het teken stond van het weer stevig op grond zetten van de zo moeizaam opgebouwde piramide.

De cliënten, vrijwilligers en professionele krachten wilden een grotere verantwoordelijkheid voor het welzijnsbeleid, waarbij de politieke gemeenschap de afweging diende te maken. Naast de omvorming van de bestaande instellingen ontstonden alternatieve instellingen, die minder curatief opereerden en maatschappelijke structuurwijzigingen bepleitten en bevochten.

Studenten op de sociale academies omhelsden Marx en Engels, Lenin en Trotski, Marcuse, Freire en Illich. Na hun afstuderen begonnen zij de lange mars door de instellingen: democratisering was daarbij hun richtsnoer. De conflicten met de besturen van de instellingen waren niet van de lucht: 'de beweging is alles, het doel niets'.

De democratisering van de welzijnsinstellingen bracht een machtsverschuiving met zich mee van het bestuur naar de staf. De beroepskrachten kwamen in het eigen bestuur of wisten zichzelf er vertegenwoordigd. Steeds meer bestuurden zij zichzelf en elkaar.

De politisering van het welzijnswerk en de deconfessionalisering gingen gepaard aan een complementaire ontwikkeling van schaalvergroting en streven naar efficiëntie. Interlevensbeschouwelijke en interfunctionele samenwerking gedijsden. Grotere management-eenheden leken de toekomst te hebben. Het levensbeschouwelijke organisatiebeginsel was niet langer als het centrale organisatiebeginsel van het welzijnswerk te hanteren.

Net als in het bedrijfsleven werd gestreefd



naar schaalvergroting. Eerst dan zou ook de sociale planning tot haar recht kunnen komen. Deze ontwikkeling vond plaats tegen de achtergrond van de politiek-sociale polarisatie, de roep om inspraak en participatie.

Rond 1966 het jaar van Provo en protest tegen de interventie van de Verenigde Staten in Vietnam werd het zoeken naar politieke antwoorden op wat provocerend het 'onwelzijn' werd genoemd steeds urgenter. Het besef dat het welzijnsbeleid sterk afhankelijk was van complexe politieke, sociale en economische belangen drong sterker door.

Bovendien liet de aanzwellende maatschappijkritiek het maatschappelijk werk niet onberoerd. Individuele hulpverlening kon in de ogen van de critici geen genade vinden: het kwam, wat gemakshalve werd genoemd, 'de' maatschappijvernieuwing niet ten goede. Het sterk ontwikkelde 'case-work' dat het 'groupwork' en 'community-organization' had overvleugeld, had een overheersende oriëntatie op het individueel-therapeutisch vakmanschap met zich meegebracht.

Aan het eind van de jaren zestig won de me-

ning veld dat het case-work juist problemen toedekte en daarmee onrechtvaardige maatschappelijke structuren conserveerde en de cliënten door aanpassing onmondig maakte. De uitbouw van het case-work was, zo gezien, ten koste gegaan van de sociaal-politieke dimensie die aan het bewustwordingsproces van een cliënt te onderkennen viel. 'Het was dweilen met de kraan open' schamperden de critici.



## Ontzuiling en desintegratie

**G**estimuleerd door de schaalvergroting ontzuilde ook het particulier initiatief. Dat had vergaande gevolgen omdat het mede op basis van de verzuiling was georganiseerd. Het betekende voor sommige welzijnssectoren een desintegratie tussen de verschillende organisaties die door het bestaan van de zuil waren geïntegreerd.

De instellingen waren niet langer in de eerste plaats bestemd voor de levensbeschouwelijke groep waaruit de organisatie oorspronkelijk was voortgekomen. Zij waren





toegankelijk voor het hele publiek en namen het karakter aan van een publieke dienst.

Deze ontwikkeling waarbij het particulier initiatief allerlei publieksfuncties met financiële steun van de overheid op zich neemt, zou zich doorzetten. Aangezien de overheid zich op ging werpen als behartigster van allerlei groepsbelangen manifesteerde zich in nieuwe vorm het verschijnsel van de wederzijdse doordringing van staat en maatschappij.

De groei van het welzijnswerk leidde tot een intensieve samenwerking tussen topambtenaren van het betrokken departement en vertegenwoordigers van het georganiseerde particulier initiatief enerzijds en besloten overleg tussen welzijnsmanagers en bevriende politici anderzijds.

Deze vorm van samenwerking kon zich gemakkelijk ontwikkelen tot een belangenverstrengeling tussen derde, vierde en de vijfde macht en leidde er toe dat het welzijnswerk zich verregaand ongecontroleerd kon ontwikkelen.

Naarmate de financiering steeds meer plaatsvond uit de overheidsmiddelen verschoof de verantwoording van de vertegen-

woordigers van het verzuilde particulier initiatief aan de leden van de zuil dan ook meer in de richting van verantwoording aan het departement. De beëindiging van de financiering uit eigen kring ondermijnende de oorspronkelijke gezagsclaim van het particulier initiatief

Dit proces resulteerde in de situatie dat de koepelorganisatie het is opmerkelijk dat het particulier initiatief zich in toenemende mate structureerde naar analogie van de overheid met lokale, provinciale en landelijke organisaties - zich steeds meer in hun beleid richtten op het ministerie en dat de hulpvragers uit het gezicht verdwenen.

Deze ontwikkeling mondde uit in een strijd om de gunst van de cliënt en in een gevecht tussen de particuliere welzijnsinstellingen om de subsidies.

Een strijd die van de kant van het particulier initiatief gevoerd gaat worden door bestuurders die niet langer als representanten kunnen gelden van een bepaalde zuil en door professionals die, vanwege hun speciale deskundigheid, ook een eigen persoonlijk en standsbelang vertegenwoordigen. Deze beroepskrachten staan meestal los van de levensbeschouwelijke achter-

grond van de instelling.

De cliënten dreigden als object van professionele zorg de dupe te worden op het moment dat het verzuilde particuliere initiatief in een groot aantal autonome instellingen uiteenviel en de strijd voor de continuïteit van de organisatie zich aandiende.



## Toegenomen centralisme

**B**ij de vorming van het kabinet-Cals in 1965 werd overeengekomen dat het ministerie van Maatschappelijk Werk uitgebouwd zou worden tot Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk. De collectieve voorzieningen die buiten het traditionele onderwijs en de gezondheidszorg vielen, werden gebundeld.

Voor het eerst werd het welzijnsbeleid een van de centrale uitgangspunten van het regeringsbeleid. De grenzen van het welzijnsbeleid als specifieke sector werden overschreden. Toename van de overheidsinvoer was het gevolg. Een gedegen welzijnsconceptie lag daar overigens niet aan ten grondslag.



In de jaren zeventig ging de overheid in toenemende mate pogingen ondernemen de zaken meer centraal te bestieren. 'Aan wie geen macht wil geven, zal macht ontnomen worden' zou het motto kunnen luiden. Meer dan ooit tevoren mankeerde het aan samenhang. Tal van nieuwe initiatieven buiten de gevestigde instellingen om, maakten het beeld nog ondoorzichtiger. De telefonische hulpdiensten, rechtswinkels en actiegroepen schoten als paddestoelen uit de grond.

Een samenhangend beleid diende ontwikkeld te worden, waarbij de rijksoverheid het welzijnsbeleid centraliseerde en controleerde. In het subsidiebeleid van het ministerie van Maatschappelijk Werk en van CRM vervolgens was het vaak moeilijk geweest om de beleidslijn te onderkennen. Subsidiering was ontoereikend als beleidsinstrument. Ook al omdat nog immer het wettelijke kader ontbrak. Continuïteit was niet gegarandeerd, en er was geen mogelijkheid tot het instellen van beroep.

Het welzijnswerk werd weliswaar op den duur voor 100% door de overheid gefinancierd maar tot in de jaren zeventig werd het beleid sterk bepaald door landelijke gespecialiseerde instellingen met hun professionele medewerkers.

Deze vorm van heerschappij van landelijke instellingen kenmerkte de verzorgingsmaatschappij in de jaren vijftig en zestig en creëerde een spanningsveld tussen enerzijds het particulier initiatief en het parlement en anderzijds tussen het particulier initiatief en de gebruikers van welzijnsvoorzieningen.

Allerlei beschikkingen of regelingen werden door de direct bij het beleid betrokkenen van de kant van het particulier initiatief en het ministerie nader vastgesteld. Deze gang van zaken vond vaak plaats buiten de controle van het parlement om.



## Het Memorandum van 1970

**I**n de ontwikkeling die vanaf 1955 toen de eerste subsidieregeling uitvoerend algemeen maatschappelijk werk naast die voor de organen van samenwerking van kracht werd in de richting van volledige subsidiëring ging, stak een vergroting van het bestaansrisico. Toen in het midden van de jaren zeventig de 100% vrijwel was bereikt, werd in feite het laatste financiële takje van het particulier initiatief doorgesneden. Daarmee was bij het ontberen van een goede wetgeving de situatie van het werk wankel.

Juist ook de langzamerhand volledige financiering op basis van subsidies, moest een grotere invloed op de invulling van het werk motiveren. Het welzijnsbeleid werd geconfronteerd met een steeds sterker financieel-economische benadering van de zijde van de overheid.

Als discussiestuk presenteerde CRM in 1970 het Memorandum voorbereiding wetgeving maatschappelijk en cultureel welzijn. Het bevatte voorstellen tot onder meer het oprichten van een netwerk van Raden van Overleg en Advies, waarin bestuurders van de instellingen van het particulier initiatief, een prominente plaats zouden innemen. Deze raden zouden de beleidsvoorbereiding en beleidsbepaling organiseren.

Sommigen zagen er een pacificatiepolitiek in tegen de achtergrond van de ontzuiling. De wankelende zuilen zouden alsnog proberen zich een legale basis te verschaffen. De ideeën waaronder een introductie van het profijtbeginsel in het welzijnswerk die in dit Memorandum geventileerd werden, oefenden, ondanks het onder de tafel verdwijnen van het stuk na de scherpe kritiek, toch een blijvende invloed uit, met name waar het ging om het vestigen van een structuur die was gebaseerd op het beginsel van de decentralisatie. In het vervolg werd ondanks de kritiek de herordening in deze richting gezocht als het ging om het brengen van samenhang in het welzijnsbeleid.

Tijdens het kabinet-Biesheuvel manifesteerden zich de eerste aanwijzingen voor een afbraak van het welzijnswerk. Biesheuvel en Vonhoff kapten in de CRM-begroting. Het Anti-CRM-Bezuinigingsfront protesteerde tevergeefs.

Centralisering en bureaucratisering zetten door Een Welzijnsraad werd ingesteld, evenzo een interdepartementale coördinatiecommissie welzijnsbeleid en een Sociaal en Cultureel Planbureau. Het begin van financiële beleidsombuigingen onder invloed van de oliecrisis, tekende zich af.

Centralisering en bureaucratisering zetten door Een Welzijnsraad werd ingesteld, evenzo een interdepartementale coördinatiecommissie welzijnsbeleid en een Sociaal en Cultureel Planbureau. Het begin van financiële beleidsombuigingen onder invloed van de oliecrisis, tekende zich af.



## Herstructurering

**D**e jaren zeventig gaven een voortzetting van de levensbeschouwelijke ontzuiling te zien, die tegelijk nieuwe functionele verzuiling versterkte. Deconfessionalisering, federatievorming en fusies gingen hand in hand. Diverse levensbeschouwelijke organisaties gingen op in de algemeen functionele en categoriale organisaties.

Het kabinet-Den Uyl bracht in 1973 het defensieve beleid onder zijn voorganger Biesheuvel tot staan. Het begon met nieuw élan en er leek weer perspectief voor het

welzijnswerk te zijn. Het welzijnsbeleid werd een van de speerpunten van het kabinetsbeleid.

Dat welzijnsbeleid kan niet los worden beschouwd van de ontwikkeling van de sociale zekerheid die met een complex van wetten en regelingen tot stand was gebracht en die overigens niet zo groot was als het op het eerste gezicht leek. Zo lang er sprake was van economische groei en de welvaartsstaat voortduurde, stond het gebouw van de sociale zekerheid fier overeind. Terwijl velen zich in de welverdiende welvaartsvergroting koesterden, vervluchtigde de herinnering aan de massale werkloosheid van de jaren dertig. Er was immers steeds bijna volledige werkgelegenheid.

Toen het in de jaren zeventig duidelijk werd dat er grenzen aan de economische groei waren en ook de werkloosheid op grote schaal terugkeerde, trokken ook de eerste barsten in dat onaantastbare gebouw van de sociale zekerheid. De maatschappelijke tegenstellingen werden weer voelbaar en zichtbaar, toen de economische neergang zich aandeed. Naarmate het economisch klimaat verslechterde en naarmate de grenzen van de verzorgingsstaat zichtbaar waren geworden, werd ook de roep om herstructurering en ordening van het welzijnswerk steeds luider gehoord.

Herverdeling van de welvaart en opbouw van de verzorgingsstaat en bijsturing van de economie op basis van de denkbeelden van Keynes waren tot in het begin van de jaren zeventig de peilers waarop de PvdA haar sociaal-economische politiek grondvestte. Dat het sociaal-democratisch denken de economische groei vooronderstelde, werd pijnlijk duidelijk toen met het uitbreken van de economische crisis zowel de uitbouw van de verzorgingsstaat als verhoging van het welvaartspeel onbetaalbaar waren geworden.

Het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk maakte in relatief korte tijd een explosieve groei door: het welzijnswerk kon zich met 50% uitbreiden. Linkse politici kregen via hun departementen greep op traditioneel door confessionele politici beheerde sectoren: 'De tot dan toe nog bestaande balans tussen particuliere belangen en departementaal beleid werd geforceerd ten gunste van een overheidskoers die via onderwijs en welzijnszorg naar 'verandering van de maatschappij' ging streven.'<sup>9</sup>

De publicist De Wolff wijst er terecht op dat zich met de komst van het kabinet-Den Uyl in de loop van de jaren zeventig een nieuw beleidsmodel aankondigde dat zowel democratisch - dus niet totalitair - en etatistisch was: 'Etatistisch om er geen mis-



verstand over te laten bestaan dat de motor van het overheidsbeleid de overheid zelf is, of beter gezegd de uitvoerende macht.<sup>10</sup> Het aldus genoemde democratisch etatisme ontwikkelt zich in een periode waarin de verzorgingsstaat onder de druk van de economische recessie in zijn nadagen lijkt te verkeren en de heerschappij van de landelijke welzijnsorganisaties ten einde lijkt.



## Knelpunten

**H**alverwege de jaren zeventig was het tij gekenterd door de apathie veroorzakende onduidelijkheid en het oprukken van de bezuinigingsmaatregelen (de 1%-operatie). Overigens hadden in 1971 de bezuinigingsmaatregelen CRM al gedwongen om te komen met een personeels- en vacaturestop.

Het kabinet-Den Uyl stond 'een open en meer ontspannen samenleving' voor, die gerealiseerd kon worden door spreiding van macht, inkomen, bezit, kennis en cultuur. Gestreefd werd naar een 'welzijnssamenleving'. Het kabinet kondigde aan een actief welzijnsbeleid te zullen gaan voeren dat op verandering gericht zou zijn.

In feite werd het streven naar stroomlijning weer opgepakt. Nadrukkelijker dan voorheen werd duidelijk dat het welzijnswerk meer onder de politieke controle van de overheid diende te komen. De decentralisatie van het welzijnswerk werd aangepakt zonder dat een duidelijk beleidskader aanwezig was.

In het begin van de jaren zeventig had de in 1971 ingestelde commissie-Belinfante na zes voorontwerpen en drie memories van toelichting een aparte Wet voor de maatschappelijke dienstverlening voorgesteld.

Dit voorstel zou zonder gevolgen blijven, omdat inmiddels de zogenaamde Beraadsgroep Knelpunten Harmonisatie Welzijnsbeleid en Welzijnswetgeving met de werkzaamheden was begonnen. De bureaucrativering van de hulpverlening moest een halt worden toegevoerd. Door middel van decentralisatie zou het welzijnswerk tot grotere politieke doelmatigheid moeten geraken. De pleidooien voor decentralisatie waren dus oorspronkelijk ingegeven door overwegingen van efficiëntie en niet, zoals in het begin van de jaren tachtig het geval is, om als middel te dienen om op verhullende wijze bezuinigingen door te voeren.

Volgens Welters, projectmanager algemene leiding WVC, treedt in de jaren zeventig een gespletenheid van de welzijnszorg op die als uitvloeisel kan worden beschouwd van de accumulatie van overheidszorg en de

begeleidende werkverdeling tussen de departementen.

De uit organisatorische beginselen geboren 'segregatie van welzijnszorg' drukt zich allereerst uit in departementalisering die op haar beurt wordt doorkruist door de welzijnszorg die op allerlei classificaties van de mens is gericht.

Deze ontwikkelingen leiden er toe dat oplossingen niet realiseerbaar blijken en onbetaalbaar worden: 'De opgesplitste welzijnszorg, vastgeklonken met afzonderlijke en van elkaar gescheiden regelingen, geldstromen, organisaties en belangen, staat er betrekkelijk borg voor dat geen van de problemen van deze tijd op doelmatige en doeltreffende wijze oplosbaar zijn.'<sup>11</sup>

De verkokering van het beleid en de stijging in de kosten, gingen gepaard aan een autonome groei van de salaris- en apparaatskosten. Dat alles belemmerde volgens de samenstellers van de Knelpuntennota nieuwe initiatieven en experimenten, hetgeen op zijn beurt verdeeldheid en onbegrip zaaide. De arbeidsvoorwaarden in de welzijnssector waren slecht geregeld.

De centralisering consolideerde de overmacht van de rijksoverheid en verminderde de zeggenschap van het bestuur van de instellingen. Bovendien vroeg de beraadsgroep zich af of niet het welzijnswerk mede door de professionalisering zich had vervreemd van de bevolking. In de toekomst zou het welzijnsbeleid meer samenhang moeten gaan vertonen. De toegankelijkheid, het democratisch functioneren, de flexibele inzetbaarheid en de rechtszekerheid dienden toe te nemen. Een betere taakverdeling tussen de departementen was daartoe een voorwaarde, onder het motto 'wie het beleid bepaalt, betaalt'.

Een rode draad in de nota was dat de verschillende overheden directere invloed op het welzijnswerk moesten krijgen. Het werd immers grotendeels gesubsidieerd uit de collectieve middelen. De beleidsvoering van het welzijnsbeleid diende gedecentraliseerd te worden. De zogenaamde basisvoorzieningen moesten worden ondergebracht in een gemeentelijk welzijnsplan.

De beraadsgroep oordeelde dat gekozen organen het welzijnsbeleid moesten uitstippen en prioriteiten bepalen. Zij bepleitte evenwel ook invloed op de uitvoering van het werk. Het concrete welzijnswerk zou aldus onder politieke controle komen.

Tegelijkertijd lag de uitvoering bij het nog steeds sterk verzuilde particulier initiatief. De welzijnswerker werd volgens deze visie eigenlijk een ambtenaar in dienst van de gemeente. Het risico van een betuttelende overheid, die haar koers wisselde al naar gelang de verkiezingsuitslag, was impliciet

aanwezig. Het welzijnswerk zou te zeer afhankelijk worden van de beslissingen van de individuele gemeente.



## De Kaderwet

**H**et 'herstructureringsbeleid' kreeg in 1974 aanzetten in de 'Structuurnota Gezondheidszorg' en een 'Startnota Jeugdwelzijnsbeleid'. Als voorlopig sluitstuk ontwierp staatssecretaris W. Meijer in 1974 een Kaderwet Specifiek Welzijn om, zoals hij zei, de gesubsidieerde instellingen een 'maatschappelijk draagvlak' te geven.

Deze Kaderwet moest leiden tot vergaande decentralisatie van het nemen van beslissingen. Ter toelichting schreef hij onder meer taakopdrachten kunnen niet meer autonoom door instellingen en werkers worden bepaald. De overheid en de bevolking zullen hierop hun invloed doen gelden. In sommige gevallen betekent het een omschakeling voor instellingen en beroepskrachten.

Het kan weinig verwondering wekken dat zijn plannen stuitten op verzet in 'het veld'. Dit verzet wekte overigens de indruk dat de weerstanden meer van doen hadden met het bestaan van de instellingen en de rechtspositie van de welzijnswerkers dan met de beliden zorg om het welzijnsbeleid en het welzijnswerk. De algemene verwachting was dat de bevolking en de cliënten via het gedecentraliseerde beleid meer invloed zouden eisen. De drijvende kracht van de democratisering lag niet meer binnen de instellingen maar bij de overheid, de cliëntengroepen en de vrijwilligers.

In 1977 werd de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid ingesteld en de commissie-Van der Burg deed aanbevelingen met betrekking tot het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen. De democratisering was onafwendbaar, maar de overheid mocht regels stellen afhankelijk van de behoeften en de mogelijkheden.

De aan het eind van de jaren zeventig en het begin van de jaren tachtig in werking tredende rijksbijdrageregelingen voor verschillende delen van het welzijnswerk markeerden de fasegewijze invoering van het nieuwe beleidssysteem. Zij vervingen het wat de subsidierelatie tussen CRM en de plaatselijke instellingen. De gemeenten gingen meer dan ooit zelf hun welzijnsbeleid voeren door mee te bepalen welke activiteiten en voorzieningen voor subsidiëring in aanmerking kwamen.





*PvdA. krachtig structureren.*

Ondertussen liet de sociaal-economische realiteit zich meer en meer gelden. De economische crisis die in 1973 inzette, bracht bezuinigingen in de collectieve voorzieningen, waaronder de sociale voorzieningen en het welzijnswerk. Zo ging bijvoorbeeld in 1975 de subsidiekraan voor het jeugd- en jongerenwerk dicht.

In mei 1977 verscheen het ontwerp van de Kaderwet Specifiek Welzijn. Volgens het ontwerp werd de verantwoordelijkheid tussen rijk, provincie en gemeente verdeeld bij de beleidsvoorbereiding, planning en uitvoering van het welzijnsbeleid.

De overheid sprak zijn voorkeur uit voor het particulier initiatief, maar een groot deel van de Tweede Kamer kon zich daarin niet vinden. Gekozen werd vervolgens voor de formule dat de overheid het particulier initiatief steunde, maar overigens ook zelf de handen vrij had.

Critici beschouwden de wet als gericht op 'volumebeheersing' hoe een beperkte hoeveelheid geldmiddelen planmatig kon worden verdeeld en hoe de kosten konden worden afgewenteld op gemeenten en op deelnemers aan het welzijnswerk.

Langs die weg werd een halt toegeroepen aan hen die de leuze hanteerden 'meer poen om welzijnswerk te doen'. Decentralisatie werd gecombineerd met beheersing van de ontwikkeling door middel van planning. Weinig verrukt waren zij van het hanteren van het profijtbeginsel en het overdreven bestrijden van oneigenlijk gebruik van de welzijnsvoorzieningen door het invoeren van eigen risico's. Zij keerden zich tegen herstructurering op basis van kostenbesparing, maar waren voorstanders van herstructurering op de grondslag van een optimalisering van het voorzieningenniveau.

De critici keerden zich tegen betutteling van de overheid en daardoor kwam de verdediging van het particulier initiatief nu uit een heel nieuwe hoek: vanuit de basis. Ook daar hebben mensen - ontkerkelijkt of niet - een levensvisie die ze in hun werk tot gelding willen brengen. Dit 'nieuwe' particulier initiatief zou zo onafhankelijk mogelijk zijn beleid moeten kunnen bepalen.



## Kafka-achtige toestanden

**I**n 1975 nodigde de minister van CRM de NRMW uit gedachten en voorstellen te ontwikkelen met betrekking tot de toekomstige taak, rol en werkwijze van de landelijke koepels. Die moesten bekeken worden tegen de achtergrond van de voorgenomen decentralisatie van planning en besluitvorming in het welzijnswerk.

De herstructurering van welzijnsland werd vanaf april 1977 onder de loep genomen door de commissie-Vonhoff. In haar eindrapport *Kiezels of Tegels* werd decentralisatie vanuit de centrale overheid gepaard aan een centralisatie aan de basis. De noodzaak van een middenniveau diende zich aan als tussenschakel tussen het uitvoerende werk en de landelijke overheid. Op dit 'meso-niveau' kwam volgens de gedachtegang van de commissie een planningsfunctie en een management/beheersfunctie.

Door velen werden de oplossingen die de commissie voorstelde als te passief ervaren. Volgens de critici waren de onderliggende maatschappelijke factoren onvoldoende uiteengezet. Een actief sociaal-economisch



beleid van overheidswege zou er toe leiden dat een minder indrukwekkende financiële rekening aan de welzijnssector gepresenteerd kon worden.

De samenstellers van *Kiezels of Tegels* werd verweten dat wel sleutelfiguren en deskundigen bij de opstelling van het rapport waren betrokken, maar dat grote maatschappelijke bewegingen als de vrouwenbeweging, cliënten- of patiëntenbeweging, schitterden door afwezigheid, evenals de groepen waarvoor het welzijn werd geregeld. De paradox drong zich op dat het onmogelijk is mensen weerbaar en mondig te maken vanuit een overvloed aan geprofessionaliseerde voorzieningen.

In het dreigende proces van bezuiniging en herstructurering hebben de landelijke koepelorganisaties in de jaren zeventig hun machtspositie overschat. Het particulier initiatief deed zijn naam geen eer aan; het stelde zich afwachtend op en wees naar de overheid als de eerst verantwoordelijke voor het welzijnsbeleid.

Het particulier initiatief leek er onvoldoende van doordrongen dat grote delen van de volksvertegenwoordiging de vervlechting tussen departementale afdelingen van CRM en de landelijke koepels als onwenselijk van de hand wezen.

Zo maakte Den Uyl in 1977 bezwaar tegen de 'Kafka-achtige toestanden' op het raakvlak van ambtelijke apparaten en particuliere instellingen: 'Waar de overheidsmacht gedeeld wordt met de particuliere organisaties de 'instellingen' zegt men in welzijnsland daar ontstaan schemertoestanden. En begrippen als overleg-economie, coalitiemodel, kartel-democratie, zijn even zoveel aanduidingen van de feitelijke beperktheid van de machtsuitoefening van de overheid.<sup>12</sup>

Het ging erom deze verbanden tussen de vierde en de vijfde macht die de vorm aannemen van neocorporatistische besluitvormingsmechanismen niet langer te stimuleren maar onder de controle van het parlement te brengen.

Aan deze wens van openbare controle van de kant van het parlement zijn de landelijke koepels voorbijgegaan. Zij hebben daarmee hun bestaansrecht vergaand afhankelijk gemaakt van de betrokken departementale afdelingen van CRM en WVC. Kortom, van het ministerie waarvan het voortbestaan lang niet zeker lijkt.

De inbreng van de aanvankelijke dragers van het particulier initiatief is steeds geringer geworden. Nieuwe vormen van hulpverlening, meestal met een sterk van het geijkte patroon afwijkende organisatiestructuur winnen terrein. Het lijkt of de vervreemding van de hulpverleners ten opzichte van

de hulpvragers aan het toenemen is. Wellicht zijn bij al het gegalaver over structuren de mensen al te zeer op de achtergrond gekomen.

Ernest Hueting en Rob Neij

## Noten

1 E. Hueting, Fr. de Jong Edz., R. Neij, *Naar groter eenheid*. De geschiedenis van het Nederlands Verbond van Vakverenigingen 1906-1981 Amsterdam 1983, p. 185-190.

2 *Sociale Zekerheid*. Rapport van de commissie ingesteld bij beschikking van den minister van Sociale Zaken van 26 maart 1943, met de opdracht algemene richtlijnen vast te stellen voor de toekomstige ontwikkeling der sociale verzekering in Nederland, 's-Gravenhage 1945.

3 F.A. Weve O.P., De verhouding tussen het vrije maatschappelijk leven en de Overheidsorganen (Verhouding Overheid-Particulier Initiatief), Tilburg 1946, p. 5.

4 H. Vos, Democratie in discussie, in *Socialisme en Democratie* 1949, p. 613-614.

5 J.A.A. van Doorn, Corporatisme en technocratie. Een verwaarloosde polariteit in de Nederlandse politiek, in *Beleid en Maatschappij* 1981 nr 5, p. 140.

6 Fr. de Jong Edz., Verzuiling in historisch perspectief in *Socialisme en Democratie*, 1957 p. 10.

7 P.J. Vos, De sociaal-democratie en de verzorgingsmaatschappij, p. 24, in *Het vierde jaarboek van het democratisch socialisme*, Amsterdam 1983.

8 C.J.M. Schuyt, Het rechtskarakter van de verzorgingsstaat, p. 78, in J.A.A. van Doorn, C.J.M. Schuyt (red.), *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel, Amsterdam 1978.

9 J.A.A. van Doorn, De onvermijdelijke presentie van de confessionelen, p. 45, in J.W. de Beus, J.A.A. van Doorn (red.), *De interventiestaat*, Meppel/Amsterdam 1984.

10 L.J. de Wolff, Overheid en maatschappelijke organisaties van corporatisme naar étatisisme, p. 201 in *De interventiestaat*.

11 L.A. Welters, Het wel en wee van welzijnsbeleid (een 'tour d'horizon'), p.A. 2010-12, in *Handboek Welzijn*, Alphen aan den Rijn 1985.

12 J. den Uyl, Die tijd komt nooit meer terug, p. 235, in *En toch beweegt het...*, Deventer 1977.

Ernest Hueting en Rob Neij studeerden politieke en sociale wetenschappen in Amsterdam. Zij waren verbonden aan het Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis en daarna werkzaam bij de FNV. Dit artikel is een sterk verkorte weergave van de eerste resultaten van een onderzoek naar de wisselende machtsrelatie tussen overheid en particulier initiatief in het welzijnswerk. Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van de Nationale Raad voor Maatschappelijke Welzijn (NRMW) en wordt gefinancierd door het Koningin Juliana Fonds. In dit artikel wordt gebruik gemaakt van enkele elementen uit de bijdrage 'Vijftig jaar sociale diensten. Van crisis naar crisis' die ten behoeve van het jubileumnummer *Sociaal Bestek 1934-1984* is samengesteld.